



Een thematisch onderzoek naar de ervaren besluitvaardigheid van IND-medewerkers

Ervaren besluitvaardigheid

Januari 2026

Status: Definitief

Colofon

Titel Ervaren besluitvaardigheid. Een thematisch onderzoek naar de ervaren besluitvaardigheid van IND-medewerkers.

Status Definitief

Auteurs IND/SBJZ/O&A

Contact INDOA@ind.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Strategie, Beleid en Juridische Zaken
Afdeling Onderzoek en Analyse
Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag
Postbus 16275 | 2500 BG | Den Haag

Voorwoord

Het Programma Vereenvoudigen is ingericht om de IND te helpen met haar vereenvoudigingsambitie. Naast het verminderen van complexiteit is onderdeel van die ambitie ook het beter omgaan met onvermijdelijke complexiteit. In dat kader heeft het Programma Vereenvoudigen O&A gevraagd onderzoek te doen naar besluitvaardigheid van beslismedewerkers en daarmee antwoord te geven op de vraag in hoeverre zij, ondanks de (toenemende) complexiteit van het werk, in staat zijn om tijdig tot een juiste beslissing te komen en wat handelingsperspectieven zijn om die besluitvaardigheid eventueel te vergroten.

De bevindingen zoals opgenomen in dit rapport geven inzicht in hoe de besluitvaardigheid van beslismedewerkers door henzelf en door hun managers wordt ervaren en in mogelijkheden om de besluitvaardigheid te vergroten.

Wij danken O&A voor dit uitgebreide en goed uitgevoerde onderzoek en de waardevolle bevindingen die dat heeft opgeleverd. Ook danken we de medewerkers en managers die de moeite hebben genomen de enquête in te vullen en met de onderzoekers in gesprek te gaan, zonder hun deelname had het onderzoek niet kunnen plaatsvinden.

We constateren dat de in het rapport geadviseerde beweging naar meer grip op productiviteitscijfers en meer eenduidige sturing op het element tijdigheid én op kwaliteit, al in gang is gezet. Zoals in het rapport ook wordt benoemd, lopen er al verschillende initiatieven op het gebied van sturing en inzicht in productiviteitscijfers, die ook al positieve resultaten laten zien. We zijn blij dat de bevindingen uit dit onderzoek de al lopende initiatieven kunnen versterken en verrijken.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat er op alle niveaus in de organisatie nog meer kan worden gedaan om te zorgen dat beslismedewerkers, op meer uniforme wijze en in alle gevallen, juist maar vooral ook tijdig kunnen beslissen.

Op strategisch niveau zullen we kritisch moeten kijken naar (het overbrengen van) een gedeeld narratief ten aanzien van de balans tussen juist en tijdig en de omvang van de professionele ruimte van beslismedewerkers. Op tactisch, operationeel en specialistisch niveau zal deze visie, voor zover dat nog niet het geval is, moeten worden doorvertaald naar concrete (sturings-) afspraken en structuren die beslismedewerkers in staat stellen om juist én tijdig te beslissen op aanvragen.

Naast handelingsperspectieven levert het onderzoek vooral ook concrete handvatten op om organisatie-breed en in beslisteams het goede gesprek te voeren over het belang van juistheid en tijdigheid en over hoe we samen zo snel mogelijk aan deze opgave kunnen voldoen.

Het omvangrijke onderzoeksrapport zal voor dit doel worden samengevat en omgezet naar een handzaam en overzichtelijk gespreksdocument.

MT IND

Managementsamenvatting

Aanleiding en doelstelling

De afgelopen jaren is de tijd die beslismedewerkers van de Migratie- en Naturalisatiedienst (IND) nodig hebben om beslissingen te nemen toegenomen, mogelijk naar aanleiding van een afnemende besluitvaardigheid.¹ Het Programma Vereenvoudigen² van de IND heeft de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) verzocht onderzoek te doen naar de besluitvaardigheid van reguliere en asiel beslismedewerkers binnen de IND.

Het rapport beantwoordt de vraag hoe de beslismedewerkers, hun senioren en operationeel managers de besluitvaardigheid van de beslismedewerkers ervaren en hoe dit samenhangt met persoonlijke, organisatorische en externe factoren. Ook worden verbetermogelijkheden aangedragen om de besluitvaardigheid van medewerkers te verhogen.

Binnen de wetenschap wordt een onderscheid gemaakt in besluitvaardigheid in termen van tijdigheid (snelheid)

¹ IND (2023),

² Het Programma Vereenvoudigen is oktober 2024 binnen SUA opgestart om overzicht te houden en regie te voeren op complexiteitsreductie, een van de sporen van de Ambitie 2028. Daar waar complexiteitsreductie niet mogelijk is, wil het Programma inzetten op het leren omgaan met de complexiteit. (Bron: 30-01-2025 INDaily)

en in termen van juistheid (kwaliteit). Beide definities zijn zo sterk met elkaar verweven, dat deze ook binnen de context van de IND-praktijk niet los van elkaar kunnen worden gezien. In het onderzoek wordt daarom een tweedimensionale definitie van besluitvaardigheid gehanteerd, die zowel de snelheid als de kwaliteit van de besluitvorming meeweegt.

Het onderzoek gaat specifiek in op de eigen ervaring en beleving van de medewerkers als het gaat om hun besluitvaardigheid. Er is vooralsnog geen bruikbaar instrument binnen de IND om te onderzoeken hoe besluitvaardig (snelheid dan wel kwaliteit) de medewerkers 'zijn'. Dergelijke instrumenten zijn wel in ontwikkeling, maar waren op het moment van afronding van dit onderzoek nog niet (volledig) operationeel. Dit onderzoek kan een aanvulling bieden op deze of aanvullende trajecten.

De bevindingen uit dit onderzoek dragen bij aan de ambitie van de IND om niet alleen juist, maar ook steeds tijdiger te kunnen beslissen. Dit sluit aan bij de beoogde productiviteitsverhoging van 25% uit het Meerjarenplan Ambitie 2028. De IND beoogt de productiviteit te vergroten door slimmer te werken, de complexiteit te reduceren en (in zeer beperkte mate) meer personeel te

werven.³ Het onderzoek loopt daarmee in een periode waarin een groot aantal initiatieven binnen de organisatie zijn gestart om sneller te beslissen én de dienstverlening te verbeteren, waaronder Samen Slim Sturen bij directie Asiel en Bescherming (A&B) en Samen Beter Sturen bij directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN).

De ervaren besluitvaardigheid

Uit de enquête blijkt dat medewerkers hun eigen besluitvaardigheid relatief hoog beoordelen. Beslismedewerkers beoordelen daarbij hun eigen snelheid lager dan de kwaliteit van hun besluitvorming. Deze algemene hoge beoordeling van de eigen besluitvaardigheid komt niet geheel overeen met de observaties van de geïnterviewde operationeel managers en senior beslismedewerkers, met name wat betreft de snelheid. Met name nieuwe medewerkers hebben volgens hen veel moeite met het kordaat en tijdig nemen van besluiten. Omdat kwantitatieve meetinstrumenten voor productiviteit (snelheid) en kwaliteit nog in ontwikkeling zijn, kan de beoordeling van de besluitvaardigheid door beslismedewerkers, hun senioren en operationeel managers niet worden bevestigd dan wel ontkracht.

³ IND, Jaarplan 2025 (2025).

Ook blijkt dat beslismedewerkers spanning ervaren tussen snelheid en kwaliteit. Medewerkers hebben vaak het gevoel het één of het ander te moeten prioriteren, alsof het een tegenstelling is. Hoewel snelheid ten koste kan gaan van kwaliteit, blijkt uit ervaringen van medewerkers én de literatuur dat dit lang niet altijd het geval hoeft te zijn. Ook blijkt dat een (ver) overschreden beslistermijn leidt tot een grotere aandacht voor kwaliteit omdat zij het gevoel hebben alleen nog op dat aspect invloed uit te kunnen oefenen.

Het gebruik van de professionele ruimte

Hoewel het werk van beslismedewerkers wordt ingekaderd en gevormd door wet- en regelgeving en (interne) beleidskaders, hebben beslismedewerkers een zekere mate van professionele ruimte. De manier waarop beslismedewerkers omgaan met hun professionele ruimte heeft zowel impact op (de motivering van) het besluit, als op alle tussenliggende processtappen die leiden tot de besluitvorming. De professionele ruimte zorgt ervoor dat men maatwerk kan leveren, maar ligt tegelijkertijd ten grondslag aan de grote verschillen in de manieren waarop medewerkers invulling geven aan het werk en hun beslissingen. Dat kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit en de snelheid van hun besluiten.

Uit het onderzoek blijkt dat de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de professionele ruimte een spectrum is met aan de uiteinden de 'rekkelijken' en de 'preciezen'. De 'preciezen' gebruiken hun professionele ruimte om

een besluit 'dicht te timmeren' of 'dicht te kitten', zodat er geen 'speld tussen te krijgen is'. De 'rekkelijken' daarentegen zijn geneigd om uiteenlopende redenen meer waarde te hechten aan snelheid. Deze verschillen worden mede mogelijk gemaakt door een ervaren gebrek aan eenduidigheid in aansturing en grenzen aan de professionele ruimte.

Factoren die samenhangen met besluitvaardigheid

Op basis van de analyses zijn meerdere factoren geïdentificeerd die samenhangen met de ervaren besluitvaardigheid. Deze factoren komen grotendeels overeen met hypothesen op basis van de wetenschappelijke literatuur en zijn onder te verdelen in drie categorieën: persoonlijke, organisatorische en externe factoren.

Persoonlijke factoren

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat hoe meer besliservaring een medewerker heeft, hoe hoger de ervaren besluitvaardigheid is in termen van kwaliteit en snelheid. Dit is zowel een direct verband als een indirect verband: meer besliservaring hangt samen met een lagere risico-aversie en een hoger zelfvertrouwen. Lagere risico-aversie en een hoger zelfvertrouwen hangen vervolgens weer samen met een hogere ervaren besluitvaardigheid.

Organisatorische factoren

Factoren op organisatorisch niveau hangen ook samen met de ervaren besluitvaardigheid. Uit het onderzoek is gebleken dat hoe hoger de werkdruk wordt ervaren, hoe

lager de eigen besluitvaardigheid wordt beoordeeld. Ook is een aantal oorzaken voor de werkdruk geïdentificeerd, namelijk productiedruk, werkvoorraden met dwangsommen tot gevolg en (in)directe druk vanuit de aanvrager.

Werk- en teamdynamieken hangen samen met de ervaren besluitvaardigheid. Zo kan productiviteitssturing voor een deel van de beslismedewerkers bijdragen aan een hogere besluitvaardigheid in de zin van snelheid, maar kan het voor een ander deel van de beslismedewerkers juist de ervaren werkdruk verhogen en daarmee tot verminderd werkplezier en een lagere ervaren besluitvaardigheid leiden. Intercollegiaal overleg en casuoverleg kunnen bijdragen aan de besluitvaardigheid, afhankelijk van de manier waarop het is ingericht. Medewerkers die een drempel ervaren om collega's te raadplegen vinden zichzelf minder besluitvaardig. Deze drempel wordt ervaren door de werkdruk en -cultuur, thuiswerken en het gevoel hebben niet terecht te kunnen bij senioren.

Een van de meest genoemde organisatorische factoren die samenhangen met besluitvaardigheid heeft te maken met de informatievoorziening. Daarbij gaat het vooral om de vindbaarheid en versnipperdheid van de bronnen, zoals werkinstructies en informatieberichten, die beslissers nodig hebben bij de uitvoering van hun werk. Deze brondocumenten zijn vaak lastig te vinden en in beperkte mate wordt moeite ervaren met de begrijpelijkheid daarvan.

Tot slot zijn ook enkele procesvertragende factoren geïdentificeerd. Het gaat dan om IT-problemen, administratieve stappen en verplichte (maar in gevallen onnodige) werkstappen, problemen met aangeleverde informatie en de kwaliteit van asielgehoren.

Externe factoren

Uit dit onderzoek blijkt dat rechterlijke uitspraken de complexiteit verhogen en ook de ervaren besluitvaardigheid verminderen, met name op het aspect van snelheid.

Ook de maatschappelijke en politieke druk maakt het werk complexer. In de kwantitatieve analyse is een samenhang gevonden tussen politieke (koers)wijzigingen en de ervaren besluitvaardigheid. Er is geen verband gevonden tussen de maatschappelijke en politieke druk en de besluitvaardigheid. De kwalitatieve analyse biedt echter wel indicaties dat dergelijke druk impact kan hebben op de besluitvaardigheid.

Copingsmechanismen

In dit onderzoek zijn werkwijzen (copingsmechanismen) gevonden die IND-medewerkers hanteren om om te gaan met twijfelzaken en de ervaren spanning tussen snelheid en kwaliteit. De mate waarin spanning wordt ervaren, blijkt immers van invloed op de ervaren besluitvaardigheid. De in dit onderzoek geïdentificeerde copingsmechanismen die door beslismedewerkers worden toegepast tijdens hun besliswerk, helpen om te gaan met de spanning tussen snelheid en kwaliteit, helpen de

medewerkers om minder spanning te ervaren en kunnen hen helpen bij het doorhakken van knopen bij twijfel. Het gaat dan onder meer om intercollegiaal overleg, overwerken, voorbereiden, aanvullend onderzoek/ gehoor en herstel verzuim bieden en het wegleggen van de zaak of het uitstellen van de besluitvorming. Deze copingsmechanismen kunnen zowel een positief als een negatief effect hebben op de snelheid van besluiten.

Behoeftes en best practices

Tot slot zijn behoeftes van medewerkers en best practices opgehaald die de besluitvaardigheid mogelijk kunnen verhogen. Er blijkt sterke behoefte te zijn aan meer duidelijkheid en eenduidigheid over de langetermijnvisie van de IND op de doelstellingen en prioriteiten, productiedoelen, kwaliteitsdoelen, invulling van de professionele ruimte, de manier van aansturing (zoals risico-gestuurd beslissen) en de manier van opleiden. Een deel van de medewerkers ziet daarnaast veel potentie in meer (periodiek) specialiseren en meer (informeel) overleg met collega's, waarbij de clusterwerkwijze van Samen Slim Sturen regelmatig nadrukkelijk als een positieve ontwikkeling is genoemd. Andere veelgenoemde behoeftes zijn het vaker krijgen van (opfris-)cursussen, structurelere feedback en intervisiemomenten, verbeteringen aan INDiGO en het verminderen van administratieve handelingen.

Handelingsperspectieven

Op basis van de resultaten is in dit onderzoek een aantal handelingsperspectieven geformuleerd. Onder

handelingsperspectief wordt een optionele maatregel om een bepaald doel te bereiken verstaan. Het doel in dit geval is om de organisatie handvatten te bieden om de besluitvaardigheid – in de zin van snelheid en kwaliteit – in de organisatie te verhogen. De handelingsperspectieven zijn ingedeeld op drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel niveau en personeelsbeleid. De handelingsperspectieven op operationeel en tactisch niveau kunnen worden ingericht door de operationele en tactische managementlaag in samenwerking met hun team, rekening houdend met de strategische visies van de organisatie.

Op strategisch niveau

- Formuleer een visie op besluitvaardigheid, waarbij rekening wordt gehouden met snelheid en kwaliteit.
- Maak besluitvaardigheid meetbaar, zodat voor beslismedewerkers duidelijk wordt wat 'goed én snel genoeg' is.
- Formuleer een visie op de grootte van de professionele ruimte en handel daar dan naar op uitvoerings- en beleidsniveau.
- Laat voorafgaand aan het eventuele inzetten op risico-gestuurd beslissen in kaart brengen welke gevolgen risico-acceptatie in eerste aanleg heeft voor de opvolgende procedures, zodat de kosten (gevolgen) en baten (versnelling) tegen elkaar kunnen worden afgezet.

- Laat tevens onderzoeken wat daadwerkelijk de impact van jurisprudentie is op de besluitvorming.
- Ga als organisatie in het kader van kennisuitwisseling in gesprek met de rechtspraak om zo meer achtergrond en context te krijgen bij de jurisprudentie en aandacht te vragen voor de uitvoeringsconsequenties van uitspraken.

Op operationeel en tactisch niveau

- Richt het besliswerk zo uniform mogelijk in, maar houd ook ruimte voor flexibiliteit om aan te sluiten bij de behoeften binnen bepaalde werksoorten of teams. Bouw routine in de werkzaamheden door in te zetten op specialisatie, clustering en zaakverdeling.
- Blijf inzetten op (informeel) intercollegiaal overleg, feedback en intervisie.
- Bezie hoe de informatievoorziening kan worden verbeterd en hoe automatisering en Artificiële Intelligentie (AI) kunnen bijdragen aan het vergroten van de besluitvaardigheid.
- Maak op operationeel en tactisch niveau afspraken over hoe er gestuurd wordt op productiviteit en kwaliteit, rekening houdend met de strategische visie van de organisatie.

Op personeelsbeleid

- Zet een realistisch en genuanceerd beeld neer van de inhoud van de werkzaamheden van een beslismedewerker in communicatie-uitingen, tijdens werving(scampagnes) en de sollicitatieprocedure.
- Zorg voor een uniform opleidings- en tekenbevoegdheidstraject, waarbij voldoende ruimte is voor flexibiliteit van de verschillende werksoorten en aanvraagtypen.
- Zorg voor het behoud van de juiste medewerkers, onder andere door het bieden van een duidelijk carrièrepad en bijscholingsmogelijkheden.

Inhoudsopgave

| | | | | | | | | |
|--|--|--|---|--|--|---|---|-----|
| Voorwoord | 3 | 4.3 | Zelfvertrouwen | 40 | 8 | Besluitvaardigheid verhogen: behoeftes en best practices | 72 | |
| Managementsamenvatting | 4 | 4.4 | Persoonlijke overtuigingen | 40 | 8.1 | Behoefte aan richting en eenduidigheid | 73 | |
| 1 Inleiding | 11 | 4.5 | Opleidingsniveau als benadering voor intelligentie | 42 | 8.2 | Verbeteren informatievoorziening | 76 | |
| 1.1 | Doelstelling | 14 | 5 Impact van organisatorische factoren op besluitvaardigheid | 44 | 8.3 | Specialiseren/meer routine | 77 | |
| 1.2 | Vraagstelling | 14 | 5.1 | Werkdruk | 45 | 8.4 | Standaardiseren/werken met meer voorbeelden | 78 |
| 1.3 | Reikwijdte | 14 | 5.2 | Werk- en teamdynamieken | 48 | 8.5 | Meer feedback- en overlegmomenten | 78 |
| 1.4 | Onderzoeksmethode | 15 | 5.3 | Vindbaarheid en omvang van informatiebronnen | 53 | 8.6 | Meer (opfris)cursussen | 80 |
| 1.5 | Begeleidingscommissie | 19 | IND | 53 | 8.7 | Verbeteren informatiesysteem en ICT-middelen | 81 | |
| 1.6 | Opbouw van het rapport | 19 | 5.4 | Procesvertragende factoren | 55 | 9 Conclusie en handelingsperspectieven | 83 | |
| 2 De ervaren besluitvaardigheid | 21 | 6 Impact van externe factoren op besluitvaardigheid | 60 | 6.1 | Rechterlijke uitspraken en doortoetsen | 83 | | |
| 2.1 | De ervaren besluitvaardigheid bij de IND in het algemeen | 22 | 6.2 | Maatschappelijke en politieke druk | 62 | 9.2 | Handelingsperspectieven | 87 |
| 2.2 | De ervaren besluitvaardigheid bij de verschillende IND-onderdelen en IND medewerkers | 23 | 7 Copingsmechanismen | 65 | Literatuurlijst | 94 | | |
| 2.3 | De ervaren spanning tussen snelheid of kwaliteit | 26 | 7.1 | Intercollegiaal overleg | 66 | Bijlage | 96 | |
| 3 Gebruik van de professionele ruimte in relatie tot besluitvaardigheid | 30 | 7.2 | Overwerken om termijnen te halen | 67 | Bijlage 1 | Tabellen | 96 | |
| 4 Impact van persoonsgebonden factoren op besluitvaardigheid | 35 | 7.3 | Het opstarten van onderzoek/bieden van herstel verzuim | 67 | Bijlage 2 | Enquêtevragen en kwantitatief codeboek | 121 | |
| 4.1 | Werkervaring | 36 | 7.4 | Inlezen, voorbereiden en plannen | 68 | Bijlage 3 | Kwalitatief codeboek | 134 |
| 4.2 | Risico-aversie | 37 | 7.5 | Minuut als secundair product | 68 | Bijlage 4 | Verklarende statistiek | 140 |
| | | | 7.6 | Afstand nemen en/of uitstellen | 69 | Bijlage 5 | Internationale vergelijkende analyse over herstel verzuim | 141 |

Afkortingenlijst

| | | | | | |
|------|--|-------|--|-----|-----------------------------|
| A&B | Directie Asiel en Bescherming van de IND | IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst | VA | Verlengde Asielprocedure |
| AA | Algemene Asielprocedure | J&V | Ministerie van Justitie en Veiligheid | VWN | Vluchtelingenwerk Nederland |
| AI | Artificiële Intelligentie | JZ | Directie Juridische Zaken van de IND | WI | Werkinstructie |
| AMV | Alleenstaande minderjarige vreemdelingen | KPI | Key performance indicator | Wo | Wetenschappelijk onderwijs |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht | MT | Managementteam | | |
| BDoc | Bureau Documenten | O&A | Afdeling Onderzoek en Analyse van de Directie SUA van de IND | | |
| BNTB | Beroepen niet tijdig beslissen | Q&A | Questions & Answers | | |
| DMB | Directie Migratiebeleid | RVN | Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap van de IND | | |
| DV | Directie Dienstverlening van de IND | SUA | Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND | | |
| EMN | European Migration Network | TIV | Toekomstige Informatievoorziening | | |
| F&G | Familie & Gezin | TOELT | Team Onderzoek Expertise Land en Taal | | |
| HASA | Herhaalde asielaanvragen | | | | |
| IB | Informatiebericht | | | | |

1 Inleiding

1 Inleiding

De afgelopen jaren is de tijd die beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) nodig hebben om beslissingen te nemen aanzienlijk toegenomen.⁴ Uit een studie van de IND naar de complexiteit van asielbesluiten is in diverse interviews naar voren gekomen dat verschillende factoren bijdragen aan deze vertraging, waaronder een gevoel van afnemende besluitvaardigheid.⁵

Het Programma Vereenvoudigen⁶ van de IND heeft de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) verzocht onderzoek te doen naar de besluitvaardigheid van reguliere en asiel beslismedewerkers binnen de IND.

De bevindingen uit dit onderzoek dragen bij aan de ambitie van de IND om niet alleen juist, maar ook steeds tijdiger te kunnen beslissen. Met het in 2024

opgestelde Meerjarenplan Ambitie 2028 streeft de IND ernaar om een van de beste overheidsorganisaties van Nederland te worden door de dienstverlening verder te professionaliseren en juister en tijdiger te beslissen. Dit doel wordt nagestreefd door het realiseren van een productiviteitsverhoging van ten minste 25 procent in 2028. De IND gaat de productiviteit vergroten door slimmer te werken, de complexiteit te reduceren en (in zeer beperkte mate) meer personeel te werven.⁷ Het onderzoek loopt daarmee in een periode waarin een groot aantal initiatieven binnen de organisatie zijn gestart zijn om sneller te beslissen én de dienstverlening te verbeteren. Zo zijn onder andere, in samenwerking met consultancybureau Deloitte, trajecten ontwikkeld voor nieuwe werkwijzen waarbij een cluster- en productiegerichte aanpak centraal staat. Deze programma's – Samen Slim Sturen voor de directie Asiel en Bescherming (A&B) en Samen Beter Sturen voor de

directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) – bevonden zich gedurende dit onderzoek in de pilotfase en worden naar verwachting in 2026 IND-breed uitgerold.⁸ Met ondersteuning van consultancybureau Ernst & Young (EY) is ook een KPI-boom in ontwikkeling waarmee de productiviteit op strategisch, tactisch en operationeel niveau meetbaar kan worden gemaakt. Deze wordt naar verwachting in Q1 van 2026 in gebruik genomen.

O&A heeft voorafgaand aan het onderhavige onderzoek eind 2024 een literatuuronderzoek uitgevoerd naar besluitvaardigheid met als doel inzicht te krijgen in de definities van en factoren die van invloed zijn op besluitvaardigheid op de werkvloer. Binnen de wetenschap wordt een onderscheid gemaakt in besluitvaardigheid in termen van tijdigheid (snelheid) en in termen van juistheid (kwaliteit). Beide definities zijn zo sterk met elkaar verweven, dat ze binnen de context

⁴ IND (2023). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁵ Ibid

⁶ Het Programma Vereenvoudigen is in oktober 2024 binnen SUA opgestart om overzicht te houden en regie te voeren op complexiteitsreductie, een van de sporen van de Ambitie 2028. Daar waar complexiteitsreductie niet mogelijk is, wil het Programma inzetten op het leren omgaan met de complexiteit. (Bron: 30-01-2025 INDaily)

⁷ IND, (2025) *Jaarplan 2025*. Ministerie van Asiel en Migratie

⁸ De pilot voor Samen Slim Sturen was in de eerste helft van 2025 van start gegaan, die van Samen Beter Sturen in de tweede helft van 2025, ná de enquête en interviews voor dit onderzoek. In dit onderzoek zijn daarom wel al eerste ervaringen over Samen Slim Sturen opgehaald, maar over Samen Beter Sturen niet. Omdat beide trajecten een hoge mate van overlap kennen, gelden de geïdentificeerde best practices en lessen over Samen Slim Sturen in dit rapport echter vermoedelijk ook voor Samen Beter Sturen.

van de IND-praktijk niet los van elkaar kunnen worden gezien. Wanneer het verhogen van de productiviteit en het verkleinen van de werkvoorraad centraal staan, dan ligt de nadruk met name op snelheid: de vaardigheid om snelle beslissingen te nemen. Wanneer beslissingen echter van slechte kwaliteit zijn, kunnen deze uiteindelijk meer werk opleveren voor en tijdsinvestering vergen van de IND, bijvoorbeeld via bezwaar- en beroepsprocedures. De kwaliteit van een beslissing is dus ook van belang: de vaardigheid om kwalitatieve beslissingen te nemen. Kwaliteit is daarmee ook een onderdeel van tijdigheid van de onherroepelijk beslissing.

Op basis van het literatuuronderzoek wordt in dit onderzoek besluitvaardigheid als volgt gedefinieerd:

Snelle beslissing

De noodzaak inzien van en de vaardigheid en durf hebben om te komen tot een besluit ook bij niet volledige kennis van alle alternatieven, of sterk conflicterende belangen.

Kwalitatieve beslissing

Het vertrouwen hebben dat het genomen besluit voldoet aan de vereisten van een kwalitatief besluit op basis van de beschikbare informatie (logisch en samenhangend).

Wet- en regelgeving en werkinstructies bieden handvatten om de verblijfsaanvraag te beoordelen, maar de uiteindelijke beslissing is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en ligt binnen de professionele ruimte⁹ van de beslismedewerker. In de literatuur wordt dit omschreven als radicale onzekerheid die inherent is aan het beslissen op verblijfsaanvragen. Besluitvaardigheid binnen deze professionele ruimte blijkt afhankelijk te zijn van verschillende factoren. Uit het eerdere onderzoek naar de complexiteit van het asielbesliswerk is een aantal verklaringen voor een gebrek aan besluitvaardigheid naar voren gekomen, zoals onervarenheid en een veelheid aan werkinstructies. In het literatuuronderzoek naar besluitvaardigheid is een groot aantal persoons- en omgevingskenmerken geïdentificeerd die samenhangen met besluitvaardigheid. Onder de interne factoren worden onder andere factoren als werkervaring, risico-aversie en zelfvertrouwen verstaan. Externe factoren die van invloed kunnen zijn op de besluitvaardigheid zijn werkdruk, beschikbaarheid van middelen, groepsdynamieken en managementstructuren. Daarnaast kunnen ook willekeurige en onbedoelde factoren (ruis) een rol spelen.

⁹ *Professionele ruimte wordt in de literatuur veelal omschreven als discretionaire ruimte. Om begripsverwarring te voorkomen wordt in dit onderzoek aangesloten bij de term zoals die bij de IND gehanteerd wordt: professionele ruimte. Discretionaire of professionele ruimte is de ruimte die een uitvoerend professional heeft en ervaart binnen de gestelde kaders (wetgeving, beleid). Dit heeft dus niets te maken met de discretionaire bevoegdheid van de bewindspersoon. Om verwarring te voorkomen wordt in dit onderzoek de term 'professionele ruimte' aangehouden.*

Uit het literatuuronderzoek blijkt daarnaast dat men copingsmechanismen ontwikkelt om om te gaan met onzekerheid en werkdruk. Deze copingsmechanismen leiden mede tot een ontwikkeling van een werkcultuur waarin ervaring en gevoel een belangrijke rol spelen bij het maken van een besluit. Vaak zijn er daarom duidelijke verschillen waarneembaar in werkculturen tussen de teams.

Om inzichtelijk te maken hoe beslismedewerkers bepalen wie een vergunning krijgt, is het volgens de literatuur van belang om vanuit het perspectief van de medewerker naar het gebruik van de professionele ruimte te kijken.¹⁰ Deze ruimte wordt grotendeels ingekaderd door wet- en regelgeving, maar biedt voldoende flexibiliteit om maatwerk te kunnen bieden en rekening te houden de individuele omstandigheden van de aanvrager. De professionele ruimte laat echter ook ruimte voor verschillen in de manier waarop men tot besluiten komt.

Afdeling O&A is daarom door Programma Vereenvoudigen verzocht om onderzoek te doen naar de ervaren besluitvaardigheid en de door beslismedewerkers ervaren belemmerende factoren bij de besluitvorming. Ook zijn de in de literatuur opgehaalde interventies getoetst bij de medewerkers en zijn zij gevraagd naar welke interventies hen zouden helpen om hun besluitvaardigheid te verhogen.

¹⁰ Liodden, T.M. (2020). *Who is a refugee? Uncertainty and discretion in asylum decisions. International Refugee Law. 32(4), 645-667.*

| Interne factoren | Snelheid | Kwaliteit |
|--|---------------------------|---------------------------|
| Werkervaring | positief effect | contextafhankelijk effect |
| Risico-aversie | negatief effect | contextafhankelijk effect |
| Zelfvertrouwen | positief effect | contextafhankelijk effect |
| Empathie | contextafhankelijk effect | contextafhankelijk effect |
| Intelligentie | contextafhankelijk effect | positief effect |
| Politieke/culturele opvattingen | contextafhankelijk effect | contextafhankelijk effect |

| Externe factoren | Snelheid | Kwaliteit |
|------------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Werkdruk en caseload | positief effect | negatief effect |
| Beperkte middelen | positief effect | negatief effect |
| Managementstructuren | contextafhankelijk effect | positief effect |
| Publieke verwachtingen | contextafhankelijk effect | contextafhankelijk effect |
| Groepsdynamieken | contextafhankelijk effect | contextafhankelijk effect |
| Politieke en beleidscontext | contextafhankelijk effect | contextafhankelijk effect |

Figuur 1 Wijze waarop interne en externe factoren invloed kunnen hebben op de besluitvaardigheid van medewerkers op basis van de wetenschappelijke literatuur

1.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek was om in kaart te brengen (a) of beslismedewerkers een gebrek aan besluitvaardigheid ervaren; (b) bij welke medewerkers, welk type aanvraag en welke teams een gebrek aan besluitvaardigheid wordt ervaren; (c) bij welke medewerkers, welk type aanvraag en welke teams een hoge mate van besluitvaardigheid wordt ervaren (d) wat de oorzaken zijn van een gebrek aan of hoge mate van besluitvaardigheid en; (e) wat mogelijke manieren zijn om de besluitvaardigheid te verbeteren. Met de resultaten van dit onderzoek kunnen kansrijke verbeterpunten gesignaleerd worden die (indirect) bijdragen aan het verhogen van de productiviteit en kwaliteit. De resultaten van dit onderzoek kunnen onder andere worden gebruikt voor het herinrichten van het curriculum van de opleiding voor reguliere en asiel beslismedewerkers en de herinrichting van het asielproces. Deze inzichten kunnen bijdragen aan het realiseren van de jaardoelen van de IND en de Ambitie 2028 zoals het tijdig en juist beslissen op een verblijfsaanvraag en het verhogen van de productiviteit. Daarnaast kan het bijdragen aan de ambitie van de IND om complexiteit te verminderen, beter met onvermijdelijke complexiteit om te gaan en slimmer te werken.¹¹

1.2 Vraagstelling

In dit onderzoek zijn de volgende vragen beantwoord:

1. Hoe ervaren beslismedewerkers hun eigen besluitvaardigheid?
2. Bij welke medewerkers, welk type aanvraag en welke teams wordt een gebrek aan besluitvaardigheid ervaren?
3. Bij welke medewerkers, welk type aanvraag en welke teams wordt een hoge mate van besluitvaardigheid ervaren?
4. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van het ervaren gebrek aan besluitvaardigheid en op welke momenten in het beslisproces staat dit het nemen van een beslissing vooral in de weg?
5. Welke interventies zijn volgens beslismedewerkers behulpzaam bij het verhogen van hun besluitvaardigheid?

1.3 Reikwijdte

Dit onderzoek gaat over de ervaren besluitvaardigheid, dus het proces van het komen tot een besluit. De daadwerkelijke uitkomst van het besluit (inwilliging of afwijzing) is geen onderwerp van onderzoek geweest. Wel is gebleken dat de (mogelijke) uitkomst van het besluit één van de factoren is die invloed heeft op de ervaren besluitvaardigheid.

Het onderzoek gaat specifiek in op de eigen ervaring en beleving van de medewerkers als het gaat om hun besluitvaardigheid. Er is voornamelijk geen bruikbaar instrument binnen de IND om te onderzoeken hoe besluitvaardig (snelheid dan wel kwaliteit) de medewerkers 'zijn'. Zoals in de inleiding genoemd zijn meerdere trajecten in

ontwikkeling of al in pilotvorm in gebruik die de productiviteit en kwaliteit van besluiten beter meetbaar moeten maken. Op moment van afronding van dit onderzoek zijn deze instrumenten nog niet (volledig) operationeel. Dit onderzoek kan een aanvulling bieden op deze of aanvullende trajecten. Waar mogelijk zijn de eerste ervaringen en resultaten van programma's zoals Samen Slim Sturen wel meegenomen. Tevens is een aanzet gedaan om voor de IND-context een definitie van besluitvaardigheid te geven die zowel de component kwaliteit als productiviteit omvat. Een definitie kan helpen om de ontwikkeling in besluitvaardigheid te meten en te monitoren.

Hoewel het eerdere onderzoek naar complexiteit was beperkt tot de directie A&B, hebben ook andere directies zorgen geuit over de besluitvaardigheid van medewerkers. Ook binnen de directie RVN ervaart (met name het management) een tekort en/of afname van de besluitvaardigheid van haar medewerkers. Het onderhavige besluitvaardigheidsonderzoek richt zich dan ook op beide directies, alsmede de directie Dienstverlening (DV). Gedurende het onderzoek is de scope van het onderzoek aan de hand van de bevindingen ingeperkt. In de eerste fase werd onderzoek gedaan naar alle beslisteams van directies A&B, RVN en DV.

Op basis van de resultaten in de eerste fase en in overleg met de klankbordgroep is besloten om in het tweede deel van het onderzoek in te gaan op vier typen aanvragen bij twee beslisdirecties (respectievelijke A&B en RVN),

¹¹ Staat van de Uitvoering (2024). Staat van de Uitvoering 2024: Doorbreek de status quo. Ministerie van Binnenlandse Zaken

te weten: asiel (spoor 4¹²), asiel nareis¹³, 8 EVRM¹⁴ en Chavez¹⁵. Hiervoor is gekozen omdat beslismedewerkers op dit type aanvragen tot op zekere hoogte een professionele ruimte hebben bij de beslissing op een aanvraag. Het gaat daarmee om verblijfsaanvragen waarbij de beoordeling een afweging van de medewerker vergt.

1.4 Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is allereerst een enquête met gesloten en open vragen uitgezet onder alle beslismedewerkers van de IND. Vervolgens zijn groepsinterviews gehouden met beslismedewerkers met verschillende ervaringsniveaus, senior beslismedewerkers en operationeel managers.

¹² De IND heeft in 2015 een sporenbeleid ontwikkeld om voor verschillende doelgroepen verschillende procedures (sporen) te kunnen gebruiken. In spoor 4 worden alle asielaanvragen behandeld die niet in een ander spoor terecht komen. Binnen dit spoor wordt nadat de aanmeldfase is afgerond en de rust en voorbereidingstermijn (RVT) is verstreken de standaard Algemene Asielprocedure (AA; 6 tot 9 dagen) gevolgd. Indien nader onderzoek volgt, wordt de aanvraag afgedaan in de Verlengde Asielprocedure (VA).

¹³ Een asielstatushouder kan de (huwelijks)partner laten overkomen. Als er kinderen of pleegkinderen zijn, komen die ook in aanmerking. Als de statushouder alleenstaand is en minderjarig (jonger dan 18 jaar), dan kunnen de ouders of broers/zussen nareizen.

¹⁴ Het gaat om een verblijfsvergunning voor het uitoefenen van het privéleven of van familie- of gezinsleven.

¹⁵ Een ouder zonder EU-nationaliteit die een minderjarig Nederlands kind heeft, kan onder bepaalde voorwaarden een Chavez-verblijfsvergunning aanvragen in Nederland. Dit is gebaseerd op het 'Chavez-Vilchez'-arrest, waarbij de ouder moet aantonen dat hij of zij daadwerkelijk zorgt voor het kind en dat het weigeren van een verblijfsvergunning het kind zou dwingen om het EU-grondgebied te verlaten.

Voor dit onderzoek is ook geprobeerd om productiviteitscijfers op aanvraagniveau te achterhalen. Dat was binnen de looptijd van dit onderzoek niet mogelijk. Op operationeel niveau hebben managers wel zicht op de productiviteit van hun medewerkers, maar deze cijfers geven onvoldoende inzicht op werksoort- of aanvraagniveau. De cijfers die in dit kader wel openbaar kunnen worden gemaakt zijn het aantal beslissingen en medewerkers op directieniveau. Een productiviteitsberekening op directieniveau zegt echter weinig over de productiviteit op een bepaald type aanvraag. Daarbij komt dat binnen directies meer medewerkers werkzaam zijn dan enkel beslismedewerkers. Het was daarom niet mogelijk een betrouwbare benadering te maken van de productiviteit per directie door het aantal beslissingen te delen door het aantal medewerkers. Het in kaart brengen van de productiviteitscijfers per werksoort was wel onderdeel van het gelijklopende EY-onderzoek. Deze cijfers waren ten tijde van het onderzoek echter nog niet beschikbaar. Het was in dit onderzoek daarom niet mogelijk om de opgehaalde informatie over de ervaren besluitvaardigheid van (senior) beslismedewerkers af te zetten tegen de productiviteitscijfers. Evenmin was het mogelijk om de observaties en uitspraken omtrent de kwaliteit van beslissingen tegenover kwantificeerbare data af te zetten.

Ten tijde van dit onderzoek wordt binnen de directie A&B de nieuwe zogenoemde inhoudelijke kwaliteitsmeting (voor spoor 4) uitgerold, die de kwaliteit van beslissingen middels vijf pijlers uit het kwaliteitskader meetbaarder

moet maken. In de nabije toekomst wordt deze ook bij andere onderdelen van directie A&B en andere primaire procesdirecties geïntroduceerd. Data hiervan was echter voor afronding van het onderzoek nog niet (openbaar) beschikbaar.

1.4.1 Enquête

In de eerste fase van het onderzoek is een enquête uitgezet om een algemeen inzicht te krijgen in de ervaren besluitvaardigheid en de factoren die hier van invloed op kunnen zijn. De enquête is uitgezet bij IND-medewerkers middels groepsmailadressen¹⁶ bij beslisteam, bij ongeveer 2.000 beslismedewerkers. De enquête bestond uit open en gesloten vragen. De enquête was enkel bedoeld voor de functiegroep beslismedewerkers, waardoor behandelaren die de enquête openen niet konden deelnemen. Zij konden wel aangeven of zij geïnteresseerd waren in het uiteindelijke onderzoeksrapport en/of benaderd konden worden voor eventuele vervolgininterviews. De enquête is door ruim 400 medewerkers uit de functiegroep beslismedewerkers volledig ingevuld. De respons van beslismedewerkers op de enquête is daardoor 20% (400 beslismedewerkers van de 2.000 aangeschrevenen), waarbij er vanuit directie RVN een grotere respons was dan vanuit directie A&B. In [Tabel 1](#) is een overzicht te vinden van het responspercentage bij de verschillende locaties/klantengroepen bij de verschillende directies van de IND. Gezien het beperkte

¹⁶ Bij deze groepsmailadressen werden ook behandelaren benaderd. Deze zitten niet bij de hierna benoemde 2.000 beslismedewerkers.

responspercentage (N<10) bij directie DV worden er geen verdere analyses uitgevoerd voor directie DV.

Beslismedewerkers werden niet verplicht om de vragen te beantwoorden. Zij konden bepaalde vragen overslaan als zij het antwoord niet wensten in te vullen. Deelnemers zijn in de enquête vooraf geïnformeerd dat hun antwoorden (anoniem) konden worden geciteerd in het uiteindelijke rapport.

Directie A&B was ten tijde van het onderzoek verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvragen en nareisaanvragen. De teams van directie A&B worden opgesplitst op basis van de locaties waar de medewerkers werkzaam zijn. Op elke locatie zijn er meerdere teams, aangeduid met een nummer. Vanwege de beperkte (herleidbare) respons, wordt in het onderzoek niet uitgesplitst op teamniveau.

Directie RVN was ten tijde van het onderzoek verantwoordelijk voor een breed scala aan aanvragen op het gebied van economie, het verkrijgen van Nederlanderschap en familie gerelateerde migratie (exclusief nareis). De teams van directie RVN worden opgesplitst in klantgroepen. Klantgroepen zijn ingedeeld op basis van thema/type aanvraag.¹⁷ Vanwege de

¹⁷ Binnen de IND wordt onderscheid gemaakt in EU-aanvragen, Familie & Gezin (F&G), Handhaving, Naturalisatie, Verlengingen, Visa en Zakelijk. Binnen elke klantgroep zijn er meerdere teams, aangeduid met een nummer.

| | Directie | Locatie / klantgroep | Respons |
|---------------------|--------------|-----------------------|------------|
| IND | Directie A&B | Den Bosch | 17% |
| | | Zevenaar | 14% |
| | | Schiphol | 12% |
| | | Ter Apel | 9% |
| | | Leiden | 8% |
| | | Flex | 6% |
| | | Budel | 5% |
| | | Locatie onbekend | 3% |
| | | Totaal A&B | 14% |
| Directie RVN | 2026 | Familie en Gezin | 30% |
| | | EU | 29% |
| | | Zakelijk | 27% |
| | | Naturalisatie | 23% |
| | | Handhaving | 21% |
| | | Verlengingen | 20% |
| | | Klantgroep onbekend | |
| | | Totaal RVN | 29% |
| Directie DV | | Totaal DV | 5% |
| Totaal IND | | | 20% |

Tabel 1 Responspercentage op de enquête per directie, locatie en klantgroep

beperkte (herleidbare) respons, wordt in het onderzoek niet uitgesplitst op teamniveau.

Directie DV heeft één team dat beslist op aanvragen erkend referentschap. Gezien het beperkte responspercentage (N<10) bij directie DV worden er geen verdere analyses uitgevoerd voor directie DV.

Kwantitatieve analyse

De enquêtevragen en het codeboek¹⁸ zijn te vinden in [Bijlage 2](#). Een overzicht van de hercodering en samenvoeging van variabelen is ook te vinden in deze bijlage.

De syntax (analysestappen) van het analyseprogramma SPSS wordt vanwege de omvang niet opgenomen als bijlage, maar is opvraagbaar bij de onderzoekers.

Bij de analyse van de enquête zijn achtereenvolgens de volgende statistische methoden toegepast:

- Beschrijvend: hoe wordt de besluitvaardigheid beoordeeld?
 - Gemiddelden, frequenties en kruistabellen
- Toetsend: hoe hangt een bepaalde factor (onafhankelijke variabele) samen met de

¹⁸ Een codeboek voor kwantitatief onderzoek is een document dat de numerieke codes toewijst aan antwoorden uit enquêtes of vragenlijsten, en definieert wat deze codes betekenen voor elke variabele. Het is essentieel voor consistentie, structuur en reproduceerbaarheid van de data-analyse door alle antwoorden een standaard en begrijpelijke numerieke code te geven.

Kader 1 Uitleg correlatie, significantie en causaliteit

Bij een correlatie wordt de samenhang tussen variabele A en B berekend: als er hoger wordt gescoord op A, wat gebeurt er dan met B? De correlatiecoëfficiënt, weergegeven als ($r=.XXX$) geeft aan óf en hoe sterk de samenhang tussen twee variabelen is. Indien de waarde negatief is, is er een negatieve samenhang tussen de twee variabelen. Hoe dichterbij de (-)1 ligt, hoe sterker de samenhang.

Bij een correlatie is er niet (noodzakelijkerwijs) sprake van causaliteit. A kan tot B leiden en B kan tot A leiden. Enkel bij samenhang met statische gegevens, dus gegevens die niet zomaar veranderen, kan vastgesteld worden welke kant de samenhang op gaat. Denk aan iets als aantal jaren besliservaring. Dat verandert niet door bijvoorbeeld de hoogte van de besluitvaardigheid.

Daarbij kan er soms ook een samenhang zijn, waarbij toeval niet met redelijke waarschijnlijkheid uitgesloten kan worden (niet-significante resultaten), aangemerkt als groter dan een vooraf bepaalde p-waarde). Als een resultaat significant is, kan toeval voor een bepaald percentage worden uitgesloten. Bij een correlatie is er niet (noodzakelijkerwijs) sprake van causaliteit. A kan tot B leiden en B kan tot A leiden. Enkel bij statische gegevens, kan gezegd worden welke kant de samenhang op gaat. Denk aan iets als aantal jaren besliservaring. Dat verandert niet door bijvoorbeeld de hoogte van de besluitvaardigheid.

In de tabellen in de bijlagen wordt aangegeven of een resultaat significant is en bij welke p-waarde, aan de hand van onderstaande legenda:

| | | |
|-----|------------|-------------------------------------|
| *** | $p < 0,01$ | (kans op toeval is kleiner dan 1%) |
| ** | $p < 0,05$ | (kans op toeval is kleiner dan 5%) |
| * | $p < 0,1$ | (kans op toeval is kleiner dan 10%) |

Omdat resultaten die (mogelijk) op toeval berusten, niet betrouwbaar zijn zullen niet-significante resultaten in dit rapport buiten beschouwing worden gelaten. Indien twee variabelen samenhangen, wordt dat één keer beschreven om zo herhaling te voorkomen. Als A samenhangt met B, wordt bij B niet nogmaals beschreven dat B samenhangt met A.

Voorbeeld:

Uit een onderzoek over de lengte en het gewicht van baby's blijkt de volgende correlatiecoëfficiënt:

$$r=0.49^{**}$$

Dit betekent dat er een positieve correlatie is tussen de lengte en het gewicht van baby's: als de lengte toeneemt neemt het gewicht toe of vice versa. Bij deze uitkomst is de kans op toeval van het vinden van een verband kleiner dan 5%. Het gaat hierbij om een correlatie en geen causaal verband: zo kunnen o.a. ook voeding en genen van de ouders van invloed zijn op lengte en gewicht. Lengte (gewicht) alleen bepaalt dus niet het gewicht (lengte) van de baby.

besluitvaardigheid (afhankelijke variabele)?

- Correlaties (zie uitleg hieronder), t-toetsen, Chi2-toetsen, ANOVA-toets
- Verklarend: welke factoren (onafhankelijke variabelen) kunnen gezamenlijk de mate van besluitvaardigheid (afhankelijke variabele) verklaren?
 - Lineaire regressieanalyses

Kwalitatieve analyse

In de enquête waren naast de gesloten vragen voor de kwantitatieve analyse vijftien open vragen opgenomen. In deze open vragen werd de respondenten onder andere gevraagd naar hoe zij omgaan met het spanningsveld tussen snelheid en kwaliteit, de factoren die volgens hen de grootste belemmeringen zijn bij het nemen van een besluit, hoe zij gebruik maken van werkinstructies en informatieberichten en waar zij behoefte aan hebben om snellere en betere besluiten te nemen. De antwoorden uit deze vragen zijn middels MAXQDA gecodeerd, een programma voor kwalitatieve data-analyses. In MAXQDA kunnen onder andere teksten uit interviews en enquêtes worden gecodeerd om patronen, thema's en verbanden in teksten te onderzoeken en te visualiseren.

Bij het coderen van de open antwoorden uit de enquête is gekozen voor een inductief codeerproces. Dat houdt in dat de codes niet vooraf zijn vastgesteld op basis van theorie of bestaande modellen, maar geleidelijk zijn ontwikkeld tijdens het analyseren van het materiaal. Deze aanpak heeft als voordeel dat het de analyse niet beperkt tot

vooraf bedachte kaders, maar juist ruimte laat om nieuwe patronen en inzichten te ontdekken die direct uit de antwoorden van de beslissers komen.

In dit onderzoek zijn in eerste instantie zeer specifieke codes toegekend aan de afzonderlijke tekstfragmenten. Vervolgens zijn deze, waar mogelijk, geclusterd in overkoepelende codes om bredere thema's te vormen en zo bepaalde patronen of veelgenoemde knelpunten en behoeftes te ontdekken. Waar relevant is gekeken of er verschillen zijn in de mate waarin bepaalde codes voorkomen tussen beslissers van RVN en A&B en tussen beslissers en seniorbeslissers.

Dit deel van de analyse is bedoeld om verdiepende en verklarende inzichten te bieden over patronen, knelpunten en behoeftes van beslismedewerkers in het kader van besluitvaardigheid. De quotes en duiding uit deze kwalitatieve analyse moeten echter niet worden gezien als een representatieve weergave van opvattingen of verklaringen omtrent besluitvaardigheid binnen de organisatie.

1.4.2 Groepsinterviews

Na de kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de enquête zijn groepsinterviews gehouden met medewerkers die betrokken zijn bij aanvragen m.b.t. asiel spoor 4 (directie A&B), asiel nareis (op het moment van onderzoek directie A&B), 8 EVRM (directie RVN) of Chavez (directie RVN). In totaal zijn 18 groepsinterviews gehouden

met meer dan 50 respondenten. Er is inhoudelijke saturatie¹⁹ bereikt.

Een deel van de respondenten is benaderd via de enquête waarin zij aan konden geven beschikbaar te zijn voor een vervolginterview. De groep is vervolgens aangevuld met medewerkers die na een oproep van hun operationeel managers aangaven mee te willen doen met dit onderzoek.

De groepen werden zoveel mogelijk ingedeeld op type aanvraag, besliservaring (0-2 jaar, >2 jaar) en functie (behandelaar, beslismedewerker, senior beslismedewerker en operationeel manager).

De groepsinterviews waren semigestructureerd aan de hand van een topiclijst. Op de topiclijst stonden de volgende onderwerpen: ervaren besluitvaardigheid (snelheid, kwaliteit), factoren die samenhangen met besluitvaardigheid (factoren uit literatuur en enquête), behoeftes van medewerkers om besluitvaardiger te worden en/of te leren omgaan met complexiteit (op verschillende niveaus). Na afloop van elk groepsinterview is een vrijwel woordelijk gespreksverslag naar de respondenten gestuurd ter controle. De deelnemers zijn voorafgaand aan de interviews ervan op de hoogte

¹⁹ Dit is een term in het kwalitatieve onderzoeksproces. Op het moment dat bepaalde antwoorden herhalend worden en geen nieuwe inzichten meer opleveren is er sprake van saturatie. Er zijn dan voldoende gegevens verzameld om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

gesteld dat hun antwoorden mogelijk (anoniem) in het uiteindelijke rapport konden worden verwerkt. Herleidbare informatie in citaten, zoals de locatie waar iemand werkt, zijn in het rapport weggelaten. Om mogelijke herleidbaarheid te voorkomen is ook het type aanvraag dat medewerkers behandelen weggelaten. Enkel de functie (beslismedewerker/senior beslismedewerker/ operationeel manager), eventuele ervaringsgraad (nog niet tekenbevoegd/net tekenbevoegd/beslismedewerker/ ervaren beslismedewerker (vanaf 5 jaar werkervaring)), en directie (A&B voor medewerkers op asiel spoor 4 en nareis²⁰, en RVN voor medewerkers op 8 EVRM en Chavez) zijn toegevoegd. Gezien het beperkte aantal operationeel managers is van deze deelnemers ook de directie weggelaten omwille van de anonimiteit.

De gespreksverslagen zijn, net als de open antwoorden op de enquête, geanalyseerd met MAXQDA. Hierbij is gebruik gemaakt van deductief en inductief coderen, omdat de eerste fase van het onderzoek al bepaalde inzichten en codes had opgeleverd.

1.5 Begeleidingscommissie

Dit onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie met daarin vertegenwoordigers van verschillende directies van de IND.

²⁰ Op het moment van onderzoek vielen medewerkers nareis nog onder de directie A&B.

IND:

- Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)
- Directie A&B
- Directie RVN

Daarnaast hebben twee externe experts deelgenomen aan de begeleidingscommissie:

- Hoogleraar beslistkunde
- Gedragkundige ministerie Justitie & Veiligheid (J&V)

1.6 Opbouw van het rapport

In [hoofdstuk 2](#) is de ervaren besluitvaardigheid in kaart gebracht. Belangrijk om te vermelden is dat dit besluitvaardigheidsonderzoek uitgaat van de ervaren besluitvaardigheid van de beslismedewerkers. Er is niet onderzocht in hoeverre de medewerkers besluitvaardig 'zijn', daar is andersoortig(e) onderzoek(sdata) voor nodig die vooralsnog niet volledig beschikbaar is binnen de organisatie. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de manier waarop beslismedewerkers invulling geven aan de aan hen toegekende professionele ruimte.

In hoofdstuk [4](#), [5](#), [6](#) wordt ingegaan op de factoren die het nemen van besluiten in de weg (kunnen) staan. Dat zijn factoren die zowel een positieve als een negatieve impact kunnen hebben op de besluitvaardigheid van medewerkers. Hiervoor is geput uit de input die is opgehaald uit de enquête en groepsinterviews. In het rapport is een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën

factoren: persoonsgebonden factoren ([hoofdstuk 4](#)), organisatorische factoren die binnen de handelingsfeer van de IND liggen ([hoofdstuk 5](#)) en factoren die (grotendeels) buiten de handelingsfeer van de IND liggen ([hoofdstuk 6](#)). Per factor is eerst beschreven hoe deze factor volgens de wetenschappelijke literatuur samenhangt met besluitvaardigheid. Daarna wordt beschreven of deze samenhang is gevonden in de IND-context en hoe deze factoren in de IND-context samenhangen met de ervaren besluitvaardigheid en andere factoren onderling.

In [hoofdstuk 7](#) worden de copingmechanismen beschreven die beslismedewerkers gebruiken om om te gaan met de (radicale) onzekerheid bij het nemen van besluiten. In [hoofdstuk 8](#) wordt ingegaan op de in dit onderzoek geïdentificeerde behoeftes en best practices om de besluitvaardigheid te verhogen. Tot slot worden in [hoofdstuk 9](#) de conclusies en handelingsperspectieven behandeld. In [Bijlage 1](#) staan de tabellen, in [Bijlage 2](#) de enquêtevragen en het kwantitatieve codeboek, in [Bijlage 3](#) het kwalitatieve codeboek en in [Bijlage 4](#) wordt de statistische verklarende analyse beschreven. In [Bijlage 5](#) wordt de internationale vergelijkende analyse over herstel verzuim beschreven. Tekst weergegeven in deze stijl bevat een link naar de betreffende locatie.

Voor de leesbaarheid en toegankelijkheid van de tekst is ervoor gekozen om tabellen in de bijlage te plaatsen, beschrijvende statistieken vooral woordelijk weer te geven en enkel statistisch significante verbanden en verschillen te duiden.

2 De ervaren besluitvaardigheid

2 De ervaren besluitvaardigheid

Kernbevindingen

Uit de enquête blijkt dat medewerkers hun eigen besluitvaardigheid relatief hoog beoordelen. Beslismedewerkers beoordelen daarbij hun eigen daadkracht/snelheid lager dan de kwaliteit van hun besluitvorming. Deze algemene hoge beoordeling van de eigen besluitvaardigheid komt niet geheel overeen met de observaties van de geïnterviewde operationeel managers en senior beslismedewerkers, met name wat betreft de snelheid.

Uit de open vragen en de interviews blijkt dat bij een grote groep beslissers een (sterke) overtuiging heerst dat kwaliteit van besluiten belangrijker is dan snelheid. Een kleinere, maar evengoed aanzienlijke, groep gaf tijdens de enquête en groepsinterviews aan juist nadrukkelijk een focus te hebben op snelheid. Duidelijk is dat medewerkers een spanning ervaren tussen snelheid en kwaliteit. Medewerkers hebben vaak het gevoel het één of het ander te moeten prioriteren, alsof het een tegenstelling is. Hoewel snelheid ten koste kán gaan van kwaliteit, blijkt uit ervaringen van medewerkers én de literatuur dat dit lang niet altijd het geval hoeft te zijn.

Snelheid en kwaliteit zijn beide onderdeel van de besluitvorming én zijn onderling samenhangend. Medewerkers worstelen hier echter wel mee.

Medewerkers die de prioriteit geven aan kwaliteit, zeggen dit onder andere te doen omdat het hen zo is aangeleerd, ze recht willen doen aan de positie van de aanvrager, ze perfectionistisch zijn of bang om fouten te maken, of dat ze moeilijk een inschatting kunnen maken van wat goed genoeg is.

Medewerkers die de prioriteit geven aan snelheid zeggen dit onder andere te doen omdat zij snelheid als onderdeel van kwaliteit zien, er door hun manager/begeleider wordt aangestuurd op productiviteit, zij vinden dat de aanvrager het recht heeft op een snel besluit en zij druk voelen door de grote achterstanden of dwangsommen.

Dit hoofdstuk gaat in op de ervaren besluitvaardigheid van IND-medewerkers. Daarbij gaat de eerste paragraaf in op het algemene IND-beeld. Ook is onderzocht in hoeverre de antwoorden op de stellingen met elkaar samenhangen. Over het algemeen hangen de antwoorden op stellingen/vragen rondom daadkracht, snelheid en kwaliteit onderling samen. Er is een aantal uitzonderingen, die te vinden zijn in [Bijlage 1](#). In de tweede paragraaf is de besluitvaardigheid uitgezet naar type medewerker en IND-onderdelen.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste drie deelvragen (zie [paragraaf 1.2](#)).

2.1 De ervaren besluitvaardigheid bij de IND in het algemeen

In de enquête is onderzocht hoe beslismedewerkers hun eigen besluitvaardigheid ervaren aan de hand van verschillende vragen en stellingen. In [Tabel 2](#) is een overzicht te vinden van de definities van de onderzochte variabelen die gaan over besluitvaardigheid. Enkele variabelen in onderstaande tabel zijn gecreëerd op basis van meerdere stellingen uit de enquête (zie [Bijlage 2](#)). Na de tabel wordt eerst toegelicht hoe de beslismedewerkers hun eigen besluitvaardigheid ervaren (eerste zes variabelen), daarna wordt ingegaan op de mate waarin gestreefd wordt naar het behalen van de termijnen (zevende variabele). In de laatste alinea wordt ingegaan op de manier waarop beslismedewerkers omgaan in het geval van onzekerheid (achtste en negende variabele). Uit de enquête blijkt dat eigen besluitvaardigheid

| Variabele | Definitie |
|---|---|
| Rapportcijfer kwaliteit | De mate waarin medewerker vertrouwen heeft in de kwaliteit van de eigen besluitvorming |
| Rapportcijfer daadkracht | De mate waarin medewerker zichzelf daadkrachtig vindt bij het nemen van een besluit |
| Rapportcijfer besluitvaardigheid | |
| Categorisering besluitvaardigheid | Rapportcijfer besluitvaardigheid gecategoriseerd in lage (<7,0) en hoge (>7,5) besluitvaardigheid. |
| Besluitvaardigheid in de zin van snelheid | Snelheid belangrijker dan ophelderen onvolledige of tegenstrijdige informatie |
| Besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit | Volledigheid, navolgbaarheid en onderbouwing van het besluit belangrijker dan snelheid |
| Streven behalen termijnen | De mate waarin medewerker ernaar streeft om te beslissen voor het verstrijken van de (wettelijke of streef) termijn |
| Alsnog direct een besluit | In geval van onzekerheid – alsnog direct een besluit zonder verdere acties te ondernemen |
| Uitstellen besluit | In geval van onzekerheid – besluit uitstellen tot ander moment zonder verdere acties te ondernemen |

Tabel 2 Definities van variabelen over besluitvaardigheid

(in rapportcijfer) relatief hoog wordt beoordeeld (met een gemiddeld rapportcijfer van 8,0 (zie [Tabel 6](#))). Medewerkers beoordeelden hun eigen snelheid iets lager dan de kwaliteit van hun besluitvorming. Deze algemene hoge beoordeling van de eigen besluitvaardigheid komt niet geheel overeen met de observaties van de geïnterviewde operationeel managers en senior beslismedewerkers, met name wat betreft de snelheid. Naar hun mening is een minderheid van de beslismedewerkers voldoende besluitvaardig, en zouden met name nieuwe medewerkers veel moeite hebben met het kordaat en tijdig nemen van besluiten (zie onder andere paragrafen [4.2.3](#) en [7.6](#)). Er is binnen de organisatie nog geen kwantitatief meetinstrument dat de beoordeling van de besluitvaardigheid door medewerkers, operationeel managers en senior beslismedewerkers kan bevestigen dan wel ontkrachten. Inhoudelijke kwaliteitsmetingen zijn wel in ontwikkeling en ook productiviteitsinzichten worden steeds beter.

Medewerkers oordeelden gemiddeld genomen relatief neutraal over de mate waarop zij streven naar het beslissen voor het verstrijken van de (wettelijke of streef) termijn. Daarin is wel een relatief grote spreiding waar te nemen tussen de respondenten (hoge standaarddeviatie): een groot deel heeft laag geantwoord, een ander groot deel juist hoog (voor onderscheid in medewerkers en IND-onderdelen, zie [paragraaf 2.2](#)).

Medewerkers is gevraagd wat zij doen in het geval zij zich nog niet zeker voelen over hun besluit. Het kan

dan gaan om aanvullend horen, aanvullend onderzoek instellen of overleggen met collega's (zie [paragraaf 2.3](#)). Het kan echter ook betekenen dat zij geen verdere acties ondernemen en – ondanks de onzekerheid – alsnog direct een besluit nemen. Of dat zij – vanwege de onzekerheid – de besluitvorming uitstellen. Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers die – ondanks een gevoel van onzekerheid – alsnog direct een besluit nemen ook meer geneigd zijn om – bij dat gevoel van onzekerheid – het besluit uit te stellen. Dit lijkt in eerste instantie tegenstrijdig (direct een besluit nemen én uitstellen). Dit kan echter verklaard worden doordat het in beide gevallen gaat om een (gebrek aan) handeling, zonder eerst andere acties te ondernemen, zoals aanvullend onderzoek, horen of intercollegiaal overleg. Dit (gebrek aan) handelen zonder andere acties hangt onderling samen omdat het gaat om een bepaald type medewerker dat bij een gevoel van onzekerheid geen andere acties onderneemt. Het is gebleken dat het gaat om (1) (junior) medewerkers (2) met minder besliservaring die (3) meer moeite hebben met/geen ruimte voelen voor het raadplegen van collega's of intercollegiaal overleg niet als positief ervaren.

2.2 De ervaren besluitvaardigheid bij de verschillende IND-onderdelen en IND medewerkers

Hieronder wordt de ervaren besluitvaardigheid uitgesplitst naar verschillende IND-onderdelen (directie, klangroepen, locaties en type aanvraag) en IND-medewerkers (besliservaring, senioriteit en opleidingsniveau). In hoeverre de copingsmechanismen verschillen tussen de

IND-onderdelen en IND-medewerkers wordt beschreven in [hoofdstuk 7](#). Om herhaling te voorkomen, wordt dat hier niet behandeld.

2.2.1 Directie, klantgroepen, locaties en type aanvraag

Deze paragraaf gaat in op de ervaren besluitvaardigheid voor de verschillende IND-onderdelen. De IND bestaat uit verschillende directies, waarvan er drie beslissingen nemen op aanvragen.

Ruim een derde van de respondenten heeft niet ingevuld in welk team zij werkzaam zijn, waardoor directie, klantgroep en locatie niet altijd goed te achterhalen was. Op basis van andere antwoorden (type aanvraag of open antwoorden) bleek echter wel bij welke directie medewerkers werkzaam zijn. Op die manier kon zonder gedetailleerde informatie over het team, wel de directie worden gebruikt in de analyse van de enquêteresultaten. De klantgroep bij RVN kon voor ruim 50% achterhaald worden. De locatie kon slechts voor een derde achterhaald worden. Daarna zijn clusters gemaakt per directie, klantgroep, locatie en type aanvraag. In [Tabel 3](#) is een overzicht te vinden van de definities van de variabelen die gaan over de verschillende IND-onderdelen.

Directie

Beslismedewerkers van directie A&B beoordeelden de eigen besluitvaardigheid significant lager dan beslismedewerkers van directie RVN (zie [Tabel 8](#) en [Tabel 9](#)). Ook blijkt dat beslismedewerkers van de directie A&B er minder naar streven om te beslissen voor het

| Variabele | Definitie |
|-------------------------|--|
| Directie | Uitsplitsing naar directie A&B en directie RVN. Directie DV is door een beperkte respons op de enquête (<10 medewerkers) niet meegenomen in de verdere analyse van dit onderzoek. |
| Klantgroep RVN | Uitsplitsing naar de verschillende klantgroepen van RVN (EU en Visa, Familie & Gezin (F&G), Naturalisatie, Verlengingen, Handhaving en Zakelijk |
| Locaties A&B | Uitsplitsing naar de volgende locaties: Den Bosch, Flex, Leiden, Schiphol, Ter Apel, Zevenaar en Zwolle |
| Type aanvragen | Uitsplitsing naar Asiel, AMV, Dublin, Zijnstroom, Nareis, F&G (verdere uitsplitsing was niet mogelijk), Handhaving, EU Chavez, EU overig, Visumbezwaar, Arbeid, Kennis en Talent, Zoekjaar en studie, Verlengingen, Medisch, art. 64 |

Tabel 3 Definities van variabelen over verschillende IND-onderdelen

verstrijken van de (wettelijke of streef)termijn ten opzichte van medewerkers van directie RVN (zie [Tabel 9](#)). Dit kan mogelijk verklaard worden doordat bij directie A&B beslismedewerkers vaker zaken krijgen waarbij de wettelijke beslistermijn al is overschreden, waardoor zij daar ook niet meer zorg voor hoeven te dragen. Op basis van de enquêteresultaten kan geen onderscheid worden gemaakt in de mate waarin gestreefd wordt naar het behalen van de wettelijke termijnen of het behalen van de streeftermijnen.

Klantgroepen RVN

Tussen de klantgroepen bij RVN is geen verschil in besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit. Wel is er een klein verschil gevonden tussen enkele klantgroepen in ervaren besluitvaardigheid in de zin van snelheid (zie [Tabel 10](#) voor inzicht in welke klantgroepen verschillen). Dit verschil kan mogelijk worden verklaard door het verschil in beoordelingskader: inhoudelijke belangenafweging vs. concrete verblijfsvoorwaarden.

Locaties A&B

Tussen de verschillende A&B-locaties is voor slechts twee locaties een verschil in ervaren besluitvaardigheid gevonden (zie [Tabel 11](#)). Er is hier geen eenduidige verklaring voor gevonden.

Type aanvraag

Ook zijn alle typen aanvragen binnen de IND met elkaar vergeleken. Er is voor enkele aanvraagtypen een verschil gevonden in de ervaren besluitvaardigheid (zie [Tabel 12](#)), hier kon geen eenduidige verklaring voor gevonden worden. Hierna worden de verschillen beschreven die gevonden zijn. Aanvraagtypen die hierna niet benoemd worden, laten dus geen verschil zien met andere typen aanvragen. Beslismedewerkers die beslissen op asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV-zaken) ervaren een lagere besluitvaardigheid (op kwaliteit en snelheid) dan beslismedewerkers die beslissen op Familie- & Gezinzaken (F&G-zaken) of visumbezwaarzaken.

Ook in het streven naar het behalen van de (wettelijke of streef)termijn is er een verschil in type aanvraag: beslismedewerkers die op naturalisatieverzoeken beslissen én medewerkers die op arbeidsgelateerde aanvragen beslissen, streven over het algemeen meer naar het behalen van de termijn dan medewerkers die beslissen op asiel-, AMV-, Chavez- of F&G-zaken.

2.2.2 Medewerker

Deze paragraaf gaat in op de ervaren besluitvaardigheid

| Variabele | Definitie |
|-------------------------------|--|
| Recente besliservaring | Het aantal jaar besliservaring op het type aanvraag dat de beslismedewerker ook op het moment van het invullen van de enquête afdoet. Indien minder dan één jaar, dan 0 jaar ervaring. |
| Eerdere besliservaring | Het aantal jaar besliservaring dat de beslismedewerker heeft vóór de recente besliservaring. Indien minder dan één jaar, dan 0 jaar ervaring. |
| Totale besliservaring | Het totaal aantal jaar besliservaring dat de beslismedewerker heeft (recent en eerder bij elkaar opgeteld). Indien minder dan één jaar, dan 0 jaar ervaring. |
| Senioriteit | Medewerkers in de schaal 11 en hoger vallen in de categorie senior. Medewerkers in schaal 10 en lager vallen in de categorie junior |
| Opleidingsniveau | Het hoogst afgeronde opleidingsniveau in categorieën (middelbare school, mbo4, hbo en wo) wordt in dit onderzoek gebruikt als proxy voor intelligentie. |

Tabel 4 Definitie van variabelen over type IND-medewerker.

voor de verschillende typen beslismedewerkers. Daarbij is een onderscheid gemaakt in besliservaring, senioriteit en opleidingsniveau. In [Tabel 4](#) is een overzicht te vinden van de definities van de variabelen die gaan over de IND-beslismedewerker.

Ervaring

Beslismedewerkers met meer besliservaring beoordeelden de eigen besluitvaardigheid hoger en zijn meer geneigd om te streven naar het beslissen voor de (wettelijke of streef)termijn. Ook zeiden zij meer geneigd te zijn om bij een gevoel van onzekerheid alsnog direct een besluit

te nemen en zeiden zij minder geneigd te zijn om het besluit uit te stellen (zie [Tabel 14](#)). De kwalitatieve duiding over de manier waarop besliservaring doorwerkt in besluitvaardigheid, wordt beschreven in [paragraaf 4.1](#).

Senioriteit

Deze alinea gaat in op de relatie tussen senioriteit en de ervaren besluitvaardigheid. Hierbij is enkel gekeken naar de functie en niet naar het aantal jaar ervaring. Voor een inzicht in de interactie van deze variabelen wordt verwezen naar [Bijlage 4](#).

Senior beslismedewerkers beoordeelden de eigen besluitvaardigheid hoger dan andere beslismedewerkers (zie [Tabel 15](#) en [Tabel 16](#)). Dat senioren een hoger rapportcijfer gaven aan hun besluitvaardigheid dan andere beslismedewerkers, komt met name door een verschil in snelheid en in mindere mate door een verschil in zelf beoordeelde kwaliteit. Senioren blijken – bij een gevoel van onzekerheid – meer geneigd om alsnog een besluit te nemen en minder geneigd om besluiten uit te stellen.

Opleidingsniveau

Er blijkt vrijwel geen verschil te zijn in besluitvaardigheid tussen de verschillende categorieën opleidingsniveaus. Wat wel opvalt is dat beslismedewerkers met een WO-opleiding er minder voor zeggen te zorgen dat zij beslissen voor het verstrijken van de (wettelijke of streef) termijn dan medewerkers met een ander opleidingsniveau. Daarnaast blijkt dat beslismedewerkers met een WO-opleiding meer geneigd zeggen te zijn om – bij een

gevoel van onzekerheid – hun besluit uit te stellen dan beslismedewerkers met een ander opleidingsniveau. Dit kan mogelijk worden verklaard doordat medewerkers met een WO-opleiding vaker beslissen op aanvragen waar de wettelijke beslistermijn al is verstreken en/of waar een inhoudelijke belangenafweging gemaakt moet worden. De kwalitatieve duiding over de manier waarop het opleidingsniveau doorwerkt in besluitvaardigheid, wordt beschreven in [paragraaf 4.5](#).

2.3 De ervaren spanning tussen snelheid of kwaliteit

Dikwijls wordt aangenomen dat verhoging van de productiviteit leidt tot kwaliteitsverlies. Wanneer ergens minder tijd en middelen beschikbaar voor worden gesteld, neemt het risico op suboptimale of overhaaste beslissingen immers toe. Dit spanningsveld tussen kwaliteit en snelheid is in de wetenschappelijke literatuur – en dan met name de bedrijfskunde – veelvuldig onderzocht.²¹ Het werk Street-Level Bureaucrats van Michael Lipsky laat zien dat ook bij uitvoeringsambtenaren hogere werkdruk kan leiden tot copingsmechanismen en generalistischere besluitvorming.²² Recente publicaties bestrijden echter dat de kwaliteit van besluiten of dienstverlening per definitie achteruitgaat bij een verhoging van de productiviteit. Zo concludeert een onderzoek van IPSE Studies uit

21 Kostami, Rajagopalan (2013). *Speed–Quality Trade-Offs in a Dynamic Model*. *Manufacturing & Service Operations Management* 16(1):104–118

22 Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

2023 naar productiviteit en kwaliteit bij Nederlandse uitvoeringsorganisaties dat een toename van de productiviteit niet ten koste hoeft te gaan van de kwaliteit én dat productiviteits- en kwaliteitsstijgingen zelfs goed hand in hand kunnen gaan. In deze studie wordt de veronderstelde afruil tussen kwaliteit en productiviteit een ‘hardnekkig misverstand’ genoemd, dat volgens het onderzoek de deur openzet voor ondoelmatig gedrag en onnodige kosten.²³ Daartegenover staat dat de verhoogde werkdruk bij de IND volgens een andere publicatie van hetzelfde onderzoeksbureau mogelijk wel tot (licht) kwaliteitsverlies van asielbeslissingen kan leiden. Daarin wordt enerzijds vastgesteld dat de IND tussen 2020 en 2023 een forse productiviteitsgroei heeft doorgemaakt door een toename van het aantal behandelde asiel- en reguliere aanvragen, zonder significante kostentoeename (gecorrigeerd voor inflatie) én ‘over het geheel genomen’ zonder in te boeten op de kwaliteit van de dienstverlening. Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat de sterke stijging van het aantal asielaanvragen in deze periode de kwaliteit van IND-beslissingen mogelijk onder druk heeft gezet. Daarbij wordt gewezen op de afname van het aandeel asielbeslissingen dat tussen 2020 en 2021 standhield bij de rechter (van 90 naar 84 procent). In deze periode nam ook het aandeel asielaanvragen dat binnen de wettelijke streeftermijn werd afgehandeld licht af.²⁴

23 Blank, J. (2023). *Overheidsbeleid lijdt aan het Münchhausen ‘by proxy’ syndroom. Hoe de Nederlandse overheid al veertig jaar de ziekte van Baumol in de publieke dienstverlening aanwakkert*. IPSE Studies.

24 TiU-dashboard. (2023) *Nieuwe cijfers over de productiviteit van de uitvoeringspraktijk: sterke productiviteitsgroei bij Immigratie- en*

Middels de enquête en interviews is in dit onderzoek getracht in beeld te brengen wat de opvattingen en ervaringen zijn binnen de IND over de ervaren werkdruk en de ervaren spanning tussen snelheid en kwaliteit van dienstverlening.

Kwantitatieve analyse enquête

In de enquête is beslismedewerkers gevraagd in hoeverre zij spanning ervaren tussen snelheid en kwaliteit bij het nemen van een beslissing. In totaal gaven de respondenten gemiddeld aan een redelijke mate van spanning te ervaren (3,5/5; zie [Tabel 18](#) en [Tabel 20](#)). Er was een relatief grote spreiding in de antwoorden, dat betekent dat er relatief veel verschillen zijn tussen medewerkers over de mate waarin zij deze spanning ervaren. Wel kwam eenduidig naar voren dat veel medewerkers het gevoel hebben te moeten kiezen voor het één of het ander, alsof het een tegenstelling is.

Er zijn in het onderzoek verschillende verklaringen gevonden voor de verschillen. Een hogere mate van ervaren spanning houdt verband met een lagere ervaren besluitvaardigheid (met name snelheid) van beslismedewerkers. De mate waarin spanning wordt ervaren hangt samen met een aantal factoren. De ervaren spanning tussen snelheid en kwaliteit was lager naarmate men meer besliservaring heeft en/of senior is. De ervaren spanning was hoger bij A&B dan bij RVN en hoger bij

Naturalisatiedienst in 2021. IPSE Studies. Geraadpleegd via: [Nieuwe cijfers over de productiviteit van de uitvoeringspraktijk: - IPSE Studies](#)

mensen met een WO-opleidingsniveau. Dit kan mogelijk worden verklaard doordat bij A&B-aanvragen altijd een weging gemaakt moet worden en een diffuse situatie moet worden gewaardeerd. Mogelijk is dat WO-opgeleide medewerkers vaker op aanvragen beslissen waarbij een weging noodzakelijk is.

Kwalitatieve analyse enquête en interviews

Uit de open vragen en de groepsinterviews blijkt dat IND-beslismedewerkers zeer verschillende opvattingen hebben over hoe om te gaan met de spanning tussen snelheid en kwaliteit. Daarbij verschillen de meningen niet alleen over de vraag of men spanning ervaart, maar over wat volgens medewerkers belangrijker is bij het besliswerk: kwaliteit of snelheid.

Afhankelijk van het antwoord dat beslismedewerkers gaven op de gesloten vraag over spanning tussen snelheid en kwaliteit werden zij doorverwezen naar de vraag waarom zij wel/geen spanning ervaren tussen kwaliteit en snelheid. Medewerkers lichtten vervolgens dikwijls toe waarom zij snelheid dan wel kwaliteit belangrijker achtten, of hoe zij hier een balans in vonden en dus geen spanning ervaren. Tientallen respondenten gaven in de enquête aan hoe zij met deze spanning omgaan. Ook medewerkers die aangaven geen spanning te ervaren rapporteerden bepaalde copingmechanismen. Deze antwoorden worden verder behandeld in [hoofdstuk 7](#).

Uit de open vragen van de enquête blijkt dat bij een grote groep beslissers een (sterke) overtuiging heerst dat kwaliteit van besluiten belangrijker is dan

snelheid. Ook tijdens de groepsinterviews spraken veel beslismedewerkers een voorkeur uit voor kwaliteit boven snelheid. Een kleinere, maar evengoed aanzienlijke, groep gaf tijdens de enquête en groepsinterviews aan juist nadrukkelijk een focus te hebben op snelheid. Gezien de beperkte(re) aantallen op de open antwoorden kan hier geen (statistisch) onderscheid worden gemaakt in type aanvraag of type medewerker.

Er zijn verschillende verklaringen genoemd voor deze uiteenlopende visies tussen beslismedewerkers. Medewerkers die de prioriteit zeiden te geven aan kwaliteit, gaven hiervoor verschillende redenen. De meest genoemde redenen zijn: 1) dat het hen zo is aangeleerd; 2) beslismedewerkers recht willen doen aan de positie van de aanvrager; 3) beslismedewerkers naar eigen zeggen perfectionistisch zijn; 4) beslismedewerkers bang zijn om fouten te maken; 5) beslismedewerkers zeggen te hebben ervaren dat ‘een zesje’ geen standhoudt bij de rechter; 6) beslissers van mening zijn dat een zorgvuldig besluit tijd bespaart bij bezwaar; 7) beslismedewerkers moeilijk een inschatting kunnen maken van wat goed genoeg is; 8) beslismedewerkers bang zijn voor het oordeel van een collega bij een fout.

Zo zei een A&B-beslismedewerker:

“ Ik kies ervoor om meer prioriteit te geven aan kwaliteit, juistheid en betrouwbaarheid van mijn besluiten. Als dat wat langer duurt, dan is dat zo. Door mijn ervaring van 30 jaar bij Asiel kan ik die prioritering maken en voel ik daar geen spanning bij.

Bron: enquête, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Een eveneens ervaren beslismedewerker zei tijdens een interview:

“ Kwaliteit is zeker belangrijker. Als je een flutbeschikking schrijft dan krijg je hem terug in zijn stroom²⁵. Dan gaat ie naar de rechtbank. Dan moet je hetzelfde bezwaar meerdere keren gaan beoordelen. Dat kost extra tijd. Dan kun je beter in eerste instantie een volledige beschikking schrijven.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

²⁵ Dit betreffen zaken die na grondverklaring in beroep of na intrekking door IND/JZ terugkomen bij de beslisdirecties.

Medewerkers die andersom aangaven snelheid te prioriteren, gaven hier verschillende redenen voor. De meest voorkomende redenen zijn: 1) dat zij snelheid als onderdeel van kwaliteit zien; 2) dat door hun manager/begeleider wordt aangestuurd op productie; 3) dat zij (zelf)vertrouwen voelen in hun besluiten; 4) dat zij vinden dat de aanvrager het recht heeft op een snel besluit en 5) dat zij druk voelen door de grote achterstanden of dwangsommen.

“ Ik heb het idee dat mensen zichzelf soms heel veel opleggen. Ik heb sommige collega's die tot 7 uur doorwerken om een beschikking perfect te krijgen. Ik denk: het is 5 uur, ik rond af. Dat is voor de klant ook fijner. Die zit er ook op te wachten, het oordeel verandert toch niet.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

In de enquête gaf een A&B-beslismedewerker aan door de dwangsommen toch de knoop door te hakken:

“ Uiteindelijk geef ik toch de voorkeur aan kwaliteit en laat het vaak een dagje liggen om een en ander nog een keer goed na te kijken, maar met dwangsommen van 100 of 200 euro per dag vind ik dat toch wel zonde van het geld en beslis ik alsnog.

Bron: enquête, directie A&B, ervaren beslismedewerker

De prioritering van snelheid of kwaliteit lijkt, gebaseerd op de analyse van de enquête en interviews, voort te komen uit een combinatie van persoonlijke factoren, organisatorische en werk-culturele oorzaken en externe factoren. Op welke manier deze factoren samenhangen met besluitvaardigheid wordt in de volgende hoofdstukken behandeld.

3 Gebruik van de professionele ruimte in relatie tot besluitvaardigheid

3 Gebruik van de professionele ruimte in relatie tot besluitvaardigheid

Kernbevindingen

Hoewel het werk van beslismedewerkers wordt ingekaderd en gevormd door wet- en regelgeving en (interne) beleidskaders, hebben beslismedewerkers een zekere mate van **professionele ruimte**. Daarbij spelen ook de manier van aansturing vanuit de organisatie, informele normen op de werkvloer, persoonlijke factoren, ervaringen en overtuigingen een rol.

De manier waarop beslismedewerkers omgaan met hun professionele ruimte heeft zowel impact op de (motivering van) het besluit, als op alle tussenliggende processtappen die leiden tot de besluitvorming. De professionele ruimte zorgt ervoor dat men maatwerk kan leveren, maar vormt tegelijkertijd de basis voor het verschijnsel dat medewerkers hun werk en beslissingen in hoge mate naar eigen inzicht kunnen invullen. Dat kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor de daadkracht en voor de kwaliteit van de besluiten.

Uit het onderzoek blijkt dat de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de professionele ruimte een spectrum is met aan de uiteinden de **'rekkelijken'** en de

'preciezen'. De 'preciezen' gebruiken hun professionele ruimte om een besluit 'dicht te timmeren' of 'dicht te kitten', zodat er geen 'speld tussen te krijgen is'. De 'rekkelijken' daarentegen zijn geneigd om vanwege uiteenlopende redenen meer waarde te hechten aan snelheid.

De professionele ruimte is een belangrijk onderdeel van het werk van IND- beslismedewerkers. Hoe zij omgaan met de professionele ruimte en welke keuzes zij daarbinnen maken heeft impact op hun besluitvaardigheid. Beslismedewerkers bepalen immers in hoge mate zelf hoe zij informatie verzamelen, welke waarde zij toekennen aan de informatie die zij verzamelen en welke beslissing ze uiteindelijk nemen.

Dit betekent niet dat beslismedewerkers totale vrijheid genieten om eigen invulling te geven aan hun besluitvorming. De professionele ruimte wordt ten eerste ingekaderd door wet- en regelgeving en (interne) beleidskaders. Daarnaast worden de kaders vormgegeven door de wijze waarop beslismedewerkers worden aangestuurd, door de instructies die zij ontvangen, door de organisatie waarin ze werken én door informele normen (teamdynamieken) op de werkvloer. Deze professionele ruimte heeft als gevolg dat de besluitvaardigheid van IND-beslismedewerkers behalve door regelgeving, ook sterk kan worden beïnvloed door onder andere persoonlijke opvattingen, ervaringen en overtuigingen.

De manier waarop beslismedewerkers omgaan met hun professionele ruimte heeft niet alleen impact op (de onderbouwing van) het besluit, maar ook op alle stappen die leiden tot de besluitvorming. Zo kunnen beslismedewerkers er naar eigen invulling voor kiezen

(extra) herstel verzuim²⁶ te bieden of een gehoor of onderzoek te initiëren. IND-beslismedewerkers kunnen hierdoor verschillende beslisstijlen ontwikkelen, met mogelijke gevolgen voor de snelheid en kwaliteit van besluiten. Biedt een beslismedewerker bijvoorbeeld alleen herstel verzuim als zonder een bepaald document geen besluit kan worden genomen, of doet diegene dat ook als die (vrijwel) zeker weet dat het missende document de beslissing niet zal veranderen? Wil een beslismedewerker elk detail uitgevraagd hebben in een extra gehoor, of tracht diegene een beslissing te nemen met de beschikbare informatie? Maar ook: tracht een medewerker direct zodra alle informatie binnen is een beschikking te schrijven, of neemt diegene liever één of meerdere dagen de tijd om de informatie goed tot zich te nemen en te laten bezinken?

In voorkomende gevallen blijken beslismedewerkers volgens wetenschappelijk onderzoek (bewust of onbewust) zelfs buiten de aan hen toegekende professionele ruimte te treden. Dit is wat Ralph Severijns in zijn proefschrift het verschil tussen toegekende en toegeëigende professionele ruimte noemt.²⁷ Tot die laatste categorie kan bijvoorbeeld de neiging van

²⁶ Herstel verzuim is wanneer de IND een besluit tijdelijk uitstelt om de aanvrager de gelegenheid te bieden ontbrekende of aanvullende informatie aan te leveren.

²⁷ Severijns, R.(2019). *Zoeken naar zekerheid: Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure (1ste ed.)*. Wolters Kluwer Nederland.

sommige medewerkers behoren om ook de gevolgen voor de aanvrager te laten meewegen, met als gevolg dat zij soms extra onderzoek instellen (zie verder [paragraaf 4.2.1](#)).

Tot slot blijkt de mate van professionele ruimte die beslismedewerkers ervaren of denken te hebben te kunnen verschillen. Severijns betoogt dat dit te maken heeft met de verwachtingen die onder IND-medewerkers bestaan over de wijze waarop met die regels moet worden omgegaan en in hoeverre de organisatie in staat is het gedrag van IND-medewerkers te sturen en te controleren.²⁸ Dit suggereert dat de mate van professionele ruimte die beslismedewerkers ervaren afhankelijk kan zijn van de boodschap die door de organisatie, hun leidinggevend en teamgenoten wordt uitdragen, én van hoe zijzelf aan die boodschap invulling geven. Voor de organisatie ligt hier een mogelijke kans door helderder te communiceren welke professionele ruimte beslismedewerkers hebben (zie verder [paragraaf 8.1.2](#))

Bevindingen onderzoek

De bevindingen uit dit onderzoek onderschrijven dat er sprake is van een breed spectrum aan manieren waarop beslismedewerkers gebruik maken van hun professionele ruimte. Daarbij dient opgemerkt te worden dat een universele ‘juiste’ of ‘beste’ manier waarop invulling moet worden gegeven aan de professionele ruimte niet bestaat. Zoals gezegd is een bepaalde mate van professionele

²⁸ Ibid.

ruimte cruciaal om maatwerk te kunnen leveren. Niet voor niets kent bijkans elke uitvoeringsorganisatie enige vorm van professionele ruimte toe aan diens medewerkers.

De verschillende manieren waarop men invulling geeft aan diens professionele ruimte blijkt op bepaalde vlakken echter zo groot, dat dit gevolgen kan hebben voor de kwaliteit en snelheid van besluiten. Dat begint met de opvatting over het belang van snelheid en/of productie. Zoals in [paragraaf 2.3](#) beschreven heerst bij een deel van de medewerkers het idee dat de focus op productie altijd ten koste gaat van de kwaliteit. Tegelijkertijd zijn er ook medewerkers die zich (naar eigen zeggen) weinig zorgen maken om de kwaliteit, omdat ze er bijvoorbeeld van uitgaan dat eventuele fouten toch wel in bezwaar of beroep worden rechtgezet. In de praktijk bevindt het merendeel van de medewerkers zich in het middengebied tussen deze twee uitersten.

De geboden ruimte wordt niettemin door sommige medewerkers ook als probleem omschreven, omdat het te veel ruimte zou bieden om op een eigen tempo te werken.

“ Ik werk redelijk snel. Ik doe soms meerdere beschikkingen op een dag, maar ik weet ook dat sommige collega's drie dagen of langer doen over een beschikking. Dat is ook niet echt een probleem; die ruimte wordt geboden. Dus ja sommige mensen zijn gewoon wat uitgebreider. Ik denk van: als het standhoudt bij de rechter ben ik al blij. Maar dat wisselt dus per persoon.

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

De twee uitersten van het spectrum werden door een operationeel manager omschreven als het verschil tussen de ‘rekkelijken’ en ‘preciezen’. Daarbij zijn de preciezen medewerkers die in het algemeen vooral voor kwaliteit gaan. Zij trachten zaken – in de woorden van verschillende respondenten – ‘dicht te timmeren’ of ‘dicht te kitten’, zodat er geen ‘speld tussen te krijgen is’. Hoewel dit voordelen biedt doordat onjuiste inwillingen of afwijzingen zo kunnen worden voorkomen, kan het ook leiden tot tragere besluitvorming. Bovendien is niet zonder meer gezegd dat het extra werk doorslaggevend verschil maakt voor de uitkomst of kwaliteit.

Als het gaat om extra werk moet worden gedacht aan het (herhaaldelijk) bieden van herstel verzuim, het instellen van extra onderzoek, het inplannen van extra gehoren en het uitgebreid motiveren in de minuut en beschikking. Dit gedrag lijkt samen te hangen met de persoonlijke factor risico-aversie en empathie met de aanvrager (zie [paragraaf 4.2](#)). Zoals genoemd in [paragraaf 5.4.3](#) blijkt uit eerder O&A-onderzoek dat beslismedewerkers de professionele ruimte hebben om naar eigen invulling herstel verzuim te bieden als zij denken dat dit noodzakelijk is voor het nemen van het besluit (zie ook [hoofdstuk 3](#)). De ‘preciezen’ zijn bijvoorbeeld eerder geneigd om ‘voor de zekerheid’ herstel verzuim te bieden of een zaak door te sturen naar de Verlengde Asielprocedure (VA).²⁹

²⁹ De Verlengde Asielprocedure (VA) lijkt op de Algemene Asielprocedure (AA/AA+) maar duurt langer. De VA kan een paar maanden of langer duren. De aanvraag gaat naar de VA als de IND de asielaanvraag niet in de Algemene Asielprocedure (AA of AA+) kan behandelen.

“ Bij (lichte) twijfel doe ik vrijwel altijd aanvullend onderzoek als de kans bestaat dat extra informatie/stukken tot inwilliging kunnen leiden. Ik zie af van aanvullend horen in bezwaar als het evident ko [kennelijk ongegrond] is, dus bij twijfel eigenlijk altijd horen omdat we zo'n zaak anders ook terugkrijgen in bezwaar of beroep.

Bron: enquête, directie RVN, ervaren beslismedewerker

De ‘rekkelijken’ zijn daarentegen meer geneigd om pragmatisch te werk te gaan. In het algemeen hechten zij meer waarde aan snelheid (zie ook [paragraaf 2.3](#)). Die focus kan uiteenlopende oorzaken hebben. Sommige medewerkers richten zich meer op snelheid vanwege ervaren druk om meer zaken af te doen. Anderen zien het gezien de grote werkvoorraad (en de daaruit voortvloeiende wachttermijnen) als hun plicht aan de aanvrager om sneller te beslissen, ook als dat soms ten koste kan gaan van de kwaliteit.

“ Het werk vergt een bepaalde nuchterheid, - je moet uiteindelijk sowieso een beslissing nemen - in combinatie met het einddoel kunnen zien, en dat dan vervolgens toepassen op alle kleine beslissinkjes die op weg naar het voornemen of de inwilliging maakt, is denk ik een andere.

Bron: interview, directie A&B, senior beslismedewerker

Weer anderen zeiden erop te vertrouwen dat het vreemdelingenrecht voldoende waarborgen kent om eventuele fouten later in het proces te herstellen.

“ Ik sta er altijd volledig achter. Het is dan aan de klant te wijten omdat je zelf gedegen onderzoek hebt gedaan. Er is ook nog bezwaar, er is nog een vangnet. Ik lig daar 's nachts niet wakker van.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Hoewel productie volgens de literatuur niet ten koste hoeft te gaan van kwaliteit, moet bij een extra focus op productie wel worden nagedacht over welke mate van eventuele kwaliteitsvermindering daarvan verantwoord of wenselijk is. Het is aan de organisatie om te bepalen welke kwaliteitsrisico's zij bereid is te accepteren ten gunste van hogere productiviteit (zie [paragraaf 8.1.3](#)).

4 Impact van persoons- gebonden factoren op besluitvaardigheid

4 Impact van persoonsgebonden factoren op besluitvaardigheid

Kernbevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat persoonsgebonden factoren van invloed kunnen zijn op hoe medewerkers hun eigen besluitvaardigheid ervaren. De factoren die van invloed zijn, komen overeen met de in de literatuur beschreven factoren: werkervaring, risico-aversie, zelfvertrouwen, opleidingsniveau en persoonlijke overtuigingen.

Hoe meer **besliservaring** een beslismedewerker heeft, hoe hoger de ervaren besluitvaardigheid is. Dit is zowel een direct verband als een indirect verband: meer besliservaring hangt samen met een lagere risico-aversie en een hoger zelfvertrouwen.

Wat betreft een **risico-aversie** blijkt dat hoe lager de risico-aversie van een beslismedewerker, hoe hoger de ervaren besluitvaardigheid is. De risico-aversie is gemeten aan de hand van empathie, angst voor het oordeel van anderen en perfectionisme.

Wat betreft **zelfvertrouwen** blijkt dat hoe hoger het zelfvertrouwen van een beslismedewerker is, hoe hoger de ervaren besluitvaardigheid is.

Hoe meer de **persoonlijke overtuigingen** in lijn liggen met de IND en/of politiek hoe hoger de ervaren besluitvaardigheid is. Beslismedewerkers die aangeven dat hun persoonlijke opvattingen een rol spelen bij de besluitvorming, vinden zichzelf minder besluitvaardig, zowel in de zin van kwaliteit als snelheid. Bovendien komt naar voren dat hoe hoger het opleidingsniveau van de medewerker is, hoe minder de persoonlijke opvattingen in lijn liggen met de politiek of het beleid. Dit zou gedeeltelijk kunnen verklaren waarom medewerkers met een WO-opleidingsniveau meer geneigd zijn om besluiten uit te stellen bij twijfel dan medewerkers met een ander opleidingsniveau.

4.1 Werkervaring

Literatuur

Werkervaring heeft volgens de wetenschappelijke literatuur een sterk verband met de snelheid van besluitvorming. Met andere woorden: hoe vaker iemand bepaalde besluiten neemt, hoe sneller die dat doet. Daarmee is echter niet gezegd dat de besluiten ook per definitie beter worden door meer ervaring. Ervaren medewerkers kunnen volgens wetenschappelijk onderzoek ook juist slordiger of routinematiger gaan werken. Daardoor kan ervaring uiteindelijk zowel een positief als een negatief effect hebben op de kwaliteit van besluiten. Ook in het IND-onderzoek naar de toenemende complexiteit bij het nemen van een asielbesluit uit 2023 is door geïnterviewde medewerkers en advocaten gewezen op het verband tussen werkervaring en snelheid.³⁰

Kwantitatieve analyse enquête

Zoals vermeld in [paragraaf 2.2.2](#) blijkt uit de enquête dat beslismedewerkers met ervaring zich in elk geval besluitvaardiger voelen dan beslismedewerkers met minder ervaring (zie [Tabel 14](#), [Tabel 15](#) en [Tabel 16](#)).

³⁰ IND (2023). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Voor een definitielijst van de factoren die in de kwantitatieve analyse zijn gebruikt, wordt verwezen naar [Bijlage 1](#). Voor een overzicht van de scores op de persoonsgebonden factoren, wordt verwezen naar [Tabel 18](#). Voor een definitielijst van de factoren die in de kwalitatieve analyse zijn gebruikt, wordt verwezen naar [Bijlage 3](#).

Kwalitatieve analyse enquête en interviews

Uit de open antwoorden in de enquête en uit de gesprekken tijdens de groepsinterviews kan worden afgeleid dat werkervaring een belangrijke, maar niet op zichzelf staande factor is voor de ervaren besluitvaardigheid. Over het algemeen gaven beslismedewerkers aan dat werkervaring hen helpt om – naar eigen inschatting – snellere en betere besluiten te nemen en ook bijdraagt aan het vertrouwen in de eigen besluiten.

Werkervaring is niet de enige factor van invloed. Uit de enquête en interviews blijkt dat ook meerdere (zeer) ervaren beslismedewerkers kunnen vastlopen, twijfelen en problemen ervaren met het doorhakken van knopen, te meer als sprake is van nieuw beleid of een nieuwe werkwijze.

“ Ik ben misschien soms eigenwijs. Sommige dingen zijn strenger geworden. Dat vind ik af en toe lastig. Als je bepaalde dingen hebt aangeleerd en ineens anders moet beslissen. Misschien is mijn insteek inmiddels dus iets achterhaald. En dan denk ik: we deden het toen zo, dus dat wil ik nog steeds zo doen. Als je er langer zit, wil je vaker dingen op een bepaalde manier doen.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

In de enquête en interviews is dit fenomeen bevestigd door enkele (senior) beslismedewerkers en operationeel managers. Gevestigde medewerkers zouden volgens meerdere geïnterviewden in voorkomende gevallen een bepaalde beslisstijl hebben aangeleerd die zij moeilijk kunnen loslaten.

“ Wat ook nog een ding is. Gevestigde medewerkers hebben een bepaalde stijl en daar doen we dan niks meer aan. Zelfs als het bekend is bij de manager.’

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

“ Er wordt [tussen medewerkers] echt anders beslist, haaks op hoe het juridisch gezien zou moeten. En dat is niet alleen bij nieuwe medewerkers, maar ook meer ervaren medewerkers. En dat probleem breidt zich uit. Want die ervaren medewerkers leiden natuurlijk weer nieuwe medewerkers op.

Bron: interview, directie RVN, senior beslismedewerker

De meerwaarde van werkervaring is mogelijk minder groot bij werksoorten met sterk veranderlijk beslisbeleid, bijvoorbeeld als gevolg van jurisprudentie.

“ Dat er de afgelopen jaar de nodige zaken zijn geweest die de ruimte weer heeft ingekleurd, dat maakt het als ervaren beslisser ook niet makkelijk. Dingen die 7 jaar zo werden getoetst, worden nu anders getoetst.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Verband tussen werkervaring en andere persoonsgebonden factoren

Voordat in de paragrafen 4.2 en 4.3 dieper wordt ingegaan op de directe relatie van besluitvaardigheid met respectievelijk risico-aversie en zelfvertrouwen, zijn in deze paragraaf de indirecte verbanden tussen de laatstgenoemde factoren en werkervaring uiteengezet.

De analyse wijst uit dat ook sprake is van verbanden tussen werkervaring en persoonlijke factoren, zoals risico-aversie en zelfvertrouwen, die zo indirect invloed kunnen hebben op de besluitvaardigheid. Deze factoren worden in de navolgende paragrafen verder toegelicht. De manier waarop deze factoren samenhangen met werkervaring wordt alvast hieronder toegelicht. Naarmate men meer besliservaring heeft, neemt de risico-aversie af en het zelfvertrouwen toe.

Risico-aversie

Uit het onderzoek blijkt dat werkervaring de mate van risico-aversie en twijfel kan verminderen. Zo gaven vooral recent begonnen medewerkers aan (veel) last te hebben van twijfel bij het nemen van besluiten. Bovendien gaven meerdere ervaren beslisers aan dat het nemen van besluiten hen sneller afgaat sinds zij meer ervaring hebben opgedaan. Een deel van hen schreef hun verhoogde zelfvertrouwen en verminderde angst voor fouten nadrukkelijk toe aan hun werkervaring. Dit verband wordt bevestigd door de kwantitatieve analyse: medewerkers met meer besliservaring ervaren minder moeite met het afwijzen van aanvragen en blijken dit minder tijdrovend te vinden dan medewerkers met minder besliservaring.

In [paragraaf 4.2](#) wordt verder toegelicht hoe risico-aversie samenhangt met besluitvaardigheid.

Zelfvertrouwen

In de kwantitatieve analyse is een verband gevonden tussen werkervaring en zelfvertrouwen. Dat betekent dat beslismedewerkers hun zelfvertrouwen gemiddeld een hogere score geven naarmate zij meer werkervaring hebben. Dat beeld wordt veelvuldig in de interviews door senior beslismedewerkers en operationeel managers bevestigd. Zo lijkt werkervaring zowel direct als indirect bij te dragen aan de besluitvaardigheid doordat die het zelfvertrouwen vergroot.

“ Ik zie wel een verschil tussen de eerste drie jaar waarin [ik] onzekerder was over mijn besluiten dan de laatste drie jaar beslissen. Ik heb meer zelfvertrouwen en kan ik sneller knopen doorhakken. Dat heeft te maken met de eerdere angst om de verkeerde keuze te maken, enerzijds wegens de gevolgen voor de betrokkene, en anderzijds vanwege de gevolgen voor de Nederlandse staat bij een onterechte inwilliging. Die angst is minder geworden.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

“ 8 EVRM is ook een kwestie van ervaring opdoen, feeling krijgen. Bij de BOR [Basis Opleiding Regulier] leer je al wel wat, maar dat is vooral voor achtergrond en zo. Daarna is het kwestie van meters maken.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

In [paragraaf 4.3](#) wordt verder toegelicht hoe zelfvertrouwen een positieve impact heeft op de besluitvaardigheid.

4.2 Risico-aversie

Literatuur

Risico-aversie of risicovermijding is een eigenschap die in de wetenschappelijke literatuur veelvuldig in verband is gebracht met (een gebrek aan) daadkracht en zelfs besluiteloosheid. Dit komt doordat risico-averse personen risico's proberen te beperken door voor veilige keuzes te gaan. Risico-aversie hangt volgens de literatuur ook sterk samen met zelfvertrouwen en – zoals ook hiervoor beschreven – werkervaring. Hoewel risico-aversie volgens de wetenschappelijke literatuur vaak een negatief effect heeft op de snelheid, geldt dat niet zonder meer voor de kwaliteit van besluiten. Risico-averse personen kunnen juist meer weloverwogen besluiten nemen. Andersom is ook een verband aangetoond tussen risico-aversie en het nemen van suboptimale beslissingen, als daarbij een risico kan worden gemitigeerd. In die zin kan risico-aversie dus ook een negatief effect hebben op de kwaliteit van besluiten.

Kwantitatieve en kwalitatieve analyse

In de enquête is niet expliciet gevraagd naar de mate van risico-aversie van medewerkers en het verband met hun besluitvaardigheid. Daarvoor werd deze onderzoeksmethode niet geschikt geacht. De vraag hoe risico-avers iemand zichzelf vindt is te multi-interpretabel en sturend. Ook de open vragen leenden zich niet goed

voor vragen naar deze eigenschap. In plaats daarvan is in de gesloten vragen wel naar een tweetal proxy's gevraagd: empathie (4.2.1) en de (angst voor) het oordeel van collega's (4.2.2). Deze twee karaktereigenschappen worden in de literatuur vaak gezien als onderdeel of uiting van risico-aversie. Datzelfde geldt voor perfectionisme (4.2.3). Naar deze laatste factor is niet in een gesloten vraag uitgevraagd. Wel werd in meerdere antwoorden in de open vragen gewezen op het eigen perfectionisme. Voorts is in de groepsinterviews ook naar deze drie aspecten van risico-aversie gevraagd. In deze paragraaf worden factoren en de invloed op de besluitvaardigheid behandeld.

4.2.1 Empathie

Ten eerste is in het kader van risico-aversie onderzocht in hoeverre empathie bij beslismedewerkers een rol speelt in de besluitvorming. Dit is mede gedaan door in de enquête te vragen naar de mate waarin beslismedewerkers de gevolgen voor de aanvrager meewegen in hun besluitvorming. Dit is zowel uitgevraagd middels gesloten als open vragen in de enquête.

Uit de kwantitatieve analyse blijkt, in lijn met de verwachting uit de literatuur, dat medewerkers die bij de besluitvorming (sterk) rekening zeiden te houden met de mogelijke gevolgen van een afwijzing voor de aanvrager zich over het algemeen minder besluitvaardig vinden in termen van snelheid en dat ook lijken te zijn (zie [Tabel 23](#)). Niet alleen vonden zij zichzelf minder snel bij de

besluitvorming, ook zij gaven aan dat zij bij twijfel minder snel een besluit nemen.

Verklaringen hiervoor zijn gevonden in de kwalitatieve analyse. In de beantwoording van de open vragen in de enquête en in de interviews zijn meerdere voorbeelden gegeven van hoe de besluitvorming kan worden beïnvloed als rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de aanvrager. Dit werkt twee kanten op: door meer coulance te bieden bij sympathie, of minder bij antipathie of onderbuikgevoelens dat iets mis zit. De coulance zit hem in het toepassen van het voordeel van de twijfel, het (nogmaals) herstel verzuim bieden en/of het aanbieden van een extra onderzoek of gehoor.

“ Als je weet dat een zaak gewoon heel kansrijk is, alles klopt, maar de aanvrager levert gewoon net niet voldoende aan. Dat vind ik vervelend om af te wijzen.

Bron: enquête, directie RVN, recent tekenbevoegde beslismedewerker

“ Soms vind ik wel dat door het inschatten van de gevolgen voor aanvrager ik er wat langer over doe. Je kan hem op manier a afwijzen of op b. Een van de twee zal negatieve gevolgen hebben. Dan vraag ik mij wel af wat kan [ik] hier nog doen om de aanvrager tegemoet te komen.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

“ Het zijn vooral de zaken die op de grens liggen die veel tijd kosten. Als de beslissing negatieve gevolgen heeft voor de aanvrager, dan ben ik wel bereid om een goed onderbouwde beslissing te maken.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Minder coulance zit hem juist in het niet bieden van een extra kans waardoor men sneller tot een afwijzing komt.

“ Ik zie het ook andersom hoor. [...] bij zaken als nareis op nareis. Dat medewerkers blijven zoeken [naar redenen om af te wijzen].

Bron: interview, directie A&B, senior beslismedewerker

4.2.2 Angst voor het oordeel van anderen

Zoals aangegeven wordt de angst voor het oordeel van anderen in de literatuur gezien als een uiting van risico-aversie. Immers: deze angst kan tot ertoe leiden dat men overvoorzichtig wordt en zoveel mogelijk risico's probeert te mijden. In de IND-context gaat het hierbij, naast om directe kritiek van collega's of negatieve feedback, ook om de angst voor precedentwerking (en wat collega's daarvan zullen zeggen).

Angst voor collega-oordeel/negatieve feedback

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat medewerkers die door senioren/managers vaker worden aangesproken op (bepaalde aspecten van) hun besluitvorming over het algemeen een lagere mate van besluitvaardigheid ervaren,

zowel in de zin van snelheid als kwaliteit (zie [Tabel 30](#)). Hoe deze samenhang verloopt is niet bekend. Het zou kunnen zijn dat beslismedewerkers met een lagere besluitvaardigheid ook meer worden aangesproken. Het zou ook kunnen zijn dat beslismedewerkers die worden aangesproken juist daardoor een lagere besluitvaardigheid ervaren. Ook is gebleken dat beslismedewerkers die ervaren dat hun manager/senior vertrouwt op hun besluitvorming zichzelf besluitvaardiger vinden. Dit uit zich met name in een hogere beoordeling van de besluitvaardigheid in de zin van snelheid en in mindere mate in de zin van kwaliteit.

In de interviews en open vragen in de enquête zijn enkele verklaringen gevonden voor de manier waarop het (mogelijke) oordeel van collega's beslismedewerkers in de weg kan staan bij het nemen van besluiten. Uit deze antwoorden komt naar voren dat bij een deel van de medewerkers een zekere mate van angst heerst voor wat collega's van hun beslissingen vinden – en dat zij daarom soms langer over bepaalde besluiten doen. Dit zou op deze manier een vertragend effect op de besluitvorming hebben. Illustratief zijn de volgende antwoorden:

“ Ik merk af en toe dat er wat angst is. Van: als ik dit inwillig krijg ik gedoe met collega's als die erachter komen. Dus ik spit nog maar even door hoe ik hem kan afwijzen. Dat zie ik echt wel terugkomen.

Bron: interview, operationeel manager

“ [...] in de zin van als je zo'n zaak hebt, ga je wel 100 keer kijken, bespreken et cetera, want ik wil geen fouten maken. Dat ga je dan wel even extra checken. Bespreken of wat dan ook. Je hebt geen zin dat er dan gezegd wordt dat je het fout hebt gedaan.

Bron: interview, directie RVN, bijna tekenbevoegde beslismedewerker

“ Bij de mensen die het werk heel graag goed willen doen, daar speelt ook mee dat ze weten dat over vijf jaar nog een verlengingsaanvraag komt. Dan willen ze niet dat een collega denkt van wat is dat nou voor belachelijke inwilliging geweest. Daardoor kunnen ze heel lang nadenken over de formulering van een zin.

Bron: interview, operationeel manager

Angst voor precedentwerking

Uit de kwalitatieve analyse blijkt tevens dat de angst voor precedentwerking een drempel kan zijn voor beslismedewerkers om (snel) een besluit te nemen. Gevraagd naar belemmeringen in het besliswerk is precedentwerking in de enquête meer dan tien keer genoemd. Deze angst of terughoudendheid lijkt met name mee te wegen bij inwilligingen.

“ Bij een inwilliging moet je in je minuut goed motiveren waarom je gaat inwilligen, om precedentwerking te voorkomen.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

4.2.3 Perfectionisme

Perfectionisme wordt zoals gezegd in de literatuur vaak in verband gebracht met risico-aversie. Het is niet in alle gevallen duidelijk geworden of het (zelfbenoemde) perfectionisme van IND-medewerkers voortkomt uit risico-aversie. Wat wel is gebleken in de interviews en enquête, is dat veel IND-medewerkers zichzelf perfectionistisch vinden – en dat dit de snelheid van hun besluiten naar eigen zeggen in de weg kan staan.

“ Ik ben perfectionist, ik vind het altijd moeilijk inschatten wat goed genoeg is. Ik heb al snel het idee dat iets onvoldoende is. In de begeleiding krijg je altijd feedback en is er altijd wel iets aan te merken, ook al is het een 9. Dat houdt eigenlijk nooit op. Als begeleiders niet die visie uitstralen, dan is het heel moeilijk om in te schatten wat goed genoeg is.

Bron: interview, directie RVN, bijna tekenbevoegde beslismedewerker

“ Je hebt mensen die het makkelijk afdraait en je hebt perfectionisten.

Bron: interview, directie A&B, senior beslismedewerker

“ [Wat je veel terugziet is] dat risicomijdende, 'van iets moet honderd procent afgetimmerd zijn, want anders neem ik we er geen verantwoording voor.' Het is inderdaad serieus werk dat we doen. Maar je hebt ook een verantwoordelijkheid om tijdig te beslissen.

Bron: interview, operationeel manager

In lijn met het in de literatuur gevonden verband tussen risico-aversie en perfectionisme, sprak een senior beslismedewerker het vermoeden uit dat veel zelfbenoemde perfectionisten vooral bang zijn om fouten te maken of kritiek te krijgen van collega's.

“ [...]soms zeggen mensen ik ben perfectionistisch. Maar ik zoek dan wel echt van, ben je écht perfectionistisch of vind je het gewoon spannend om je oordeel op te sturen en dat je daar dan nog feedback op krijgt. Ik heb het gevoel dat het soms ook wel gewoon gebruikt wordt, zo van ik ben perfectionistisch en wil alles helemaal uitzoeken tot achter de komma, terwijl ze het eigenlijk spannend vinden om feedback te krijgen.

Bron: interview, directie A&B, senior beslismedewerker

4.3 Zelfvertrouwen

Zoals beschreven in [paragraaf 4.1](#), bestaat er een positief verband tussen werkervaring en zelfvertrouwen, en daarmee met de kwaliteit en snelheid van besluiten. In deze paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop zelfvertrouwen verder samenhangt met besluitvaardigheid.

Literatuur

Zelfvertrouwen wordt in de wetenschappelijke literatuur zowel in verband gebracht met de snelheid als de kwaliteit van besluitvorming. Op vergelijkbare wijze als bij risico-aversie kan een gebrek aan zelfvertrouwen volgens onderzoek leiden tot het uitstellen van besluiten of

besluiteloosheid. Andersom heeft een hoog zelfvertrouwen een sterk verband met het snel kunnen doorhakken van knopen. Daar staat echter wel tegenover dat een hoge mate van zelfvertrouwen niet vanzelfsprekend tot betere besluiten leidt. Hoewel hoog zelfvertrouwen (bijvoorbeeld door expertise) kan leiden tot betere besluitvorming, wordt deze eigenschap ook in verband gebracht met roekeloosheid en onzorgvuldige besluitvorming.

Bij deze verbanden kan het gaan om een direct of indirect verband of een combinatie van beide. Een gebrek aan zelfvertrouwen zorgt ervoor dat de ervaren snelheid afneemt (direct). Een gebrek aan zelfvertrouwen en risico-aversie hangen met elkaar samen en achtereenvolgens of gezamenlijk zorgen die voor een afname van de ervaren snelheid (indirect). Enige overlap in deze karaktereigenschappen is dan ook te verwachten, omdat laag zelfvertrouwen en hoge risico-aversie veelal samen voorkomen.

Kwantitatieve analyse enquête

Het verband tussen zelfvertrouwen en snelheid komt ook naar voren uit de kwantitatieve analyse van de enquête (zie [Tabel 19](#)). Beslismedewerkers die een hoge mate van zelfvertrouwen rapporteren, vinden zichzelf sneller bij hun besluitvorming. Bovendien zijn zij bij een gevoel van onzekerheid meer geneigd om alsnog direct een besluit te nemen en minder geneigd tot uitstelgedrag. Daarnaast blijkt uit de kwantitatieve analyse ook dat deze medewerkers meer vertrouwen hebben in de kwaliteit van hun besluitvorming.

Kwalitatieve analyse enquête en interviews

Uit de open antwoorden van de enquête en de groepsinterviews kan worden afgeleid dat bepaalde beslismedewerkers (in bepaalde situaties) minder zelfvertrouwen hebben. In de antwoorden werd gesproken van twijfel, of een gebrek aan vertrouwen in het eigen besluit. Ook de angst voor het maken van fouten lijkt gerelateerd te zijn aan het zelfvertrouwen (zie [paragraaf 4.2](#)). De gegeven antwoorden kennen bovendien een zekere overlap met de mate waarin medewerkers aangaven het werk als complex te ervaren (zie [paragraaf 6.1](#)). Medewerkers die aangaven het werk in hoge mate als complex te ervaren, rapporteerden ook een lager zelfvertrouwen.

“ Omdat je zoveel moet toetsen, is het lastig om een knoop door te hakken en dan gaan ze van alles doortoetsen uit onzekerheid, voor de zekerheid.

Bron: interview, directie A&B, senior beslismedewerker

“ Ik herken dat wel, dat medewerkers te weinig vertrouwen hebben om een beslissing te nemen. Ook kleine dingen komen ze vragen. Dat ligt enerzijds aan zelfvertrouwen, maar ook aan de vele dingen waar ze rekening mee moeten houden.

Bron: interview, directie A&B, senior beslismedewerker

4.4 Persoonlijke overtuigingen

Literatuur

Uit de literatuur blijkt dat culturele en politieke overtuigingen van invloed kunnen zijn op hoe beslissingen

worden genomen.³¹ Wanneer uitvoeringsambtenaren zich vervreemd voelen van de waarden of verwachtingen van de organisatie of de politiek, is er een kans dat zij terughoudend worden om bepaalde besluiten te nemen. Deze terughoudendheid kan leiden tot vertraagde besluitvorming. Bovendien kunnen bepaalde overtuigingen het beoordelingsvermogen vertekenen. Door zulke zogenoemde cognitieve bias kan ook de kwaliteit van besluiten (negatief) worden beïnvloed.

Kwantitatieve analyse enquête

Beslismedewerkers is in de enquête gevraagd naar de mate waarin hun persoonlijke opvattingen in lijn liggen met de IND-koers en/of de politieke koers (zie [Tabel 24](#)). Daarnaast is gevraagd in hoeverre zij zich bij de besluitvorming bewust zijn van en/of rekening houden met de politieke en maatschappelijke gevolgen of reacties.

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat beslismedewerkers waarvan de persoonlijke opvattingen in lijn liggen met de koers van de IND en/of de politiek zichzelf besluitvaardiger vinden, zowel in de zin van kwaliteit als snelheid. Los van de opvatting over de koers van de IND en/of de politiek vonden de beslismedewerkers die zeiden zich meer bewust te zijn van politieke/maatschappelijke gevolgen en reacties en/of deze meenemen in de besluitvorming, hun eigen besluitvorming kwalitatief beter en zeiden

³¹ IND (2025). *Literatuurstudie besluitvaardigheid op de werkvloer. Voorstudie voor het Thematisch onderzoek besluitvaardigheid: juist en tijdig beslissen in de IND-praktijk. Ministerie van Asiel en Migratie.*

meer geneigd te zijn om – bij een gevoel van onzekerheid – alsnog direct een besluit te nemen. Beslismedewerkers die aangaven dat hun persoonlijke opvattingen een rol spelen bij de besluitvorming, vonden zichzelf minder besluitvaardig, zowel in de zin van kwaliteit als snelheid.

Uit de enquête komt ook naar voren dat hoe hoger het opleidingsniveau van de medewerker is, hoe minder de persoonlijke opvattingen in lijn liggen met de politiek of het beleid. Er zijn procentueel meer medewerkers met een hoger opleidingsniveau werkzaam bij directie A&B én hun opvattingen liggen minder in lijn met de politiek en/of het beleid. Deze factoren kunnen verklaren waarom – zoals in [paragraaf 2.2.2](#) vermeld – dit type medewerker meer geneigd is om besluiten uit te stellen bij twijfel. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat het uiteindelijke besluit wordt beïnvloed door persoonlijke opvattingen. Respondenten gaven aan zich wel aan de beleidskaders te houden, maar de persoonlijke opvattingen konden wel tot vertraagde besluitvorming leiden.

Kwalitatieve analyse enquête en interviews

In de open vragen van de enquête gaven meerdere medewerkers aan (soms) belemmerd te worden door een verschil in opvatting met het beleid/de politiek. Daarbij gaat het in veel gevallen om frustratie over beleidskeuzes die het voor de beslisser moeilijker maakt om (snel) af te wijzen, ook als dit gevoelsmatig of logischerwijs gerechtvaardigd is. Uit de volgende antwoorden blijkt dat dergelijke verschillen in opvattingen met het beleid er volgens beslissers toe kunnen leiden dat ze zaken (moeten) laten liggen of daar langer over doen.

“ Ik ervaar een spanning tussen wat ik zelf juist en logisch vindt, en datgene wat volgens het beleid juist is. Bijvoorbeeld als het gaat om regio's in een land die wel of niet veilig zijn. Kort door de bocht gezegd: als de ene regio veilig is en de andere niet, dan zou iemand als staatsburger van dat land naar de veilige regio kunnen. Het is echter een kreng van een beoordeling om dat daadwerkelijk te kunnen zeggen (en in veel gevallen kan je het niet zeggen). Ik besef me dat dit een persoonlijke mening is over beleid, maar ik zie het ook als iets dat me belemmert om het werk goed te doen. Als je iets niet van harte doet, gaat het minder vanzelf.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Dat zich dit voordoet bij zowel inwillingen als afwijzingen, blijkt uit het volgende citaat.

“ [...] dat een asielzoeker geen bescherming nodig heeft, maar dat ik de lat van een rechterlijk houdbaar gemotiveerd besluit niet kan halen. [...] Dan kan het wel even duren voordat ik opgeef en inwillig.

Bron: interview, directie A&B, senior beslismedewerker

Operationeel managers hebben zich hier tijdens het groepsinterview ook over uitgesproken. Volgens hen wordt een deel van de (vooral nieuwe) beslismedewerkers belemmerd in het nemen van een beslissing doordat zij te veel 'op de hulpverlenersstoel' zitten.

“ Wat je vaak ziet is het moreel kompas dat in de weg ligt. Vooral bij de nieuwe lichten. Die denkt: wie ben ik om dit besluit te nemen. Dat hoorde ik vroeger nooit. Ik denk dan: weet je wat de functie behelst? Kom je hier hulpverleners of beslissen?

Bron: interview, operationeel manager

Deze operationeel managers gaven aan nadrukkelijk naar deze karaktereigenschap te vragen tijdens sollicitatiegesprekken en sollicitanten af te wijzen als ze enkel ‘hier komen om mensen te helpen’.

“ Mensen geven aan; ik wil iets voor de maatschappij doen. Bij deze sollicitatieronde hebben we hier daarom op doorgevraagd en hebben we twee mensen afgewezen. We zien dat ook echt als een risico. Je bent hier niet om personen te helpen. Je moet in staat zijn in te willigen en af te wijzen.

Bron: interview, operationeel manager

4.5 Opleidingsniveau als benadering voor intelligentie

Literatuur

Intelligentie, of een sterk ontwikkeld cognitief vermogen, wordt in de literatuur zowel positief met kwaliteit als met snelheid van besluitvaardigheid in verband gebracht. Met andere woorden: uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat intelligentere mensen in de regel zowel snellere als betere besluiten nemen. Daarbij dient wel een kanttekening te worden geplaatst wat die snellere

besluiten betreft: hoge intelligentie wordt namelijk ook in verband gebracht met overdenken, waardoor het bij sommige mensen juist weer leidt tot langzamere besluiten.

In dit onderzoek zijn geen intelligentietests afgenomen of op andere manieren de cognitieve vaardigheden van beslismedewerkers getoetst. De enige benadering (proxy) die in dit onderzoek is gebruikt voor intelligentie is opleidingsniveau. Dit is een gangbare benadering binnen sociaalwetenschappelijk en organisatiepsychologisch onderzoek. Opleidingsniveau hangt op basis van onderzoek in deze onderzoeksgebieden samen met algemene cognitieve vermogens, omdat cognitieve capaciteiten doorgaans bijdragen aan het vermogen om hogere opleidingsniveaus te behalen. Tegelijkertijd is het belangrijk te benadrukken dat opleidingsniveau geen directe maat is voor intelligentie. Daarom moet het gebruik van opleidingsniveau als indicator voor cognitieve capaciteiten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd: het geeft een globale indicatie van cognitieve competentie, maar geen volledig of zuiver beeld van individuele intelligentie.

Kwantitatieve analyse enquête

Uit de kwantitatieve analyse blijken er vrijwel geen verschillen te zijn in besluitvaardigheid tussen de verschillende categorieën opleidingsniveaus. Wat wel opvalt is dat medewerkers met een WO-opleiding er minder voor zeggen te zorgen dat zij beslissen voor het verstrijken van de (wettelijke of streef)termijn dan medewerkers met een ander opleidingsniveau. Daarnaast

blijkt dat medewerkers met een WO-opleiding meer geneigd zijn om – bij een gevoel van onzekerheid – hun besluit uit te stellen dan medewerkers met een ander opleidingsniveau.

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat dit enerzijds te maken heeft met de directie waar hoger opgeleiden werkzaam zijn: bij de directie A&B werken procentueel meer hoog opgeleiden dan bij directie RVN. Asiel- en nareisaanvragen zijn over het algemeen complex; anders dan bij bijvoorbeeld verblijfsaanvragen voor studie of als kennismigrant, moet bij asiel- en nareisaanvragen altijd een weging van de feiten worden gemaakt. Bovendien was de streeftermijn met name bij asiel- en nareiszaken ten tijde van het onderzoek door de grote werkvoorraden vaak reeds lange tijd verstreken (zie ook [paragraaf 5.1](#)). Beide verklaringen kunnen (gedeeltelijk) ten grondslag liggen aan bovenstaande uitkomsten. Anderzijds kan de verklaring ook (deels) liggen in andere persoonsgebonden factoren, zoals het in de literatuur genoemde overdenken en/of andere culturele/politieke overtuigingen van beslissers met een universitaire opleiding.

Wat ook nog kan meespelen is dat, zoals benoemd in [paragraaf 4.4](#), de opvattingen van hoger opgeleide medewerkers vaker uit de pas lopen met die van de IND. Uit de kwalitatieve analyse blijkt namelijk dat als de persoonlijke opvattingen van een medewerker strijdig zijn met die van de IND, die sneller geneigd is een beslissing uit te stellen bij twijfel.

5 Impact van organisatorische factoren op besluitvaardigheid

5 Impact van organisatorische factoren op besluitvaardigheid

Kernbevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat organisatorische factoren van invloed kunnen zijn op de ervaren besluitvaardigheid. De factoren die onderzocht zijn: werkdruk, werk- en teamdynamieken, vindbaarheid en omvang van informatiebronnen en procesvertragende factoren. In tegenstelling tot de literatuur kwam uit de kwantitatieve analyse dat medewerkers die een hoge/negatieve **werkdruk** ervaren, hun eigen besluitvaardigheid lager beoordelen. Uit de kwalitatieve analyse kwam een gemengd beeld: enerzijds kan (enige) werkdruk of aansturing op productie leiden tot snellere besluitvorming. Een deel van de medewerkers geeft zelfs aan behoefte te hebben aan ambitieuzere productiviteitsdoelen, mits de doelen realistisch zijn en er sprake is van voldoende begeleiding en vertrouwen vanuit het management. Anderzijds ervaren bepaalde beslismedewerkers door werkdruk juist kwaliteitsverlies, een afname van het werkplezier en zou het mogelijk leiden tot verloop van werknemers bij bepaalde werksoorten. In de kwalitatieve analyse is een aantal oorzaken voor de werkdruk geïdentificeerd, namelijk productiedruk, werkvoorraden met dwangsommen tot gevolg en (in)directe druk vanuit de aanvrager.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat sprake is van grote onderlinge verschillen in **werk- en teamdynamieken**. Dit heeft impact op de besluitvaardigheid van medewerkers. Op basis van de interviews blijkt dat er verschillen zijn tussen teams in de manier waarop wordt gestuurd op productiviteit, de wijze en frequentie van overleg, de mate waarin collega's worden geraadpleegd en hoe men wordt begeleid. Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat productiviteitssturing voor een deel van de beslismedewerkers bijdraagt aan een hogere besluitvaardigheid. Voor een ander deel van de beslismedewerkers blijkt dat juist de werkdruk te verhogen en daarmee tot een lagere besluitvaardigheid leiden. Daarbij dient te worden opgemerkt dat deze bevindingen niet kwantitatief zijn getoetst en het is dus niet bekend hoe representatief deze zijn voor de gehele IND-populatie. Met betrekking tot de werkcultuur blijkt dat medewerkers die een drempel ervaren om collega's te raadplegen zichzelf minder besluitvaardig vinden. Naast de werkcultuur zijn genoemde verklaringen de werkdruk, het thuiswerken en het gevoel dat men niet terecht kan bij senioren.

Een van de meest genoemde organisatorische, belemmerende factoren heeft te maken met de **informatievoorziening**. Daarbij gaat het vooral om de vindbaarheid en versnipperdheid van de bronnen, zoals werkinstructies en informatieberichten, die beslissers nodig hebben bij de uitvoering van hun werk. In mindere mate wordt moeite ervaren met de begrijpelijkheid van die bronnen.

Tot slot zijn ook enkele **procesvertragende factoren** geïdentificeerd. Het gaat dan om IT-problemen, administratieve stappen en verplichte maar onnodige stappen, problemen met aangeleverde informatie en de kwaliteit van asielgehoren.

5.1 Werkdruk

Literatuur

In de wetenschappelijke literatuur worden een hoge werkdruk en caseload in verband gebracht met snellere besluitvorming. Beslismedewerkers ontwikkelen volgens de literatuur bepaalde copingsmechanismen en routines om taken sneller af te handelen (zie [hoofdstuk 7](#)). Een hogere werkdruk en/of een hogere caseload kunnen zo de besluitvorming versnellen. Tegelijkertijd ligt daarbij wel het mogelijke risico op kwaliteitsverlies op de loer. Bijvoorbeeld doordat de uitvoeringsambtenaren minder tijd hebben of nemen om in te gaan op zaakspecifieke omstandigheden.³²

Kwantitatieve analyse enquête

In de kwantitatieve analyse is geen ondersteuning gevonden voor de in de literatuur gevonden samenhang tussen hoge werkdruk en hogere productiviteit. Op basis van de scores die medewerkers gaven aan hun besluitvaardigheid, blijkt dat medewerkers die de werkdruk als hoog en/of negatief ervaren, hun besluitvaardigheid in termen van snelheid gemiddeld lager ervaren. Datzelfde geldt voor de besluitvaardigheid in termen van kwaliteit. In hoeverre hier sprake is van een gevoelsmatig effect of een daadwerkelijk effect kan niet op basis van de kwantitatieve analyse worden vastgesteld. Mogelijk heeft juist de ervaren werkdruk als gevolg dat men kritischer is op de eigen besluitvaardigheid, met

³² Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

als gevolg dat zij zowel hun snelheid als kwaliteit lager beoordeelden.

Opmerkelijk is verder dat medewerkers die een grotere negatieve impact ervaren van de werkdruk op de besluitvorming er naar eigen zeggen minder naar streefden te beslissen voor het verstrijken van de (wettelijke of streef-)termijn. Een verklaring hiervoor is dat mogelijk minder belang wordt gehecht aan de (wettelijke) beslistermijn als medewerkers (vooral) aan zaken werken waarvan de beslistermijn al (bijna) overschreden is op het moment dat zij de zaak voor zich krijgen (zie [paragraaf 2.3](#) en [5.1.2](#)). Kortgezegd blijkt dat als de termijnen in bepaalde zaaktypen (ruim) zijn overschreden, en de voorraden groot zijn, individuele beslismedewerkers dit minder als hun eigen verantwoordelijkheid zien – en zij in veel gevallen het gevoel hebben alleen nog een verschil te kunnen maken door een kwalitatief goede beslissing te nemen (en daarvoor zo nodig de tijd te nemen).

Kwalitatieve analyse enquête en interviews

De kwalitatieve analyse biedt – in tegenstelling tot de kwantitatieve resultaten – anekdotische indicaties dat (enige) werkdruk of aansturing op productie kan leiden tot snellere besluitvorming. Andere beslismedewerkers waarschuwen echter ook voor kwaliteitsverlies, een afname van het werkplezier en voor het vertrek van werknemers bij bepaalde werksoorten. Dit zal hieronder verder worden toegelicht.

Omdat er in de IND-context juist een verband lijkt te

zijn tussen een hoge werkdruk en een lage ervaren besluitvaardigheid, is in de kwalitatieve analyse onderzocht welke factoren de werkdruk verhogen. Door deze factoren te onderkennen en waar mogelijk interventies in te zetten, kan de werkdruk mogelijk verlaagd worden of kunnen mensen hier mogelijk beter mee omgaan. Op basis van dit onderzoek blijkt dat werkdruk kan worden veroorzaakt door de productiedruk ([paragraaf 5.1.1](#)), werkvoorraden en dwangsommen³³ ([paragraaf 5.1.2](#)) en een gevoel van urgentie met het oog op de aanvrager ([paragraaf 5.1.3](#)).

5.1.1 Productiedruk

Uit de enquête en interviews komt naar voren dat de ervaren werkdruk onder andere wordt veroorzaakt door de aansturing, productiedruk en targets. De mate waarin dit gebeurt blijkt sterk per team te kunnen verschillen (zie ook [paragraaf 5.2](#)), met mogelijke teamverschillen met betrekking tot de besluitvaardigheid tot gevolg.

Uit de interviews blijkt dat productietargets motiverend kunnen werken, maar ook als frustrerend of demotiverend kunnen worden ervaren. Meerdere medewerkers van verschillende ervaringsniveaus en werksoorten gaven aan enige (productie)druk prettig te vinden. Volgens hen zou dit de snelheid ten goede komen. Een aantal medewerkers

³³ De IND moet op tijd beslissen op aanvragen voor verblijf in Nederland. Als dat niet gebeurt, kan de aanvrager de IND in gebreke stellen en naar de rechter stappen om een Beroep Niet Tijdig Beslissen (BNTB) in te dienen. De rechtbanken leggen de IND dan vaak een nieuwe beslistermijn op, en kunnen daar een rechterlijke dwangsom aan koppelen.

zei daarbij nadrukkelijk dat de IND (of hun manager) wel meer zou mogen aansturen op productie. Een recent tekenbevoegde beslisser zei zo dat ‘externe prikkels’, zoals afspraken hoe snel een VA-zaak moet worden afgedaan, naar diens mening goed werken.

“ Er is [locatie] een ongeschreven regel dat de verwachting is dat je dat binnen 2 dagen afrondt. Op die manier wordt extern opgelegd hoe snel je moet zijn. Dan wordt een tijdsdruk opgelegd. [locatie] werken we sowieso veel met strakke termijnen. Ik denk dat zulke externe prikkels voor sommigen goed kunnen zijn. Voor mezelf werkt dat goed.

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

Diezelfde beslismedewerker noemde de verwachte jaarproductie van – volgens diegene 75 beschikkingen per jaar – niet ambitieus genoeg.

“ Bij de evaluatie werd om verwachte productie gevraagd. Ik rekende zelf: één per dag, dan kom je uit op 200 per jaar. Maar dat bleek veel lager te liggen, op 75. Dan denk ik: wat dóét men dan op een dag? Iedereen is hbo of wo-geschoold. We zijn een superslimme generatie. Je gaat bij de IND werken uit interesse en gevoel voor de materie. Daar mag je wel meer van verwachten.

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

Vergelijkbaar is het volgende antwoord van een andere beslismedewerker van de directie A&B.

“ [De productiedruk] ervaar ik eigenlijk niet, maar vind ik juist onprettig. Ik vind het prima als ze naar mijn cijfers kijken. Ik ervaar nu juist dat iedereen wel héél relaxed werkt. Zou best wat druk op kunnen. Meer focus op productie werkt’

Bron: interview, directie A&B, net niet tekenbevoegde beslismedewerker

Een beslismedewerker stelde dat een (heldere) aansturing op productie juist kan helpen om risico’s te nemen, indien je als medewerker hierop terug kan vallen als er bijvoorbeeld een keer iets misgaat.

“ Ze zitten dit moment ook meer te sturen op productie, op een zesje. Je kunt daar ook op teruggrijpen, je kan de verantwoordelijkheid ook daar naartoe schuiven. Voor mij helpt het om risico’s te nemen.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Ook operationeel managers gaven aan meerwaarde te zien in het verkrijgen van meer inzicht en sturing op productie.

Daar staat tegenover dat andere medewerkers aangaven de targets juist te hoog te vinden, wat ten koste zou gaan van de kwaliteit en het werkplezier. Een medewerker zei vanwege de te hoge productiedruk van locatie te zijn veranderd. Anderen gaven aan dat targets niet of heel zelden worden gehaald.

Een beslismedewerker stelde tevens dat het demotiverend is als medewerkers telkens te horen krijgen dat de

targets niet worden gehaald. Dit voorbeeld komt uit het programma Samen Slim Sturen.³⁴

“ Nu komen veel 1A zaken op mijn bordje, met het overnemen ben ik veel tijd kwijt. Het is zo’n rommeltje soms dat ik denk, ‘laat maar, die cijfers halen we toch niet’.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Andere beslismedewerkers, waaronder ervaren medewerkers op spoor 4 en senioren op 8 EVRM, gaven aan dat de focus op productie frustrerend kan werken. Zij zeiden dat dit ten koste gaat van het welzijn van medewerkers en de kwaliteit van beslissingen, doordat de kans op fouten groter wordt.

“ Er wordt door hogerhand steeds meer en meer op aantallen gestuurd waarbij het voelt de mogelijkheid om zorgvuldig ons werk te doen op een gegeven moment in gedrang komt. Hierdoor ga je langer door met werk, neem je minder pauzes et cetera.

Bron: enquête, directie A&B, ervaren beslismedewerker

34 De directie A&B is in december 2024 gestart met het programma Samen Slim Sturen. Het eerste halfjaar van 2025 werden 7 pilots (waarbij de focus op spoor 4-zaken ligt) opgezet op verschillende locaties om samen te ontdekken wat de IND kan verbeteren in de manieren van werken. Door gezamenlijk een nieuwe en uniforme werkwijze te ontwikkelen krijgt de IND meer grip op het werk en kan de IND beter sturen op productie, kwaliteit en werkplezier. In de pilots wordt onderzocht hoe de medewerkers goed samen kunnen werken in de clusters, hoe leiderschap de clusters kan ondersteunen en welke stuurinformatie nodig is. De pilots dragen bij aan Ambitie 2028 om slimmer te werken waardoor aanvragers sneller van een beslissing worden voorzien. (Bron: INDaily)

“ Elk jaar gaan de targets omhoog. Dat is heel frustrerend, ze zeggen steeds: we begrijpen dat jullie het niet halen, maar we moeten het wel halen. Ze zeggen dan: het is voor heel even. Maar dat is niet waar. Het is het hele jaar door. Het is ook wel zo dat sommige locaties het opvullen met hele simpele beslissingen om hun targets te halen. Die halen dat weg uit de centrale voorraadbak om maar die targets te halen. [locatie] doet dat niet, maar daardoor halen wij onze targets niet.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Ook werkt de productiedruk volgens sommigen in de hand dat wordt ‘geplukt’ in de werkvoorraad. Met andere woorden: dat makkelijke zaken worden gedaan om de targets te halen, wat op de lange termijn de productie juist in de weg ligt.

“ De productie-eis heeft ook als gevolg dat er wordt geplukt. Ik denk dat sommige beslissers de lastige zaken laten staan, waaronder dus 8 EVRM. Die zaken kosten gewoon meer tijd, dus pakken mensen liever andere zaken, zodat ze productiedoelen halen.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Deze hoge druk leidt er volgens sommigen zelfs toe dat beslismedewerkers besluiten te stoppen of, zodra ze kunnen, over te stappen naar een andere afdeling, werksoort of directie.

“ Mensen gaan eerder weg bij Asiel. Ze komen vanuit de boa hierheen en gaan dan naar regulier. De goede mensen gaan naar regulier. De werkdruk is [daar] minder hoog en het salaris hetzelfde.

Bron: interview, directie A&B, senior beslismedewerker

Naast de ervaring van deze medewerker, blijkt uit een medewerkersmonitor inderdaad dat de vertrekintentie (binnen 1 of 3 jaar) bij directie A&B hoger ligt dan IND-gemiddeld. Wel is het belangrijk te vermelden dat het niet de directie is met het hoogste percentage vertrekintentie (dat zijn JZ en BV).³⁵ Ook blijkt uit HR-Managementinformatie dat de mobiliteit/doorstroom van A&B-beslismedewerkers naar andere organisatieonderdelen binnen het ministerie hoger ligt dan die van andere directies.³⁶ Om te achterhalen waarom medewerkers van de ene naar de andere directie overstappen is in 2025 een overstapmonitor opgericht. De respons is tot op heden te laag, waardoor de opgehaalde informatie vanwege mogelijke herleidbaarheid nog niet deelbaar is.

Een A&B-beslismedewerker sprak vanwege de druk van ‘bovenaf’ zelfs van een ‘burnout-fabriek’. Op basis van HR-Managementinformatie blijkt dat het ziekteverzuim bij A&B hoger ligt dan het IND-gemiddelde. Ook heeft de directie A&B te maken met een hoger percentage langer

³⁵ IND (2025). Rapportage IND-medewerkersmonitor 2025-1. Ministerie van Asiel en Migratie.

³⁶ IND (2025). HR-MI Rapportage 2025-10. Ministerie van Asiel en Migratie. Het betreffen beperkte aantallen,

(43 dagen – 1 jaar) en lang (> 1 jaar) verzuim dan IND-breed en de andere directies.³⁷ Hoewel oorzaken van verzuim niet worden geregistreerd, geven deze verzuiminzichten een mogelijke indicatie dat er sprake is van een hoge werkdruk.

5.1.2 Werkvoorraad, BNTB's en rechterlijke dwangsommen

Andere veelgenoemde oorzaken van de ervaren werkdruk waren de grootte van de werkvoorraad, beroepen niet tijdig beslissen (BNTB's)³⁸ en de (op handen zijnde) dwangsommen. Uit de kwalitatieve analyse van de enquête en de interviews blijkt dat deze factoren verschillende uitwerking kunnen hebben op de besluiten en besluitvaardigheid van beslismedewerkers. Een deel van de medewerkers gaf aan sneller te besluiten door de hoge voorraden en dreigende dwangsommen.

Vooraf bij werksoorten waar de termijn in veel zaken ruimschoots is overschreden blijken werkvoorraden, verlopen beslistermijnen en hoge dwangsommen voor een deel van de medewerkers echter ook demotiverend

³⁷ IND (2025). HR-MI Rapportage 2025-10. Ministerie van Asiel en Migratie.

³⁸ Het beroep bij niet-tijdig beslissen is een procedure bij de rechtbank. Deze procedure kan door de belanghebbende worden gestart als een overheidsinstantie zich niet houdt aan de wettelijke beslistermijn. Als er op het moment van de rechterlijke uitspraak nog geen beslissing is genomen door de overheidsinstantie én de rechter het beroep niet-tijdig beslissen gegrond verklaard, dan stelt de rechter de hoogte van de dwangsom vast, legt die de overheidsorganisatie een nieuwe beslistermijn op en kan die aan deze nieuwe beslistermijn een (extra) dwangsom verbinden, voor elke dag na het verlopen van de nieuwe beslistermijn.

te kunnen werken en zelfs een kwaliteitsprikkel te kunnen veroorzaken. Zo gaven meerdere medewerkers aan dat het ontmoedigend is om voortdurend te worden geconfronteerd met de boodschap dat termijnen niet worden gehaald. Ook gaf een groep beslissers aan dat de toch al verlopen beslistermijnen en de (dreiging) van dwangsommen geen reden mogen zijn om in te boeten op de kwaliteit.

“ In mijn werksoort zijn de termijnen vaak al verlopen. De klant heeft er dan in mijn optiek meer aan om direct een goed en zorgvuldig besluit te ontvangen dat standhoudt, ook al duurt dat net een paar weekjes langer. Het is echter niet zo dat ik zaken bijzonder lang in behandeling heb of laat liggen, waardoor het voor mezelf goed te verantwoorden is.

Bron: enquête, directie A&B, ervaren beslismedewerker

In andere gevallen zouden de voorraden en ver overschreden termijnen zelfs de motivatie om sneller te beslissen wegnemen.

“ Als mijn onderzoek niet af is, ga ik niet beslissen. Dan betalen we maar die dwangsom. Ik ga dan niet sneller werken alleen maar zodat we minder hoeven betalen. Ik kan niet minder kwalitatief motiveren.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Ook operationeel managers herkennen dit beeld.

“ Misschien denken mensen: de voorraden zijn zo groot, het maakt toch niet uit hoelang ik erover doe. Het is toch een druppel op een gloeiende plaat. Want de achterstanden zijn zodanig, dat je je afvraagt: hoe komen we daar ooit doorheen. Dat zorgt er ook voor dat je niet gemotiveerd bent om sneller te beslissen.

Bron: interview, operationeel manager

In de enquête en interviews is bovendien geregeld kritiek geleverd op het gebrek aan eensgezindheid op de manier waarop wordt omgegaan met het aansturen op productie, de focus op kwaliteit dan wel snelheid of de druk die uit moet gaan van dwangsommen. Exemplarisch is het volgende antwoord.

“ Ik snap dat we achterstanden hebben, maar dan denk ik zelf van; laat die dwangsom dan maar. Want het is niet onze fout dat het zo wordt ingepland en het moet niet ten koste gaan van een zorgvuldig besluit. Want enerzijds wordt gezegd: zo'n dwangsom van 7500 euro ligt ook niemand wakker van. En dan een week later wordt gezegd: die zaak mag niet nog langer duren want er ligt al een dwangsom van 7500 euro. De achterstanden zijn nu zo groot dat het gewoon accepteren is dat die dwangsommen betaald moeten worden. Want als je een slecht voornemen gaat schrijven, en dat moet ingetrokken worden en dat moet opnieuw, dan ben je nog meer tijd en geld kwijt. Wat meer eensgezindheid zou fijn zijn.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

5.1.3 Druk vanuit aanvrager

Werkdruk kan ook ontstaan doordat beslismedewerkers druk ervaren vanuit de aanvrager. Dit kan gaan om expliciete druk – bijvoorbeeld wanneer door aanvrager, referent, gemachtigde of Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) gevraagd wordt wanneer de zaak wordt opgepakt – als om meer impliciete druk – bijvoorbeeld wanneer men zelf vindt dat de aanvrager erg lang aan het wachten is op een besluit. Dit laatste is een enkele keer in de enquête en interviews benoemd.

“ Ik ervaar wel persoonlijke werkdruk: bijvoorbeeld in een bepaalde zaak waarin gebeld wordt over updates. Dat zet druk op je om snel te beslissen.

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegd

5.2 Werk- en teamdynamieken

Literatuur

Internationaal onderzoek naar besluitvaardigheid in het migratiedomein wijst specifiek op de invloed van team- en werkdynamieken. Vertrouwen van het management en senioren, maar ook zaken als de besliscultuur binnen een team en de manier waarop overleg wordt gefaciliteerd, kan volgens onderzoek bepalend zijn voor de wijze waarop besluiten worden genomen. Uit een Noors onderzoek naar de beslispraktijk van de Noorse evenknie van de IND – de Noorse Dienst voor Immigratie UDI – zijn het type team en de ‘cultuur’ van het team allesbepalend voor de omgang met onzekerheid. In het onderzoek wordt vastgesteld dat het ene Noorse beslisteam veel terughoudender is en sneller afwijst,

terwijl het andere team sneller geneigd is de knoop door te hakken in het voordeel van de vreemdeling. Volgens het onderzoek spelen tradities, conventies en routines een grote rol bij de toepassing van discretionaire ruimte.³⁹ Ook het Nederlandse dissertatie-onderzoek van Ralph Severijns naar het omgaan met onzekerheid binnen de beslisprijktijk van de IND gaat in op de verschillen in besliscultuur per team.⁴⁰

Kwantitatieve en kwalitatieve analyse

In dit onderzoek zijn verschillende werk- en teamdynamieken aan het licht gekomen die in de IND-context een rol spelen en samenhangen met besluitvaardigheid, zoals de manieren waarop aangestuurd wordt op productie, de overlegcultuur, teamdynamieken en begeleiding.

Het was op basis van de enquête niet mogelijk om op teamniveau trends in kaart te brengen of inzicht te krijgen van wat de precieze werkwijze was per team of locatie. Dat komt doordat veel medewerkers hun team of locatie niet hebben ingevuld in de enquête. Tijdens de groepsinterviews – waarbij beslissers op hetzelfde werktipe en ongeveer hetzelfde ervaringsniveau uit verschillende teams gezamenlijk werden geïnterviewd – bleek niettemin dat teams zeer verschillend kunnen opereren, soms tot de verbazing van de verschillende beslissers zelf.

39 Liodden, T.M. (2020). *Who is a refugee? Uncertainty and discretion in asylum decisions*. *International Refugee Law*. 32(4), 645-667.

40 Severijns, R. (2019). *Zoeken naar zekerheid: Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure (1ste ed.)*. Wolters Kluwer Nederland.

De manieren waarop aangestuurd wordt op productie, de overlegcultuur, teamdynamieken en begeleiding blijken op basis van de kwalitatieve analyse sterk te verschillen. Van al deze factoren is middels de enquête alleen de ruimte die men al dan niet voelt voor overleg en de gevolgen daarvan op de besluitvaardigheid kwantitatief onderzocht. De andere verschillen in teamdynamieken en de gevolgen op de besluitvaardigheid zijn enkel op basis van de open vragen en interviews achterhaald. Deze bevindingen zijn derhalve mogelijk niet representatief voor de hele IND-populatie. De statistische samenhang tussen deze dynamieken en besluitvaardigheid is niet onderzocht. Desalniettemin biedt de kwalitatieve analyse indicaties dat ook de verschillende teamdynamieken met betrekking tot de aansturing op productie, de overlegcultuur en begeleiding effect hebben op de besluitvaardigheid.

Hieronder komen achtereenvolgens de volgende geïdentificeerde werk- en teamdynamieken aan bod: verschillen in teams in aansturing ([paragraaf 5.2.1](#)), overlegcultuur ([paragraaf 5.2.2](#)), drempel om collega's te raadplegen ([paragraaf 5.2.3](#)) en verschillen in begeleiding ([paragraaf 5.2.4](#)).

5.2.1 Verschillen in productiviteit(ssturing)

Tijdens de groepsinterviews viel op dat tussen teams onderling (grote) verschillen bestaan over de mate waarin men zich bewust is van productienormen en in hoeverre daarop wordt aangestuurd. Enkele beslismedewerkers zeiden dat in hun team in het geheel niet aangestuurd

werd op productiviteit, terwijl anderen zeiden dat sinds kort meer wordt gestuurd op productiviteit.

“ Bij ons op [locatie] wordt helemaal niet op die snelheid gestuurd.

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

Weer anderen zeiden dat bij hen naar hun idee té veel wordt aangestuurd op productie, wat volgens hen ook juist demotiverend zou werken.

“ Ik merk dat het bij mijn team elke week benoemd wordt en dat het elke week negatief is. Er is recent door teamgenoten aangegeven: we snappen dat de productiedruk noodzakelijk is. Maar er is gevraagd of daar één keer in de twee weken bij stilgestaan kan worden of één keer per maand. In plaats van elke week weer hetzelfde bericht. Vooral nieuwe medewerkers denken ook: wat overkomt mij? Elke week horen ze weer dat het mis is gegaan. Bij meer ervaren medewerkers gaat het het ene oor in, andere oor uit. Je doet je best, doet wat je kan. Ik weet uit één-op-één-gesprekken met mijn manager dat dat ook wel wordt gezien. Vooral bij de nieuwere mensen die nog moeten wennen, die hebben er wel moeite mee. Misschien zou het dus beter zijn als niet iedere keer wordt benadrukt dat we het weer niet hebben gehaald. Daardoor heeft niemand zin in die weekstart. Want iedereen denkt van tevoren al van: daar gaan we weer. Terwijl het ook een moment moet zijn om mensen te ontmoeten. Daar is al vaak geen behoefte meer aan als je eerst een halfuur hoort wat er allemaal niet goed gaat.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Ook zijn er indicaties dat tussen teams verschillend wordt omgegaan met de dwangsommen en de werkvoorraad (zie ook [paragraaf 5.1.2](#))

“ Volgens mij verschilt het per locatie en senior en manager hoe er met dwangsommen wordt omgegaan. Het moet gewoon niet ten koste gaan van een zorgvuldig besluit. Je kan natuurlijk doen alsof je een bepaalde optie niet hebt bedacht, en de zaak maar doorzetten. Dan hopen we maar dat dat niet wordt opgemerkt. Maar dan doe je gewoon je werk niet goed. Daar vind ik wat van.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

5.2.2 Overlegcultuur Kwantitatieve analyse

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat medewerkers over het algemeen (ruim) voldoende de ruimte en vrijheid voelen om collega's te raadplegen bij twijfel. Ook vindt men dat het raadplegen van collega's zeer sterke positieve impact heeft op de besluitvorming. Tevens ervaren medewerkers gemiddeld een sterk vertrouwen vanuit hun managers/senioren in hun werk (zie [Tabel 26](#)).

Uit de kwantitatieve analyse blijkt verder dat hoe minder moeite men voelt om collega's te raadplegen, hoe positiever men de impact daarvan op de besluitvaardigheid inschat. Andersom blijkt dat medewerkers die een hoge drempel ervaren om hulp te vragen, het nut daarvan ook minder inzien. Een mogelijke verklaring kan zijn dat deze medewerkers in het verleden

geen meerwaarde hebben ervaren van het raadplegen van collega's en daardoor minder ruimte voelen of moeite hebben met het raadplegen van collega's. Het kan ook zijn dat medewerkers moeite hebben met het raadplegen van collega's of hier geen ruimte voor voelen en daarom ook geen positieve impact op de besluitvorming ervan inzien.

Wat ook opvalt is dat medewerkers die minder moeite hebben met/geen ruimte voelen om collega's te raadplegen een hogere besluitvaardigheid ervaren in de zin van kwaliteit. Zij blijken bovendien meer geneigd te zijn om ondanks een gevoel van onzekerheid direct een besluit te nemen. Tegelijkertijd zijn ze ook meer geneigd een besluit uit te stellen. Dat lijkt met elkaar in tegenspraak. Een mogelijke verklaring is dat deze medewerkers doorgaans een meer solistische aanpak hanteren, wat zich kan uiten in verschillende vormen, te weten: het sneller doorhakken van knopen, omdat ze geen hulp willen vragen, of vastlopen, omdat ze er zelf niet uitkomen. Andersom blijkt namelijk uit de analyse dat medewerkers die wel het nut inzien van sparren met collega's doorgaans minder geneigd zijn bij twijfel direct een knoop door te hakken. Medewerkers die waarde hechten aan overleg werken dus vanzelfsprekend minder solistisch, maar beslissen ook minder snel bij twijfel.

Kwalitatieve analyse

Uit de kwalitatieve analyse valt ook op dat er grote verschillen zijn in de overlegcultuur tussen teams. In bepaalde teams wordt wekelijks – en in sommige gevallen zelfs een aantal keer per week – tijdens plenaire

overleggen gespard over zaken. In andere teams vinden dit soort overleggen in kleine subgroepen plaats – bijvoorbeeld in teams waar gewerkt wordt met clusters (uit het programma Samen Slim Sturen). In weer andere teams wordt nauwelijks plenair overlegd en zoeken medewerkers elkaar enkel bij vragen op.

Zoals beschreven in de voorgaande paragraaf wordt gemiddeld gezien (veel) waarde gehecht aan het raadplegen van collega's. Het overleggen kan volgens beslissers helpen om twijfel over bepaalde zaken weg te nemen en de uniformiteit van de besluitvorming te bevorderen. Ook kan een (vast) overlegmoment volgens hen helpen om binnen het team te zoeken naar ondersteuning of overname van zaken. Uit de enquête blijkt dat sommige beslissers van A&B en RVN het gevoel hebben (te) weinig de mogelijkheid te hebben om te sparren met collega's. Een nieuwe beslismedewerker noemde als belemmerende factor:

“ Het ontbreken van een aanspreekpunt dat tijd voor me heeft, inhoudelijk goed op de hoogte is en duidelijke uitleg kan geven.

Bron: enquête, zoekjaar, nog niet tekenbevoegde beslismedewerker

Uit de interviews en enquête blijkt echter dat de meningen sterk uiteenlopen over de manier waarop dergelijk overleg idealiter zou moeten plaatsvinden. Een deel van de medewerkers gaf aan vaste overlegmomenten als (zeer) prettig en behulpzaam te ervaren. Tegelijkertijd

gaven meerdere medewerkers aan dat (sommige) teams doorslaan met het aantal overlegmomenten. Desgevraagd gaven meerdere beslissers aan de voorkeur te geven aan één-op-één-gesprekken met medewerkers waar ze een goede werkrelatie mee hebben. Voorwaarde is daarbij echter wel dat zij die ruimte moeten voelen en weten bij wie ze terecht kunnen.

Medewerkers die zeiden dat binnen hun team te veel wordt overlegd, noemden hiervoor hoofdzakelijk praktische redenen. Namelijk: de tijd die deze overleggen in beslag nemen. Hierdoor zouden zij minder tijd overhouden om hun primaire taak te doen: beslissen. Enkele gesproken beslismedewerkers gaven aan wekelijks tot wel drie keer per week vaste, plenaire overlegmomenten te hebben. Tijdens deze overleggen zouden vaak casussen gezamenlijk door het hele team worden besproken. Sommige beslissers zeiden wel baat te hebben bij deze zaakoverleggen. Echter, anderen noemden deze gesprekken tijdrovend en soms ook niet behulpzaam bij het doorhakken van knopen. De veelheid aan verschillende visies zou soms tot verwarring leiden – vooral wanneer ervaren medewerkers of senioren er sterk uiteenlopende visies op nahouden. Op die manier kunnen deze overleggen juist meer twijfel oproepen en de besluitvorming vertragen.

“ We zijn met drie beslisteamen in [locatie] – dat is een best grote groep. We zitten daar dan met zo veel mensen. Als dan een zaak moet worden besproken is het niet handig dat met zoveel mensen te bespreken. Dan komen meningen van alle kanten.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

“ Bij de asielafweging en wat je in het kader van de waarheids- en geloofwaardigheidsbeoordeling, daar zie je dat ze vaak zwemmen. Vooral als ze een begeleider hebben die zegt: ik zou deze kant op gaan. En dat een ander met wie ze sparren de andere kant op gaat. Dat leidt tot verwarring.

Bron: interview, operationeel manager

Daartegenover staat dat volgens geïnterviewde operationeel managers beslismedewerkers op eigen initiatief vooral gelijkgestemden opzoeken om hun twijfels mee te delen. In plaats van te sparren, zoeken zij bevestiging van hun eigen gedachtegang om zich (gevoelsmatig) in te dekken. Hiervoor zouden gestructureerde casuoverleggen wel weer een oplossing kunnen bieden, omdat men dan ook met andersoortige visies wordt geconfronteerd.

5.2.3 Drempel om collega's te raadplegen

Kwantitatieve analyse

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat beslismedewerkers over het algemeen weinig of geen moeite ervaren met het raadplegen van collega's (zie [Tabel 26](#)). Een minderheid gaf echter aan wel moeite te ervaren. Deze medewerkers ervaren ook een lagere besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit. Verklaringen voor deze ervaren drempel zijn gevonden in de kwalitatieve analyse en zijn gerelateerd aan verschillen in de werkdruk en -cultuur, thuiswerken en niet terecht kunnen bij senioren.

Meerdere medewerkers noemden de ervaren werkdruk en/of werkcultuur als reden om af te zien van het vragen om hulp van collega's.

“ Dat komt door de werkdruk van die collega's. Hoe meer kennis je hebt, hoe meer je door collega's wordt bevraagd, hoe meer (extra) taken je krijgt naast je eigen werk en hoe meer je bij andere zaken zoals projecten betrokken bent. Ik zie de frustratie die dit met zich meebrengt doordat de werkdruk voor die collega's alleen maar hoger wordt. Toch proberen ze alle ballen in de lucht te houden, wat natuurlijk niet kan. Als ik dan ook nog een vraag heb over een lastige, afwijkende zaak, dan weet ik dat het eigenlijk niet uitkomt.

Bron: enquête, directie RVN, recent tekenbevoegde beslismedewerker

Ook werd (in beperkte mate) onvrede geuit over een ongezonde werkcultuur, waarbij informeel collegiaal overleg zou worden ontmoedigd.

“ De cultuur is ziek. Met het stellen van vragen, of overleggen met een senior geef je impliciet toe dat je zelf niet in staat bent om te beslissen. Dat kun je dus beter niet doen. Beslissen is immers je taak! Plus dat seniormedewerkers worden afgeschermd door in het leven geroepen institutjes zoals het Knopendoorhakteam (KDT), Dit is in het leven geroepen om informeel collegiaal overleg te ontmoedigen. Erg ongezond.

Bron: enquête, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Een beslismedewerker van A&B sprak in dit kader zelfs van onveiligheid op de werkvloer en gaf aan om deze reden collega's niet om hulp te vragen.

“ *Persoonlijke meningen en opvattingen, ook werksfeer en onveiligheid op de werkvloer.*

Bron: enquête, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Dit sentiment lijkt overigens bij een (kleine) minderheid te heersen. Zoals vermeld komt uit de enquête naar voren dat medewerkers overwegend ruimte te voelen om collega's te raadplegen (zie [Tabel 26](#)). Uit de IND-medewerkersmonitor van 2025 blijkt daarnaast dat IND-breed 74% van de medewerkers positief antwoord gaf op de stelling 'Ik voel me veilig om mijn mening te uiten en ideeën te delen'. Medewerkers van de directie A&B gaven voor deze psychologische veiligheid organisatiebreed gemiddeld de laagste score (71%). Medewerkers van RVN kenden een bovengemiddeld hoge score toe (76%).⁴¹

Enkele beslissers noemden het thuiswerken als een verhoging van de drempel om een collega aan te spreken. In de groepsinterviews gaven sommige beslissers aan om deze reden juist liever op kantoor te werken. Deze medewerkers zeiden dat je makkelijker iemand aan kan spreken als je op kantoor werkt.

⁴¹ IND (2025). *Rapportage IND-medewerkersmonitor 2025-1*. Ministerie van Asiel en Migratie.

“ *Voor mij is het belangrijkste reden om naar kantoor te gaan het contact met collega's. Zodat je elkaar even informeel kan aanspreken. Qua drukte zou ik me soms liever afzonderen, maar het heeft zoveel waarde dat je samen bezig bent en makkelijk bij elkaar kan aankloppen.*

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

“ *Het feit dat iedereen aldoor thuis zit te werken. Je moet eerst gaan uitvogelen wie er werkt. Of die persoon tijd heeft en of die antwoord zou kunnen weten op de vraag. Ik vind het een energieslurper.*

Bron: enquête, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Andere beslissers zeiden echter geen enkele moeite te ervaren met de combinatie van thuiswerken en het raadplegen van collega's. Een voorbeeld daarvan is het volgende:

“ *In [locatie] hebben we wel een aanspreekpunt. Dat aanspreekpunt is altijd heel goed bereikbaar. En als het aanspreekpunt op een specifiek moment een meeting heeft, staat er altijd wie je dan kan bellen.*

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Een aantal medewerkers gaf aan zich op kantoor minder goed te kunnen concentreren, vanwege rumoer en de open kantoorruimtes, hetgeen hun besluitvaardigheid naar eigen zeggen in de weg zou staan.

Meerdere beslismedewerkers gaven in de open antwoorden van de enquête aan niet goed terecht te kunnen bij hun senioren voor inhoudelijke vragen, doordat die naar hun idee onvoldoende vakinhoudelijke kennis zouden hebben. Senioren zouden volgens sommigen vooral bezig zijn met managementtaken en daardoor zelf geen (actuele) besliservaring hebben.

“ *Onze senioren krijgen veel taken te doen naast hun vakinhoudelijke taken. Daardoor hebben zij te weinig tijd om met de inhoud bezig te zijn. Daardoor zijn ze ook beperkt beschikbaar. Naarmate dat langer duurt, kunnen ze inhoudelijk ook achterop raken.*

Bron: enquête, directie RVN, ervaren beslismedewerker

In de groepsinterviews werd dit beeld door veel medewerkers bevestigd. Deze roloppvatting van de senioren blijkt echter niet door iedereen als problematisch te worden ervaren. Meerdere beslismedewerkers gaven aan naar een (meer ervaren) collega-beslismedewerker te stappen bij twijfel of vragen over een zaak, in plaats van naar een senior.

De antwoorden uit de interviews wekken de indruk dat het verschilt per type aanvraag, directie en/of cluster/locatie hoe de rol van senior wordt ingevuld. De meeste senior medewerkers gaven tijdens de interviews overigens juist aan altijd een aantal zaken in de eigen werkbak te hebben, zodat zij feeling houden met de materie.

De gesproken senioren zeiden bovendien te vinden inhoudelijk goed op de hoogte te zijn van het besliswerk en benadrukten juist hun belang als vraagbaak. Zij herkenden het beeld van enkele beslismedewerkers dat zij niet bij hen terecht zouden kunnen dus niet.

“ Volgens mij hebben wij op alle locaties een senior van de dag. Wij zitten hier elke dag met twee mensen. Dus dat is wel bijzonder dat mensen dat zo ervaren.

Bron: interview, directie A&B, senior beslismedewerker

5.2.4 Verschillen in begeleiding

Uit de interviews blijkt dat het type begeleiding of begeleider die een medewerker heeft gehad invloed heeft op de besluitvaardigheid. Meerdere beslissers gaven aan dat ze de beslisstijl van hun begeleider in elk geval deels hebben overgenomen, in sommige gevallen ook als ze al jaren in dienst zijn. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de opvatting van begeleiders over zaken als het bieden van herstel verzuim bij twijfel of het belang van productie of kwaliteit.

Een nog niet tekenbevoegde beslisser van de directie RVN gaf aan door de kritische opvattingen van begeleiders moeilijk te kunnen inschatten wat ‘goed genoeg’ is.

“ In de begeleiding krijg je altijd feedback en is er altijd wel iets aan te merken, ook al is het een 9. Dat houdt eigenlijk nooit op. Als begeleiders niet die visie uitstralen, dan is het heel moeilijk om in te schatten wat goed genoeg is.

Bron: interview, directie RVN, bijna tekenbevoegde beslismedewerker

Een ervaren beslisser op van de directie A&B, die bij twijfel vaak extra herstel verzuim zei te bieden, gaf aan:

“ In mijn opleiding ben ik er paar keer door begeleider op geweest: ook als het duidelijk is dat het een afwijzing wordt, zou ik ook toch maar gaan horen. Gewoon voor meer info. Om het dicht te kitten. Zodat ze niet bij bezwaar veel zaken kunnen aanvechten. Om het echt volledig dicht te kitten. Dat doe ik dus ook wel.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

5.3 Vindbaarheid en omvang van informatiebronnen IND

In het IND-complexiteitsonderzoek uit 2023 is door betrokkenen gewezen op een verband tussen de snelheid van besluitvorming van beslismedewerkers en het toenemende aantal werkinstructies.⁴² In dat kader is volgens dat onderzoek sprake van een tegenstrijdigheid: de toename van het aantal instructies biedt enerzijds houvast en zorgt dat minder een beroep wordt gedaan op de eigen kennis van de medewerker. Vanuit deze visie worden instructies vooral gegeven als vorm van controlebehoefte. Anderzijds zou de hoeveelheid instructies bijdragen aan een afname van de snelheid van beslismedewerkers. Door het vastleggen van de vele uitzonderingen, zou een overschot aan informatie

⁴² IND (2023). Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

zijn ontstaan, die de snelheid van de besluitvorming in de weg kan staan. Medewerkers zijn als gevolg daarvan dan niet meer gewend om bij uitzonderlijke situaties zélf een beslissing te nemen en zijn op zoek naar houvast die zij gewend zijn te hebben. Dit fenomeen speelt niet alleen bij de IND: in de Staat van de Uitvoering uit 2024 wordt onderschreven dat complexiteit van regelgeving de snelheid van de besluitvorming in de weg kan staan.⁴³

De vindbaarheid van de relevante informatiebronnen is in dit onderzoek eveneens een van de meest genoemde belemmerende factoren voor (snelle) besluitvorming.

Kwantitatieve analyse enquête

In de enquête werd gevaagd in hoeverre medewerkers de informatiebronnen als behulpzaam ervaren bij het nemen van een besluit, of zij de informatie daarin toereikend vinden en in hoeverre ervaring een rol speelt bij de mate waarin zij gebruik moeten maken van deze informatiebronnen. Gemiddeld scoorden medewerkers de behulpzaamheid van de informatiebronnen als voldoende (3,5/5).

Beslismedewerkers die de werkinstructies/informatieberichten vaker als niet-ondersteunend beschouwen (bijvoorbeeld door ontoereikende of juist overbodige informatie), vinden zichzelf minder besluitvaardig, met name in de zin van kwaliteit (zie [Tabel 35](#)). Uit de analyse blijkt dat minder ervaren medewerkers

⁴³ Staat van de Uitvoering (2024). Staat van de Uitvoering 2024: Doorbreek de status quo. Ministerie van Binnenlandse Zaken

de behulpzaamheid van de werkinstructies hoger beoordelen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat minder ervaren beslismedewerkers zich meer vasthouden aan de werkinstructies dan hun meer ervaren collega's. Een andere mogelijke verklaring is dat meer ervaren medewerkers vaker problemen hebben ervaren met de informatiebronnen en ze deze derhalve lager scoren. Dit kon binnen het tijdsbestek van het onderzoek niet nader worden onderzocht.

Kwalitatieve analyse enquête en interviews

Uit de interviews en open vragen komt naar voren dat beslismedewerkers veel problemen hebben met de informatievoorziening van de IND. Sterker nog: verreweg de meeste antwoorden op de open vraag over belemmerende factoren raakten aan de informatievoorziening. In de meeste gevallen ging het daarbij om de vindbaarheid van de informatie. Er werd in mindere mate frustratie geuit over de begrijpelijkheid en/of (on)duidelijkheid van de werkinstructies, informatieberichten en Q&A's.

Vindbaarheid van informatie(bronnen)

Beslismedewerkers gaven aan last te hebben van een veelheid aan informatie en versnipperdheid van informatie. Deze versnipperdheid maakt het moeilijk om de informatie te vinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om gedateerde werkinstructies geplaatst tussen de up-to-date werkinstructies, aanvullende informatieberichten (IB's), Questions & Answers (Q&A's) en ontwikkelingen besproken in landelijke overleggen. In andere gevallen moet ook

nog rekening gehouden worden met jurisprudentie, die (nog) niet altijd in de werkinstructie is verwerkt. Meerdere beslismedewerkers benoemden voorbeelden waarbij ze zeker wisten over een bepaald onderwerp 'ergens' iets gelezen te hebben, maar ze niet meer wisten waar. In dergelijke situaties waren ze vervolgens naar eigen zeggen veel tijd kwijt om die bron weer terug te vinden. Dit zou zo direct leiden tot tragere besluitvorming.

“ De informatievoorziening is een puinzooi. Ontzettend versplinterd. De zoekfunctie is waardeloos. Het kan niet zijn als jij een gehoor hebt en je moet snel informatie vinden binnen een dag. Het is belachelijk hoe we dat op orde hebben.

Bron: interview, directie A&B, senior beslismedewerker

“ Werkwijzen, kaders en informatie op basis waarvan een beslissing genomen dient te worden is erg versplinterd. Informatie uit de Vc, werkinstructies, informatieberichten, Q&A's van SUA, berichten per mail, landeninformatie, jurisprudentie, procesbeschrijvingen etc. over verschillende thema's zijn onvoldoende gecentraliseerd. Daarbij hebben allerlei werksoorten of thema's binnen asiel weer verschillende werkinstructies en -processen.

Bron: enquête, directie A&B, beslismedewerker

“ De informatieberichten veranderen zodanig vaak dat ik vaak twijfel wat nou wel up-to-date is en wat niet. Ook de werkinstructies geven niet overal een antwoord op. Deze onduidelijkheid neemt ook veel tijd in beslag.

Bron: enquête, directie A&B, ervaren beslismedewerker

“ [...] dan zie je dat in de organisatie de kennis steeds verder achteruit hobbelt. Dat is niet gek want de WI is niet up-to-date van artikel 8. Alles wat sinds 2020 is gebeurd, in wijzigingen etc. staat allemaal in IB's en Q&A's en verslagen van de kennisgroep. Ik ben daarvan allemaal op de hoogte, maar ik kan me goed voorstellen dat nieuwe beslissers door de bomen het bos niet meer zien. Juist doordat de WI nog niet up-to-date is en niet goed genoeg staat geduid. Doordat de WI niet up-to-date is ontstaan verschillen in besluiten tussen beslissers onderling.

Bron: interview, directie RVN, senior beslismedewerker

Ter illustratie heeft een senior beslismedewerker op 8 EVRM een lijst aangeleverd met de informatie die vereist is om te kunnen beslissen op een 8 EVRM-zaak. De lijst omvatte meer dan dertien soorten documenten die geraadpleegd moeten worden, zoals Werkinstructies (WI's), Informatieberichten (IB's), Q&A's, jurisprudentie en verslagen van kennisgroepen. De hoeveelheid van deze informatiebronnen geeft de complexiteit van het geheel weer. De verscheidenheid van de informatiebronnen geeft de versnipperdheid van de informatie weer. Inmiddels is de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) al vergevorderd met een nieuwe werkinstructie, waarin de verschillende informatiebronnen worden samengevoegd tot één geheel. SUA is binnen de IND verantwoordelijk voor het opstellen van Werkinstructies, Informatieberichten en Q&A's.

Omvang van de informatie(bronnen)

De kwalitatieve analyse laat zien dat men zeer uiteenlopende behoeftes heeft wat betreft de inhoud van de informatievoorziening. Een aanzienlijk deel van de beslismedewerkers gaf aan behoefte te hebben aan vollediger werkinstructies. Dit deel is van mening dat uitgebreidere werkinstructies ten goede komen aan hun besluitvaardigheid. Tegelijkertijd zei een ander aanzienlijk deel juist de werkinstructies vaak al te specifiek te vinden en meer beslismeer ruimte te willen. Dit deel is juist van mening dat een werkinstructie op hoofdlijnen ten goede komt aan hun besluitvaardigheid.

“ Wat ik mis – voordat we openbare werkinstructies hadden, hadden we interne handvatten. Daar zaten veel meer voorbeelden bij. Dat mis ik nog steeds. Ook voor de uniformiteit, omdat je er een paar voorbeelden bij had staan. Ik snap dat je dat niet extern kan hebben. Maar voor intern is dat wel heel waardevol om te hebben.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Daartegenover staan antwoorden als deze:

“ Ik heb in de loop der jaren gemerkt dat ik steeds minder beslismeer ruimte krijg. Het wordt steeds meer dichtgetimmerd, dat komt vast de uniformiteit vast ten goede. Maar ik zou liever weer meer beslisvrijheid hebben, zoals voorheen. Ik heb immers veel ervaring, dus zou ik het fijn vinden als dat vertrouwen er zou zijn.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Meer beslismeer ruimte levert naar verwachting minder uniformiteit op, maar geeft de medewerkers wel meer professionele ruimte in het ‘grijze gebied’ waar de IND-beslismedewerker vaak binnen moet besluiten. Het vergroten van de beslismeer ruimte kan volgens sommige beslismedewerkers hun vertrouwen en daarmee besluitvaardigheid vergroten. Door ‘overregulering’ in de Werkinstructies, Informatieberichten en Q&A’s, zou men volgens een deel van de respondenten minder ruimte voelen om daarvan af te wijken bij uitzonderlijke situaties.

5.4 Procesvertragende factoren

Literatuur

Op basis van de literatuur zijn verschillende procesvertragende factoren geïdentificeerd die de besluitvaardigheid kunnen beïnvloeden. Uit recent onderzoek van consultancybureau PWC naar de productiviteit van uitvoeringsorganisaties zijn IT-problemen geïdentificeerd als een van de belangrijkste knelpunten.⁴⁴ In het IND-complexiteitsonderzoek naar asielbesluiten door de IND wordt het registratiesysteem van de IND (INDiGO) eveneens genoemd als complicerende factor voor het beslismeerwerk. Het systeem bevat volgens voor het onderzoek gesproken beslismedewerkers veel kleine onhandigheden. Daarbij kan gedacht worden aan een vragenlijst waarvan een deel van de vragen in dubbele ontkenningen is geformuleerd, aan moeilijk te vinden onderdelen of aan een ontbrekend

44 PWC (2023) Database maakt ontwikkeling in productiviteit inzichtelijk. Hogere productiviteit uitvoeringsorganisaties is noodzakelijk

pop-upbericht als onderdelen vergeten zijn in te vullen. Bij de IND loopt een meerjarig project om tot een nieuw registratiesysteem te komen (de Toekomstige Informatievoorziening, TIV).⁴⁵

In het onderhavige onderzoek zijn ook procesvertragende factoren geïdentificeerd. Het gaat dan om IT-problemen (paragraaf 5.4.1), (verplichte) stappen die volgens beslissers tot (onnodige) vertraging leiden (paragraaf 5.4.2), problemen met aangeleverde informatie (paragraaf 5.4.3) en de kwaliteit van asielgehoren (paragraaf 5.4.4).

De enquête bevatte van al de bovengenoemde factoren enkel gesloten vragen over de ervaren IT-problemen (INDiGO). Derhalve konden over dit ervaren probleem en de impact op de besluitvaardigheid kwantitatieve analyses worden gemaakt. Over de overige drie procesvertragende waren geen gesloten vragen opgenomen in de enquête. Deze factoren werden in de open vragen van de enquête en interviews echter dermate vaak als belemmering voor de besluitvaardigheid genoemd, dat kan worden aangenomen dat ook deze factoren breed gedragen knelpunten vormen.

5.4.1 IT-problemen

Kwantitatieve analyse enquête en interviews

De kwantitatieve analyse van de enquête bevestigt dat

45 IND (2023). Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

veel medewerkers INDiGO als niet-ondersteunend en vertragend beschouwen voor hun besliswerkzaamheden (zie [Tabel 26](#)). Ook blijkt dat dit impact heeft op de besluitvaardigheid, zowel in de zin van kwaliteit als in de zin van snelheid (het streven om te beslissen voor het verstrijken van de termijn; zie [Tabel 34](#)).

Kwalitatieve analyse enquête en interviews

Ook uit de kwalitatieve analyse van de enquête-antwoorden en de groepsinterviews blijkt dat veel medewerkers IT-problemen en de veelheid aan administratieve handelingen in INDiGO als belemmerende factor ervaren bij hun besliswerk. De ervaren problemen gaan veelal over de vele handelingen in INDiGO, 'haperende' of 'slecht werkende' ICT-systemen en administratieve zaken.

5.4.2 Verplichte stappen en wachten op derden

In de enquête en interviews gaven meerdere beslismedewerkers aan dat de verplichte stappen een (grote) belemmering in de snelheid van hun besluitvorming kunnen zijn. Hierbij moet worden gedacht aan het uitgebreid schrijven van de minuut, het plannen van afspraken, maar ook het wachten op onderzoeksresultaten van afdelingen binnen de IND (TOELT, DNA-tests, Bureau Documenten et cetera).

“ Dit zijn met name punten waarin je afhankelijk bent van derden. Dus bijvoorbeeld stukken die aangeleverd moeten worden door de referent/VWN/Nidos, DNA-onderzoek dat lang duurt, gehoren die pas ver in de toekomst gepland kunnen worden, screening.

Bron: enquête, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

“ Het praktische deel met gehoren. Vc-interviews. Het duurt gewoon een paar maanden om die in te plannen bij de ambassades. Een afspraak inplannen met de referent hier in Nederland is vaak vrij snel gepland, maar als het via een ambassade moet duurt het vaak lang. De apparatuur werkt ook vaak niet mee. Nader onderzoek zoals DNA – scheelt welk land de ambassade van is – daar gaat ook veel tijd in zitten.

Bron: interview directie A&B, ervaren beslismedewerker

“ Er gaat altijd veel tijd zitten in het voorleggen van zaken bij het knopendoorhakteam. Het 8 EVRM-overleg is maar één keer in de 6 weken. Dan ligt een zaak waar je een vraag over hebt wel heel veel tijd stil. Ook moet je bij het knopendoorhakteam zoveel al invullen. Je moet al een nota indienen, etc. Dat is allemaal niet heel laagdrempelig.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Verplichte stappen door keuzes IND

In de enquête en interviews zijn ook voorbeelden genoemd van procesvertraging als gevolg van beleidskeuzes door de IND.

Twee beslismedewerkers van de directie A&B uitten zo hun ongenoegen over het belang van het extra horen om familierelaties aan te tonen, als vervolgens toch nog DNA-onderzoek moet of kan worden gedaan.

“ Soms twijfel ik of opnieuw horen nodig is. Vooral als er toch een DNA-onderzoek komt. Een DNA-onderzoek kan het horen toch voorkomen? Daarmee krijg je de familierelatie veel duidelijker.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

“ Ik herken dat wel. Dat hebben we bijvoorbeeld met Somalische zaken. Daarbij moet ook gehoord worden, naast een DNA-test. Dat is ook wel weer extra werk, terwijl ik denk: wat voegt het toe? Als je een ouder-kindrelatie vast kan stellen met DNA is horen toch niet meer zinnig?

Bron: interview directie A&B, ervaren beslismedewerker

De reden dat in de aangehaalde werkinstructie is opgenomen dat naast DNA-onderzoek ook een ID-gehoor dient te worden afgenomen, is – volgens SUA – dat DNA-onderzoek in principe enkel bevestigt dat een gezinslid familierechtelijk behoort tot een ander gezinslid. DNA-onderzoek zegt officieel gezien niets over de identiteit van een persoon (leeftijd, naam, nationaliteit). Deze informatie moet in de meeste gevallen middels een ID-gehoor worden vastgesteld. Beslismedewerkers beschikken echter wel over de professionele ruimte om het gehoor achterwege te laten in specifieke gevallen. In de werkinstructie is opgenomen dat de identiteit van

ouders en meerderjarige kinderen altijd aannemelijk moet worden gemaakt. Bij minderjarige kinderen die onderdeel zijn van het bio-kerngezin mag sneller het voordeel van de twijfel worden verleend.

5.4.3 Problemen met aangeleverde informatie

In de enquête en interviews gaven meerdere beslismedewerkers daarnaast aan dat ontbrekende informatie een (grote) belemmering in hun besluitvorming vormt bij het nemen van een besluit. Hierdoor zien zij zich in voorkomende gevallen genoodzaakt extra informatie op te vragen, waardoor de aanvraag niet direct in behandeling kan worden genomen. Zoals gezegd is hierover geen kwantificeerbare data opgehaald en is het ook niet mogelijk hierover representatieve conclusies te trekken. Ook valt niet uit alle antwoorden af te leiden in hoeverre het probleem daadwerkelijk bij de aangeleverde informatie ligt, of het gevolg is van twijfel/onzekerheid van de medewerker. Bij in elk geval een deel van deze antwoorden lijkt het echter evident dat de oorzaak bij de aangeleverde informatie ligt.

“ De kwaliteit van de aangeleverde informatie van de aanvrager. bv. niet de juiste bankafschriften, gedateerde informatie (bv bij oude zaken).

Bron: enquête, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Ook kaartten beslismedewerkers aan problemen te ervaren met het in contact komen met de aanvrager om ontbrekende informatie aan te leveren. Ook komt het voor

dat de aanvrager de gevraagde stukken/informatie na een informatieverzoek alsnog niet overlegt. Daarnaast gaven meerdere beslismedewerkers aan moeite te hebben met de manier waarop de procedure is ingericht, waarbij korte contactmomenten met de aanvrager niet goed mogelijk zijn.

“ Het ontbreken van cruciale informatie vanuit de asielaanvrager. Weinig mogelijkheden om een korte vraag snel nog even te stellen aan de asielaanvrager/geen communicatie hierover mogelijk.

Bron: enquête, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Door de achterstanden op asiel zou het volgens A&B-beslismedewerkers relatief vaak voorkomen dat de aangeleverde informatie tegen de tijd dat een zaak wordt behandeld inmiddels al dusdanig is verouderd dat zij zich genoodzaakt zien nagenoeg alles opnieuw te doen. Die veroudering kan komen door het tijdsverloop an sich (bijvoorbeeld een gewijzigde gezinssituatie) door jurisprudentie, gewijzigde werkinstructies of wetgeving.

“ Door de enorme achterstanden die we hebben en jarenlange vertraging in de afhandeling van de zaken moeten we vaak beslissen op grond van informatie die niet meer up-to-date is. Je zou op basis daarvan kunnen afwijzen, maar eigenlijk heb je de recente informatie nodig. Denk bijvoorbeeld aan bekeerlingen en mogelijke geloofsgroei. Dan toch maar aanvullend horen.

Bron: enquête, directie A&B, senior beslismedewerker

5.4.4 Kwaliteit van asielgehoren

In de open vraag naar belemmerende factoren bij het besluiten in de enquête uitten enkele tientallen A&B-beslissers afzonderlijk hun ongenoegen over de kwaliteit van de gehoren. Zij gaven onder andere dat deze regelmatig onvolledig zijn en dat cruciale informatie niet is uitgevraagd'. Als gevolg hiervan moeten zij naar eigen zeggen vaak 'wegen of aanvullend horen iets oplevert' of opnieuw horen. Opvallend is dat enkele beslismedewerkers die al lang bij de IND werken aangaven dat dit een recente ontwikkeling is.

“ De afgelopen twee jaar heb ik de kwaliteit van de aanmeldgehoren echt hard achteruit zien gaan, waarbij er veel niet gevraagd wordt en waarbij bijna niet geconfronteerd wordt met tegenstrijdige informatie uit het dossier. In mijn optiek ligt de schuld hiervan niet zozeer bij de individuele hoornmedewerker, maar bij het MT van de Aanmeldbalie die veel te veel ingezet heeft op hoge productiecijfers en te weinig de nadruk heeft gelegd op kwaliteit.

Bron: interview, directie A&B, senior beslismedewerker

De geïnterviewde operationeel managers zeiden deze kritiek te herkennen, maar hadden twijfels bij de omvang van het probleem.

Bij een deel van de gevallen zou het volgens een operationeel manager ook kunnen liggen aan de 'de beleving van de beslismedewerker'. Die zou zóveel vragen gesteld willen zien voordat diegene een beslissing kan

maken. In dit geval zou het dus niet liggen aan de gehoren, maar de daadkracht van de beslismedewerker zelf.

In een groepsinterview met recent tekenbevoegde beslissers van de directie A&B stelde een beslismedewerker daarnaast dat de wijze van horen naar diens mening onvoldoende aansluit op de besluitvorming.

“ Ik heb soms het idee dat we horen op een manier die niet ten dienste staat van het besluit. Ze hebben meer een houding van: jij praat, ik typ. In plaats van dat we echt horen in het kader van de informatie die beschikbaar is. Daar loop ik tegenaan. Bijvoorbeeld bij Turkse zaken. Fraudesignalen omtrent Turkse rechtbankdocumenten zijn allang bekend. Ik vind het raar dat op het moment dat we gehoren doen, dat je als hoornedewerker niet uitgebreide instructies krijgt over zulke dingen.⁴⁶ En dit gebeurt bij meer soorten zaken. Soms is een hoornedewerker dus niet van zulke cruciale dingen op de hoogte en dan moet je het doen met wat er ligt.

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegd

De IND-werkinstructie (2021/13) noemt voorbereiding als voorwaarde voor de effectieve uitvoering van het gehoor. Kennisname van alle beschikbare dossierinformatie wordt daarin omschreven als de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker. Het belang van zaakoverstijgende kennis komt niet expliciet aan bod; wel sluit dit aan bij de werkwijze van Samen Slim Sturen (zie [paragraaf 8.3](#)).

⁴⁶ Gedurende de looptijd van het onderzoek zijn vooruitgangen geboekt in de informatiedeling tussen DV/Expertise en A&B.

Een geïnterviewde manager erkende dat het in zeer specifieke gevallen van belang is dat men goed voorbereid de gehoren ingaat. Echter voegde deze manager eraan toe dat meer voorbereiding ook nadelen kan hebben.

“ Wij horen dit ook vaak, terwijl het eigenlijk meer moet zijn: wat vertelt iemand en hoe ga ik daar gericht op vragen. In plaats van dat je van tevoren helemaal gaat uitdenken wat er gaat komen. Als je je heel goed voorbereidt mis je juist vaak andere belangrijke dingen. Maar inderdaad: bij heel specifieke gevallen, zaken, is het wel van belang dat er goed voorbereid wordt. Bij HASA-zaken [herhaalde asielaanvragen] bijvoorbeeld.

Bron: interview, operationeel manager

6 Impact van externe factoren op besluitvaardigheid

6 *Impact van externe factoren op besluitvaardigheid*

Kernbevindingen

Het functioneren van uitvoeringsorganisaties wordt naast persoonsgebonden en organisatorische factoren ook beïnvloed door factoren die zich (deels) buiten de eigen invloedssfeer van de organisatie bevinden.

Uit dit onderzoek blijkt dat rechterlijke uitspraken de complexiteit verhogen en daarmee de ervaren besluitvaardigheid verminderen, met name op het aspect van snelheid.

Ook de maatschappelijke en politieke druk maakt het werk complexer. In de kwantitatieve analyse is een samenhang gevonden tussen politieke (koers)wijzigingen de ervaren besluitvaardigheid. Er is geen verband gevonden tussen de maatschappelijke en politieke druk en de besluitvaardigheid. De kwalitatieve analyse biedt echter wel indicaties dat de druk impact heeft op de besluitvaardigheid.

Het functioneren van uitvoeringsorganisaties wordt naast persoonsgebonden en organisatorische factoren ook in beïnvloed door factoren die zich (deels) buiten de eigen invloedssfeer van de organisatie bevinden. Er zijn in dit onderzoek twee externe factoren geïdentificeerd die daarbij van invloed zouden kunnen zijn op de besluitvaardigheid van beslismedewerkers.

Politieke besluitvorming, rechterlijke uitspraken en andere normstellende interventies bepalen de juridische en beleidsmatige kaders waarbinnen uitvoeringsorganisaties opereren. Koerswijzigingen op dit niveau moeten worden vertaald naar concrete uitvoeringspraktijken, vaak zonder dat de uitvoeringsorganisaties zelf zeggenschap hebben over de inhoud of timing. Dit vergroot de complexiteit van de werkzaamheden van uitvoeringsorganisaties, omdat die voortdurend moeten balanceren tussen veranderende externe verplichtingen en de interne mogelijkheden om hieraan uitvoering te geven.

Het onafhankelijke Nederlandse onderzoeksinstituut SEO heeft deze toenemende complexiteit voor de uitvoeringsorganisaties van het ministerie van Financiën in een in 2025 gepubliceerd rapport in kaart gebracht.⁴⁷ Onderzoeksafdeling O&A van de IND heeft dat in 2023 ook gedaan bij het onderzoek naar de toegenomen

47 Stäbler, D., van Kesteren, J., van Vuuren, D., Ourak, W., van Berkel, K., & Prevoo, T. (2025). *De complexiteit van vereenvoudiging; praktijklessen om beleid te vereenvoudigen (Rapport 2025-41/2025-41A)*. SEO economisch Onderzoek.

complexiteit bij het nemen van asielbesluiten.⁴⁸ Uit dat onderzoek komt onder andere naar voren dat wetgeving, jurisprudentie en maatschappelijke en politieke druk het nemen van asielbesluiten complexer maken.

In de onderstaande paragrafen wordt nader toegelicht hoe rechterlijke uitspraken ([paragraaf 6.1](#)) en maatschappelijke en politieke druk ([paragraaf 6.2](#)) samenhangen met besluitvaardigheid. In dit onderzoek zijn wetgeving en beleid an sich niet nadrukkelijk naar voren gekomen als factor van invloed op de ervaren besluitvaardigheid. Wel wordt de impact van wetgeving en beleidsveranderingen die voortkomen uit de jurisprudentie behandeld.

6.1 Rechterlijke uitspraken en doortoetsen

Literatuur

Uit het complexiteitsonderzoek blijkt dat jurisprudentie impact heeft op de complexiteit en snelheid van besluitvorming omdat jurisprudentie ertoe leidt dat meer elementen meegenomen moeten worden in de beoordeling en er meer eisen aan de motivering van afwijzende besluiten worden gesteld. Hierbij moet de motivering soms op een hoger detailniveau worden uitgewerkt en wordt er meer geëist van de onderbouwing; er wordt meer toelichting voor dezelfde conclusie of beslissing geëist. Daarnaast zijn er door de jurisprudentie ook extra toetsen toegevoegd aan een potentiële

48 IND (2023). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

afwijzing. Dit alles vergt meer afwegingen, tijd, kennis en handelingen. Deze observatie is in dit onderzoek bevestigd aan de hand van case studies, waar voor specifieke onderwerpen inzichtelijk is gemaakt hoe de opstapeling van jurisprudentie de uitvoeringspraktijk van de IND compliceert.⁴⁹

Kwalitatieve analyse enquête en interviews

In lijn met de conclusies van het IND-complexiteitsonderzoek, gaven ook in dit onderzoek beslismedewerkers veelvuldig aan vanwege de vele jurisprudentie en hogere motiveringsvereisten meer werkdruk te ervaren om uitgebreidere onderbouwingen te leveren. Het gevoel heerst dat rechters strenger zijn geworden. In het IND-complexiteitsonderzoek wordt geen ondersteuning gevonden voor dat gevoel in het aantal gegrond verklaarde beroepen. Dit kan ook verklaard worden, juist doordat de IND uitgebreider is gaan motiveren om zodoende te voorkomen dat (hoger) beroep gegrond wordt verklaard.⁵⁰ Feit blijft wel dat als gevolg van rechterlijke uitspraken ambtshalve meer wordt doorgetoetst. Daarnaast lijkt er sprake te zijn van een zelfsturend effect. Door het gevoel dat rechters strenger toetsen, legt een deel van de beslismedewerkers de lat zelf al hoger of willicht mogelijk sneller in.

49 IND (2023). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

50 *Ibid.*

“ Mijn indruk is ook dat rechters kritischer kijken. Zelfs als het niets uit gaat maken, dan moeten we daar toch weer onderzoek naar doen als iets niet bevraagd is. Het is dus niet alleen de beslisser, maar het hele systeem. We houden elkaar in de greep.

Bron: interview, operationeel manager

“ Doordat je voor de rechter zoveel toetsen moet doen, moet je, vooral in bezwaar, allerlei formaliteiten langs. Horen, stukken opvragen. Zelfs als je weet: dit wordt een afwijzing, maar de rechter kan het afschieten als je dit niet hebt uitgevraagd. Dat is cru, want je geeft de klant ook valse hoop. Die denkt dan: ik heb nog een kans. Terwijl het voor ons een formaliteit is. Daar heb ik moeite mee. En het kost nog tijd ook.

Bron: interview, directie RVN, beslismedewerker

Uit de interviews en enquête blijkt dat de complexiteitstoename zowel wordt ervaren door de beslismedewerkers van A&B als die van RVN. In de enquête en de interviews van dit onderzoek wordt door beslismedewerkers van beide directies veelvuldig gewezen naar de toegenomen complexiteit als gevolg van wetgeving en jurisprudentie als factor die de besluitvaardigheid in de zin van snelheid vermindert. Met name bij werksoorten die relatief veel in beweging zijn, zoals Chavez en 8 EVRM, wordt dit ervaren als een factor die het (snel) kunnen beslissen in de weg staat.

Een bijkomend probleem volgens ervaren beslismedewerkers op 8 EVRM is dat veel aanvragers en advocaten niet goed op de hoogte zouden zijn van wat 8 EVRM inhoudt, of dat wel zijn maar desondanks toch een poging wagen.

“ Klanten hebben vaak bij 8 EVRM geen idee wat ze aanvragen. Advocaten ook niet. Dus moeten daardoor altijd herstel verzuim bieden. 8 EVRM is ook heel breed, dat maakt het heel lastig.

Bron: interview, directie RVN, beslismedewerker

“ We kregen recent van rechtbanken een hoop zaken terug, met uitspraken in het voordeel van de aanvrager. Dat heeft een hoop medewerkers onzeker gemaakt. Ook werd toen door de rechtbank gezegd: ook al neem je geen gezinsleven aan, moet je daar toch op toetsen. Dat heeft op 8 EVRM tot voor onzekerheid gezorgd. Veel medewerkers schoten daardoor in de kramp. Dat heeft zeker niet bijgedragen aan de besluitvaardigheid.

Bron: interview, directie RVN, senior beslismedewerker

Andere geïnterviewde ervaren beslissers op 8 EVRM zeiden dit beeld te herkennen. Zij voegden daaraan toe dat het tot frustratie – en ook verdere complexiteit – kan leiden dat verschillende rechtbanken ogenschijnlijk anders over bepaalde zaken oordelen.

“ Wat veel gebeurt is dat ouders van meerderjarige kinderen in NL hierheen komen met een kort verblijf visum en dan 8 EVRM aanvragen. 8 EVRM geldt eigenlijk niet voor zulke gevallen. Maar we moeten alle toetsen wel doorlopen. Er moeten vele onderzoeken komen, hoorzittingen etc. Dat kost extra tijd, omdat je nog niet direct kan beslissen op een zaak. En dan haal je de normtijd zeker niet.

Bron: interview, directie RVN, beslismedewerker

“ Wat ik soms opvallend vind is dat uitspraken van rechtbanken verschillend kunnen zijn. Ik had recent twee zaken. Tuurlijk waren er kleine verschillen, maar de beschikking bevatte nagenoeg dezelfde overweging. Bij rechtbank Haarlem werd die gegrond verklaard, bij rechtbank Rotterdam ongegrond. [...] Daardoor is het ook heel lastig om één beslisboom te schrijven.

Bron: interview, directie RVN, beslismedewerker

6.2 Maatschappelijke en politieke druk Literatuur

In het complexiteitsonderzoek uit 2023 zeiden IND-medewerkers en enkele andere professionals dat in het asieldomain ook steeds meer externe invloed van de politiek en de maatschappij wordt ervaren. Politiek en belangenorganisaties zouden druk uitoefenen op het beleidsvormingsproces, waardoor soms minder oog is voor de uitvoerbaarheid van het beleid. Die politieke en maatschappelijke druk komt volgens hen vanuit twee richtingen: enerzijds zijn er partijen en burgers die 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 schrijvende (individuele) zaken. Hierdoor wordt de IND ook steeds gevraagd zijn prioritering te wijzigen: 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 hun werk onder een vergrootglas komt te liggen, bijvoorbeeld dat hun zaak wordt opgepikt door de media of politiek. Dit zou leiden tot extra afwegingen, waardoor medewerkers nog uitgebreider gaan motiveren en meer onderdelen betrekken bij gehoren en besluiten.⁵¹

Kwantitatieve analyse enquête

Respondenten gaven in de enquête aan dat wijzigingen in politieke koers het voor hen moeilijker maken om een besluit nemen. Medewerkers die moeite ervaren als gevolg van wijzigingen in politieke koers ervaren een lagere besluitvaardigheid, zowel in de zin van snelheid als kwaliteit. Echter, het bewustzijn van of het meenemen van de politieke en maatschappelijke druk in of bij de besluitvorming heeft geen effect op de ervaren besluitvaardigheid.

⁵¹ IND (2023). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Kwalitatieve analyse enquête en interviews

De kwalitatieve analyse van de enquête en interviews van dit onderzoek bevestigen deze ervaren druk en de invloed daarvan op de besluitvorming. Door meerdere respondenten is directe kritiek geuit op onduidelijkheid vanuit de politiek. Uit enkele antwoorden spreekt een gevoel van machteloosheid als beslismedewerkers het gevoel hebben zich gedwongen te voelen op een bepaalde manier te beslissen, ook als ze weten dat dit uiteindelijk geen standhoudt bij de rechter. Dit zou niet alleen ten koste gaan van het werkplezier, maar uiteindelijk ook de productiviteit van de IND.

“ Als [het kabinet] niet continu wetten probeert in te voeren die tegen de democratie en rechtstaat zijn. Iedereen weet dat ze niet zullen standhouden maar het advies is altijd ‘doe het maar en het komt wel terug bij de rechtbank’. Maar we beslissen op mensenlevens. Ik vind niet dat je zo laconiek mag omgaan met deze zaken.

Bron: enquête, directie A&B, beslismedewerker

7 Copingsmechanismen

7 Copingsmechanismen

Kernbevindingen

In dit onderzoek zijn werkwijzen (copingsmechanismen) gevonden die IND-medewerkers hanteren om om te gaan met hun professionele ruimte en de ervaren spanning tussen snelheid en kwaliteit. De mate waarin spanning wordt ervaren, bepaalt immers de ervaren besluitvaardigheid (zie [paragraaf 2.3](#)). De in dit onderzoek geïdentificeerde copingsmechanismen die door beslismedewerkers worden toegepast tijdens hun besliswerk, helpen om om te gaan met de spanning tussen snelheid en kwaliteit en/of helpen de medewerkers om minder spanning te ervaren. Een selectie van veel genoemde copingsmechanismen is in Tabel 5 weergegeven.

Tabel 5 Veelgenoemde copingsmechanismen

| | |
|---|--|
| 1 | Intercollegiaal overleg |
| 2 | Overwerken om termijnen te halen |
| 3 | Het opstarten van onderzoek/bieden herstel verzuim |
| 4 | Inlezen, voorbereiden en plannen |
| 5 | De minuut als secundair product |
| 6 | Zaak wegleggen/uitstellen |

Uitvoeringsambtenaren ontwikkelen volgens Lipsky copingsmechanismen om om te gaan met de hoge werkdruk en caseload waarmee zij geconfronteerd worden.⁵² Copingsmechanismen zijn in deze zin niet per definitie goed of slecht, maar een onvermijdelijk gevolg van het werk waar uitvoeringsambtenaren mee te maken hebben. Door bepaalde routines, of vuistregels, kunnen uitvoeringsambtenaren een beter overzicht krijgen van hun werk en sneller patronen herkennen, wat hen in staat stelt efficiënter te werken en sneller besluiten te nemen. Deze copingsmechanismen kunnen ook risico's met zich meebrengen, bijvoorbeeld als die ten koste gaan van de kwaliteit van hun besluiten. Copingsmechanismen kunnen dus zowel een positief als een negatief effect hebben op de besluitvaardigheid.

In de enquête en interviews zijn meerdere copingsmechanismen en routines geïdentificeerd die IND-beslismedewerkers, bewust of onbewust, toepassen in hun werkzaamheden. In dit hoofdstuk worden zes daarvan behandeld.

7.1 Intercollegiaal overleg

Uit de enquête en interviews blijkt dat intercollegiaal overleg of het stellen van vragen aan collega's een veel gebruikt copingsmechanisme is om om te gaan met stress of twijfel. Een groot aantal beslismedewerkers gaf aan baat te hebben bij het sparren met (senior) collega's,

⁵² Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

intervisie en andersoortig overleg. Dit zou hen naar eigen zeggen vaak helpen om bij twijfel toch een knoop door te kunnen hakken. Uit het onderzoek blijkt dat overleggen voor een groot deel van de medewerkers een positief effect had op de snelheid en de kwaliteit van de besluitvorming (zie [paragraaf 5.2.2](#)).

Exemplarisch hiervoor is het volgende citaat:

“ Als ik er zelf niet uitkom, kan ik altijd overleggen met collega's. Daarna kan ik vrij snel een knoop doorhakken en het besluit maken.

Bron: enquête, directie RVN, ervaren beslismedewerker

In de enquête noemde een aanzienlijke groep A&B-beslismedewerkers overleg of sparren als belangrijk hulpmiddel om een knoop door te hakken op de laatste dag van de Algemene Asielprocedure (AA).⁵³ Indien de zaak toch te complex is of de kwaliteit van de aanvraag te laag, helpt de ruggenspraak hen naar eigen zeggen ook de zaak 'met meer rust' naar de VA te zenden. Zo zegt een beslismedewerker van A&B:

⁵³ De Algemene Asielprocedure (AA) is de standaard asielprocedure. Deze procedure duurt meestal 6 dagen. Er is ook een Algemene Asielprocedure (AA+) die duurt meestal 9 dagen. De Verlengde Asielprocedure (VA) lijkt op de Algemene Asielprocedure (AA/AA+) maar duurt langer (enkele maanden). Een zaak wordt 'VA-gezonden' als de IND de asielaanvraag niet in de AA of AA+ kan behandelen. Dit gebeurt in elk geval bij Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (Amv) onder de 12 jaar, redenen gerelateerd aan aanvrager (bv. ziekte of familie in de VA) of procesredenen (bv. extra onderzoekstijd, geen beschikbare tolk, geen beschikbare ervaren medewerker).

“ In zijn algemeenheid, zowel bij AA als VA, zoek ik veel contact met collega's om te overleggen, ook met senioren. Als senioren hebben meegedacht over de richting, kan ik meer rust voelen bij de besluiten die ik neem.

Bron: enquête, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Ook veel RVN-beslismedewerkers zeggen dat collegiaal overleg hen kan helpen twijfel weg te nemen en een knoop door te hakken, vooral bij wat sommigen 'buikpijnzaken' noemen.

“ Met name zaken waarin de afweging in het nadeel valt, maar je vanuit de menselijke maat de andere kant op kan gaan. Het helpt om deze zaken te bespreken met collega's.

Bron: enquête, directie RVN, senior beslismedewerker

Ook veel senior beslismedewerkers zeggen – ondanks hun ervaring – regelmatig te sparren omdat dit hen helpt een beslissing te nemen.

“ Los van dat ik altijd al sneller ben dan anderen, en dus tijd over heb en veel kennis en ervaring heb, maak ik heel veel gebruik van mijn collega's. Ik laat nog altijd werk lezen en praat over elke zaak. Ook als senior, als ik een vraag krijg, raadpleeg ik best vaak een [andere] collega-senior.

Bron: enquête, directie A&B, senior beslismedewerker

De momenten en de manier waarop contact wordt gezocht met collega's verschilt, zoals aangegeven in [paragraaf 5.2.2](#). Een deel van de respondenten gaf aan dat er tijdens vaste (week)overleggen gespard wordt,

anderen zoeken met name tussendoor op informele wijze hulp bij een (senior) collega of leidinggevende. Waar veel beslismedewerkers aangaven baat te hebben bij intercollegiaal overleg om twijfel weg te nemen of knopen door te hakken bij het beslissen, kan sparren volgens anderen ook helpen bij om te gaan met de stress van het werk. Zoals aangegeven in [paragraaf 5.2.2](#) staat de overlegcultuur sommige beslissers tegelijkertijd juist ook in de weg.

7.2 Overwerken om termijnen te halen

Uit de interviews en enquête blijkt dat beslismedewerkers, met name van de directie A&B en met name bij het beslissen binnen de AA-termijn, regelmatig overwerken om de termijn te halen. Het aantal jaar besliservaring van deze beslismedewerkers is zeer uiteenlopend (van 1 tot 10 jaar besliservaring).

“ Het komt regelmatig voor dat ik overuren maak om ervoor te zorgen dat ik het besluit (waar ik kwalitatief achter sta) op de geplande dag kan nemen. Als ik niet achter de kwaliteit van mijn besluit sta dan zal ik het besluit niet versturen op de geplande dag, maar dat is een laatste oplossing die zelden voorkomt.

Bron: enquête, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

De antwoorden variëren sterk in toon over de gang van zaken. Waar de ene beslissers het overwerken ziet als een bewuste keuze, bedoeld om niet te hoeven inleveren op kwaliteit of om de aanvrager niet langer te willen laten wachten, zeiden andere beslismedewerkers dat dit

ten koste gaat van het werkplezier of zelfs de mentale gezondheid (zie ook [paragraaf 5.1.1](#)). Het overwerken (zonder compensatie) heeft tot gevolg dat het aantal genomen beslissingen voor de IND hoger wordt (productiviteitsstijging), maar verhoogt niet direct de besluitvaardigheid van de individuele beslismedewerker. Het is daarom ook geen goede manier om de besluitvaardigheid van de individuele beslismedewerker te verhogen.

7.3 Het opstarten van onderzoek/bieden van herstel verzuim

Uit de interviews en enquête blijkt dat beslismedewerkers verschillende opvattingen hebben over wanneer het nodig (of wenselijk is) om extra onderzoek op te starten of herstel verzuim te bieden. Deze verschillen hangen samen met de professionele ruimte zoals beschreven in hoofdstuk 3: beslismedewerkers beschikken over de professionele vrijheid om zelf te bepalen of nader onderzoek of herstel verzuim gerechtvaardigd is. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt geen beperking aan het maximaal aantal keer dat een beslismedewerker herstel verzuim mag bieden. Uit dit onderzoek blijken de meningen echter uiteen te lopen over wanneer dit gerechtvaardigd is.

Sommige medewerkers geven aan enkel herstel verzuim te bieden of een extra gehoor in te plannen als er cruciale informatie ontbreekt.

“ Ik doe alleen [extra onderzoek] als ik echt niet kan beslissen zonder aanvullende info. Dan vind ik aanvullend horen een optie. Mensen die al twee jaar wachten op een besluit en dan opnieuw horen – dat vind ik lastig.

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

“ Kleine extra ‘randinformatie’ hoeft niet te leiden tot herstel verzuim of gehoor.

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

Voor een groep medewerkers geldt echter dat zij bij twijfel of missende informatie vaak ‘voor het geval dat’ herstel verzuim bieden of een zaak VA sturen.

“ 9 van de 10 keer doe je eerst herstel verzuim uitschrijven, want je moet toch een verklaring hebben waarom iets mist.

Bron: interview, directie A&B, behandelaar

“ Als ik enigszins twijfel gaat ie altijd VA. Dan wordt er opnieuw gehoord.

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

De verschillen in handelwijzen lijken deels voort te komen uit de manier waarop iemand is opgeleid. Heeft een begeleider een medewerker bijvoorbeeld aangeleerd ontbrekende informatie altijd op te vragen, ook als dat vermoedelijk geen gevolg heeft voor de beslissing, dan blijken beslismedewerkers die werkwijze soms tot lang na hun opleiding aan te houden.

“ In mijn opleiding ben ik er paar keer door begeleider op geweest: ook als het duidelijk is dat het een afwijzing wordt, zou ik ook toch maar gaan horen. Gewoon voor meer info. Om het dicht te kitten. Zodat ze niet bij bezwaar veel zaken kunnen aanvechten. Om het echt volledig dicht te kitten. Dat doe ik dus ook wel.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Behalve de manier waarop iemand is opgeleid, kunnen ook persoonlijke factoren of teamdynamieken achter de manier waarop een beslismedewerker omgaat met herstel verzuim of het instellen van extra onderzoek zitten. In de enquête en interviews omschreven meerdere beslismedewerkers een meer pragmatische aanpak over wanneer zij herstel verzuim bieden of een gehoor opstarten.

“ Omdat je weet dat in bezwaar gehoord moet worden maak ik wel de afweging: ik kan nu een gehoor opstarten om de afwijzing iets beter te maken, maar op zich kan ik een fatsoenlijke afwijzing schrijven met de info die ik nu heb. Dan is het de overweging: ga ik nu opnieuw horen, terwijl iemand in bezwaar exact hetzelfde gehoor moet houden? Moet ik dan nog een gehoor inplannen, 4 weken wachten, om een ietsjes betere beschikking te schrijven? Misschien wordt de beschikking ietsjes beter, maar niet zoveel beter dat het opweegt tegen de extra tijd die ik kwijt ben.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Antwoorden in de enquête en interviews duiden erop dat het (overmatig) instellen extra onderzoek voort kan komen uit een gebrek aan zelfvertrouwen, een hoge mate

van risico-aversie, of een werkwijze die is aangeleerd tijdens de opleiding. Daarmee kan dit copingsmechanisme duiden op een verlaagde mate van besluitvaardigheid in termen van snelheid. Bovendien neemt het aanbieden van extra onderzoek, gehoren of herstel verzuim tijd in beslag, waardoor het ook indirect gevolgen voor snelheid van de besluitvorming. [Paragraaf 8.1.4](#) gaat in op de behoeften omtrent de invulling van de professionele ruimte en een best practice met betrekking tot het bieden van herstel verzuim.

7.4 Inlezen, voorbereiden en plannen

Een vierde copingsmechanisme heeft te maken met inlezen, voorbereiden en plannen. Dit kan overigens soms ook leiden tot overwerken (zie [paragraaf 7.2](#)). Ook dit copingsmechanisme is hoofdzakelijk genoemd door A&B-beslismedewerkers in het kader van het beslissen binnen de AA-termijn. Het gaat hierbij in de meeste gevallen over het inlezen voor een zaak voor de beslisdag.

“ Vaak begin ik de avond ervoor al aan een zaak als ik weet dat deze veel tijd gaat innemen. Zodat ik de dag van de beslissing in de ochtend al een goed beeld heb van de zaak en zijn knelpunten en hier in de ochtend dan over kan overleggen met collega's/senioren.

Bron: enquête, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Ook andere vormen van vooruitkijken, plannen en voorbereidingen worden gebruikt. Hierbij kan gedacht worden aan tijdschema's, stappenplan, eigen handleidingen, Excellijsten en bouwstenen.

“ Het van te voren bedenken van de stappen die ik moet uitvoeren, dit opschrijven en puntsgewijs afwerken helpt mij rustig te blijven en mogelijke problemen in de zaak vooruit te zijn.

Bron: enquête, directie RVN, nog niet tekenbevoegde beslismedewerker

Dit copingsmechanisme heeft daarmee met name impact op de besluitvaardigheid in de zin van snelheid.

7.5 Minuut als secundair product

Een eveneens vaker genoemd copingsmechanisme is het behandelen van de minuut⁵⁴ als secundair product. Een aantal respondenten sprak van het 'afraffelen' van de minuut bij tijdsdruk, of zeiden alleen te focussen op het 'hoognodige'.

“ Sommige collega's nemen alle dossierstukken door en verwerken alles in de minuut. Ik neem meestal alleen de hoognodige documenten door en noteer het hoognodige in de minuut. Dat is omdat er een zeker aantal producten per dag verwacht wordt. Dan word je daar wel wat nerveus van.

Bron: enquête, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Anderen gaven daarbij nadrukkelijk aan dat de verminderde focus niet ten koste gaat of hoeft te gaan van de kwaliteit van de beslissing zelf.

⁵⁴ De minuut is een IND-intern dossierstuk dat een beslismedewerker opstelt om de genomen beslissingen en gemaakte afwegingen te documenteren.

“ Ik sta wel achter de kwaliteit van de uitkomst van het besluit an sich maar wanneer er gewerkt wordt onder tijdsdruk kan dat betekenen dat de minuut wellicht niet uitermate kwalitatief is uitgewerkt. Dan vind ik het belangrijker om te focussen op de kwaliteit van de correspondentie die naar buiten gaat (voornemen, beschikking).

Bron: enquête, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Volgens een senior beslismedewerker wordt nieuwe beslismedewerkers in de opleiding aangeleerd te veel in de minuut mee te nemen. Deze senior stelt dat in de opleiding ook aandacht besteed moet worden aan hoe het korter kan.

“ Vooral begeleiders willen in de minuut kunnen zien dat je overal naar hebt gekeken en overal aan hebt gedacht. En dat is in het begin van de opleiding ook nodig. Wat we echter niet doen aan het eind van de opleiding is leren hoe het korter kan. Wat dat is ook denk ik iets. We leren beslissen maar we leren vervolgens niet hoe je besluitvaardiger kan beslissen. Dat lijkt me overigens ook moeilijk aan te leren maar nu we voor besluitvaardigheid zelf eigenlijk geen aandacht hebben, ligt daar misschien ook wel een deel van de crux.

Bron: interview, directie A&B, senior beslismedewerker

Daartegenover staat dat ervaren en senior beslismedewerkers op 8 EVRM juist van mening zijn dat hun werksoort zich niet leent voor het inkorten van de minuut. Een te beknopte minuut kan volgens hen tot problemen leiden in bezwaar, waarbij de minuut standaard wordt geraadpleegd door de bezwaarmedewerker. Daarnaast kijkt – in het geval van ingesteld beroep - JZ volgens een medewerker ook naar de minuut om te zien hoe de motivering van de beslissing tot stand is gekomen. Ook vanuit dat oogpunt moet de minuut volgens de beslisser niet als secundair product worden behandeld.

“ [Bij zaken] die ik terugkrijg van anderen is de minuut soms echt te summier. De beargumentering komt daarin niet genoeg naar voren. Dat maakt het werk echt lastiger.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Dit copingsmechanisme lijkt daarmee in eerste aanleg vooral impact te hebben op besluitvaardigheid in de zin van snelheid. Welk effect dit heeft voor de opvolgende procedures kan niet in dit onderzoek worden vastgesteld.

7.6 Afstand nemen en/of uitstellen

Meerdere medewerkers gaven aan in bepaalde gevallen een zaak tijdelijk te laten liggen of die zelfs even te ‘ontwijken’. Soms ging het om een dag, maar anderen zeiden standaard twee weken te wachten met beslissen om de zaak ‘even te laten bezinken’. Deze beslissers gaven aan dat dit hun vaste werkwijze was om een weldoordacht besluit te kunnen nemen, vooral bij complexere zaken en/of in beroep.

“ Als er gehoord wordt, laat ik de zaak wel vaak even twee weken liggen, even laten bezinken en dan beslissen.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Enkele beslissers gaven aan de neiging te hebben moeilijkere zaken voor zich uit te schuiven, of te wachten tot zij daar feedback op kunnen vragen.

“ Als iets echt even te ingewikkeld wordt en ik kan niemand vragen dan leg ik hem even apart totdat ik tijd heb voor feedback.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Om uitstelgedrag te voorkomen zeiden meerdere medewerkers op nareis de werkwijze binnen Samen Slim Sturen bevorderend te vinden (zie ook [hoofdstuk 8](#)). Deze werkwijze zou hen naar eigen zeggen meer dwingen ook deze zaken op te pakken.

“ Als ik in een week aan vier zaken moet werken, liet ik de lastigste voor het laatst. En dan schuif je ‘m de week erna weer vooruit. Totdat een zaak echt lang ligt, dan moet je wel. Maar die clusters helpen beter doelen te stellen. Voor de clusters schoof ik moeilijkere zaken wel meer voor me uit. Sinds de clusters schrijf ik: ik ga deze week deze zaak doen. Dat helpt mij wel de niet leuke zaken op te pakken.

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

“ [...] Ik herken dat wel. Bijvoorbeeld bij 8 EVRM-zaken. Dan weet je: dat wordt minimaal 10 pagina's. Die schuif je liever voor je uit.

Bron: interview, directie A&B, beslismedewerker

Dit copingsmechanisme heeft daarmee vooral een effect op de besluitvaardigheid in de zin van snelheid.

Senior beslismedewerkers en operationeel managers gaven desgevraagd aan de neiging van sommige beslismedewerkers tot uitstelgedrag te herkennen. Een senior beslismedewerker van de directie RVN zei het volgende.

“ Mensen hebben soms de neiging lastige zaken voor zich uit te schuiven. Maar morgen wordt gauw volgende week. En de zaak blijft even lastig.

Bron: interview, directie RVN, senior beslismedewerker

Een operationeel manager zei zelfs dat dergelijk uitstelgedrag bij een relatief groot deel van diens team voorkomt.

“ In mijn team zijn er drie à vier die goed kunnen beslissen, die goed doorpakken, weten welke informatie ze nodig hebben om een knoop te kunnen doorhakken. En dan heb je nog een groep die veel advies vraagt en moeite heeft. En dan is er ook nog een groep, ik denk wel zes à acht mensen, die hebben toch wel echt veel moeite. Dat leidt ook tot soms wat apathie. Er wordt geen knoop doorgehakt, het blijft lang liggen. Er wordt veel hv aangevraagd. Er is ook schaamte, omdat iets dan al zo lang ligt. En dan zie ik ook uitstelgedrag.

Bron: interview, operationeel manager

8 Besluitvaardigheid verhogen: behoeftes en best practices

8 Besluitvaardigheid verhogen: behoefes en best practices

Kernbevindingen

Er zijn verschillende behoeftes en best practices naar voren gekomen uit de enquête en interviews om de besluitvaardigheid van medewerkers te verhogen

Binnen de organisatie is ten eerste een sterke behoefte aan meer eenduidigheid. Medewerkers willen dat binnen de organisatie meer oog is voor langetermijnvisie, een eenduidiger visie en sturing komt op productiviteit, kwaliteit, de invulling van de professionele ruimte en het opleidings- en inwerktraject.

Medewerkers hebben behoefte aan beter vindbare informatiebronnen, specialiseren en meer gestandaardiseerd werken. Hoewel de begrippen specialiseren en standaardiseren bij een deel van de medewerkers zorgen oproepen in het kader van het werkplezier, ziet een aanzienlijke groep hier sterk de meerwaarde van in. Ervaringen met programma's

zoals Samen Slim Sturen, waarbij in periodieke clusters wordt ingezet op routine en specialisering, laten zien dat dit leidt tot een verhoging van de ervaren productiviteit en kwaliteit, zonder dat het werkplezier daaronder hoeft te lijden.

Medewerkers hechten grote waarde aan regelmatige feedback en overlegmomenten. Hoewel dit al veel gebeurt, is er ook een behoefte aan verbetering. Het gaat dan om meer structurele en consistente feedback, waarbij ook de positieve aspecten aandacht behoeven. Over het algemeen geniet informeel sparren de voorkeur ten opzichte van vaste plenaire overlegmomenten. Deze overlegmomenten worden als waardevol ervaren, maar kunnen daarbij tijdrovend en contraproductief uitpakken, te meer als ze wekelijks of vaker verplicht plaatsvinden.

Daarnaast geven medewerkers aan behoefte te hebben aan (opfris)cursussen en een verbeterd informatiesysteem.

Uit voorgaande hoofdstukken blijkt dat een groot aantal factoren van invloed is op de besluitvaardigheid van IND-medewerkers. Bovendien blijkt dat de invloed van deze factoren per individu, team en werksoort sterk kan verschillen. Er is dan ook geen alomvattende oplossing om de besluitvaardigheid in termen van snelheid en kwaliteit bij elke medewerker te verhogen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de behoeftes van medewerkers om de besluitvaardigheid te vergroten en op mogelijke best practices om bepaalde knelpunten bij het besliswerk te verhelpen. Deze behoeftes en best practices zijn opgehaald middels een drietal open vragen in de enquête en tijdens de groepsinterviews. Zo is aan beslismedewerkers, senior beslismedewerkers en operationeel managers gevraagd wat hen kan helpen om hun besluitvaardigheid (in termen van snelheid en kwaliteit) te verhogen. Daarnaast is naar mogelijke best practices en oplossingsrichtingen gevraagd om bepaalde knelpunten tegen te gaan. In dit hoofdstuk is daarmee de vijfde en zesde deelvraag beantwoord (zie [paragraaf 1.2](#)).

8.1 Behoeftes aan richting en eenduidigheid

Medewerkers hebben aangegeven behoefte te hebben aan meer duidelijkheid over de koers van de organisatie. Volgens meerdere medewerkers (van verschillende ervaringsniveaus) ontbreekt het aan langetermijnvisie, eenduidigheid in de aansturing op productie en eenduidigheid in de manier van opleiden en inwerken.

8.1.1 Oog voor langetermijnvisie

De koers van de organisatie is regelmatig aan verandering onderhevig, waardoor bij sommige medewerkers het idee heerst dat de organisatie zich laat leiden door de ‘waan van de dag’. De verschuivende prioriteiten leiden tot verwarring over de prioritering en de invulling van het werk.

Een aantal medewerkers gaf aan sterke behoefte te hebben aan sturing en duidelijkheid over beleidsmatige keuzes, waarbij zij worden meegenomen in de doelstellingen, langetermijneffecten en geaccepteerde risico's van deze keuzes.

In de interviews onderschreven meerdere operationeel managers dat de huidige knelpunten op productiviteitsvlak gedeeltelijk voortkomen uit bedrijfsmatige keuzes van de IND (of het departement) – en in gevallen juist het gebrek daaraan. Gevolg is dat tussen teams verschillend invulling wordt gegeven aan de praktische uitvoering van het werk, zoals de volgorde van de behandeling van de zaken of door wie bepaalde zaken worden behandeld (zie ook [paragraaf 5.2.1](#)).

“ Wat je ziet is dat mensen in het kader van de productie een moeilijk dossier in de kast steken en makkelijke zaken wegwerken. Dat is soms ook een heel bewuste keuze van de organisatie geweest. In het kader van de productie eerst het laaghangend fruit te doen. Nu zie je daardoor dat de productie stagneert omdat de moeilijke zaken zijn blijven liggen. Het is psychologisch, maar ook een gevolg van keuzes van de organisatie.

Bron: interview, operationeel manager

Daarnaast zouden regelmatige spoedklussen tussendoor de workflow verstoren. Dit knelpunt is in dit onderzoek aangekaart door een manager van RVN, maar komt ook voor bij A&B. Bijvoorbeeld bij de Taskforce, Project Bespoediging Afdoening Asiel (BAA) en de maatregelen tijdiger beslissen (MTB).

“ Ik vind ook dat we als managers beter onze prioriteiten op orde moeten hebben. Als we ergens op inzetten dat we die lijn langer vast moeten houden. Ik heb soms het gevoel dat ik medewerkers soms moet overvragen met allerlei spoedklusjes tussendoor. Daardoor wordt het wel veel tegelijk voor ze. Ik kan me voorstellen dat als ze net lekker bezig zijn, ze ineens weer iets nieuws op hun bordje krijgen. Bijvoorbeeld het afhandelen van rode zaken. Dat werd de prioriteit. Toen ging iedereen daarop, maar vervolgens kwam er verzoek bijstand voor Oekraïne, verzoek bijstand voor Suriname. Er komt een project begrijpelijke correspondentie. Ik kan zo nog wel even doorgaan. Er komt gewoon veel tussendoor.

Bron: interview, operationeel manager

8.1.2 Eenduidigheid over de aansturing op productiviteit

Uit de enquête en interviews komt naar voren dat het ontbreekt aan eenduidigheid over afspraken of verwachtingen over productie(doelen). Lange tijd lag volgens medewerkers en operationeel managers de focus van het werk voornamelijk op de zorgvuldigheid – dus kwaliteit – van besluiten. Mede vanwege de hoge werkvoorraad wordt de laatste jaren meer ingezet op het verhogen van de productie, dus de snelheid van de besluiten.

Hoewel deze productiegerichte koers volgens de respondenten in het MT IND breed wordt uitgedragen, blijkt uit de enquête en interviews dat hier op team- en werknemersniveau zeer verschillend invulling aan wordt gegeven (zie [paragraaf 5.2.1](#)). Er blijkt bovendien onder medewerkers twijfels/discussie te bestaan over de wenselijkheid hiervan en de manier waarop dit moet worden gerealiseerd.

Bij een deel van de medewerkers roept de focus op productie de vrees op dat dit per definitie ten koste zal gaan van de zorgvuldigheid van besluiten, met weerstand tegen een dergelijke werkwijze tot gevolg (zie ook [paragraaf 5.1.1](#)). Ook zijn er zorgen over de gevolgen voor de werkdruk, -plezier en verzuim. Bij directie A&B ligt het ziekteverzuim hoger dan IND-breed, mogelijk mede vanwege de werkdruk.

Andere medewerkers hebben daarentegen te kennen gegeven geen bezwaar te hebben tegen meer focus op productie. Een deel van hen gaf zelfs aan ambitieuzere productiedoelen toe te juichen (zie ook [paragraaf 5.1.1](#)). Dat moet volgens hen echter wel gepaard gaan met eenduidigere en duidelijkere doelstellingen. Onduidelijkheid, een gebrek aan inzicht in het gemiddelde werktempo, en verschillen in de manier waarop tussen medewerkers en teams wordt omgegaan met productieafspraken werken verwarrend en demotiverend (zie ook [paragraaf 5.1.1](#)).

In dit kader gaven medewerkers aan behoefte te hebben aan duidelijkheid over de koers en doelen. Dit kan ook helpen bij het wegnemen van zorgen en aannames bij medewerkers. Onder meer eerdergenoemd onderzoek van IPSE Studies laat zien dat een verhoging van de productiviteit bij uitvoeringsorganisaties niet per definitie ten koste hoeft te gaan van de kwaliteit en dat de verhoging van beide zelfs hand in hand kan gaan.⁵⁵ Voorzichtigheid is echter geboden; ander onderzoek, waaronder naar de IND specifiek, constateert dat een toename van de werkdruk (in het geval van de IND: asielaanvragen) mogelijk kan leiden tot kwalitatief minder goede besluiten.⁵⁶

Als keerzijde van een verhoogde productiedruk is in dit onderzoek het ‘plukken’ van zaken genoemd (zie [paragraaf 5.1](#)). Doordat men om productiedoelen te halen soms geneigd kan zijn makkelijke taken eerst af te handelen, blijven moeilijkere liggen, wat op termijn tot vertraging kan leiden.

Een mogelijke best practice om dit tegen te gaan kwam naar voren uit het groepsinterview met ervaren beslismedewerkers op 8 EVRM. Een van hen gaf aan dat in

⁵⁵ Blank, J. (2023). *Overheidsbeleid lijdt aan het Münchhausen ‘by proxy’ syndroom. Hoe de Nederlandse overheid al veertig jaar de ziekte van Baumol in de publieke dienstverlening aanwakkert*. IPSE Studies.

⁵⁶ TiU-dashboord. (2023) *Nieuwe cijfers over de productiviteit van de uitvoeringspraktijk: sterke productiviteitsgroei bij Immigratie- en Naturalisatiedienst in 2021*. IPSE Studies. Geraadpleegd via: *Nieuwe cijfers over de productiviteit van de uitvoeringspraktijk: - IPSE Studies*

diens team zaken door een senior/werkverdelers worden toegewezen. Hierdoor zou het plukken van zaken bij diens team niet mogelijk zijn. De andere respondenten op 8 EVRM zeiden dat in hun teams zaken niet worden toegewezen en dat medewerkers daar wel geregeld moeilijke zaken laten liggen.

“ Bij ons worden zaken in bezwaar door een senior toebedeeld. Bij 1A is er een werkverdelers die lukraak verdeelt. In die zin denk ik dat bij ons dat plukken niet structureel voorkomt.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

8.1.3 Behoeftes aan kwaliteitsrichtlijnen

Meerdere medewerkers gaven aan behoefte te hebben aan meer duidelijkheid over de kwaliteit waaraan besluiten moeten voldoen. De afgelopen jaren wordt vanuit de organisatie door managers en het MT geregeld aangestuurd op het gaan voor ‘een zesje’ of ‘goed genoeg’.

Mogelijk is het Kwaliteitskader vanuit het Kwaliteitsmanagementsysteem hiervoor een geschikt middel. Op dit moment zijn bij A&B spoor 4 inhoudelijke metingen ingericht die aansluiten bij dit kader. De planning is dit raamwerk uit te breiden naar de andere onderdelen van directie A&B en andere primaire procesdirecties. De kwaliteitsmeting beoordeelt besluiten op basis van de volgende aspecten: is het besluit juridisch en beleidsmatig juist, is het tijdig, is het

goed gemotiveerd, procedureel rechtvaardig (is recht gedaan aan de menselijke maat) en is het geschreven in begrijpelijke taal?

Uit de interviews en enquête is namelijk gebleken dat onder medewerkers onduidelijkheid bestaat over wat ‘een zesje’ of ‘goed genoeg’ is.

“ [Onze manager] zei: een zesje is voldoende. Ik kreeg daar kortsluiting van, want ik weet niet wat een zesje is. Ze wilden bijvoorbeeld dat we niet zouden horen, terwijl dat volgens een uitspraak van de rechtbank verplicht is. Dat zou dus betekenen dat we al die zaken terug zouden krijgen.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Hoe men met deze boodschap omgaat hangt deels samen met persoonlijkheidskenmerken van de medewerker zelf (zie [hoofdstuk 4](#)). Volgens sommige medewerkers is het gevoel voor wat ‘goed genoeg’ is, iets dat je met de jaren ontwikkelt.

“ Het scheelt als je veel ervaring hebt. Wat ik de laatste tijd veel zie is dat advocaten echt prutzaken indienen. Dan ga ik ook niet harder lopen, of de hele tijd herstel verzuim blijven bieden. Je volgt de voorwaarden van de WI 8 EVRM en de bouwstenen in INDiGO. Als je die netjes langsloopt kun je niks missen en is je beoordeling goed. Dan is het voor mij ook goed genoeg.

Bron: interview, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Het blijkt per persoon ook te verschillen of medewerkers deze ruimte al dan niet als prettig ervaren. Een deel van de beslismedewerkers blijkt goed te gedijen bij de ruimte die zij hebben voor het autonoom nemen van besluiten. Andere beslismedewerkers geven nadrukkelijk aan dat het hun zelfvertrouwen ten goede zou komen als er duidelijkere kaders zouden bestaan. Daarbij moet zowel gedacht worden aan de beleidskaders en/of de werkinstructies, maar ook aan kaders over wat een ‘goed genoeg’ besluit is.

8.1.4 Behoeftte aan beleidskaders vs. beslismruimte

Meerdere medewerkers gaven aan behoefte te hebben aan meer duidelijkheid over de beleidsrichting, met de daarbij behorende informatievoorziening vanuit de IND (SUA en JZ) en vanuit het departement (DMB). Daarbij moet worden gedacht aan meer voorbeeldcasussen in werkinstructies, concrete handelingsperspectieven, checklists en duidelijkere criteria, met name voor complexe zaken. Dergelijke kaders zouden deze medewerkers naar eigen zeggen kunnen helpen sneller en met meer zelfvertrouwen te beslissen. Daartegenover staat dat andere medewerkers juist liever méér beslismruimte willen (en in elk geval niet minder). Volgens hen zou de vernauwing van de professionele ruimte averechts werken.

De discussie over strakkere beleidskaders versus meer beslismruimte vormt al langere tijd een terugkerend vraagstuk binnen de IND. Een vernauwing van de professionele ruimte kan in theorie leiden tot meer

eenduidigheid en uniformiteit in de besluitvorming. De keerzijde is dat de ruimte voor maatwerk erdoor wordt beperkt. Strakkere kaders en meer voorbeelden in werkinstructies zouden in de praktijk ook juist weer meer vragen kunnen oproepen. De IND heeft onder andere om deze redenen eerder nadrukkelijk gekozen voor de beleidslijn met méér handelingsruimte voor medewerkers en minder strakke afkadering.⁵⁷

Met betrekking tot de beleidskaders bij het bieden van herstel verzuim is in dit onderzoek een mogelijke best practice geïdentificeerd via een adhoc-verzoek via European Migration Network (EMN) (zie [Bijlage 5](#)). Uit dat Europabrede informatieverzoek blijkt dat net als in Nederland ook elders in de EU geldt dat beslismedewerkers in principe onbeperkt aan aanvragers de gelegenheid kunnen bieden om extra informatie aan te leveren. De enige uitzondering op de regel is Slovenië. Hoewel immigratieambtenaren ook daar in principe onbeperkt herstel verzuim mogen bieden, geldt daar als uitzondering dat het maar één keer mag worden gedaan voor het opvragen van dezelfde informatie. Met andere woorden: indien herstel verzuim wordt geboden omdat bijvoorbeeld een specifiek document ontbreekt en de aanvrager dat vervolgens alsnog niet aanlevert, mag niet nog een kans worden geboden datzelfde document aan te leveren. Een dergelijke beperking kan in potentie de afwikkeling van sommige aanvragen versnellen. Zoals

57 IND (2014). *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND. Ministerie van Veiligheid en Justitie.*

blijkt in [hoofdstuk 3](#) kan de onbeperkte mogelijkheid om herstel verzuim te bieden bij sommige medewerkers uitstel en twijfel in de hand werken.

8.1.5 Opleiding en inwerken

Ook in het opleidings- en inwerktraject hebben medewerkers behoefte aan meer eenduidigheid binnen de organisatie.

Allereerst is er behoefte aan duidelijke kaders en eindtermen van de opleiding en het tekenbevoegdheidstraject. Het komt nog regelmatig voor dat beginnende medewerkers het gevoel hebben dat de snelheid waarmee men de tekenbevoegdheid behaalt, afhangt van de begeleider. De eindtermen waaraan moet worden voldaan, bestaan niet en/of zijn niet bekend bij de beginnende medewerkers. Er zijn op het moment van onderzoek wel verschillende projecten gaande om deze kaders en eindtermen beter in te richten.

Vrijwel alle recent opgeleide medewerkers gaven in de interviews aan dat er in het tekenbevoegdheidstraject (bijna) geen aandacht is voor de productiviteit en snelheid van de besluitvorming. Onderdeel van een eindterm zou dan ook kunnen zijn dat men binnen de normtijd een besluit van voldoende kwaliteit moeten kunnen nemen.

Daarnaast is er behoefte aan een eenduidige wijze van opleiden en inwerken. Medewerkers gaven daarbij aan dat het goed is om verschillende begeleiders te hebben, zodat men verschillende werkrouines ziet en zo een eigen

werkrouine kan ontwikkelen. Twee recent tekenbevoegde beslissers van de directie A&B zeiden met het oog op de verschillen in focus op kwaliteit en snelheid tijdens het inwerken het volgende:

“ *Het ligt heel erg aan de senior: de ene focust op snelheid, de andere juist op detail en verifiëren. Er zit niet helemaal één lijn in. Het verschilt ook per manager: één iemand zegt ‘een zes is goed genoeg’, terwijl een ander echt voor kwaliteit gaat.*

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

“ *Er zit niet echt een lijn in. Het verschilt ook per senior bijvoorbeeld of je een extra gehoor moet afnemen of niet.*

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

De manier waarop een beslisser is opgeleid blijkt langdurig invloed te kunnen hebben op diens beslisstijl en copingsmechanismen. Dat blijkt onder andere duidelijk uit de verschillende opvattingen die ervaren A&B-beslissers hebben over het omgaan met de professionele ruimte (zie [hoofdstuk 3](#)). Waar de een heeft aangeleerd om ‘elke zaak dicht te katten’ en dus bij twijfel te horen, heeft de ander meegekregen dat enkel bij hoge uitzondering te doen. Dat omdat in bezwaar sowieso zou worden gehoord. Zij geven deze verschillende werkwijzen vervolgens ook weer door aan nieuwe medewerkers, die zij inwerken.

“ *Ik begeleid nu zelf ook nieuwe medewerkers. En dan geef ik ook als advies: probeer zoveel mogelijk dicht te timmeren in 1A. Niet over de schutting gooien naar bezwaar.*

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

Daarnaast blijkt uit de groepsinterviews dat medewerkers die een opleiding hebben gehad waarbij een bepaalde periode op een bepaald type zaken werd gefocust, dit als prettig hebben ervaren. Zo is het makkelijker om ervaring op te doen op een bepaald thema/type zaak (zie ook 8.3). Daarbij wordt een voorkeur gegeven aan een begin met eenvoudige zaken, opbouwend naar specialistischer/complexere zaken.

Het blijkt uit de interviews dat er in de opleidingen vooral aandacht is voor de theorie, motivering van de besluiten en de werking van systemen/programma's waar de IND mee werkt. Enerzijds willen medewerkers liever een korte theoretische opleiding, waarna veel aandacht voor de praktijk kan zijn omdat men het gevoel heeft het meest te leren van de praktijk. Anderzijds zou er in de opleiding ook aandacht kunnen komen voor soft skills, zoals omgaan met onzekerheid, twijfel, perfectionisme, risico-aversie en copingsmechanismen.

8.2 Verbeteren informatievoorziening

Een van de meest genoemde behoeftes heeft te maken met het verbeteren van de vindbaarheid van informatie. Dat sluit ook aan bij het feit dat dit een van de meest genoemde belemmerende factoren is (zie [paragraaf 5.3](#)). Hierbij gaat het om zaken die te maken hebben met de vindbaarheid van beleid en informatiebronnen zoals de werkinstructies, informatieberichten, Q&A's, et cetera. Deze behoefte is door zowel beslissers van RVN als beslissers van A&B genoemd.

Begin 2025 is vanuit SUA een traject gestart om de eigen werkprocessen ten aanzien van het opstellen van brondocumenten zoals werkinstructies en informatieberichten te vereenvoudigen en de informatie- en kennisvoorziening ten aanzien van zaakoverstijgende informatie te verbeteren. Uitgangspunt is dat dit traject moet helpen de versnippering tegen te gaan en de vindbaarheid van informatie te verbeteren.

Daarnaast wordt naar verwachting in 2026 ChatIND gelanceerd, een intern AI-programma dat werkt op de basis van de technologie van ChatGPT, dat draait op afgeschermd, beveiligde servers van de IND, zodat alle gegevens binnen de organisatie blijven. Daarmee zou het ook mogelijk moeten worden om makkelijker door en in informatiebronnen te zoeken.

Onder medewerkers is veel behoefte aan een dergelijke moderne zoekfunctie om in de informatievoorziening te zoeken. Een groot aantal beslismedewerkers sprak de wens uit voor een betere zoekfunctie of chatbot om makkelijker door alle informatiebronnen te zoeken.

“ Een betere en overzichtelijke informatievoorziening waar men de relevante wet- en regelgeving makkelijker kan vinden. Daarnaast zou het fijn zijn als IND-medewerkers gebruik mogen maken van een AI-programma dat wél vertrouwd en veilig is om te mogen gebruiken.

Bron: enquête, directie RVN, ervaren beslismedewerker

Daarnaast gaf een aantal beslissers aan dat het de snelheid van hun besluiten ten goede zou komen als verouderde werkinstructies en informatieberichten niet meer tussen de geldende zouden komen te staan.

“ Ik zou ervoor willen pleiten om informatieberichten die niet meer geldig zijn te verwijderen, of op een aparte schijf op te slaan. Het werkt nu nog wel eens verwarrend om ook oude informatieberichten tegen te komen terwijl je juist actuele informatie wilt vinden.

Bron: enquête, directie RVN, beslismedewerker

Mocht aan deze behoefte gehoor worden gegeven, is het raadzaam dat de oude informatiebronnen wel nog ergens op een separate plek vindbaar blijven. Voor bijvoorbeeld onderzoek en langlopende zaken waar verwezen wordt naar ouder beleid, kan het immers nodig zijn om de oude informatiebronnen te kunnen raadplegen.

8.3 Specialiseren/meer routine

Meerdere respondenten gaven aan dat zij geholpen zouden zijn bij meer specialisatie in bepaalde thema's of type zaken om zo meer routineus te werk te kunnen gaan, snellere besluiten te kunnen nemen en meer vertrouwen te krijgen in hun eigen besluiten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het specialiseren op een aantal landen/regio's om de asielaanvragen in spoor 4 sneller te kunnen afhandelen. Het kon ook gaan om bepaalde aspecten in RVN-zaken, denk aan zaken met openbare-orde-aspecten.

“ Gezien de hoge voorraad, specialiseren in bepaalde onderwerpen die veel terugkomen bij aanvragen, zodat de aanvragen sneller afgedaan kunnen worden a.d.h.v. ervaring.

Bron: enquête, directie RVN, beslismedewerker

Naast het specialiseren op thema's, gaven medewerkers aan dat werken in clusters (zonder bepaald thema) ook het routinematig werken kan bevorderen. Op die manier is het eenvoudiger om mensen aan te spreken en is er een bepaald stramien in de week/maand.

Uit de pilot van Samen Slim Sturen blijkt dat medewerkers het fijn vinden om te focussen op een bepaald type zaken en daar dan ook volledig op ingezet te worden. Meerdere respondenten met ervaring met deze werkwijze zeiden het prettig te vinden dat zij binnen de clusters makkelijker kunnen sparren met collega's die aan gelijksoortige zaken werken. Ook gaven medewerkers aan door deze routine en ervaring te denken productiever te worden.

“ Het nadeel van de huidige/de oude werkwijze is dat je gaat sparren met mensen die niet bepaalde expertise hebben. Bij die clusters bouw je expertise op.

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

8.4 Standaardiseren/werken met meer voorbeelden

Ook wordt door meerdere respondenten de behoefte aan meer standaardisering/het werken met voorbeelden genoemd. Opvallend genoeg is deze behoefte vooral vaak benoemd bij de vraag in de enquête over de kwaliteit besluiten en maar een enkele keer bij de vraag over snellere besluiten. De behoefte aan meer standaardisatie werd vooral vaak genoemd in relatie tot de bouwstenen in INDiGO.⁵⁸ Hoewel deze volgens een aantal respondenten al zijn verbeterd, is hier volgens meerdere respondenten nog veel winst te behalen.

“ *Betere structuur en opbouw van de standaardbeschikkingen in INDiGO, leesbaarder, logischer. Ook zou er een betere structuur moeten komen in de opbouw van het besluit zelf, om tot het besluit te komen dus. Meer structuur voor het beslissen zelf, alsook voor het uiteindelijke besluit.*

Bron: enquête, directie RVN, ervaren beslismedewerker

⁵⁸ Bouwstenen in INDiGO zijn conceptdocumenten waarin bepaalde informatie wordt weergegeven. Het gaat om terugkerende informatie, bijvoorbeeld de wijze van motivering van bepaalde punten. Op die manier hoeft een beslismedewerker alleen de zaakspecifieke informatie op te nemen en kan die putten uit standaardformuleringen wat betreft bepaalde overwegingen.

Een best practice in dit kader is volgens meerdere medewerkers de zogenoemde INDiGO-casematcher.⁵⁹ Hiermee kunnen medewerkers vergelijkbare zaken opzoeken, wat hen kan helpen bij het motiveren van een besluit en het schrijven van een beschikking. De mate waarin hiervan gebruik wordt gemaakt verschilt sterk per medewerker. Een deel van hen gebruikt het dagelijks, sommigen gebruiken het sporadisch, maar er zijn ook medewerkers die aangaven er nog nooit van gehoord te hebben. De medewerkers die de casematcher gebruiken gaven aan dat het een handige tool is, die qua gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid nog wel voor verbetering vatbaar is.

8.5 Meer feedback- en overlegmomenten

Een behoefte die veel is genoemd, heeft te maken met meer feedback- en overlegmomenten. Het gaat dan om meer spar(-momenten) met collega's, kortere lijntjes met senioren en vaker zaken/casussen gezamenlijk bespreken en elkaar feedback geven. Deze behoefte sluit aan bij het feit dat veel beslissers aangeven veel baat te hebben bij intercollegiaal overleg (zie [paragraaf 7.1](#)). Ook klinkt deze behoefte door in het feit dat een deel van de beslismedewerkers moeite ervaart om collega's te raadplegen (zie [paragraaf 5.2.3](#)).

⁵⁹ De Casematcher in INDiGO is een zoekfunctie zodat vergelijkbare zaken kunnen worden geraadpleegd. Deze kunnen helpen bij het motiveren van bepaalde besluiten en dragen bij aan uniformiteit.

“ *In dit kader is het werken in clusters, zoals geïntroduceerd met het programma Samen Slim Sturen, herhaaldelijk genoemd als een positieve ontwikkeling ten opzichte van de oude werkwijze. Doordat teamleden binnen een cluster doorgaans met vergelijkbare vraagstukken bezig zijn, verschaft de werkwijze volgens deze medewerkers duidelijkheid over de vakinhoudelijke expertise van collega's. Hierdoor zou men makkelijker onderling kunnen sparren over inhoudelijke vragen. Ook in gevallen waarbij men in de clusters niet aan vergelijkbare vraagstukken werkt, is dit een verbetering genoemd. Ook in deze settingen faciliteert de clusterwerkwijze makkelijker informeel contact, kortere lijntjes met collega's en beter zicht op de beschikbaarheid van collega's.*

Bron: interview, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

8.5.1 Automatische feedbackloop

Meerdere beslismedewerkers gaven in de enquête en groepsinterviews aan meer (positieve) feedback te willen krijgen van (senior)collega's, de rechtspraak en/of JZ. Dat zou hen naar eigen zeggen meer vertrouwen kunnen geven in hun besluiten. Op dit moment is er wel een geautomatiseerde feedbackloop in het geval er is beslist in bezwaar of een uitspraak is gedaan in beroep. De beslismedewerker die de beslissing in eerste aanleg heeft gemaakt, krijgt dan een notificatie in INDiGO. Het is dan aan de individuele beslismedewerker om de zaak op te zoeken om te zien hoe er later is beslist en dit te vergelijken met het eigen besluit.

Een deel van de medewerkers gaf aan hier wel gebruik van te maken en zei actief op zoek te gaan naar de verschillen.

“ Ik kijk naar de terugkoppeling. Soms zeggen ze: je maakte deze overweging, en die was echt te kort. Dan denk ik: o ja goed idee. En dan neem ik dat voor de volgende keer mee. Soms ben ik het er niet helemaal eens mee. Maar alles wat ik ervan kan meenemen is mooi meegenomen.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

“ Het is ook een leerproces. Daarom is het handig als beslisser je zaak te blijven volgen in bezwaar en beroep. Welke gronden zijn er in bezwaarfase of beroepsfase aangevoerd die ik bij mijn volgende zaken kan meenemen of kan leren. Misschien anders kunnen doen, heb ik het beleid juist geïnterpreteerd en toegepast? Dan kan ook weer vertrouwen geven als je ziet dat je besluit in al die fases wordt gevolgd. Daar waar misschien JZ aanvullingen doet, kun je ook van leren, gebruik je weer in je volgende vergelijkbare zaak.

Bron: interview, operationeel manager

Een ander deel van de medewerkers zei geen tijd te hebben hiervoor.

“ Op de hoogte gehouden worden van beroepsfase, ik heb namelijk geen tijd om altijd zelf zaken bij te houden, vaker complimenten krijgen over producten van collega's en senioren.

Bron: enquête, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

Nog een ander deel gaf aan inhoudelijk te weinig te kunnen met deze vorm van feedbackloop. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat de beslissing in eerste aanleg al lang geleden is genomen en men door het tijdsverloop zich opnieuw zou moeten inlezen in het dossier en het genomen besluit. De feedbackloop komt overigens enkel terug bij de beslisser die zaakeigenaar is. De zaakeigenaar bij A&B heeft in dat geval wel het besluit eruit gestuurd, maar in sommige gevallen niet het voornemen tot afwijzing geschreven, waar juist de hele onderbouwing staat.

“ Het duurt even voordat een zaak bij de rechtbank komt te liggen, als ie daar überhaupt komt. Terwijl dat wel een belangrijke toets is, om te kijken of het houdbaar is. Vroeger met de 48-uursprocedure, dan had je binnen een maand de uitspraak in je postvak liggen. Daar keek ik met spanning naar uit. Want kon je zien: heeft mijn beslissing de toets doorstaan. Daar zit nu een ruime periode tussen. Ik ken beslissers die wel de uitspraak volgen. Want die willen zien: wat wordt ermee gedaan? Trekt JZ hem in, gaat ie naar de rechtspraak. Maar er zit een heel lange tijd tussen. Daardoor doet de ene beslisser het wel en de ander het niet. En dat is jammer. Want daar zit een leerkans in: want zo kun je aanleren wat dan dat zesje is.

Bron: interview, operationeel manager

Sommige beslissers zouden daarom liever inhoudelijke feedback zien, dan een notificatie. Andere beslissers en operationeel managers zien het zelf op zoek gaan naar de zaak nadrukkelijk als onderdeel van de taakbeschrijving van een beslisser.

“ In principe [krijg je] een notificatie als er een uitspraak is, alleen niet als het in hoger beroep is gegaan. Soms moet je er zelf even iets voor doen, je eigen zaak blijven volgen. Dus ja, er is eigenlijk al best wel veel.

Bron: interview, operationeel manager

8.5.2 Intervisie

Naast deze automatische terugkoppelingen is een intensievere samenwerking met JZ, SUA en andere besliscollega's volgens een deel van de beslismedewerkers wenselijk. Beslismedewerkers geven aan veel te (kunnen) leren van discussies en overleggen. Hierbij zouden bijvoorbeeld hoofdlijnen die JZ vaak ziet terugkomen kunnen worden besproken, zowel in positieve als in negatieve zin. Beslismedewerkers vroegen zich bijvoorbeeld soms af welke onderdelen van een besluit handig en bruikbaar zijn voor de procesvertegenwoordiger. Daarnaast zullen procesvertegenwoordigers ook een rode lijn zien in veelvoorkomende motivering van het besluit dat verbetering behoeft. Deze rode lijnen zouden in een gezamenlijk overleg besproken kunnen worden.

Bslissers gaven ook aan behoefte te hebben aan intervisie met beslissers onderling. Het liefst locatie-overstijgend – om uniformiteit te bereiken – maar ook op teamniveau zou het al een grote meerwaarde kunnen hebben.

“ Ik zou het mooi vinden als we de tijd krijgen om zelf intervisie te doen. Het is ons beloofd dat we dat gaan doen. Ik werk al 5 jaar bij de IND en heb 1 keer een intervisie gehad. Gewoon een intervisie over je werk, dat zou goed zijn. Maar vanwege de druk is daar geen tijd voor. [...] Tijdens die ene intervisie hebben we een casus besproken van iemand. En toen werd iets werktechnisch besproken. Maar dat ging niet over het beslisstuk an sich. Als we dat regelmatig zouden hebben, dan zou je echt iets kunnen inbrengen. Iets in die geest. Dat is nu afwezig. Bij mijn vorige werk had je veel intervisie en supervisie. Dat kan heel behulpzaam zijn voor jezelf of anderen. Bij weekstart zit de manager erbij. Bij intervisie kan je dingen bespreken zonder de manager. Bij de weekstart zitten zo'n 30 mensen bij. Dan is er veel minder ruimte bij om het te hebben over persoonlijke twijfels.

Bron: interview, directie A&B, ervaren beslismedewerker

8.5.3 Feedback over gehoren

Een aantal medewerkers van A&B gaf aan de kwaliteit van gehoren soms onvoldoende te vinden. Dit wordt door zowel net tekenbevoegde als zeer ervaren beslissers van A&B genoemd. De geïnterviewde operationeel managers zeiden dit problemen niet te herkennen. Of het knelpunt daadwerkelijk bij de kwaliteit van de gehoren ligt, of bij de persoonlijkheid van bepaalde beslismedewerkers, zoals risico-aversie en zelfvertrouwen (zie paragraaf [4.2](#), [4.3](#) en [5.4.4](#)).

Een operationeel manager stelde in dit kader wel voor dat hoormedewerkers meer feedback krijgen op hun werk vanuit de beslismedewerker(s) die moeten beslissen op de zaak waarin de hoormedewerker heeft gehoord. Op die manier zou ook duidelijk worden in hoeverre de kwaliteit van het gehoor daadwerkelijk onvoldoende is om een besluit op te nemen of dat de moeite van de besluitvorming mogelijk meer in de persoonlijkheid van de beslismedewerker ligt.

“ Om ervoor te zorgen dat het goed genoeg is, is het belangrijk dat medewerkers feedback krijgen, gevraagd of ongevraagd. Als je die feedback niet krijgt, kan het zo zijn dat je vele zaken dezelfde fouten blijft maken. Die feedback kunnen we beter inpakken in de organisatie.

Bron: interview, operationeel manager

8.6 Meer (opfris)cursussen

Door meerdere beslismedewerkers is in de enquête en groepsinterviews een nadrukkelijke behoefte aan meer cursussen genoemd. Er is zowel behoefte aan inhoudelijke cursussen, naar aanleiding van beleidswijzigingen of jurisprudentie, als ook aan meer praktische vaardigheden, zoals het schrijven van beschikkingen. Een aantal medewerkers gaf bovendien aan graag op regelmatige basis tijd te willen krijgen voor dergelijke (opfris-) cursussen. Dergelijke antwoorden zijn door beslissers van RVN en A&B gegeven en zowel door (zeer) ervaren beslissers en senioren.

“ Tijd vrijmaken in rooster (bijvoorbeeld 1x per vier weken) om zo uitspraken op mijn besliszaken echt te kunnen bestuderen. Indien er geen nieuwe uitspraken zijn, kan zo'n dag worden ingevuld met zelfstudie. Er valt altijd genoeg te leren over dit vak.

Bron: enquête, directie A&B, beslismedewerker

Onder ervaren beslismedewerkers op 8 EVRM en Chavez heerst de behoefte aan regelmatige herhaal- en bijspijker cursussen ook sterk (bijvoorbeeld een keer per jaar of per twee jaar). Dat omdat deze zaaktypes volgens meerdere beslissers sterk in beweging zijn. In bepaalde teams vinden dergelijke cursussen al plaats, maar in andere teams niet of minder. Zowel een ervaren beslismedewerker op Chavez als een operationeel manager heeft te kennen gegeven dat binnen hun teams 'minicolleges' en 'masterclasses' worden georganiseerd om kennis up-to-date te houden. Die worden volgens de beslismedewerker 'meestal door het team zelf georganiseerd'.

8.7 Verbeteren informatiesysteem en ICT-middelen

Een andere veelgenoemde behoefte, met name om sneller besluiten te kunnen nemen, is het verbeteren van het IND-informatiesysteem en de ICT-middelen in het algemeen. Dergelijke behoeftes worden door alle beslissers genoemd. Hierbij gaat het veelal om de handelingen in INDiGO, de minuut en handelingen rondom ingebrekestellingen en beroepen niet tijdig beslissen. Ook geven medewerkers aan behoefte te hebben aan stabielere systemen (bv. DWR, Citrix, INDiGO).

“ *Minder onnodige Indigo-handelingen, minder administratieve taken (minuut al ingevuld, IGS en BNTB door ander team laten afhandelen)*

Bron: enquête, directie A&B, recent tekenbevoegde beslismedewerker

In veel van de antwoorden in dit kader komt ook frustratie naar voren over storingen en het werken in INDiGO. Veel informatie staat al gestructureerd in INDiGO, maar er heerst toch de verwachting dat deze informatie ook moet worden opgenomen in de minuut. Hier zou een automatische vulling van de minuut mogelijk bij kunnen helpen.

Bij de IND loopt reeds een meerjarig project voor de ontwikkeling van een nieuw registratiesysteem ter vervanging van INDiGO.

9 Conclusie en handelingsperspectieven

9 Conclusie en handelingsperspectieven

9.1 Conclusie

In dit rapport is de ervaren besluitvaardigheid van beslismedewerkers van de IND onderzocht. Daarbij is gekeken naar besluitvaardigheid in termen van snelheid (daadkracht) en kwaliteit (zorgvuldigheid). Op deze manier is beoogd inzicht te krijgen in de factoren die samenhangen met besluitvaardigheid, hoe medewerkers daarmee omgaan en welke ondersteuning zij nodig hebben om sneller én beter te kunnen besluiten.

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een enquête en een twintigtal groepsinterviews. De enquête bestond uit open en gesloten vragen en is uitgezet bij alle (ongeveer 2000) beslismedewerkers, met een responspercentage van ongeveer 20 procent (N≈400). Hoewel het responspercentage relatief laag is, kan wel worden gesteld dat qua grootte de steekproef representatief is (met een betrouwbaarheidspercentage van 95 procent) voor de totale populatie beslismedewerkers in de organisatie. Het relatief lage responspercentage is te verklaren door de lengte van de enquête (20-30 minuten) en de werkdruk bij de beslissers. Zij werden niet vrijgesteld van hun werkzaamheden om deze enquête in te vullen. Vrijstelling had mogelijk geleid tot een hogere respons.

Mogelijk is er wel sprake van een selectieve respons: medewerkers met een uitgesproken mening zullen eerder reageren op de enquête dan medewerkers met een minder uitgesproken mening. Ook wat betreft de deelname aan de groepsinterviews kan er mogelijk een misrepresentatie zijn van de groep beslismedewerkers. Omdat deelname op vrijwillige basis was en een vrije uitvraag betrof, kan het zijn dat vooral een bepaald type medewerker zich geroepen voelde om deel te nemen. Enige voorzichtigheid met generalisaties is daarom geboden. Bij zowel de open vragen in de enquête als bij de groepsinterviews merkten de onderzoekers na verloop van tijd herhalende antwoorden op en werden geen nieuwe inzichten meer geboden. Op dat moment zijn er in kwalitatief onderzoek voldoende gegevens verzameld om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Deze inzichten golden over de verschillende doelgroepen heen wat bijdraagt aan de validiteit en betrouwbaarheid van de gegevens.

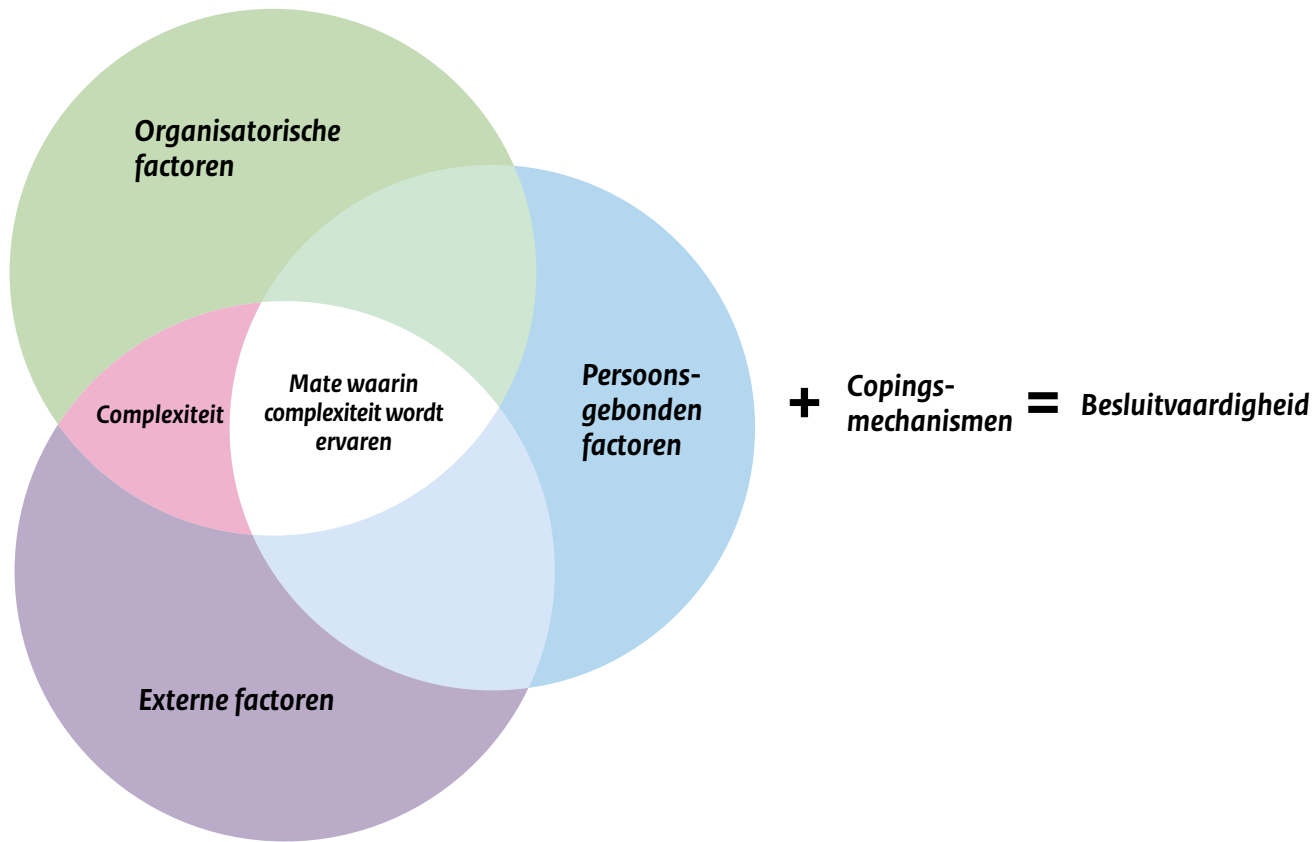
Geconcludeerd kan worden dat beslismedewerkers van zowel RVN als A&B hun eigen besluitvaardigheid in termen van snelheid en kwaliteit als hoog beoordelen.

Verschillende factoren hangen samen met de ervaren besluitvaardigheid. Zowel de organisatorische als

de externe factoren (hoofdstuk 5 en 6) veroorzaken een bepaalde mate van complexiteit. Hoewel deze complexiteit in zekere mate objectief vast te stellen is, gaat toch niet iedereen hetzelfde om met deze complexiteit. Dit komt door de persoonsgebonden factoren (hoofdstuk 4) van de beslismedewerkers en de boodschap die door de organisatie, hun leidinggevenden en collega's wordt uitdragen. Deze factoren bepalen samen de mate waarin de complexiteit binnen de context van de externe en organisatorische factoren wordt ervaren door de individuele beslismedewerker. Hoe medewerkers vervolgens omgaan met deze (ervaren) complexiteit is afhankelijk van de copingsmechanismen (hoofdstuk 7) die zij hanteren. De persoonlijke, organisatorische en externe factoren in combinatie met de copingsmechanismen bepalen dus de mate van besluitvaardigheid van een beslismedewerker. In [Figuur 2](#) is een schematisch overzicht te vinden van deze bevindingen.

9.1.1 De ervaren besluitvaardigheid

Over het geheel genomen beoordelen de beslismedewerkers van zowel RVN als A&B hun eigen besluitvaardigheid in termen van snelheid en kwaliteit als hoog (grofweg een 8/10), waarbij kwaliteit gemiddeld iets hoger werd beoordeeld dan snelheid. Er zijn geen noemenswaardige verschillen gevonden tussen de



Figuur 2 Factoren van invloed op besluitvaardigheid

ervaren besluitvaardigheid van beslismedewerkers van de verschillende directies. Ook blijkt dat een (ver) overschreden beslistermijn leidt tot een grotere aandacht voor kwaliteit omdat beslismedewerkers in deze zaken het gevoel hebben alleen nog op dat aspect invloed uit te kunnen oefenen.

Deze algemene hoge beoordeling van de eigen besluitvaardigheid komt niet geheel overeen met de observaties van de geïnterviewde operationeel managers en senior beslismedewerkers, met name wat betreft de snelheid. In hun ervaring is een deel tot in sommige gevallen zelfs een meerderheid van de beslismedewerkers onvoldoende besluitvaardig in termen van snelheid, en zouden met name nieuwe medewerkers veel moeite hebben met het kordaat en tijdig nemen van besluiten (zie [paragraaf 2.1](#)).

Hoewel snelheid en kwaliteit beide onderdeel zijn van de besluitvorming én onderling samenhangend zijn, worstelen medewerkers hier in de praktijk wel mee. Onder medewerkers heerst het gevoel dat ze het één of het ander moeten prioriteren: kwaliteit óf snelheid. Dat terwijl recent wetenschappelijk onderzoek aantoonde dat productiviteitsverhoging niet ten koste hoeft te gaan van de kwaliteit (van de dienstverlening) en verbeteringen van beide zelfs vaak hand in hand gaan.⁶⁰

⁶⁰ Blank, J. (2023). *Overheidsbeleid lijdt aan het Münchhausen 'by proxy' syndroom. Hoe de Nederlandse overheid al veertig jaar de ziekte van Baumol in de publieke dienstverlening aanwakkert*. IPSE Studies.

Het was op basis van de enquêtegegevens niet mogelijk om verschillen in ervaren besluitvaardigheid op teamniveau te analyseren. Een dergelijk detailniveau had kunnen bijdragen aan de identificatie van verschillen in teamdynamieken en werkwijzen en de invloed daarvan op de besluitvaardigheid binnen die teams. Dit was echter niet mogelijk doordat een aanzienlijk deel van de respondenten diens team niet in de enquête heeft (willen) vermeld(en). Voor in elk geval een aantal medewerkers kwam dit voort uit het gevoel dat de enquêtegegevens dan niet meer anoniem zouden zijn. In de enquête gaven enkele respondenten expliciet aan dit weg te laten vanwege de zorg voor de mogelijke herleidbaarheid van hun antwoorden. De overige respondenten die hun teamnaam niet vermeldden lieten dit tekstvak leeg. Zodoende is van het grootste deel van deze groep niet duidelijk wat de reden voor het weglaten van de teamnaam is geweest.

De loyaliteit richting teamgenoten/managers en/of angst voor een gebrek aan anonimiteit bij (een klein) deel van de medewerkers is echter een belangrijk signaal dat mogelijk nader onderzoek vereist door een externe partij. Dit kan immers duiden op een gevoel van onveiligheid op de werkvloer. Dit sentiment lijkt overigens bij een (kleine) minderheid te heersen. Uit de IND-medewerkersmonitor van 2025 blijkt dat IND-breed 74% van de medewerkers positief antwoord gaf op de stelling: 'Ik voel me veilig om mijn mening te uiten en ideeën te delen'. Medewerkers van de directie A&B scoorden deze psychologische veiligheid daarbij lager dan gemiddeld en medewerkers van directie RVN hoger dan gemiddeld.

Gebruik van professionele ruimte in relatie tot ervaren besluitvaardigheid

Hoewel het werk van beslismedewerkers wordt ingekaderd en gevormd door wet- en regelgeving, (interne) beleidskaders, aansturing vanuit de organisatie en informele normen op de werkvloer, hebben beslismedewerkers een zekere mate van professionele ruimte. De manier waarop beslismedewerkers omgaan met hun professionele ruimte, hangt daarbij mede af van persoonlijke factoren, ervaring, overtuigingen en de wijze van aansturing en begeleiding. De manier waarop beslismedewerkers omgaan met hun professionele ruimte heeft zowel impact op de (motivering) van het besluit, als op alle tussenliggende processtappen die leiden tot de besluitvorming.

De professionele ruimte zorgt ervoor dat men maatwerk kan leveren, maar vormt tegelijkertijd de basis voor het verschijnsel dat medewerkers hun werk en beslissingen deels naar eigen inzicht kunnen invullen. Dat kan zowel positief als negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit als voor de snelheid van hun besluiten. Uit het onderzoek blijkt dat de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de professionele ruimte een spectrum is met aan de uiteinden de 'rekkelijken' en de 'preciezen'. De 'preciezen' proberen een besluit 'dicht te timmeren' of 'dicht te kitten', zodat er geen 'speld tussen te krijgen is', waardoor zij juistheid boven snelheid plaatsen. De 'rekkelijken' daarentegen zijn geneigd om meer pragmatisch te werk te gaan, waarbij zij een grotere waarde hechten aan tijdigheid, ook wanneer zij niet helemaal zeker zijn van de juistheid van de besluitvorming.

9.1.2 Factoren die samenhangen met besluitvaardigheid

Op basis van de analyses zijn meerdere factoren geïdentificeerd die samenhangen met de ervaren besluitvaardigheid. Deze factoren komen grotendeels overeen met hypothesen op basis van de wetenschappelijke literatuur en zijn onder te verdelen in drie categorieën: persoonlijke factoren, organisatorische factoren en externe factoren.

Persoonlijke factoren

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat hoe meer besliservaring een medewerker heeft, hoe hoger de ervaren besluitvaardigheid is in termen van kwaliteit en snelheid. Dit is zowel een direct verband als een indirect verband: meer besliservaring hangt samen met een lagere risico-aversie en een hoger zelfvertrouwen. Lagere risico-aversie en een hoger zelfvertrouwen hangen vervolgens weer samen met een hogere ervaren besluitvaardigheid.

Hoe meer de persoonlijke overtuigingen in lijn liggen met de IND en/of de politieke koers hoe hoger de ervaren besluitvaardigheid is. Beslismedewerkers die aangeven dat hun persoonlijke opvattingen (die al dan niet in lijn liggen met de IND- en/of politieke koers) een rol spelen bij de besluitvorming, vinden zichzelf minder besluitvaardig, zowel in de zin van kwaliteit als snelheid. Bovendien komt naar voren dat hoe hoger het opleidingsniveau van de medewerker is, hoe minder de persoonlijke opvattingen in lijn liggen met de politiek of het beleid. Dit zou gedeeltelijk kunnen verklaren waarom medewerkers met een WO-opleidingsniveau meer geneigd zijn om besluiten

uit te stellen bij twijfel dan medewerkers met een ander opleidingsniveau.

Organisatorische factoren

Factoren op organisatorisch niveau hangen ook samen met de ervaren besluitvaardigheid. Uit het onderzoek is gebleken dat hoe hoger de werkdruk is, hoe lager de eigen besluitvaardigheid wordt beoordeeld. Ook is een aantal oorzaken voor de werkdruk geïdentificeerd, namelijk productiedruk, werkvoorraden met dwangsommen tot gevolg en (in)directe druk vanuit de aanvrager.

De verschillen in werk- en teamdynamieken hebben ook impact op de besluitvaardigheid van medewerkers. Zo kan productiviteitssturing voor een deel van de beslismedewerkers bijdragen aan een hogere besluitvaardigheid, maar kan het voor een ander deel van de beslismedewerkers juist de ervaren werkdruk verhogen en daarmee tot verminderd werkplezier en een lagere ervaren besluitvaardigheid leiden. Intercollegiaal overleg en casusoverleg kunnen bijdragen aan de besluitvaardigheid, afhankelijk van de manier waarop het is ingericht. Medewerkers die een drempel ervaren om collega's te raadplegen vinden zichzelf minder besluitvaardig. Deze drempel wordt ervaren door de werkdruk en -cultuur, thuiswerken en het gevoel niet terecht te kunnen bij senioren.

Een van de meest genoemde organisatorische, belemmerende factoren heeft te maken met de informatievoorziening. Daarbij gaat het vooral om de

vindbaarheid en versnipperdheid van de bronnen, zoals werkinstructies en informatieberichten, die beslissers nodig hebben bij de uitvoering van hun werk. In mindere mate wordt moeite ervaren met de begrijpelijkheid van die bronnen. Er is binnen dit onderzoek geen objectieverbaar onderzoek gedaan naar de vindbaarheid en begrijpelijkheid van de informatiebronnen.

Tot slot zijn ook enkele procesvertragende factoren geïdentificeerd. Het gaat dan om IT-problemen, administratieve stappen en verplichte (maar in gevallen onnodige) tijdsintensieve werkstappen, problemen met aangeleverde informatie en de kwaliteit van asielgehoren.

Externe factoren

Uit dit onderzoek blijkt dat rechterlijke uitspraken de complexiteit verhogen en ook de ervaren besluitvaardigheid verminderen. Deze bevinding is in lijn met de conclusies van het IND-complexiteitsonderzoek. Tijdens dit eerdere onderzoek werd al aangekaart dat het gevoel sterk heerst dat rechters strenger zijn geworden. Ook in dit onderzoek blijkt dat meer medewerkers het gevoel hebben dat rechters strenger zijn geworden. In het IND-complexiteitsonderzoek werd geen ondersteuning gevonden voor dat gevoel in het aantal gegrond verklaarde beroepen. Dit kan verklaard worden, juist doordat de IND uitgebreider is gaan motiveren om zodoende te voorkomen dat (hogere) beroep gegrond wordt verklaard (zelfsturend effect): door het gevoel dat rechters strenger toetsen, legt een deel van de beslismedewerkers de lat zelf al hoger en/of

willigt mogelijk sneller in. Dit kan leiden tot vertraagde besluitvorming. Een andere mogelijke verklaring is dat JZ de zaak zekerheidshalve intrekt voor de zitting en teruglegt bij de betreffende beslisdirectie.⁶¹

Ook de maatschappelijke en politieke druk maakt het werk complexer. In de kwantitatieve analyse is een samenhang gevonden tussen politieke (koers)wijzigingen de ervaren besluitvaardigheid. Er is geen verband gevonden tussen de maatschappelijke en politieke druk en de ervaren besluitvaardigheid. De kwalitatieve analyse biedt echter wel indicaties dat de druk impact heeft op de besluitvaardigheid.

9.1.3 Behoeftes en best practices

Hoewel de eigen besluitvaardigheid van medewerkers relatief hoog werd beoordeeld, kwamen er in het onderzoek ook verschillende behoeftes en best practices naar voren om de besluitvaardigheid van medewerkers (verder) te verhogen.

De grootste behoefte ligt in het vergroten van de richting en eenduidigheid in de organisatie. De wens van medewerkers is dat er binnen de organisatie meer oog is voor de langetermijnvisie, er duidelijke richtlijnen worden gesteld over wat wordt verwacht op het gebied van productiviteit, kwaliteit en de invulling

⁶¹ IND (2023). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

van de professionele ruimte en er zoveel mogelijk één lijn komt in het opleidings- en inwerktraject. Daarnaast hebben medewerkers behoefte aan betere vindbaarheid van de informatiebronnen en aan het specialiseren en standaardiseren van hun werk.

Medewerkers hechten grote waarde aan regelmatige feedback en overlegmomenten. Hoewel dit al veel gebeurt, is er ook behoefte aan verbetering. Het gaat dan om meer structurele en consistente feedback, waarbij ook de positieve aspecten aandacht behoeven. Tot slot geven medewerkers aan behoefte te hebben aan periodieke inhoudelijke (opfris)cursussen.

9.2 Handlingsperspectieven

Op basis van de resultaten over de ervaren besluitvaardigheid, belemmerende factoren en de behoeften en best practices, is in dit onderzoek een aantal handlingsperspectieven geformuleerd. Onder handlingsperspectief wordt een optionele maatregel om een bepaald doel te bereiken verstaan. Het doel in dit geval is om de organisatie handvatten te bieden om de besluitvaardigheid in de organisatie te verhogen. Terwijl in het voorgaande hoofdstuk al behoeftes van de medewerkers zijn beschreven, wordt in dit laatste hoofdstuk op een hoger abstractieniveau een lijst optionele maatregelen aangeboden aan de organisatie ter verbetering van de besluitvaardigheid van de medewerkers in de organisatie.

Eerst worden de handlingsperspectieven beschreven die een strategische component in zich hebben.

9.2.1 Handlingsperspectieven op strategisch niveau

- Formuleer een visie op besluitvaardigheid, waarbij rekening wordt gehouden met snelheid en kwaliteit.
- Maak besluitvaardigheid meetbaar, zodat voor beslismedewerkers duidelijk wordt wat 'goed én snel genoeg' is.
- Formuleer een visie op de grenzen van de professionele ruimte en handel daar dan naar op uitvoerings- en beleidsniveau.
- Laat voorafgaand aan risico-gestuurd beslissen onderzoeken welke gevolgen risico-acceptatie in eerste

aanleg heeft voor de opvolgende procedures, zodat de kosten (gevolgen) en baten (versnelling) tegen elkaar kunnen worden afgezet.

- Laat onderzoeken wat daadwerkelijk de impact van jurisprudentie is op de besluitvorming.
- Ga als organisatie in gesprek met de rechtspraak in het kader van kennisuitwisseling om zo in brede zin meer achtergrond en context te krijgen over de genomen besluiten, met als doel dat beslismedewerkers meer begrip hebben van de achtergrond van de jurisprudentie, de vereisten die daaruit voortvloeien en aandacht te vragen voor de uitvoeringsconsequenties van uitspraken. Dit kan leiden tot minder weerstand en daardoor sneller beslissen.

Deze strategische handlingsperspectieven zijn randvoorwaardelijk voor het succes van de operationele en tactische handlingsperspectieven en de handlingsperspectieven op personeelsbeleid.

9.2.1.1 Meetbaar maken van besluitvaardigheid

In het onderzoek is een definitie gehanteerd voor besluitvaardigheid, waarbij de componenten kwaliteit en productiviteit centraal stonden. Voor dit onderzoek kon enkel ingegaan worden op de ervaren besluitvaardigheid van medewerkers omdat de kwantitatieve meetinstrumenten voor het meten van kwaliteit en productiviteit op het benodigde aggregatieniveau nog niet voldoende ontwikkeld waren.

Om de besluitvaardigheid te kunnen meten en monitoren én erop te kunnen sturen, heeft de IND een operationalisatie van het concept 'besluitvaardigheid' nodig. Het is daarbij raadzaam om zowel het component productiviteit als kwaliteit mee te nemen, omdat deze componenten volgens (internationale) wetenschappelijke literatuur onderdeel zijn van besluitvaardigheid.

Na de operationalisering van het concept, draagt een doorontwikkeling van de meetinstrumenten voor productiviteit en kwaliteit bij aan het realiseren van het meetbaar maken van besluitvaardigheid. Er is een kwaliteitskader ontwikkeld en er zijn verbeterde inhoudelijke kwaliteitsmetingen bij asiel spoor 4 in

gebruik genomen. Deze inhoudelijke kwaliteitsmetingen zullen de komende periode binnen de andere primaire procesdirecties verder worden uitgerold. Wat betreft de productiviteit hebben de operationeel managers inzicht in de productiviteit van (de medewerkers in) het team. Binnen bijvoorbeeld een F&G-team heeft een operationeel manager inzicht in de productiviteit van diens medewerkers. Het ontbreekt echter aan inzichten op aanvraag- en/of werksoortniveau. Het is raadzaam om productiviteit en kwaliteit inzichtelijk te maken op werksoort- of aanvraagniveau, zodat bijvoorbeeld de besluitvaardigheid van medewerkers op 8 EVRM gemonitord kan worden. Deze aanvragen vallen binnen een F&G-team, maar vragen andere handelingen en capaciteiten van medewerkers dan bijvoorbeeld aanvragen gezinsvorming die binnen hetzelfde F&G-team worden beslist.

Aan de hand van uniforme productiviteits- en kwaliteitsmetingen kan een geïntegreerde besluitvaardigheidsmeting worden ontwikkeld die beide dimensies in samenhang meet. Dit zou een risico-accepterende werkwijze, (effect)evaluaties van pilots of interventies op een verantwoorde manier mogelijk kunnen maken, waardoor niet enkel geleund hoeft te worden op de ervaringen van beslismedewerkers en operationeel managers. Tot slot kunnen dergelijke kaders ook de beslismedewerkers zelf helpen bij hun werk doordat zij duidelijkere handvatten krijgen over de na te streven kwaliteit en productiviteit.

9.2.1.2 Eenduidige strategische sturing

Op verschillende vlakken en niveaus ervaren respondenten onvoldoende eenduidige aansturing. In deze paragraaf zal worden ingegaan op het strategische niveau. In [paragraaf 9.2.2](#) zal worden ingegaan op de sturing op operationeel niveau. Eenduidige sturing op strategisch niveau helpt bij de sturing op operationeel niveau.

Uit het onderzoek blijkt dat een groot deel van de beslismedewerkers worstelt met de snelheid en de kwaliteit van de besluitvorming. Zij hebben veelal het gevoel te moeten kiezen tussen het een of het ander. Snelheid en kwaliteit zijn echter beide onderdeel van de besluitvorming én zijn onderling samenhangend: een overhaast besluit kán van onvoldoende kwaliteit zijn en een ‘perfect’ besluit kán te lang duren, waardoor het niet meer ‘perfect’ is.

De IND streeft als organisatie naar juist en tijdig beslissen, oftewel kwaliteit en snelheid. Er wordt dus gestreefd naar kwaliteit b́nnen een bepaalde (beslis)termijn. Beslismedewerkers zijn gebaat bij aansturing op deze balans. Het meetbaar maken van besluitvaardigheid is ondersteunend aan het realiseren van juist én tijdig beslissen.

Beslismedewerkers zijn om tijdig en juist te kunnen beslissen gebaat bij een duidelijke strategische visie op de volgende onderwerpen: de term ‘goed genoeg’, de grenzen van de professionele ruimte en risico-acceptatie.

Goed genoeg

Tijdens het onderzoek is gebleken dat beslismedewerkers regelmatig worden gestuurd op ‘genoegen nemen met goed genoeg’. Er is echter geen organisatiebrede visie op wat ‘goed genoeg’ is. Als de organisatie ervoor kiest om te sturen op ‘goed genoeg’ zal er ook een visie moeten komen op deze term. Dit kan uiteraard aansluiten bij de visie op kwaliteit uit het voornoemde handelingsperspectief. Een visie is niet noodzakelijkerwijs een definitie, maar kan ook bestaan uit een werkwijze om te sturen op de balans tussen kwaliteit en snelheid. Het MT IND zal in samenspraak met de beslisdirecties én directie JZ moeten nagaan wat een ‘goed genoeg’ besluit is. Dit raakt ook aan risico-acceptatie.

Visie op grenzen van professionele ruimte

Ook is tijdens het onderzoek gebleken dat beslismedewerkers verschillend omgaan met het gebruik van hun professionele ruimte. Dat is uiteraard inherent aan professionele ruimte, maar het onderzoek laat ook zien dat er mogelijkheden zijn om medewerkers meer zelfvertrouwen te bieden binnen deze professionele ruimte en uniformiteit te waarborgen. De manier waarop de professionele ruimte wordt gebruikt, bepaalt ook sterk de besluitvaardigheid van medewerkers. In de IND-context gaat het dan om de mate waarin (herhaaldelijk) herstel verzuim wordt geboden, extra gehoren of onderzoeken worden ingepland of (herhaaldelijk) wordt overlegd met collega’s.

Een duidelijke visie op de grenzen van de professionele ruimte is het startpunt, waaruit zal voortvloeien wat dan verwacht mag worden van de uitvoering én het beleid (SUA). Enerzijds wordt de professionele ruimte kleiner gemaakt in de organisatie, bijvoorbeeld door het maken van (uitgebreide) werkinstructies, knopendoorhakteams en andere opschaalmogelijkheden, waardoor men mogelijk minder ruimte voelt om af te wijken bij uitzonderlijke situaties. Anderzijds is er een oproep aan medewerkers om zelf meer ruimte te pakken (bv. door het inkorten van werkinstructies). Een duidelijke visie op de grenzen van de professionele ruimte helpt om er vervolgens ook op te kunnen sturen en de organisatie erop in te richten. Dit raakt ook aan risico-acceptatie.

Hoewel in het complexiteitsonderzoek is aangegeven dat de hoeveelheid informatie een gegeven is,⁶² zou op basis van dit onderzoek gesteld kunnen worden dat de IND dit gedeeltelijk zelf in de hand heeft. De visie op de grenzen van de professionele ruimte en de wijze waarop erop gestuurd wordt, bepaalt ook het type en hoeveelheid informatiebronnen. Er zal daarom daarna bekeken kunnen worden welke en op welke wijze de informatiebronnen worden aangeboden aan de medewerkers. Nu is er nog te veel informatie in verschillende bronnen op verschillende locaties (informatieversnippering).

62 IND (2023). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De IND kan zelf stappen zetten om de beschikbare informatie terug te brengen (afhankelijk van de visie op professionele ruimte), de informatie minder diffuus aan te bieden en het beheer van de informatievoorziening meer centraal te beleggen. Tijdens de looptijd van het onderzoek was er ook een project gaande om de informatievoorziening te verbeteren. Op basis daarvan zijn er al verbeteringen doorgevoerd.

Risico-acceptatie

Hoewel de radicale onzekerheid inherent is aan het werk van de beslismedewerkers, wordt getracht een zo juist en tijdig mogelijk besluit te nemen. Omdat er geen absolute zekerheid nagestreefd kan worden, zijn er altijd risico's in het werk. Het gaat dan om het risico dat aanvragen mogelijk onterecht worden ingewilligd of afgewezen.

In de organisatie wordt volgens de respondenten de laatste jaren vaker gesproken over 'risico-gestuurd beslissen', waarbij een (mogelijk) onterechte inwilliging of afwijzing wordt geaccepteerd. Nadere uitvraag wijst uit dat veel onduidelijkheid heerst over wat binnen de IND-context met risico-gestuurd beslissen wordt bedoeld. Omdat deze term ook in een andere context gebruikt kan worden en daardoor voor meerdere uitleggen vatbaar is, zou in deze context mogelijk beter het woord 'risico-acceptatie' kunnen worden gebruikt.

Een onterechte inwilliging heeft maatschappelijke gevolgen. Een onterechte afwijzing heeft gevolgen voor de aanvrager én de migratieketen. Bij meer afwijzingen

in eerste aanleg en onterechte afwijzingen zullen er meer bezwaar- en beroepsprocedures ontstaan. Het is raadzaam om te (laten) onderzoeken of een versnelling door risico-acceptatie in eerste aanleg kostbaardere en langere opvolgende procedures tot gevolg heeft. De Commissie van Zwol beval in het verleden immers aan juist te investeren in en zorgvuldige behandeling van asielaanvragen in eerste aanleg, omdat dit vertraging bij beroeps-, vervolg- en vertrekprocedures beperkt.⁶³ Aanvullend inzicht hierin kan helpen bij een eventueel besluit wélk risico binnen de organisatie geaccepteerd wordt en welke gevolgen dit voor de organisatie heeft. Beslismedewerkers (met name risico-averse personen) voelen zich gesteund als zij weten dat de organisatie achter een niet 'perfect' besluit staat, en dat de risico's volgend uit hun besluit worden gedragen door de organisatie. Een duidelijke visie op besluitvaardigheid, met name kwaliteit, is daarbij van belang. Bij de inrichting van risico-gestuurd beslissen kan onder andere de Handleiding risico-gestuurd beslissen van het Programma Vereenvoudigen (SUA) van november 2025 ter ondersteuning gebruikt worden.⁶⁴

9.2.1.3 Impact jurisprudentie

Jurisprudentie komt uit het onderzoek naar voren als één van de complicerende factoren van het besliswerk.

63 Commissie van Zwol (2019). *Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*

64 IND (2025) *Handleiding risico-gestuurd beslissen, november 2025*. Ministerie van Asiel en Migratie

Ook bepaalde vormvereisten moeten volgens beslismedewerkers soms worden uitgevoerd, omdat de jurisprudentie dit van ze verlangt. De beslismedewerkers weten in een bepaald soort zaken dat het uitvoeren van deze vormvoorschriften (bv. (extra) horen) niet zal leiden tot een ander besluit. Desondanks moet op basis van de vormvereisten soms een dergelijke stap gevolgd worden. Dit leidt ertoe dat besluiten minder snel kunnen worden genomen. De jurisprudentie heeft daarmee een duidelijke impact op de productiviteit van medewerkers.

Anderzijds kan het gevoel van het uitvoeren van ‘zinloze’ vormvoorschriften komen door onvoldoende begrip van de achtergrond of context van de uitspraak. Begrip voor de achtergrond van een uitspraak en de vereisten die daaruit voortvloeien kan leiden tot minder weerstand en daardoor sneller beslissen.

Het is raadzaam dat de organisatie (laat) onderzoeken wat daadwerkelijk de impact van jurisprudentie is op de besluitvorming. Daarna en/of parallel hieraan is het raadzaam dat de organisatie in het kader van kennisuitwisseling in gesprek gaat met de rechtspraak om zo meer achtergrond en context te krijgen bij de jurisprudentie. Als ketenpartner in de migratieketen voert de IND al gesprekken met de rechtspraak. Van deze overleggen kan gebruik gemaakt worden om voornoemde te bespreken.⁶⁵

⁶⁵ IND (2023). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

9.2.2 Operationeel en tactisch

Handelingsperspectieven op operationeel en tactisch niveau

De handelingsperspectieven op operationeel en tactisch niveau kunnen worden ingericht door de operationele en tactische managementlaag in samenwerking met hun team, rekening houdend met de strategische visies van de organisatie.

- Richt het besliswerk zo uniform mogelijk in, maar houd ook ruimte voor flexibiliteit om aan te sluiten bij de behoeften binnen bepaalde werksoorten of teams. Bouw routine in de werkzaamheden door in te zetten op specialisatie, clustering en zaakverdeling.
- Blijf inzetten op (informeel) intercollegiaal overleg, feedback en intervisie.
- Bezie hoe de informatievoorziening kan worden verbeterd en hoe automatisering en Artificiële Intelligentie (AI) kunnen bijdragen aan het vergroten van de besluitvaardigheid.
- Maak op operationeel en tactisch niveau afspraken over hoe er gestuurd wordt op productiviteit en kwaliteit, rekening houdend met de strategische visie van de organisatie.

9.2.2.1 Inrichting van het besliswerk

De wijze waarop het werk is ingericht kan bijdragen aan de besluitvaardigheid van medewerkers. Een bepaalde mate van routine inbouwen in de werkzaamheden heeft een positief effect op besluitvaardigheid. Ook intercollegiaal overleg, feedback en zaakverdeling heeft een positief effect op besluitvaardigheid.

Routine inbouwen in de werkzaamheden kan op verschillende manieren, waarbij blijkt dat een clusterwerkwijze en specialisatie hierbij als helpend worden ervaren. Bij een clusterwerkwijze gaat het vooral om ‘groepsgericht’ werken, waarbij de afstand tussen de medewerkers wordt verkleind en ruimte voor intercollegiaal overleg wordt gefaciliteerd. Bij specialisatie gaat het om ‘opdrachtgericht’ werken, bijvoorbeeld door op een bepaald type zaak te focussen (land van herkomst, openbare orde aspecten etc.). Hierbij is het belangrijk dat er - naast specialisatie - door roulatie voldoende uitdaging en afwisseling is voor de beslismedewerkers. Dit is belangrijk voor het behoud van de juiste medewerkers en voor de wendbaarheid van de organisatie. Op die manier kunnen medewerkers – indien nodig – breder worden ingezet. Specialisatie – in combinatie met roulatie – sluit dan ook goed aan bij de wens van brede inzetbaarheid en productiviteitsverhoging uit de Ambitie 2028.

Binnen het Programma Samen Slim Sturen is al een (succesvolle) start gemaakt met clustering en specialisatie. Er kan voor de toekomst worden voortgebouwd op de inzichten uit de (pilots) van dit programma.

Het faciliteren van (informeel) intercollegiaal overleg is een belangrijke factor. Uit het onderzoek blijkt dat intercollegiaal overleg binnen de IND al veel plaatsvindt. Het sparren met collega's wordt als positieve bijdrage voor de besluitvaardigheid beschouwd. Een te groot aantal vaste overlegmomenten wordt echter als negatief gezien voor de besluitvaardigheid, omdat dit mensen uit hun workflow haalt en impliceert dat knelpunten en problemen moeten wachten tot een overleg. Het werken in clusters faciliteert (informeel) intercollegiaal overleg, maar er zou ook nog ingezet kunnen worden op bijvoorbeeld kantoordagen van teams, informele uitwisselingen en duidelijke overzichten wie als vraagbaak of 'senior van de dag' fungeert. Ook zou er meer ingezet kunnen worden op (positieve) feedbackloops en intervisie.

Separaat aan of gelijktijdig met deze manier van werken kan ook nader onderzocht worden welke manier van zaakverdeling en werkbakflow het beste werkt. Dit kan door pull (medewerkers halen zelf zaken op uit algemene voorraad), push (medewerkers krijgen nieuwe zaken toegewezen door een werkverdelers) of een combinatie

van beide. Een clusterwerkwijze of specialisatie brengt mogelijk al een bepaalde manier van zaakverdeling en werkbakflow met zich mee.

Voor de inrichting van het besliswerk en het verbeteren van de informatievoorziening kan ook worden gekeken naar inzet van automatisering en Artificiële Intelligentie (AI). Deze kunnen mogelijk helpen bij het raadplegen en/of samenbrengen van de verschillende informatiebronnen en bijdragen aan zaakverdeling.

9.2.2.2 Operationele en tactische aansturing

In [paragraaf 9.2.1.2](#) is stilgestaan bij de strategische sturing. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de manier waarop sturing op operationeel en/of tactisch niveau bijdraagt aan de handelingsperspectieven zoals beschreven bij de strategische sturing.

Op basis van dit onderzoek is duidelijk geworden dat managers op uiteenlopende manieren op productiviteit en kwaliteit sturen. De IND heeft lange tijd vooral gestuurd op kwaliteit (juistheid) van de besluitvorming. Van meer recente datum is de sturing op snelheid (tijdigheid).

Het operationeel management heeft inzicht in de productiviteit van (de beslismedewerkers binnen) het team. Zoals vermeld in [9.2.1.1](#) ontbreekt het in

de organisatie echter aan productiviteitsinzichten op werksoort- of aanvraagniveau. De mate waarin het operationeel management inzicht heeft in de kwaliteit van de besluiten van (de beslismedewerkers binnen) het team loopt uiteen. Sturing op snelheid en kwaliteit op operationeel niveau draagt bij aan de besluitvaardigheid van medewerkers. Daartoe zal wel eerst besluitvaardigheid meetbaar moeten worden gemaakt. Als de manager inzicht heeft in productiviteit en kwaliteit van de medewerkers op team- of medewerkersniveau, kan die daarop sturen. Als de managers daarnaast ook op werksoort- of aanvraagniveau inzicht heeft, kan sturing gericht plaatsvinden: hoe doet het team/medewerker het op bepaalde aanvraagsoorten binnen een klantgroep? Heeft het team/medewerker hulp nodig bij bepaalde aanvraagsoorten binnen een klantgroep?

Productiviteits- en kwaliteitsinzichten kunnen helpen om te signaleren welke medewerkers mogelijk vastlopen op welk type zaken. Daarbij is het raadzaam dat deze inzichten een startpunt van het gesprek zijn en niet (enkel) een beoordelingsmechanisme. Anders brengt dit een risico van een afrekencultuur met zich mee. Het is raadzaam om op operationeel en tactisch niveau afspraken te maken over hoe er wordt gestuurd op productiviteit en kwaliteit.

9.2.3 Personeelsbeleid

Handelingsperspectieven op personeelsbeleid

- Zet een realistisch en genuanceerd beeld neer van de inhoud van de werkzaamheden van een beslismedewerker in communicatie-uitingen, tijdens werving(scampagnes) en de sollicitatieprocedure.
- Zorg voor een uniform opleidings- en tekenbevoegdheidstraject, waarbij voldoende ruimte is voor flexibiliteit van de verschillende werksoorten en aanvraagtypen.
- Zorg voor het behoud van de juiste medewerkers met een duidelijke carrière-opties en bijscholingsmogelijkheden.

Uit het onderzoek blijkt dat een breed scala aan persoonlijkheidskenmerken samenhangt met de besluitvaardigheid van beslismedewerkers, van werkervaring en opleidingsniveau tot risico-aversie en verschillen in rolopvattingen.

Op werkervaring (op een bepaald soort werktype) valt maar in beperkte mate te sturen, wel kan ingezet worden op behoud van de juiste medewerkers. Daarnaast kunnen vanuit de opleiding en met een ondersteunende werkcultuur ook voorwaarden worden geschapen waarin nieuwe én ervaren medewerkers met vertrouwen in

zichzelf én vanuit de organisatie kunnen beslissen. De bevindingen uit dit onderzoek en de literatuur wijzen erop dat hoger zelfvertrouwen kan leiden tot hogere besluitvaardigheid.

9.2.3.1 Werving

Uit het onderzoek is gebleken dat er verschillen bestaan in de rolopvatting van medewerkers, die in sommige gevallen voortkomen uit persoonlijkheidskenmerken én uit onduidelijkheid in de communicatie vanuit de organisatie. Die variatie in visie kan waardevol zijn en bijdragen aan evenwichtige besluitvorming, maar vraagt wel om duidelijke kaders. Beslismedewerkers geven veelal aan 'van betekenis' te willen zijn voor de maatschappij en de aanvragers. Deze betekenisgeving moet niet verward worden met 'hulpverlening'. Het is belangrijk dat een realistisch en genuanceerd beeld wordt neergezet in communicatie-uitingen, tijdens werving(scampagnes) en de sollicitatieprocedure.

9.2.3.2 Opleiden, inwerken en bijscholen

Uit het onderzoek is gebleken dat de manier waarop iemand IND-intern is opgeleid vaak lang door kan werken in iemands beslisstijl. Wie van meet af aan leert dat snelheid mét ruimte voor fouten mag, neemt dit patroon sneller over; wie juist sterk op precisie wordt gewezen, zal hier meer aandacht aan geven. Dit leidt tot hardnekkige verschillen in de beslisstijl en besluitvaardigheid van medewerkers. Heldere kaders, met minder ruimte voor persoonlijke voorkeuren van opleiders en meer nadruk op de gewenste beslisstijl, kunnen deze verschillen

verkleinen. Een alternatief is om nieuwe medewerkers tijdens hun opleiding standaard met meerdere opleiders te laten werken. Uit dit onderzoek is gebleken dat dit medewerkers kan helpen een beter gevoel te ontwikkelen voor de beslisruimte en marges waarbinnen zij hun professionele ruimte kunnen toepassen.

De inrichting van het opleidings- en tekenbevoegdheidstraject voor nieuwe medewerkers is continu aan verbetering onderhevig. Bij deze veranderingen kan op basis van de bevindingen van dit onderzoek rekening worden gehouden met en/of aandacht worden besteed aan de volgende aspecten:

- Een korte theoretische opleiding. Het grootste deel betreft learning on the job.
- Soft skills. Denk daarbij aan besluitvaardigheid, copingsmechanismen en omgaan met onzekerheid.
- Uniforme eindtermen in het kader van de tekenbevoegdheid.
- Aandacht voor productiviteit naast kwaliteit in die eindtermen.

Daarnaast is het noodzakelijk dat zittende medewerkers voelen dat zij de tijd krijgen om zich verder te ontwikkelen. Dit is ook relevant voor het behoud van de juiste medewerkers. Daarbij kan gedacht worden aan inhoudelijke bijscholing op voor hen relevante onderwerpen en bijscholing in soft skills.

Ook is het belangrijk om de langer zittende medewerkers mee te nemen in de eventuele nieuwe/verscherpte visies van de organisatie op het concept besluitvaardigheid. Zij leiden immers ook weer medewerkers op en voorkomen moet worden dat zij de oude werkwijze of visie overdragen.

9.2.3.3 *Behoud van de juiste medewerkers*

Werkervaring en zelfvertrouwen zijn belangrijke aspecten die bijdragen aan een hoge ervaren besluitvaardigheid. Zelfvertrouwen is iets dat met de jaren groeit. Het is daarom van belang om in te zetten op het behoud van de juiste medewerkers. Dit handelingsperspectief is niet nieuw, ook in 2021 werd door EY al het volgende aanbevolen:

“ Definieer en implementeer een beleidsraamwerk gericht op behoud en ontwikkeling van een ervaren medewerkerspopulatie, met name voor Directies A&B en JZ. Dit raamwerk, dat onder meer een duidelijk carrièrepad voor medewerkers beschrijft, vormt de basis voor sturing op ontwikkeling van [...] het gewenste ervaringsniveau.

Bron: Eindrapportage doorlichting IND Verbetermogelijkheden IND met specifieke aandacht voor het asielproces, mei 2021

Dit onderzoek ondersteunt deze aanbeveling van EY en laat zien dat dit ook geldt voor de directie RVN. Medewerkers die niet passen binnen de functiegroep van beslismedewerker (bijvoorbeeld omdat zij zodanig moeite hebben met juist en/of tijdig beslissen) zullen in samenspraak met hun manager op zoek moeten naar een functie die wel past bij de kwaliteiten van de betreffende medewerker. Ook op basis van de wetenschappelijke literatuur blijkt dat ervaren medewerkers daadkrachtiger zijn. Behoud van de juiste medewerkers in combinatie met bijscholing zorgt voor snellere en kwalitatief betere besluitvorming. Dit leidt tot een besluitvaardiger IND.

Literatuurlijst

Blank, J. (2023). Overheidsbeleid lijdt aan het Münchhausen 'by proxy' syndroom.

Hoe de Nederlandse overheid al veertig jaar de ziekte van Baumol in de publieke dienstverlening aanwakkert. IPSE Studies.

Commissie van Zwol (2019). Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht

EMN AD-HOC QUERY (2025,50) Procedures for providing missing or supplementary information in application processes, laatst geëxporteerd op 28 november 2025.

IND (2014). Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND.

Ministerie van Veiligheid en Justitie.

IND (2023). Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd?

Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

IND (2024). Knelpuntenanalyse herstel verzuim Oorzaken, knelpunten en verbetermogelijkheden. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

IND (2025). Handleiding risico-gestuurd beslissen, november 2025.

Ministerie van Asiel en Migratie.

IND (2025). HR-MI Rapportage 2025-10.

Ministerie van Asiel en Migratie.

IND (2025). Literatuurstudie besluitvaardigheid op de werkvloer. Voorstudie voor het

Thematisch onderzoek besluitvaardigheid: juist en tijdig beslissen in de IND-praktijk.

Ministerie van Asiel en Migratie.

IND (2025). Rapportage IND-medewerkersmonitor 2025-1.
Ministerie van Asiel en Migratie.

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

Kostami, V. Rajagopalan, S. (2013) Speed–Quality Trade-Offs in a Dynamic Model.
Manufacturing & Service Operations Management 16(1):104-118.

Liodden, T.M. (2020). Who is a refugee? Uncertainty and discretion in asylum decisions.
International Refugee Law. 32(4), 645-667.

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.
Russell Sage Foundation.

PWC (2023) Database maakt ontwikkeling in productiviteit inzichtelijk.
Hogere productiviteit uitvoeringsorganisaties is noodzakelijk

Severijns, R.(2019). Zoeken naar zekerheid: Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure (1ste ed.). Wolters Kluwer Nederland.

Staat van de Uitvoering (2024). Staat van de Uitvoering 2024: Doorbreek de status quo.
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Stäbler, D., van Kesteren, J., van Vuuren, D., Ourak, W., van Berkel, K., & Prevoo, T. (2025).
De complexiteit van vereenvoudiging; praktijklessen om beleid te vereenvoudigen
(Rapport 2025-41 / 2025-41A). SEO Economisch Onderzoek.

TiU-dashboard. (2023) Nieuwe cijfers over de productiviteit van de uitvoeringspraktijk: sterke productiviteitsgroei bij Immigratie- en Naturalisatiedienst in 2021. IPSE Studies.
Geraadpleegd via: [Nieuwe cijfers over de productiviteit van de uitvoeringspraktijk: - IPSE Studies](#)

Bijlage

Bijlage 1 Tabellen

| Variabele | Gemiddelde | Std. dev. | (Min - Max) |
|--|------------|-----------|-------------|
| Rapportcijfer kwaliteit (N=380) | 8,1 | 0,88 | 4,0 - 10,0 |
| Rapportcijfer daadkracht (N=376) | 7,8 | 1,14 | 3,0 - 10,0 |
| Rapportcijfer besluitvaardigheid (N=380) | 8, | 0,87 | 3,5 - 10,0 |
| Besluitvaardigheid in de zin van snelheid (N=382) | 2,3 | 0,7 | 1,0 - 4,5 |
| Besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit (N=382) | 4,1 | 0,46 | 2,7 - 5,0 |
| Streven behalen termijn (N=381) | 3,0 | 1,03 | 1,0 - 5,0 |
| Alsnog direct besluit (N=366) | 1,8 | 0,88 | 1,0 - 5,0 |
| Uitstellen besluit (N=367) | 2,0 | 0,91 | 1,0 - 4,0 |

Tabel 6 De manier waarop medewerkers hun eigen besluitvaardigheid beoordelen

| Variabele | Mate | Percentage (N=) |
|---|---------------------|-----------------|
| Categorisering besluitvaardigheid (N=384) | Laag ($\leq 7,0$) | 18,2% (N=70) |
| | Hoog ($\geq 7,5$) | 81,8% (N=314) |

Tabel 7 Categorisering van besluitvaardigheid in de categorieën hoog en laag

| Variabele | Mate | Directie A&B | Directie RVN |
|---|---------------------|---------------|---------------|
| Categorisering besluitvaardigheid (N=370) | Laag ($\leq 7,0$) | 18,2% (N=70) | 10,0% (N=19) |
| | Hoog ($\geq 7,5$) | 81,8% (N=314) | 90,0% (N=171) |

Tabel 8 Categorisering besluitvaardigheid afgezet tegen directie A&B en RVN

| Directie | Variabele | Gemiddelde | Std. Dev. |
|--------------|--|------------|-----------|
| Directie A&B | Rapportcijfer kwaliteit (N=178) | 8 | 0,90 |
| | Rapportcijfer daadkracht (N=176) | 7,5 | 1,18 |
| | Rapportcijfer besluitvaardigheid (N=178) | 7,7 | 0,88 |
| | Streven behalen termijnen (N=178) | 2,8 | 1,00 |
| Directie RVN | Rapportcijfer kwaliteit (N=189) | 8,3 | 0,82 |
| | Rapportcijfer daadkracht (N=187) | 8 | 1,06 |
| | Rapportcijfer besluitvaardigheid (N=189) | 8,2 | 0,80 |
| | Streven behalen termijnen (N=190) | 3,2 | 1,0 |

Tabel 9 Significante verschillen in besluitvaardigheid tussen directie A&B en RVN

| Variabele | Klantgroep RVN |
|--|--|
| Rapportcijfer kwaliteit (N=380) | Geen verschil |
| Rapportcijfer daadkracht (N=376) | Geen verschil |
| Rapportcijfer besluitvaardigheid (N=380) | Geen verschil |
| Besluitvaardigheid in de zin van snelheid (N=382) | Zakelijk lager dan F&G (0,6**) Zakelijk lager dan EU (0,6**) |
| Besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit (N=382) | Geen verschil |
| Streven behalen termijn (N=381) | EU minder dan Zakelijk (0,9***) EU minder dan Naturalisatie (1,6***) F&G minder dan Zakelijk (1,1***) F&G minder dan Naturalisatie (1,7***) |
| Alsnog direct besluit (N=366) | Geen verschil |
| Uitstellen besluit (N=367) | Geen verschil |

Tabel 10 Verschillen in besluitvaardigheid tussen klantgroepen RVN

| Variabele | Locaties A&B |
|--|--------------------------------------|
| Rapportcijfer kwaliteit (N=380) | Zevenaar lager dan Den Bosch (0,7**) |
| Rapportcijfer daadkracht (N=376) | Geen verschil |
| Rapportcijfer besluitvaardigheid (N=380) | Geen verschil |
| Besluitvaardigheid in de zin van snelheid (N=382) | Geen verschil |
| Besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit (N=382) | Geen verschil |
| Streven behalen termijn (N=381) | Geen verschil |
| Alsnog direct besluit (N=366) | Geen verschil |
| Uitstellen besluit (N=367) | Geen verschil |

Tabel 11 Verschillen in besluitvaardigheid tussen locaties A&B

| Variabele | Locaties A&B |
|--|--|
| Rapportcijfer kwaliteit (N=380) | AMV lager dan F&G (1,0*) AMV lager dan Visumbezwaar (1,3**) |
| Rapportcijfer daadkracht (N=376) | AMV lager dan Visumbezwaar (1,5*) AMV lager dan art. 64 (2,4*) |
| Rapportcijfer besluitvaardigheid (N=380) | AMV lager dan F&G (1,0**) AMV lager dan Visumbezwaar (1,3***) |
| Besluitvaardigheid in de zin van snelheid (N=382) | Geen verschil |
| Besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit (N=382) | Geen verschil |
| Streven behalen termijn (N=381) | Asiel minder dan Naturalisatie (1,8***) Asiel minder dan Arbeid (1,2**) AMV minder dan Naturalisatie (2,1***) AMV minder dan Arbeid (1,5**) Nareis minder dan Naturalisatie (2,3***) Nareis minder dan Handhaving RVN (1,0**) Nareis minder dan F&G (0,6*) Nareis minder dan Visumbezwaar (0,8*) F&G minder dan Naturalisatie (1,6***) F&G minder dan Arbeid (1,1*) EU Chavez minder dan Naturalisatie (1,8***) EU Chavez minder dan Arbeid (1,3**) Visumbezwaar minder dan Naturalisatie (1,5*) Art. 64 minder dan Naturalisatie (2,7***) Arbeid minder dan art. 64 (2,1**) |
| Alsnog direct besluit (N=366) | Geen verschil |
| Uitstellen besluit (N=367) | Geen verschil |

Tabel 12 Verschillen in besluitvaardigheid tussen type aanvragen

| Variabele | Mate | Gem. aantal jaar recente besliservaring*** | Gem. aantal jaar eerdere besliservaring | Gem. totaal aantal jaar besliservaring** |
|---|---------------------|--|---|--|
| Categorisering besluitvaardigheid (N=370) | Laag ($\leq 7,0$) | 4,6 (SD=5,8) | 2,5 (SD=6,0) | 6,9 (SD=8,5) |
| | Hoog ($\geq 7,5$) | 7,2 (SD=7,6) | 3,0 (SD=5,9) | 10,0 (SD=10) |

Tabel 13 Categorisering besluitvaardigheid afgezet tegen het gemiddeld aantal jaar besliservaring.

| Ervaring | Besluitvaardigheid (r=) |
|-----------------------------|--|
| Meer recente besliservaring | Hoger rapportcijfer kwaliteit (r=.087*) |
| Meer eerdere besliservaring | Geen verschil met rapportcijfer kwaliteit |
| Meer totale besliservaring | Hoger rapportcijfer kwaliteit (r=.120**) |
| Meer recente besliservaring | Hoger rapportcijfer daadkracht (r=.116**) |
| Meer eerdere besliservaring | Hoger rapportcijfer daadkracht (r=.089*) |
| Meer totale besliservaring | Hoger rapportcijfer daadkracht (r=.143***) |
| Meer recente besliservaring | Hoger rapportcijfer besluitvaardigheid (r=.120**) |
| Meer eerdere besliservaring | Geen verschil met rapportcijfer besluitvaardigheid |
| Meer totale besliservaring | Hoger rapportcijfer besluitvaardigheid (r=.131**) |
| Meer recente besliservaring | Hogere score besluitvaardigheid in de zin van snelheid (r=.156***) |
| Meer eerdere besliservaring | Hogere score besluitvaardigheid in de zin van snelheid (r=.134**) |
| Meer totale besliservaring | Hogere score besluitvaardigheid in de zin van snelheid (r=.183***) |
| Meer recente besliservaring | Geen verschil met score besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit |
| Meer eerdere besliservaring | Geen verschil met score besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit |
| Meer totale besliservaring | Geen verschil met score besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit |
| Meer recente besliservaring | Geen verschil met streven behalen termijnen |
| Meer eerdere besliservaring | Meer streven naar behalen termijnen (r=.107**) |
| Meer totale besliservaring | Geen verschil met streven behalen termijnen |
| Meer recente besliservaring | Meer neiging tot alsnog direct een besluit nemen (r=.249***) |
| Meer eerdere besliservaring | Meer neiging tot alsnog direct een besluit nemen (r=.126**) |
| Meer totale besliservaring | Meer neiging tot alsnog direct een besluit nemen (r=.258***) |
| Meer recente besliservaring | Geen verschil met uitstellen besluit |
| Meer eerdere besliservaring | Minder neiging tot uitstellen besluit (r=-.124**) |
| Meer totale besliservaring | Geen verschil met uitstellen besluit |

Tabel 14 De invloed van besliservaring op besluitvaardigheid

| Variabele | Mate | Junior | Senior |
|---|---------------------|-------------|----------|
| Categorisering besluitvaardigheid (N=383) | Laag ($\leq 7,0$) | 21% (N=66) | 6% (<10) |
| | Hoog ($\geq 7,5$) | 79% (N=248) | 93% (65) |

Tabel 15 Categorisering besluitvaardigheid afgezet tegen type functie

| Variabele | Senioriteit |
|--|----------------------------------|
| Rapportcijfer kwaliteit (N=380) | Senior hoger dan junior (0,2*) |
| Rapportcijfer daadkracht (N=376) | Senior hoger dan junior (0,6***) |
| Rapportcijfer besluitvaardigheid (N=380) | Senior hoger dan junior (0,5***) |
| Besluitvaardigheid in de zin van snelheid (N=382) | Senior meer dan junior (0,3***) |
| Besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit (N=382) | Geen verschil |
| Streven behalen termijn (N=381) | Geen verschil |
| Alsnog direct besluit (N=366) | Senior meer dan junior (0,4***) |
| Uitstellen besluit (N=367) | Senior minder dan junior (0,3**) |

Tabel 16 De samenhang tussen senioriteit en besluitvaardigheid

| Variabele | Gemiddelde | Std. dev. | (Min - Max) |
|---|------------|-----------|-------------|
| Zelfvertrouwen (N=383) | 3,1 | 0,92 | 1,0 - 5,0 |
| Empathie met aanvrager (N=382) | 4,0 | 0,61 | 2,0 - 5,0 |
| Empathie bij afdoening (N=382) | 3,9 | 0,98 | 1,0 - 5,0 |
| Persoonlijke opvattingen in lijn met politieke en/of INDKoers (N=380) | 2,8 | 0,65 | 1,0 - 5,0 |
| Persoonlijke opvattingen rol bij besluitvorming (N=380) | 2,3 | 0,82 | 1,0 - 4,5 |
| Bij onzekerheid - aanvullend horen/onderzoek (N=382) | 3,0 | 0,66 | 1,0 - 5,0 |
| Bij onzekerheid - overleg met (senior) collega's en/of leidinggevende (N=382) | 3,1 | 0,53 | 1,3 - 5,0 |
| De mate waarin spanning wordt ervaren tussen kwaliteit en snelheid (N=382) | 3,5 | 1,14 | 1,0 - 5,0 |
| De mate waarin het nemen van een besluit als routinematig werk wordt beschouwd(N=380) | 2,4 | 1,00 | 1,0 - 5,0 |

Tabel 18 Beschrijvende statistiek van de interne factoren

| Variabele (N=) | Zelfvertrouwen |
|---|---|
| Directie | Geen verschil |
| Klantgroepen RVN | Geen verschil |
| Locaties A&B | Flex minder dan Ter Apel (1,5*) |
| Type aanvraag | Geen verschil |
| Besliservaring (recent, eerder, totaal) | Meer ervaring hoger zelfvertrouwen ($r=.181^{***}$, $r=.152^{***}$, $r=.227^{***}$) |
| Senioriteit | Senioren meer dan junioren (0,6***) |
| Opleidingsniveau | Geen verschil |

Tabel 19 Mate van zelfvertrouwen afgezet tegen IND-onderdelen en IND-medewerker

| Variabele | Spanning snelheid – kwaliteit |
|-------------------------|--|
| Directie | A&B meer dan RVN (0,4***) |
| Klantgroepen RVN | Geen verschil |
| Locaties A&B | Den Bosch meer dan Leiden (1,4**) |
| Type aanvraag | AMV meer dan Arbeid (1,7*) en Verlengingen (2,3**) |
| Besliservaring (totaal) | Meer ervaring minder spanning ($r=-.091^*$) |
| Senioriteit | Senior minder dan junior (0,5***) |
| Opleidingsniveau | Hoe hoger opleidingsniveau hoe meer spanning |

Tabel 20 Mate van ervaren spanning tussen snelheid en kwaliteit, afgezet tegen IND-onderdelen en IND-medewerker

| Variabele | Aanvullend onderzoek/horen |
|-------------------------|---|
| Directie | Directie A&B meer dan Directie RVN (0,2***) |
| Klantgroepen RVN | Naturalisatie meer dan alle andere klantgroepen |
| Locaties A&B | Geen verschil |
| Type aanvraag | Naturalisatie meer dan Asiel, AMV, Nareis, Handhaving, F&G, EU Chavez, K&T, verlengingen en Visumbezwaar Verlengingen meer dan Asiel, zij-instroom, Nareis en F&G Nareis meer dan EU Chavez |
| Besliservaring (totaal) | Geen verschil |
| Senioriteit | Geen verschil |
| Opleidingsniveau | Geen verschil |

Tabel 21 Mate waarin eerst aanvullend onderzoek wordt opgestart/aanvullend wordt gehoord, afgezet tegen IND-onderdelen en type IND-medewerker

| Variabele | Overleg met teamleden |
|---|---|
| Directie | Directie A&B meer dan Directie RVN (0,1**) |
| Klantgroepen RVN | Naturalisatie meer dan EU, F&G, Zakelijk en Handhaving |
| Locaties A&B | Geen verschil |
| Type aanvraag | Naturalisatie meer dan F&G, Handhaving EU-overig en Visumbezwaar |
| Besliservaring (recent, eerder, totaal) | Meer besliservaring minder overleg ($r=-.173^{***}$, $r=-.128^{**}$, $r=-.212^{***}$) |
| Senioriteit | Geen verschil |
| Opleidingsniveau | Middelbare school minder dan Hbo (0,5**) en Wo (0,6**) |

Tabel 22 Mate waarin eerst wordt overlegd met teamleden afgezet tegen IND-onderdelen en IND-medewerker

| Variabele | Empathie aanvrager | Empathie afdoening |
|---|---|--|
| Directie | Directie A&B minder dan Directie RVN (0,2 ^{**}) | Geen verschil |
| Klantgroepen RVN | Naturalisatie meer dan EU, F&G, Zakelijk en Handhaving | Geen verschil |
| Locaties A&B | Geen verschil | Geen verschil |
| Type aanvraag | Naturalisatie meer dan F&G, Handhaving EU-overig en Visumbezwaar | AMV minder dan art. 64 (2,0 ^{**}) Asiel meer dan Nareis (0,4 [*]) |
| Besliservaring (recent, eerder, totaal) | Meer besliservaring minder overleg ($r=-.173^{***}$, $r=-.128^{**}$, $r=-.212^{***}$) | Meer ervaring minder empathie ($r=-.086^*$, $r=-.143^{***}$, $r=-.133^{***}$) |
| Senioriteit | Geen verschil | Junioren meer dan senioren (0,4 ^{***}) |
| Opleidingsniveau | Middelbare school meer dan Mbo (0,7 [*]) | Geen verschil |

Tabel 23 Mate waarin medewerkers empathie hebben, afgezet tegen IND-onderdelen en type IND-medewerker

| Variabele | Persoonlijke opvattingen in lijn met koers | Persoonlijke opvattingen bij besluitvorming |
|---|--|---|
| Directie | Bij Directie RVN meer dan bij A&B (0,3***) | Geen verschil |
| Klantgroepen RVN | Geen verschil | Geen verschil |
| Locaties A&B | Geen verschil | Geen verschil |
| Type aanvraag | Geen verschil | Geen verschil |
| Besliservaring (recent, eerder, totaal) | Meer ervaring meer in lijn ($r=.114^{**}$, $r=.158^{***}$, $r=.166^{***}$) | Meer eerdere ervaring grotere rol persoonlijke opvattingen bij besluitvorming ($r=.129^{**}$) |
| Senioriteit | Geen verschil | Geen verschil |
| Opleidingsniveau | Hoe hoger opleidingsniveau hoe minder in lijn | Geen verschil |

Tabel 24 Mate waarin persoonlijke opvattingen in lijn zijn met de IND- of politieke koers en mate waarin deze worden betrokken bij de besluitvorming afgezet tegen IND-onderdelen en type IND-medewerker

| Variabele | Beslissen is routinematig werk |
|---------------------------------|--|
| Directie | Directie RVN meer dan Directie A&B (0,2 ^{**}) |
| Klantgroepen RVN | EU meer dan F&G (0,5 [*]) Naturalisatie meer dan F&G (1,2 ^{***}) |
| Locaties A&B | Geen verschil |
| Type aanvraag | Geen verschil |
| Besliservaring (recent, totaal) | Meer ervaring meer in lijn (r=.114 ^{**} , r=.158 ^{***} , r=.166 ^{***}) |
| Senioriteit | Geen verschil |
| Opleidingsniveau | Geen verschil |

Tabel 25 Routinematig werk afgezet tegen IND-onderdelen en type IND-medewerker

| Variabele | Gemiddelde | Std. dev. | (Min - Max) |
|--|------------|-----------|-------------|
| Mate waarin werkdruk ervaren wordt (N=382) | 2,9 | 0,88 | 1,0 - 5,0 |
| Mate waarin werkdruk negatieve impact heeft op besluitvorming (N=382) | 2,6 | 0,82 | 1,0 - 5,0 |
| Moeite met of geen ruimte voelen om teamleden te raadplegen (N=380) | 1,9 | 0,61 | 1,0 - 5,0 |
| Mate waarin raadplegen van teamleden positieve impact heeft op besluitvorming (N=380) | 4,0 | 0,57 | 1,0 - 5,0 |
| Mate waarin de manager/senior vertrouwt op de besluitvorming (N=382) | 4,3 | 0,59 | 1,0 - 5,0 |
| Mate waarin de manager/senior vertrouwt op de kwaliteit van de besluitvorming (N=382) | 4,2 | 0,60 | 1,0 - 5,0 |
| Mate waarin de manager/senior vertrouwt op de snelheid van de besluitvorming (N=382) | 4,0 | 0,69 | 1,0 - 5,0 |
| Wijzigingen in politieke koers maken het moeilijker om een besluit nemen (N=382) | 3,1 | 1,06 | 1,0 - 5,0 |
| Mate waarin medewerker zich bewust is van maatschappelijke/politieke druk en reacties/dit meeneemt in de beslissing (N=380) | 3,0 | 0,77 | 1,0 - 5,0 |
| Mate waarin INDiGO als niet-ondersteunend en vertragend voor het besliswerk wordt ervaren (N=382) | 3,5 | 0,87 | 1,0 - 5,0 |
| Mate waarin het belang van de (wettelijke) beslistermijn hoger wordt gezet dan volledigheid/betrouwbaarheid (N=383) | 1,8 | 0,61 | 1,0 - 4,5 |
| Mate waarin WI's en IB's als behulpzaam worden beschouwd voor het nemen van een besluit (N=381) | 3,5 | 0,87 | 1,0 - 5,0 |
| Mate waarin WI's en IB's niet ondersteunend zijn voor besluit: het bevat overbodige bevatten of is juist niet toereikend (N=381) | 1,8 | 0,61 | 1,0 - 4,5 |
| WI's hoeven minder geraadpleegd te worden naarmate vaker gebruikt (N=381) | 3,6 | 0,52 | 1,0 - 5,0 |
| Mate waarin een medewerker wordt aangesproken door manager/senior op snelheid, kwaliteit en/of instandhouding beroep (N=380) | 3,9 | 0,75 | 1,0 - 5,0 |

Tabel 26 Beschrijvende statistieken externe factoren

| Variabele | Werkdruk | Negatieve impact werkdruk besluitvorming |
|-------------------------|--------------------------|---|
| Directie | RVN meer dan A&B (0,1**) | A&B meer dan RVN (0,3***) |
| Klantgroepen RVN | Geen verschil | Geen verschil |
| Locaties A&B | Geen verschil | Geen verschil |
| Type aanvraag | Geen verschil | Geen verschil |
| Besliservaring (totaal) | Geen verschil | Meer ervaring minder negatieve impact ($r=-.085^*$) |
| Senioriteit | Geen verschil | Senior minder dan junior (0,2**) |
| Opleidingsniveau | Geen verschil | Wo meer dan Mbo (0,7**) |

Tabel 27 Werkdruk afgezet tegen IND-onderdelen en type IND-medewerkers

| Variabele | Belang beslistermijn boven volledigheid |
|-------------------------|--|
| Directie | Geen verschil |
| Klantgroepen RVN | EU meer dan F&G (0,3**) |
| Locaties A&B | Geen verschil |
| Type aanvraag | EU-overig meer dan Asiel (0,9**), Zij-instroom (1,3**), Nareis (1,0**), AMV (1,1**), F&G (0,9), Arbeid (1,1* en art. 64 (1,5***) |
| Besliservaring (eerder) | Meer eerdere besliservaring meer belang beslistermijn ($r=.106^*$) |
| Senioriteit | Geen verschil |
| Opleidingsniveau | Geen verschil |

Tabel 28 Belang van de wettelijke beslistermijn afgezet tegen IND-onderdelen en type IND-medewerkers

| Variabele | Moeite raadplegen | Positieve impact raadplegen op besluitvorming |
|---------------------------------|---|---|
| Directie | RVN meer dan A&B (0,1***) | Geen verschil |
| Klantgroepen RVN | Geen verschil | Geen verschil |
| Locaties A&B | Geen verschil | Geen verschil |
| Type aanvraag | Geen verschil | Geen verschil |
| Besliservaring (recent, totaal) | Meer ervaring meer moeite ($r=.154^{***}$, $r=.148^{***}$) | Meer ervaring minder positieve impact ($r=-.145^{***}$, $r=-.167^{***}$) |
| Senioriteit | Geen verschil | Geen verschil |
| Opleidingsniveau | Geen verschil | Geen verschil |

Tabel 29 Groepsdynamiek afgezet tegen IND-onderdelen en type IND-medewerker

| Variabele | Mate waarin medewerkers worden aangesproken |
|---------------------------------|--|
| Directie | RVN meer dan A&B (0,2*) |
| Klantgroepen RVN | Geen verschil |
| Locaties A&B | Leiden meer dan Zevenaar (1,4**) |
| Type aanvraag | Geen verschil |
| Besliservaring (recent, totaal) | Meer ervaring minder aangesproken ($r=-.155^{***}$, $r=-.132^{**}$) |
| Senioriteit | Junioren meer dan senioren (0,5***) |
| Opleidingsniveau | Wo minder dan Mbo4 ((1,0*) |

Tabel 30 De mate waarin medewerkers worden aangesproken op snelheid, kwaliteit en/of instandhouding in beroep afgezet tegen IND-onderdelen en type IND-medewerker

| Door wie | Waarop | Samenhang met besluitvaardigheid |
|-----------------------|--------------------------|--|
| Manager/senior | Eén/meerdere aspecten | Lager rapportcijfer besluitvaardigheid ($r=-.092^*$) Minder geneigd om alsnog direct een besluit te nemen ($r=-.097^{***}$) |
| | Snelheid | Lagere besluitvaardigheid in de zin van snelheid ($r=-.112^{**}$) |
| | Kwaliteit | Lager rapportcijfer besluitvaardigheid ($r=-.109^{**}$) Lager rapportcijfer kwaliteit ($r=-.148^{***}$) Lagere besluitvaardigheid in de zin van snelheid ($r=-.09^*$) Minder geneigd om alsnog direct een besluit te nemen ($r=-.128^{**}$) |
| | Instandhouding in beroep | Hogere besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit ($r=.161^{***}$) Streven meer naar beslissen voor termijn ($r=-.192^{***}$) Minder geneigd om alsnog direct een besluit te nemen ($r=-.097^*$) |
| Manager | Eén/meerdere aspecten | Lager rapportcijfer besluitvaardigheid ($r=-.096^*$) Lager rapportcijfer daadkracht ($r=-.119^{**}$) |
| Senior | Eén/meerdere aspecten | Lager rapportcijfer besluitvaardigheid ($r=-.128^{**}$) Lager rapportcijfer kwaliteit ($r=-.142^{***}$) Lagere besluitvaardigheid in de zin van snelheid ($r=-.147^{***}$) Minder geneigd om alsnog direct een besluit te nemen ($r=-.137^{***}$) |
| Niemand | Geen enkel aspect | Hoger rapportcijfer besluitvaardigheid ($r=.106^{**}$) Hoger rapportcijfer kwaliteit ($r=.092^*$) Hoger rapportcijfer daadkracht ($r=.091^*$) Hogere besluitvaardigheid in de zin van snelheid ($r=.104^{**}$) |

Tabel 31 Of en door wie een medewerker wordt aangesproken op welke aspecten in samenhang met besluitvaardigheid

| Variabele | Mate waarin medewerkers moeite hebben met besluitvorming als gevolg van wijzigingen in politieke koers |
|---------------------------------|--|
| Directie | A&B meer dan RVN (0,6***) |
| Klantgroepen RVN | Handhaving meer dan EU (0,9**) |
| Locaties A&B | Zwolle meer dan Leiden (1,9***) |
| Type aanvraag | Asiel meer dan Visumbezwaar (0,9**) Handhaving meer dan visumbezwaar (1,1*) |
| Besliservaring (recent, totaal) | Geen verschil |
| Senioriteit | Geen verschil |
| Opleidingsniveau | Geen verschil |

Tabel 32 Mate waarin medewerkers moeite hebben met besluitvorming als gevolg van wijzigingen in politieke koers afgezet tegen IND-onderdelen en type IND-medewerker.

| Variabele | Mate waarin medewerkers moeite hebben met besluitvorming als gevolg van wijzigingen in politieke koers |
|---|--|
| Directie | RVN meer dan A&B (0,2 ^{***}) |
| Klantgroepen RVN | Verlengingen meer dan EU (1,0 ^{**}) |
| Locaties A&B | Geen verschil |
| Type aanvraag | Geen verschil |
| Besliservaring (recent, eerder, totaal) | Meer ervaring meer bewust ($r=.190^{***}$, $r=.197^{***}$, $r=.244^{***}$) |
| Senioriteit | Senior meer dan junior (0,2 ^{***}) |
| Opleidingsniveau | Geen verschil |

Tabel 33 Mate waarin medewerkers omgevingsbewust zijn afgezet tegen verschillende IND-onderdelen en type IND-medewerkers

| Variabele | Mate waarin medewerkers moeite hebben met besluitvorming als gevolg van wijzigingen in politieke koers |
|---|--|
| Directie | A&B meer dan RVN (0,4 ^{***}) |
| Klantgroepen RVN | Geen verschil |
| Locaties A&B | Flex minder dan Zwolle (1,6 ^{**}) en Leiden (1,6 ^{**}) |
| Type aanvraag | Nareis meer dan Visumbezwaar (0,9 ^{**}) |
| Besliservaring (recent, eerder, totaal) | Geen verschil |
| Senioriteit | Geen verschil |
| Opleidingsniveau | Geen verschil |

Tabel 34 Mate waarin medewerkers INDiGO als niet-ondersteunend beschouwen afgezet tegen verschillende IND-onderdelen en type IND-medewerkers

| Variabele | WI behulpzaam | WI ontoereikend | Minder raadplegen bij herhaaldelijk afdoen |
|---|---|-----------------|---|
| Directie | A&B meer RVN (0,1**) | Geen verschil | RVN minder dan A&B (0,2*) |
| Klantgroepen RVN | Geen verschil | Geen verschil | Geen verschil |
| Locaties A&B | Geen verschil | Geen verschil | Geen verschil |
| Type aanvraag | Geen verschil | Geen verschil | Geen verschil |
| Besliservaring (recent, eerder, totaal) | Minder ervaring meer behulpzaam ($r=-.129^{**}$, $r=-.090^*$, $r=-.142^{***}$) | Geen verschil | Meer ervaring minder eens met stelling ($r=-.119^*$, $r=-.101^*$) |
| Senioriteit | Geen verschil | Geen verschil | Geen verschil |
| Opleidingsniveau | Geen verschil | Geen verschil | Geen verschil |

Tabel 35 De manier waarop WI wordt gewaardeerd afgezet tegen verschillende IND-onderdelen en type IND-medewerkers

Bijlage 2 Enquêtevragen en kwantitatief codeboek

Voor samenvoeging van vragen is steeds aan de hand van een factor- en betrouwbaarheidsanalyse gekeken of de theoretisch samenhangende variabelen ook daadwerkelijk samenhangen bij deze doelgroep. Daarbij is in beginsel uitgegaan van een Cronbach's Alpha van 0,7.⁶⁶ Wanneer deze lager was, maar op grond van de factoranalyse wel duidelijk een bepaald concept mat, is er soms voor gekozen om de variabelen alsnog samen te voegen. Een lagere Cronbach's Alpha kan alsnog gebruikt worden, zeker wanneer het gaat om een meer verkennende studie.

⁶⁷ In dit onderzoek zijn variabelen niet samengevoegd indien de Cronbach's Alpha lager lag dan 0,5 óf de vragen niet duidelijk één concept meten.

⁶⁶ Cronbach's alfa is een maat voor de interne consistentie van een test of vragenlijst. Het geeft aan in hoeverre verschillende vragen die hetzelfde concept meten, ook daadwerkelijk consistent meten.

⁶⁷ "The Use of Cronbach's Alpha When Developing and Reporting Research Instruments in Science Education" van Keith S. Taber, gepubliceerd in *Research in Science Education* (2018).

| Variabelenaam | Variabelelabel | Values | Value labels |
|---------------|---|----------------|---|
| Q1 | Wat is jouw functietitel op basis van het Functiegebouw Rijk (FGR)? | 1 | Medewerker Verwerken en Behandelen (S3-S8) |
| | | 2 | Medewerker Behandelen en Ontwikkelen (S8-S11) |
| | | 3 | Senior medewerker Behandelen en Ontwikkelen (S11-S14) |
| | | 4 | Weet niet |
| Q2A | Kun je aangeven wat op jou van toepassing is?:Ja, ik ontvang graag het onderzoeksrapport | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q2B | Kun je aangeven wat op jou van toepassing is?:Ja, ik kan worden benaderd voor een vervolginterview | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q2C | Kun je aangeven wat op jou van toepassing is?:Nee | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q3handm | Q3 handmatig omgezet naar aantal verblijfstypen | Tekstvariabele | |
| Q3 | Op welk type aanvragen beslis jij het meest? | Tekstvariabele | |
| Q4.1 | Hoeveel jaar ben jij werkzaam als beslisser op de bij hiervoor ingevulde type aanvragen? : Aantal jaren | Tekstvariabele | |
| Q5.1 | Hoeveel jaar ben jij hiervoor werkzaam geweest als beslisser op andere type aanvragen?: Aantal jaren | Tekstvariabele | |
| Q6 | Binnen welk team ben jij werkzaam? | Tekstvariabele | |
| Q7 | In welke schaal ben jij op dit moment werkzaam? | 1 | Schaal 9 |
| | | 2 | Schaal 10 |
| | | 3 | Schaal 11 |
| | | 4 | Schaal 12 of hoger |
| | | 5 | Anders, namelijk: |
| Q7_alt | Anders, namelijk: | Tekstvariabele | |
| Q8 | Wat is jouw hoogst afgeronde opleiding? | 1 | MBO 4 of soortgelijk |
| | | 2 | HBO of soortgelijk |
| | | 3 | WO of soortgelijk |
| | | 4 | Anders, namelijk: |

| Variabelenaam | Variabelelabel | Values | Value labels |
|---------------|--|--------------------|---------------------|
| Q8_alt | Anders, namelijk: | Tekstvariabele | |
| Q9 | Hoezeer vertrouw je erop dat jouw besluiten voldoen aan de vereisten van een kwalitatief goed besluit? | Rapportcijfer 1-10 | |
| Q10 | Hoe daadkrachtig vind jij jezelf bij het nemen van een besluit? | Rapportcijfer 1-10 | |
| Q11.1 | Stellingen: Ik neem snel een besluit, ook als ik nog niet alle informatie heb | | |
| Q11.2 | Stellingen: Ik wacht met het nemen van een besluit als ik het gevoel heb dat er tegenstrijdige informatie is die onopgehelderd blijft | | |
| Q11.3 | Stellingen: Ik zorg ervoor dat ik beslis voor de (wettelijke of streef-)termijn | | |
| Q11.4 | Stellingen: Voordat ik een besluit neem, zorg ik ervoor dat de informatie die ik gebruik volledig en betrouwbaar is | 1 | Helemaal mee oneens |
| Q11.5 | Stellingen: Ik vind het belangrijk dat mijn beslissingen goed onderbouwd zijn, ook als dat mogelijk meer tijd kost dan gebruikelijk | 2 | Oneens |
| Q11.6 | Stellingen: Ik heb vertrouwen in de besluiten die ik neem, ook als deze onder tijdsdruk genomen zijn | 3 | Neutraal |
| Q12.1 | Spanning kwaliteit en snelheid: Bij het nemen van een besluit ervaar ik een spanning tussen snelheid en kwaliteit | 4 | Eens |
| Q12.2 | Spanning kwaliteit en snelheid: Ik vind het halen van de (wettelijke of streef-)termijn belangrijker dan volledigheid en betrouwbaarheid | 5 | Helemaal mee eens |
| Q12.3 | Spanning kwaliteit en snelheid: Ik vind volledigheid en betrouwbaarheid belangrijker dan het halen van de (wettelijke of streef-)termijn | | |
| Q12.4 | Spanning kwaliteit en snelheid: De angst om fouten te maken speelt een rol bij mijn besluitvorming over de aanvragen | | |
| Q12.5 | Spanning kwaliteit en snelheid: Ik voel ongemak bij het nemen van beslissingen als ik niet alle mogelijke gevolgen kan overzien | | |
| Q13 | Je hebt aangegeven (enige mate van) spanning te ervaren tussen snelheid en kwaliteit. Kun je aangeven hoe je daar in de praktijk mee omgaat bij het nemen van een besluit? | Tekstvariabele | |
| Q14 | Je hebt aangegeven weinig tot geen spanning te ervaren tussen snelheid en kwaliteit. Kun je aangeven waarom jij dat niet ervaart bij het nemen van een besluit? | | |
| Q15 | Welke factoren belemmeren jou het meest bij het nemen van een besluit/doorhakken van een knoop? | | |

| Variabelenaam | Variabelelabel | Values | Value labels |
|---------------|---|----------------|---------------------|
| | <i>Als ik mij nog niet zeker voel over mijn besluit:</i> | | |
| Q16.1 | overleg ik met een collega | | |
| Q16.2 | overleg ik met een senior collega | 1 | Nooit |
| Q16.3 | overleg ik met mijn leidinggevende | 2 | Zelden |
| Q16.4 | doe ik aanvullend onderzoek | 3 | Soms |
| Q16.5 | ga ik aanvullend horen | 4 | Vaak |
| Q16.6 | geen van bovenstaande: ik neem alsnog direct een besluit | 5 | Altijd |
| Q16.7 | geen van bovenstaande: ik stel mijn besluit uit tot een ander moment | | |
| | In sommige gevallen kiest een beslisser ervoor om aanvullend onderzoek te doen en/of aanvullend te horen. Wij zijn benieuwd hoe jij hier in de praktijk mee omgaat. | | |
| Q17.1 | Wat zijn voor jou de belangrijkste redenen om wél aanvullend onderzoek te doen en/of aanv | Tekstvariabele | |
| Q17.2 | Wat zijn voor jou de belangrijkste redenen om géén aanvullend onderzoek te doen en/of aaA | | |
| Q17.3 | Welk type informatie levert het aanvullend onderzoek en/of aanvullend horen in de regel o | | |
| Q17.4 | In (ongeveer) hoeveel procent van de zaken waarin je aanvullend onderzoek en/of aanvullen | | |
| Q17.5 | In (ongeveer) hoeveel procent van de zaken waarin je aanvullend onderzoek en/of aanvullen | | |
| | Wij zijn benieuwd waar jij tijdens het nemen van een besluit bewust van bent en of jij dit ook meeneemt bij het nemen van jouw besluit: | | |
| Q18.1 | Bij het nemen van mijn besluit ben ik mij bewust van de mogelijke gevolgen voor de aanvrager | | |
| Q18.2 | De mogelijke gevolgen voor de aanvrager neem ik mee in mijn besluit | | |
| Q18.3 | Het nemen van een afwijzend besluit kost mij meer tijd dan het nemen van een inwilligend besluit | 1 | Helemaal mee oneens |
| Q18.4 | Het goed onderbouwen van een afwijzend besluit vind ik moeilijker dan het onderbouwen van een inwilligend besluit | 2 | Oneens |
| Q18.5 | Bij het nemen van mijn besluit, ben ik mij bewust van de mogelijke politieke gevolgen of reacties | 3 | Neutraal |

| Variabelenaam | Variabelelabel | Values | Value labels |
|---------------|--|----------------|---------------------|
| Q18.6 | De mogelijke politieke gevolgen en/of reacties neem ik mee in mijn besluit | 4 | Eens |
| Q18.7 | Bij het nemen van mijn besluit ben ik mij bewust van de mogelijke maatschappelijke gevolgen en/of reacties | 5 | Helemaal mee eens |
| Q18.8 | De mogelijke maatschappelijke gevolgen en/of reacties neem ik mee in mijn besluit | | |
| Q18.9 | Wijzigingen in de politieke koers maken het moeilijker om snel een besluit te nemen op een aanvraag | | |
| Q18.10 | Wijzigingen in de politieke koers maken het moeilijker om een logisch en samenhangend besluit te nemen op een aanvraag | | |
| | Mijn persoonlijke opvattingen en waarden: | 1 | Helemaal mee oneens |
| Q19.1 | komen overeen met de huidige koers van de IND | 2 | Oneens |
| Q19.2 | komen overeen met de huidige politieke koers | 3 | Neutraal |
| Q19.3 | neem ik mee bij het nemen van een besluit | 4 | Eens |
| Q19.4 | staan in de weg bij het nemen van een besluit | 5 | Helemaal mee eens |
| Q20.1 | Ik beschouw mijn case-load als te groot | | |
| Q20.2 | Ik beschouw mijn werkdruk als te hoog | 1 | Helemaal mee oneens |
| Q20.3 | Ik beschouw het nemen van een besluit als routinematig werk | 2 | Oneens |
| Q20.4 | Ik beschouw Indigo als ondersteunend voor mijn besliswerk | 3 | Neutraal |
| Q20.5 | Mijn beslissingen worden vertraagd door (verplichte) handelingen in Indigo | 4 | Eens |
| Q20.6 | Door werkdruk heb ik minder oog voor detail | 5 | Helemaal mee eens |
| Q20.7 | Door werkdruk maak ik minder weloverwogen beslissingen | | |
| Q20.8 | Door werkdruk zie ik mij genoodzaakt om ook bij onvolledige informatie een knoop door te hakken | | |
| Q21 | Dragen werkinstructies en informatieberichten in jouw ogen bij aan de kwaliteit en/of snelheid van beslissingen? Waarom wel/niet? | Tekstvariabele | |
| Q22 | Kun je omschrijven hoe in jouw team gebruik wordt gemaakt van werkinstructies en informatieberichten en of hierop wordt aangestuurd? | | |
| | Werkinstructies en informatieberichten: | | |
| Q23.1 | raadpleeg ik altijd voor het nemen van een besluit | | |
| Q23.2 | zorgen ervoor dat ik sneller een besluit kan nemen | | |
| Q23.3 | zorgen ervoor dat ik een logischer en samenhangender besluit kan nemen | | |

| Variabelenaam | Variabelelabel | Values | Value labels |
|---------------|--|----------------|---------------------|
| Q23.4 | zorgen ervoor dat de besluiten tussen verschillende medewerkers consistent zijn | 1 | Helemaal mee oneens |
| Q23.5 | geven mij ruimte om in te spelen op de specifieke omstandigheden van het geval | 2 | Oneens |
| Q23.6 | geven mij vertrouwen om zelfstandig een besluit te nemen | 3 | Neutraal |
| Q24.1 | zijn behulpzaam voor het nemen van een besluit | 4 | Eens |
| Q24.2 | zijn onduidelijk en/of met elkaar in tegenspraak en daardoor doe ik langer over het nemen van een besluit | 5 | Helemaal mee eens |
| Q24.3 | zijn onduidelijk en/of met elkaar in tegenspraak en daardoor vind ik mijn besluiten kwalitatief minder goed | | |
| Q24.4 | bevatten overbodige informatie | | |
| Q24.5 | bevatten te weinig informatie | | |
| Q24.6 | hoef ik minder vaak te raadplegen naarmate ik meer vergelijkbare zaken heb afgedaan | | |
| | Het (informeel) raadplegen van een (senior) collega: | | |
| Q25.1 | leidt tot een kwalitatief beter besluit | | |
| Q25.2 | zorgt ervoor dat ik sneller een besluit kan nemen | 1 | Helemaal mee oneens |
| Q25.3 | geeft mij meer vertrouwen in mijn besluit | 2 | Oneens |
| Q25.4 | is gangbaar binnen ons team | 3 | Neutraal |
| Q25.5 | doe ik zelden, vanwege de vereiste tijdsinvestering | 4 | Eens |
| Q25.6 | doe ik zelden, omdat ik vertrouwen heb in mijn eigen kennis en ervaring om zelfstandig een beslissing te nemen op een aanvraag | 5 | Helemaal mee eens |
| Q25.7 | vind ik lastig | | |
| Q25.8 | voel ik geen ruimte voor | | |
| Q26 | Je hebt aangegeven het raadplegen van een collega (enigszins) als lastig te ervaren. Kun je aangeven wat je er lastig aan vindt? | Tekstvariabele | |
| Q27 | Je hebt aangegeven dat je niet (volledig) de ruimte voelt om collega's te raadplegen. Kun je aangeven waar dat door komt? | | |
| | <i>Ik word aangesproken op:</i> | | |
| Q28.1A | de snelheid van mijn besluiten/de productie die ik draai, door: Mijn manager | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |

| Variabelenaam | Variabelelabel | Values | Value labels |
|---------------|---|--------|---------------------|
| Q28.1B | de snelheid van mijn besluiten/de productie die ik draai, door: Een senior collega | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q28.1C | de snelheid van mijn besluiten/de productie die ik draai, door: Niemand, dat houd ik zelf in de gaten | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q28.1D | de snelheid van mijn besluiten/de productie die ik draai, door: Niemand en dat houd ik zelf ook niet in de gaten | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q28.2A | de kwaliteit van mijn besluiten, door: Mijn manager | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q28.2B | de kwaliteit van mijn besluiten, door: Een senior collega | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q28.2C | de kwaliteit van mijn besluiten, door: Niemand, dat houd ik zelf in de gaten | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q28.2D | de kwaliteit van mijn besluiten, door: Niemand en dat houd ik zelf ook niet in de gaten | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q28.3A | de mate waarin mijn besluiten standhouden in bezwaar/bij de rechter, door: Mijn manager | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q28.3B | de mate waarin mijn besluiten standhouden in bezwaar/bij de rechter, door: Een senior collega | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q28.3C | de mate waarin mijn besluiten standhouden in bezwaar/bij de rechter, door: Niemand, dat houd ik zelf in de gaten | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q28.3D | de mate waarin mijn besluiten standhouden in bezwaar/bij de rechter, door: Niemand en dat houd ik zelf ook niet in de gaten | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q29.1 | Mijn manager vertrouwt op de kwaliteit van mijn beslissingen | 1 | Helemaal mee oneens |
| Q29.2 | Mijn directe senior collega vertrouwt op de kwaliteit van mijn beslissingen | 2 | Oneens |
| Q29.3 | Mijn manager vertrouwt op de snelheid van mijn beslissingen | 3 | Neutraal |
| Q29.4 | Mijn directe senior collega vertrouwt op de snelheid van mijn beslissingen | 4 | Eens |
| | | 5 | Helemaal mee eens |
| | Wat zou jou helpen om: | | |

| Variabelenaam | Variabelelabel | Values | Value labels |
|---------------|--|----------------|--------------------|
| Q30.1 | sneller een beslissing te nemen op een de aanvraag? | Tekstvariabele | |
| Q30.2 | meer vertrouwen te krijgen in jouw besluitvorming? | | |
| Q30.3 | een logischer en samenhangender besluit te nemen op een aanvraag? | | |
| Q31A | Kun je aangeven wat op jou van toepassing is?:Ja, ik ontvang graag het onderzoeksrapport | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q31B | Kun je aangeven wat op jou van toepassing is?:Ja, ik kan worden benaderd voor een vervolginterview | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q31C | Kun je aangeven wat op jou van toepassing is?:Nee | 0 | Niet aangevinkt |
| | | 1 | Wel aangevinkt |
| Q32 | Vul hier jouw e-mailadres in | Tekstvariabele | |
| aanvraag | Soort aanvraag/verblijfstype dat vooral behandeld wordt door de medewerker. Categorisering van Q3 | 1 | Asiel |
| | | 2 | Dublin |
| | | 3 | Zij-instroom |
| | | 4 | AMV |
| | | 5 | Naturalisatie |
| | | 6 | Handhaving RVN |
| | | 7 | F&G |
| | | 8 | EU overig |
| | | 9 | EU (Chavez) |
| | | 10 | Arbeid |
| | | 11 | Kennis en Talent |
| | | 12 | Zoekjaar en studie |
| | | 13 | Verlengingen |
| | | 14 | Visumbezwaar |
| | | 15 | Medisch |
| | | 16 | Art. 64 |
| | | 17 | Overig |
| | | -99 | Geen waarde in Q3 |

| Variabelenaam | Variabelelabel | Values | Value labels |
|-------------------|--|----------------------|---|
| ervaring1 | besliservaring op meest recente werksoort | Getal zoals ingevuld | |
| ervaringz | besliservaring op eerdere werksoort(en) | Getal zoals ingevuld | |
| ervaringtl | totaal aantal jaren besliservaring. 0 betekent <1 jaar besliservaring | Getal zoals ingevuld | |
| ervaringth | totaal aantal jaren besliservaring. 0 betekent <1 jaar besliservaring. Boven 35 bestaat niet | Getal zoals ingevuld | |
| directie | directie waar medewerker werkzaam is | 1 | Directie A&B |
| | | 2 | Directie RVN |
| | | 3 | Directie DV |
| | | 4 | Onbekend |
| | | | Geen waarde in Q6 |
| klantgroep | klantgroep van RVN | 1 | EU |
| | | 2 | F&G |
| | | 3 | Zakelijk |
| | | 4 | Naturalisatie |
| | | 5 | Verlengingen |
| | | 6 | Handhaving |
| | | 7 | Klantgroep onbekend |
| | | 8 | Geen RVN |
| | | -99 | Geen waarde in Q6 |
| locatie | locatie van A&B team | 1 | Zwolle |
| | | 2 | Schiphol |
| | | 3 | Den Bosch |
| | | 4 | Flex |
| | | 5 | Leiden |
| | | 6 | Ter Apel |
| | | 7 | Zevenaar |
| | | 8 | Wel A&B, maar locatie niet te achterhalen |
| | | 9 | Geen A&B |
| | | -99 | Geen waarde in Q6 |

| Variabelenaam | Variabelelabel | Values | Value labels |
|--------------------|--|----------------------|---------------------|
| schaal | schaal van de medewerker, numerieke waarden zijn de schalen | Getal zoals ingevuld | |
| senioriteit | schaal 11 of hoger is senior | 0 | Junior |
| | | 1 | Senior |
| opleiding | opleidingsniveau van de medewerker (hoogst afgeronde) | 1 | Middelbare school |
| | | 2 | MBO 4 |
| | | 3 | HBO |
| | | 4 | WO |
| | | -99 | Onbekend |
| | | | |
| Q11.2N | omgedraaid: Ik wacht met het nemen van een besluit als ik het gevoel heb dat er tegenstrijdige informatie is die onopgehelderd blijft | 1 | Helemaal mee eens |
| | | 2 | Eens |
| | | 3 | Neutraal |
| | | 4 | Oneens |
| | | 5 | Helemaal mee oneens |
| bvhcijfer | rapportcijfer voor besluitvaardigheid in algemene zin. Hoe hoger hoe groter de eigen besluitvaardigheid beoordeeld wordt | Getal zoals ingevuld | |
| bvhhoog | bij een 7,5 of hoger is er sprake van hoge mate van ervaren besluitvaardigheid | 0 | Laag (7,0 of lager) |
| | | 1 | Hoog (7,5 of hoger) |
| bvsnelheid | besluitvaardigheid in de zin van snelheid (boven alle onduidelijke informatie) | Getal zoals ingevuld | |
| bvkwiteit | besluitvaardigheid in de zin van kwaliteit (boven snelheid) | Getal zoals ingevuld | |
| Q12.3N | omgedraaid: Ik vind volledigheid en betrouwbaarheid belangrijker dan het halen van de (wettelijke of streef-)termijn | 1 | Helemaal mee eens |
| | | 2 | Eens |
| | | 3 | Neutraal |
| | | 4 | Oneens |
| | | 5 | Helemaal mee oneens |
| wetbsl | (wettelijke) beslistermijn vind ik belangrijker dan volledigheid/betrouwbaarheid. Hoe hoger hoe belangrijker de (wettelijke) beslistermijn | Getal zoals ingevuld | |

| Variabelenaam | Variabelelabel | Values | Value labels |
|--------------------------|--|----------------------|---------------------|
| Q12.4N | omgedraaid: De angst om fouten te maken speelt een rol bij mijn besluitvorming over de aanvragen | 1 | Helemaal mee eens |
| | | 2 | Eens |
| | | 3 | Neutraal |
| | | 4 | Oneens |
| | | 5 | Helemaal mee oneens |
| Q12.5N | omgedraaid: Ik voel ongemak bij het nemen van beslissingen als ik niet alle mogelijke gevolgen kan overzien | 1 | Helemaal mee eens |
| | | 2 | Eens |
| | | 3 | Neutraal |
| | | 4 | Oneens |
| | | 5 | Helemaal mee oneens |
| zelfvertrouwen | zelfvertrouwen: angst voor fouten en ongemak voelen bij besluiten maken (bij onvolledige informatie). Hoe hoger hoe meer zelfvertrouwen | Getal zoals ingevuld | |
| overlegteam | indien nog onzeker over het besluit, dan overleg met (senior) collega's of leidinggevende | Getal zoals ingevuld | |
| aanvullendondzho | indien nog onzeker over het besluit, dan aanvullend onderzoek/horen | Getal zoals ingevuld | |
| empathieaanvrager | empathie: bewustzijn en meenemen van gevolgen aanvrager. Hoe hoger hoe meer empathie | Getal zoals ingevuld | |
| empathieafdoening | empathie: afwijzing is moeilijker/kost meer tijd dan inwilliging. Hoe hoger hoe meer empathie | Getal zoals ingevuld | |
| omgebewust | omgevingsbewust: de mate waarin men bewust is van externe factoren (maatschappelijke en politieke reacties) en in hoeverre dit meegenomen wordt in het besluit. Hoe hoger hoe meer omgevingsbewustzijn | Getal zoals ingevuld | |
| wijzpolkoers | wijziging in politieke koers maken het moeilijk om besluit te nemen. Hoe hoger hoe moeilijker | Getal zoals ingevuld | |
| persopvkoers | persoonlijke opvattingen komen overeen met politieke en IND koers. Hoe hoger hoe meer overeenkomst | Getal zoals ingevuld | |
| persopvbesluit | persoonlijke opvattingen worden meegenomen/staan in de weg bij het nemen van een besluit | Getal zoals ingevuld | |
| werkdruk | werkdruk: hoe hoger de score hoe meer werkdruk ervaren wordt | Getal zoals ingevuld | |

| Variabelenaam | Variabelelabel | Values | Value labels |
|-------------------|---|----------------------|---|
| Q20.4N | omgedraaid: Ik beschouw INDiGO als ondersteunend voor mijn besliswerk | 1 | Helemaal mee eens |
| | | 2 | Eens |
| | | 3 | Neutraal |
| | | 4 | Oneens |
| | | 5 | Helemaal mee oneens |
| INDiGO | INDiGO: hoe hoger hoe slechter INDiGO bijdraagt aan het besliswerk | Getal zoals ingevuld | |
| werkdrukbesluit | Werkdruk heeft negatieve impact op het nemen van een besluit | Getal zoals ingevuld | |
| wibehulpzaam | WI/IB's worden als behulpzaam beschouwd voor besluitvaardigheid. Hoe hoger hoe meer WI bijdraagt aan besluitvaardigheid | Getal zoals ingevuld | |
| winutteloos | WI/IB's hebben beperkte nut of zijn van slechte kwaliteit en dragen niet bij aan besluitvaardigheid. Hoe hoger hoe nuttelozer de WI voor besluitvaardigheid beschouwd wordt | Getal zoals ingevuld | |
| posgroepsdyn | raadplegen van collega positieve impact op nemen van besluit. Hoe hoger hoe positiever de groepsdynamiek | Getal zoals ingevuld | |
| neggroepsdyn | Moeite met of geen ruimte voelen om collega's te raadplegen of het zelden doen. Hoe hoger hoe negatiever de groepsdynamiek | Getal zoals ingevuld | |
| aangesproken | medewerker wordt door senior of leidinggevende aangesproken op kwaliteit, snelheid en standhouding in beroep | 0 | Niet aangesproken door senior/leidinggevende op besluitvorming |
| | | 1 | Wel aangesproken door senior/leidinggevende op besluitvorming |
| aangesprokensnlhd | medewerker wordt door senior of leidinggevende aangesproken op snelheid | 0 | Niet aangesproken door senior/leidinggevende op snelheid besluitvorming |
| | | 1 | Wel aangesproken door senior/leidinggevende op snelheid besluitvorming |
| aangesprokenkwlt | medewerker wordt door senior of leidinggevende aangesproken op kwaliteit | 0 | Niet aangesproken door senior/leidinggevende op kwaliteit besluitvorming |
| | | 1 | Wel aangesproken door senior/leidinggevende op kwaliteit besluitvorming |
| aangesprokenstnd | medewerker wordt door senior of leidinggevende aangesproken op standhouding in beroep | 0 | Niet aangesproken door senior/leidinggevende instandhouding beroep besluitvorming |
| | | 1 | Wel aangesproken door senior/leidinggevende op instandhouding beroep besluitvorming |
| aangesprokenmng | medewerker wordt door manager aangesproken op kwaliteit, snelheid en standhouding in beroep | 0 | Niet aangesproken door manager op besluitvorming |
| | | 1 | Wel aangesproken door manager op besluitvorming |

| Variabelenaam | Variabelelabel | Values | Value labels |
|------------------------|--|----------------------|---|
| aangesprokensnr | medewerker wordt door senior aangesproken op kwaliteit, snelheid en standhouding in beroep | 0 | Niet aangesproken door senior op besluitvorming |
| | | 1 | Wel aangesproken door senior op besluitvorming |
| exvertrtotaal | de mate waarin manager/senior vertrouwt op snelheid en kwaliteit van de beslissing | Getal zoals ingevuld | |
| exvertrkwal | de mate waarin manager/senior vertrouwt op kwaliteit van de beslissing | Getal zoals ingevuld | |
| exvertrsnel | de mate waarin manager/senior vertrouwt op snelheid van de beslissing | Getal zoals ingevuld | |
| zelfcontroleren | medewerker wordt niet aangesproken, maar houdt zelf de kwaliteit, snelheid en standhouding in beroep in de gaten | 0 | Op één van de aspecten van besluitvaardigheid aangesproken worden door senior/leidinggevende of zelf geen van de aspecten monitoren |
| | | 1 | Op geen van de aspecten van besluitvaardigheid aangesproken worden door senior/leidinggevende, maar wel zelf besluitvaardigheid monitoren |
| geenmonitoring | medewerker wordt niet aangesproken en monitort zelf ook niet | 0 | Op één van de aspecten van besluitvaardigheid worden aangesproken en/of zelf een van deze aspecten monitoren |
| | | 1 | Op geen van de aspecten van besluitvaardigheid aangesproken worden door senior/leidinggevende, én zelf geen besluitvaardigheid monitoren |
| mateaanspr | mate waarin medewerker wordt aangesproken door senior/manager | Getal zoals ingevuld | |

Bijlage 3 Kwalitatief codeboek

| Hoofd-code | Subcode 1 | Subcode 2 | Subcode 3 | Uitleg code | Voorbeeld citaat |
|-----------------------|---------------------------|----------------|---|--|---|
| Belemmerende factoren | Persoonsgebonden factoren | Werkervaring | Het aantal jaren werkervaring van beslismedewerkers. Zowel besliservaring op de huidige als eerdere besliservaring bij de IND | | We hebben het daar over met de hele groep. Wat ik zeg: het lijkt alsof er wel verschil is tussen de nieuwe en oude garde. Of dat nou aan Chavez zelf ligt, dat weet ik niet. Ik denk het niet. Want mensen die het werk al vrij lang doen, die pakken ook Chavez vrij snel op. |
| | | Risico-aversie | Gevolgen aanvrager | Moeite hebben met een knoop doorhakken als een besluit negatieve gevolgen kan hebben voor de aanvrager | Wat wel gebeurt: in mijn team wordt altijd heel erg gedacht in het belang van de aanvrager. Dus daardoor gaat meer tijd zitten in een afwijzing dan in een inwilliging. |
| | | | Precedentwerking | (Verlammende) twijfel vanwege de angst voor precedentwerking | Vroeger kon gebruiken: gesteld noch gebleken. Mensen voelen niet meer dat dat zo kan worden gezegd, dus dat ze alles moeten vragen. Mijn indruk is ook dat bij JZ hetzelfde probleem is. Jonge pleiters willen met zekerheid naar de rechtbank. Maar mijn indruk is ook dat rechters kritischer kijken. Dus als iets niet bevestigd is. Zelfs als het niets uit gaat maken, dan moeten we daar toch weer onderzoek naar doen. Het is dus niet alleen de beslisser, maar het hele systeem. We houden elkaar in de greep. |
| | | | Rekening houden met collega-oordeel | Uitstel van besluiten uit angst voor negatieve beoordeling door collega's. | Ik merk af en dat er wat angst is. Van: als ik dit inwillig krijg ik gedoe met collega's als die erachter komen. Dus ik spit nog maar even door hoe ik hem kan afwijzen. Dat zie ik echt wel terugkomen |
| | | | Perfectionisme | Besluitvorming stagneert door de persoonlijke drang om fouten te vermijden en perfectionisme | Als je het mij vraagt, de medewerkers die ik zie, echt intrinsiek. Geen fouten willen maken. Die feedback is heel fijn, iedereen mag fouten maken. Het gaat erom wat leer je, wat doe je ermee. Mensen leggen de lat echt hier voor zichzelf. Als je dan een foutje maakt, dan voelt het heel zwaar. Terwijl de senior of collega naast je zou het ook fout hebben kunnen doen. Dat stukje perfectionisme is lastig te tackelen. |
| | | | Zelfvertrouwen | De hoeveelheid zelfvertrouwen van een beslismedewerker bij de besluitvorming | |

| Hoofd-code | Subcode 1 | Subcode 2 | Subcode 3 | Uitleg code | Voorbeeld citaat |
|-----------------------|---------------------------|--------------------------------|---|---|--|
| Belemmerende factoren | Organisatorische factoren | Werkdruk | Productiedruk | Ervaren druk, ongemak of spanning om sneller te werken om te voldoen aan de productienormen | Ik blijf voor kwaliteit gaan omdat de aanvrager dat verdient, maar dat is wel heel moeilijk omdat de directie al jarenlang vooral op productiviteit hamert |
| | | | BNTB's en dwangsommen | Ervaren druk (of gebrek daaraan) vanwege de BNTB's of dwangsommen die lopen | Uiteindelijk geef ik toch de voorkeur aan kwaliteit en laat het vaak een dagje liggen om een en ander nog een keer goed na te kijken, maar met dwangsommen van 100 of 200 euro per dag vind ik dat toch wel zonde van het geld [en beslis ik alsnog |
| | | | Minder druk door toch al verlopen termijn | Minder ervaren druk juist doordat de wettelijke termijn al overschreden is | In mijn werksoort zijn de termijnen vaak al verlopen. De klant heeft er dan in mijn optiek meer aan om direct een goed en zorgvuldig besluit te ontvangen dat standhoudt, ook al duurt dat net een paar weekjes langer. |
| | | | Druk vanuit de aanvrager | Ervaren druk om sneller knopen door te hakken vanwege de situatie waarin de aanvrager verkeert | Ik voel een heel andere werkdruk. Niet vanuit IND maar vanuit de klant. Waar je toch verantwoordelijk voor bent. Dat merk je nu veel. |
| | | Organisatie- en teamdynamieken | Gebrek aan eensgezindheid in de organisatie | Belemmerd worden in de besluitvorming doordat er tegenstrijdige of wisselende belangen zijn binnen de organisatie. | Ik snap dat we achterstanden hebben, maar dan denk ik zelf van; laat die dwangsom dan maar. Want het is niet onze fout dat het zo wordt ingepland en het moet niet ten koste gaan van een zorgvuldig besluit. Want enerzijds wordt gezegd: zo'n dwangsom van 7500 euro ligt ook niemand wakker van. En dan een week later wordt gezegd: die zaak mag niet nog langer duren want er ligt al een dwangsom van 7500 euro. De achterstanden zijn nu zo groot dat het gewoon accepteren is dat die dwangsommen betaald moeten worden. Want als je een slecht voornemen gaat schrijven, en dat moet ingetrokken worden en dat moet opnieuw, dan ben je nog meer tijd en geld kwijt. Wat meer eensgezindheid zou fijn zijn. |
| | | | Overleggen | Belemmerd worden in de besluitvorming door de hoeveelheid overleggen of de tegenstrijdige uitkomsten van overleggen | We zijn met drie beslisteams in [locatie] – dat is een best grote groep. We zitten daar dan met zo veel mensen. Als dan een zaak moet worden besproken is het niet handig dat met zoveel mensen te bespreken. Dan komen meningen van alle kanten. |
| | | | Versillende vormen van begeleiding | De wijze waarop men begeleid en opgeleid is heeft een grote invloed op de manier waarop iemand beslist | In mijn opleiding ben ik er paar keer door begeleider op geweest: ook als het duidelijk is dat het een afwijzing wordt, zou ik ook toch maar gaan horen. Gewoon voor meer info. Om het dicht te kitten. Zodat ze niet bij bezwaar veel zaken kunnen aanvechten. Om het echt volledig dicht te kitten. Dat doe ik dus ook wel. |

| Hoofd-code | Subcode 1 | Subcode 2 | Subcode 3 | Uitleg code | Voorbeeld citaat |
|-----------------------|---------------------------|--|--|--|--|
| Belemmerende factoren | Organisatorische factoren | Organisatie- en teamdynamieken | Drempel om collega's te raadplegen | Redenen voor het ervaren van een drempel om collega's te raadplegen | Ik vind zelf om hulp vragen lastig, ik denk soms dan dat mensen denken dat ik niet capabel ben of ze er iets van vinden. |
| | | Vindbaarheid en begrijpelijkheid van informatiebronnen | Vertraging door moeilijk vindbare of onduidelijke informatie die nodig is voor besluitvorming. | | Werkwijzen, kaders en informatie op basis waarvan een beslissing genomen dient te worden is erg versplinterd. Het wordt daardoor als beslismedewerker onmogelijk om op alle onderwerpen de ontwikkelingen bij te houden |
| | | Procesvertragende factoren | IT-problemen | Niet goed werkende IT-voorzieningen. Denk aan DWR, INDiGO of apparatuur | Indigo die niet meewerkt, die iets anders doet dan ik wil. Maar dat is geen kwestie van maanden, maar eerder uren, en frustrerend. Maar het horen, dat duurt vaak maanden om in te plannen. |
| | | | Administratieve stappen | Vertraging in het beslisproces doordat er (onnodige) administratieve werkzaamheden nodig zijn die veel tijd kosten | Het praktische deel met gehoren. Vc-interviews. Het duurt gewoon een paar maanden om die in te plannen bij de ambassades. Een afspraak inplannen met de referent hier in Nederland is vaak vrij snel gepland, maar als het via een ambassade moet duurt het vaak lang. De apparatuur werkt ook vaak niet mee. Nader onderzoek zoals DNA – scheelt welk land de ambassade van is – daar gaat ook veel tijd in zitten. |
| | | | Problemen met aangeleverde informatie | Vertraging doordat aanvrager/ gemachtigde niet de juiste/ onvolledige info heeft aangeleverd | Het ontbreken van cruciale informatie vanuit de asielaanvrager. Weinig mogelijkheden om een korte vraag snel nog even te stellen aan de asielaanvrager/geen communicatie hierover mogelijk |
| | | | Kwaliteit van asielgehoren | Vertraging omdat (in de optiek van de respondent) nog niet voldoende is uitgevraagd in het gehoor | De afgelopen twee jaar heb ik de kwaliteit van de aanmeldgehoren echt hard achteruit zien gaan, waarbij er veel niet gevraagd wordt en waarbij bijna niet geconfronteerd wordt met tegenstrijdige informatie uit het dossier. |

| Hoofd-code | Subcode 1 | Subcode 2 | Subcode 3 | Uitleg code | Voorbeeld citaat |
|-----------------------|------------------|--|--|---|--|
| Belemmerende factoren | Externe factoren | Rechterlijke uitspraken en doortoetsen | Zesjescultuur volstaat niet in praktijk | Het gaan voor 'goed genoeg' of een 'zesje' werkt volgens respondenten niet altijd in de praktijk | Artikel 8 is heel moeilijk bij de rechtbanken. Goed genoeg is niet meer goed genoeg bij de rechtbank. Je kan wel zeggen: je een 6-je is genoeg, maar dan krijg je hem gewoon terug van de rechtbank. Je moet alles, echt alles meenemen. |
| | | | Doortoetsen | De noodzaak om op basis van jurisprudentie te moeten doortoetsen of andere 'verplichte' vormvereisten die geen verschil maken voor het besluit | Nog een aanvulling: we kregen recent van rechtbanken een hoop zaken terug, met uitspraken in het voordeel van de aanvrager. Dat heeft een hoop medewerkers onzeker gemaakt. Ook werd toen door de rechtbank gezegd: ook al neem je geen gezinsleven aan, moet je daar toch op toetsen. Dat heeft op 8 EVRM tot voor onzekerheid gezorgd. Veel medewerkers schoten daardoor in de kramp. Dat heeft zeker niet bijgedragen aan de besluitvaardigheid. |
| | | | Jurisprudentie | De manier waarop jurisprudentie de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming belemmerd. | Wat ik soms opvallend vind is dat uitspraken van rechtbanken verschillend kunnen zijn. Ik had recent twee zaken. Tuurlijk waren er kleine verschillen, maar de beschikking bevatte nagenoeg dezelfde overweging. Bij rechtbank Haarlem werd ie gegrond verklaard, bij rechtbank Rotterdam ongegrond. Rechtbank Haarlem is linkser, Rotterdam rechtser. Dat maakt het ook lastig. Dat is sowieso schandelijk dat er tussen de rechtbanken verschillen zijn. |
| | | Maatschappelijke en politieke druk | De manier waarop de maatschappelijke en politieke druk impact heeft op de besluitvorming | Als [het kabinet] niet continu wetten probeert in te voeren die tegen de democratie en rechtstaat zijn. Iedereen weet dat ze niet zullen standhouden maar het advies is altijd 'doe het maar en het komt wel terug bij de rechtbank'. Maar we beslissen op mensenlevens. Ik vind niet dat je zo laconiek mag omgaan met deze zaken. | |
| | | | | | |
| Copingmechanismen | | Intercollegiaal overleg | Bij twijfel over welk besluit genomen moet worden, raadpleegt respondent collega's binnen het team | In zijn algemeenheid, zowel bij AA als VA, zoek ik veel contact met collega's om te overleggen, ook met senioren. Als senioren hebben meegedacht over de richting, kan ik meer rust voelen bij de besluiten die ik neem | |
| | | Genoegen nemen met 'goed genoeg' | Niet streven naar een perfect besluit, maar een besluit dat 'goed genoeg' is. | Als er toch snel een beslissing gemaakt moet worden, probeer ik het bij de kern van de zaak te houden, en te accepteren dat het besluit niet helemaal volledig is. | |
| | | Overwerken om termijnen te halen | Langer doorwerken om (met bij name AA-zaken) op de beslisdag een beslissing af te kunnen doen | Het komt regelmatig voor dat ik overuren maak om ervoor te zorgen dat ik het besluit (waar ik kwalitatief achter sta) op de geplande dag kan nemen. | |
| | | Inlezen, voorbereiden en plannen | Een of meer dagen voor de beslisdag alvast inlezen in de zaak om zo tijdig tot een besluit te kunnen komen | Ik zorg dat ik de zaak goed voorbereid. Onderzoeken en vragen aan bijvoorbeeld Toelt of Dublin etc. probeer ik dan ook op tijd te stellen zodat op de dag van het besluit ik voldoende informatie heb. | |

| Hoofd-code | Subcode 1 | Subcode 2 | Subcode 3 | Uitleg code | Voorbeeld citaat |
|---------------------------------------|-----------|--|--------------------------|---|---|
| Copingmechanismen | | De minuut als secundair product | | Onder druk minder focus leggen op de minuut of die 'afraffelen' om de beschikking tijdig te kunnen schrijven | Ik sta wel achter de kwaliteit van de uitkomst van het besluit an sich maar wanneer er gewerkt wordt onder tijdsdruk kan dat betekenen dat de minuut wellicht niet uitermate kwalitatief is uitgewerkt. |
| | | Afstand nemen en/of uitstellen | | Voorafgaand aan de besluitvorming de zaak 'even' wegleggen om wat afstand te creëren, mogelijk met uitstel tot gevolg | Als ik in een week aan vier zaken moet werken, liet ik de lastigste voor het laatst. En dan schuif je 'm de week erna weer vooruit. Totdat een zaak echt lang ligt, dan moet je wel. Maar die clusters helpen beter doelen te stellen. Voor de clusters schoof ik moeilijkere zaken wel meer voor me uit. Sinds de clusters schrijf ik: ik ga deze week deze zaak doen. Dat helpt mij wel de niet leuke zaken op te pakken. |
| | | Verskillend gebruik van professionele ruimte | | De manier waarop invulling wordt gegeven aan de professionele ruimte | 9 van de 10 keer doe je eerst hv uitsturen, want je moet toch een verklaring hebben waarom iets mist. Als je een DNA-onderzoek opstart heb je vaak eerst al hv geboden. En in bijzondere gevallen dan neem ik contact op, mocht het opgeschaald moeten worden, met een begeleider die ook beslisser is en meer kennis heeft van zaken. |
| Spanning tussen snelheid en kwaliteit | | Kwaliteit boven snelheid | | Bij ervaren spanning tussen snel en goed beslissen de voorrang geven aan kwaliteit | Ik kies ervoor om meer prioriteit te geven aan kwaliteit, juistheid en betrouwbaarheid van mijn besluiten. Als dat wat langer duurt, dan is dat zo. |
| | | Snelheid boven kwaliteit | | Bij ervaren spanning tussen snel en goed beslissen de voorrang geven aan snelheid | Ik ga geen halfbakken beschikking schrijven natuurlijk. Maar er zijn wel dingen. Zoals: je weet in bezwaar moeten ze gehoord worden. Dan maak ik wel de afweging: ik kan nu een gehoor opstarten om de afwijzing iets beter te maken. Maar op zich kan ik een fatsoenlijke afwijzing schrijven met de info die ik nu heb. Dan is het de overweging: anders gaat iemand in bezwaar exact hetzelfde gehoor houden. Die gaat het toch doen. Moet ik dan nog een gehoor inplannen, 4 weken wachten, om een ietsjes betere beschikking te schrijven? Misschien wordt de beschikking ietsjes beter, maar niet zoveel beter dat het opweegt tegen de extra tijd die ik kwijt ben. Het is niet zo dat ik denk: ik doe een afwijzing, en succes in bezwaar. Dus ik sta wel achter mijn besluiten |
| Behoeftes | | Meer één lijn | Beleidskaders | Behoeftes aan duidelijkere en snellere beleidsadviezen vanuit SUA en DMB | Beter contact met SUA. De lijn van het beleid is op veel punten helder, maar wanneer het niet helder is, komt het ook vaak voor dat er weinig extra handvaten worden aangereikt |
| | | | Koers van de organisatie | Behoeftes aan duidelijkere en eenduidige koers van de organisatie | Ik denk dat wij, als management, directie, SUA en JZ, in zulke situaties ook onduidelijk zijn in de richtlijn. Ik denk dat wij nalaten om voldoende richting te geven. |
| | | | Opleiding en inwerken | Behoeftes aan duidelijkere en eenduidige wijze van opleiding en inwerken | In the end gaan we uit van 1,5 tot 2 jaar. Dit is een traject van 8 maanden. Waarin iemand al eerder tekenbevoegd is uiteindelijk. Heel dat opleidingstraject hing aan één begeleider, dat kon wel 2 jaar duren. Je kreeg daar dan de vinger ook niet goed achter, niet geobjectiveerd. Dat kwam besluitvaardigheid niet ten goede, want mensen weten niet waar ze aan moeten voldoen. De eerste lichter is nu afgerond, bijna. |

| Hoofd-code | Subcode 1 | Subcode 2 | Subcode 3 | Uitleg code | Voorbeeld citaat |
|------------|--|----------------------------------|--|---|---|
| Behoeftes | | Verbeteren informatievoorziening | | Behoefte aan beter vindbare en minder versnipperde informatie | Werkinstructies die up-to-date zijn, het makkelijker vindbaar maken van informatie (meer structuur hierin) |
| | | Specialiseren | | Behoefte aan (in periodes) te werken aan dezelfde soort zaken om kennis en routine op te bouwen. | Gedurende een periode dezelfde zaken toebedeeld krijgen, dan raak je in een flow en ga je sneller, switchen in zaken die je soms lange tijd niet gehad hebt vertraagt bij mij.' |
| | | Standaardiseren | | Behoefte aan (betere) standaardbouwstenen in INDiGO en meer concrete casusvoorbeelden. | Betere structuur en opbouw van de standaardbeschikkingen in INDiGO, leesbaarder, logischer |
| | | Feedback en overlegmomenten | Automatische feedbackloop | Behoefte aan (verbetering van) de automatische feedbackloop vanuit bezwaar en beroep | Op de hoogte gehouden worden van beroepsfase, ik heb namelijk geen tijd om altijd zelf zaken bij te houden, vaker complimenten krijgen over producten van collega's en senioren. |
| | | | Intervisie | Behoefte aan intervisie-overleg | Ik zou het mooi vinden als we de tijd krijgen om zelf intervisie te doen. Het is ons beloofd dat we dat gaan doen. Ik werk al 5 jaar bij de IND en heb 1 keer een intervisie gehad. Gewoon een intervisie over je werk, dat zou goed zijn. Maar vanwege de druk is daar geen tijd voor. [...] Tijdens die ene intervisie hebben we een casus besproken van iemand. En toen werd iets werktechnisch besproken. Maar dat ging niet over het beslisstuk an sich. Als we dat regelmatig zouden hebben, dan zou je echt iets kunnen inbrengen. Iets in die geest. Dat is nu afwezig. Bij mijn vorige werk had je veel intervisie en supervisie. Dat kan heel behulpzaam zijn voor jezelf of anderen. Bij weekstart zit de manager erbij. Bij intervisie kan je dingen bespreken zonder de manager. Bij de weekstart zitten zo'n 30 mensen bij. Dan is er veel minder ruimte bij om het te hebben over persoonlijke twijfels. |
| | | | Verbeteren gehoren | Behoefte aan het verbeteren van de asielgehoren | Betere AMG/PV en daarmee bedoel ik dingen goed uitvragen. Nu moet ik vaak doorvragen, zoeken omdat eerdere punten niet helemaal duidelijk zijn en het verhaal (mogelijk) aangepast is. |
| | | Bijscholing en opleiding | | Behoefte aan kennis en vaardigheden bij te houden of te verdiepen via (opfris)cursussen en trainingen. | Opfriscursussen over inhoudelijke onderwerpen zoals de nieuwe WI geloofwaardigheidstoets en zwaarwegendheid, 8 EVRM, AMV, EDT etc. Vooral begeleiders willen in de minuut kunnen zien dat je overal naar hebt gekeken en overal aan hebt gedacht. En dat is in het begin van de opleiding ook nodig. wat we echter niet doen aan het eind van de opleiding is leren hoe het korter kan. Wat dat is ook denk ik iets. We leren beslissen maar we leren vervolgens niet hoe je besluitvaardiger kan beslissen. Dat lijkt me overigens ook moeilijk aan te leren maar nu we voor besluitvaardigheid zelf eigenlijk geen aandacht hebben, ligt daar misschien ook wel een deel van de crux. |
| | Verbeteren informatiesysteem en ICT-middelen | | Behoefte aan het verbeteren van de informatiesystemen en andere ICT-middelen | Minder onnodige Indigo-handelingen, minder administratieve taken (minuut al ingevuld, IGS en BNTB door ander team laten afhandelen) | |

Bijlage 4 Verklarende statistiek

Aan de hand van een lineaire regressieanalyse is onderzocht in hoeverre bepaalde aspecten de ervaren besluitvaardigheid (totaal, kwaliteit en daadkracht) kunnen verklaren.

Er zijn daarmee lineaire regressieanalyses uitgevoerd voor drie verschillende afhankelijke variabelen, waarbij vervolgens ook nog onderscheid is gemaakt in de IND in het geheel, enkel voor directie A&B en enkel voor directie RVN.

In de lineaire regressie zijn enkel de variabelen meegenomen die in de toetsende, vergelijkende statistieken al een significante samenhang lieten zien. Andere variabelen zijn buiten beschouwing gelaten.

IND-breed

Binnen de IND in het geheel blijkt dat elf variabelen ongeveer 38% van de ervaren besluitvaardigheid kunnen verklaren. Voor kwaliteit zijn dat negen variabelen die 26% kunnen verklaren en bij daadkracht zijn dat elf variabelen die 32% kunnen verklaren. De ervaren besluitvaardigheid, kwaliteit en daadkracht is voor een groot deel toe te schrijven aan de mate waarin een medewerker:

- een negatieve impact ervaart van de werkdruk op de besluitvorming;
- + zelfvertrouwen heeft;
- + werkdruk ervaart;
- + besliswerk als routinematig beschouwd; en
- een negatieve impact ervaart van wijzigingen in politieke koers op de besluitvorming.

A&B

Binnen de directie A&B blijkt dat zeven variabelen ongeveer 36% van de ervaren besluitvaardigheid kunnen verklaren. Voor kwaliteit zijn dat negen variabelen die 25%

kunnen verklaren en voor daadkracht zijn het zes variabelen die 30% kunnen verklaren. De ervaren besluitvaardigheid, kwaliteit en daadkracht bij A&B is voor een groot deel toe te schrijven aan de mate waarin een medewerker:

- een negatieve impact ervaart van de werkdruk op de besluitvorming;
 - + zelfvertrouwen heeft;
 - + het besliswerk als routinematig werk ervaart;
 - bij een gevoel van onzekerheid – eerst overleg met teamleden.
- Ook blijkt de senioriteit positief bijdraagt aan de ervaren besluitvaardigheid.

RVN

Binnen de directie RVN blijkt dat acht variabelen ongeveer 38% van de ervaren besluitvaardigheid kunnen verklaren. Voor kwaliteit zijn dat negen variabelen die 25% kunnen verklaren en voor daadkracht negen variabelen die 29% kunnen verklaren. De ervaren besluitvaardigheid, kwaliteit en daadkracht bij RVN is voor een groot deel toe te schrijven aan de mate waarin een medewerker:

- + vertrouwen ervaart van de manager/senior als het gaat om de snelheid van diens besluitvorming;
- + zelfvertrouwen heeft;
- een negatieve impact ervaart van de werkdruk op de besluitvorming;
- een negatieve impact ervaart van wijzigingen in politieke koers op de besluitvorming;
- + werkdruk ervaart;
- persoonlijke opvattingen laat meespelen bij de besluitvorming;
- diens persoonlijke opvattingen in lijn vindt met de politieke en IND-koers; en
- vertrouwen ervaart van de manager/senior als het gaat om de kwaliteit van diens besluitvorming.

Bijlage 5 Internationale vergelijkende analyse over herstel verzuim

Tot slot is aan de hand van een EMN-adhocverzoek informatie opgehaald over hoe in andere lidstaten wordt omgegaan met onvolledige aanvragen en het bieden van herstel verzuim. Het doel van dit informatieverzoek was het verkennen van best practices omtrent de invulling en mogelijke inkadering van de professionele ruimte van beslismedewerkers bij het bieden van extra gelegenheden om informatie aan te leveren.

In Nederland biedt de IND herstel verzuim aan wanneer een aanvrager onvolledige informatie of documenten heeft ingediend, door middel van een brief waarin een hersteltermijn wordt gegeven om dit aan te vullen. Herstel verzuim wordt geboden in nareis- en reguliere verblijfsprocedures, en wordt minimaal één keer aangeboden; de beslismedewerker kan echter naar eigen inzicht aanvullend en in principe onbeperkt extra herstelverzuimmogelijkheden bieden.

Uit de analyse van het informatieverzoek – dat in totaal door 24 EU-lidstaten en EMN-waarnemende landen inclusief Nederland – is ingevuld, blijkt dat in alle lidstaten die hebben deelgenomen vergelijkbare regelgeving geldt als in Nederland wat betreft herstel verzuim. Net als in Nederland is in andere EU-landen wettelijk vastgelegd dat bij een onvolledige aanvraag minimaal één keer de gelegenheid moet worden geboden om extra informatie aan te leveren. Vervolgens mogen beslismedewerkers naar eigen invulling en zo vaak als die dat nodig acht om extra informatie vragen.

Gezien de hoge mate van overlap in werkwijze, kan allereerst worden geconcludeerd dat Nederland in de pas loopt met de rest van de EU met de manier waarop wordt omgegaan met het bieden van herstel verzuim. Het (licht afwijkende) beleid van Slovenië biedt daarnaast een mogelijke best practice om (overtollig) herstel verzuim te verminderen. Uit het adhoc-verzoek blijkt dat Slovenië een beperkende voorwaarde stelt aan het aantal keer

dat herstel verzuim mag worden geboden. Hoewel immigratieambtenaren ook in dit land in principe zelfstandig en onbeperkt de gelegenheid mogen bieden om extra informatie aan te leveren, geldt in Slovenië de beperking dat uitstel slechts één keer mag worden verleend voor het opvragen van dezelfde informatie. Met andere woorden: als herstel verzuim wordt geboden om voor een specifiek document en de aanvrager dat vervolgens alsnog verzaakt aan te leveren, mag niet nog een kans worden geboden datzelfde document aan te leveren.

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

Januari 2026