



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Tijd voor kwaliteit

Een onderzoek naar de Algemene Asielprocedure

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Voorwoord	2
Samenvatting	3
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	8
1.3 Methode	8
1.4 Structuur van de AA.....	9
1.5 Beoordelingskader	11
Zo veel mogelijk relevante informatie verzamelen	11
Subjectiviteit vermijden.....	12
1.6 Ontwikkelingen gedurende het onderzoek.....	12
1.7 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2: Informatie verzamelen.....	14
2.1 Verzamelen relevante informatie tijdens de gehoren	14
Uitvragen van alle relevante onderwerpen	14
Vertrouwensrelatie tussen de hoormedewerker en de vreemdeling	16
Telehoren	19
2.2 Informatie verzamelen via andere informatiebronnen	19
Vindbaarheid actuele informatie	19
Tijdsdruk speelt ook bij specialistische afdelingen	19
Kennis over Unit 1F	20
2.3 Analyse en conclusie	21
Hoofdstuk 3: Beslissen	23
3.1 De professionele ruimte van de beslismedewerker	23
3.2 Kwaliteitswaarborgen	25
3.3 Analyse en conclusie	28
Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen.....	29
4.1 Analyse en conclusies.....	29
4.2 Aanbevelingen.....	31
Bijlage 1: Afkortingen	33
Bijlage 2: Methode	34

Voorwoord

Het nemen van besluiten op asielaanvragen vergt een hoge mate van professionaliteit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en zijn medewerkers. Binnen de geldende beslistermijn moet alle benodigde informatie verkregen worden van en over een persoon die in een kwetsbare en beschermingswaardige positie kan verkeren. Vervolgens moet een besluit genomen worden dat recht doet aan zowel het persoonlijke verhaal van de betrokken vreemdeling als aan de belangen van Nederland.

Om recht te doen aan de individuele kenmerken van asielaanvragen, is het essentieel dat de medewerkers van de IND over professionele ruimte beschikken. Tegelijkertijd mag de vreemdeling erop rekenen dat de asielprocedure zodanig is ingericht dat alle relevante informatie wordt betrokken en een subjectieve invulling wordt vermeden. Om een individuele beoordeling van de asielaanvraag mogelijk te maken én subjectiviteit te vermijden, worden vreemdelingen en IND-medewerkers tijdens de asielprocedure ondersteund door meerdere randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen. In het onderzoek naar de Algemene Asielprocedure is de Inspectie op dat vlak punten tegengekomen die de aandacht verdienen.

De Inspectie is zich ervan bewust dat de geconstateerde aandachtspunten niet allen volledig binnen de invloedssfeer van de IND liggen en dat de IND zijn taken moet vervullen binnen de kaders (waaronder beleidsmatige en financiële) die hem worden aangereikt. De Inspectie vraagt in dit rapport daarom ook nadrukkelijk de aandacht van de opdrachtgever en eigenaar van de IND om zorgvuldig naar de kaders te kijken. Zij dienen er respectievelijk voor te zorgen dat de IND uitvoerbare opdrachten ontvangt en daarvoor toereikend is toegerust. Alleen onder die omstandigheden kan worden verwacht dat de IND zodanig veerkrachtig en flexibel is dat zijn medewerkers ook onder de steeds wisselende omstandigheden die het asieldossier kenmerken zorgvuldige beslissingen op individuele aanvragen kunnen nemen.

Het onderzoek waarmee de Inspectie de complexe praktijk van de Algemene Asielprocedure in beeld heeft gebracht had een aantal bijzondere kenmerken. Zo is dit het eerste onderzoek waarmee de Inspectie door middel van dossieronderzoek, observaties en interviews een brede set aan informatie over de behandeling van asielaanvragen heeft verzameld. De opbrengsten van dit onderzoek gaan verder dan enkel het onderliggende inspectierapport en hebben de Inspectie de benodigde kennis en handvatten gegeven voor het verdere (reguliere) toezicht. Daarnaast hebben zich gedurende de looptijd van het onderzoek een aantal belangrijke wijzigingen voorgedaan in omstandigheden waaronder de IND de asielprocedure uit moest voeren. Hierbij doelt de Inspectie niet alleen op de corona-pandemie, die sinds het voorjaar van 2020 noodzaakte tot specifieke maatregelen. Tijdens het onderzoek is naast de IND een Taskforce actief geweest, ingesteld om met inzet van op brede schaal nieuw geworven personeel achterstanden in de behandeling van asielaanvragen binnen korte tijd weg te werken. Over de Taskforce en de daaraan verbonden risico's heeft de Inspectie eerder, op 14 december 2021, een brief gepubliceerd. Ook is gedurende het onderzoek door de IND een zogeheten AA+ geïmplementeerd en de Algemene Asielprocedure aangepast.

Kortom, het mag duidelijk zijn dat de IND in een dynamische omgeving opereert, onder steeds wisselende omstandigheden. Juist in een dergelijke situatie is het van belang dat solide randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen beschikbaar zijn. Dus ook dat er voldoende tijd beschikbaar is om kwaliteit te leveren. De Inspectie verwacht dat de IND zich met zijn opdrachtgever en eigenaar inzet om te voorkomen dat kwaliteit de vijand wordt van 'op tijd'. Want in een onderlinge strijd mag noch *tijd*, noch *kwaliteit* ten koste van de ander gaan.

H.C.D. Korvinus
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) houdt toezicht op de taakuitvoering in de migratieketen. Het behandelen van asielaanvragen, uitgevoerd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND), is een belangrijk proces binnen de migratieketen. Uit het reguliere toezicht van de Inspectie op de migratieketen was naar voren gekomen dat de behandeling van asielaanvragen onder druk stond, met daaraan verbonden risico's voor de kwaliteit van de behandeling van asielaanvragen. De druk kwam onder andere voort uit de toegenomen complexiteit van asielaanvragen, uit de instroom van nieuwe medewerkers met minder ervaring en uit de toenemende achterstanden in de behandeling van asielaanvragen (die maakten dat vreemdelingen steeds langer moesten wachten op duidelijkheid over de uitkomst van hun asielaanvraag). De Inspectie heeft deze signalen met name opgevangen ten aanzien van de zogeheten Algemene Asielprocedure (AA) en heeft om die reden het onderzoek op deze procedure toegespitst.

De Inspectie brengt met haar onderzoek in kaart hoe de IND asielaanvragen in de AA behandelt en formuleert leer- en verbeterpunten voor deze procedure. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe behandelt de IND asielaanvragen in de Algemene Asielprocedure?

Om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen heeft de Inspectie in totaal 32 gehoren met vreemdelingen door de IND geobserveerd, 100 asioldossiers onderzocht en 38 interviews gehouden met medewerkers van de IND. De Inspectie heeft ervoor gekozen om uit de gegevens de belangrijkste aandachtspunten te selecteren en het onderzoeksrapport daarop toe te spitsen.

Bevindingen

Uit het onderzoek is gebleken dat het verzamelen van zoveel mogelijk relevante informatie binnen de AA een veeleisende taak is. Een van de bronnen van informatie is daarbij het gehoor van de vreemdeling. Tijdens dat gehoor moeten IND-medewerkers verschillende taken tegelijkertijd uitvoeren, die niet altijd goed verenigbaar zijn. De hoormedewerkers staan daarbij onder tijdsdruk om het gehoor binnen een dag af te ronden. De procedurevoorschriften voor het gehoor worden grotendeels opgevolgd. Medewerkers komen echter niet altijd toe aan een gedegen voorbereiding van gehoren en kunnen niet alle onderwerpen van complexe aanvragen adequaat uitvragen. Het multitasken tijdens het gehoor compliceert hierbij een toegespitste vraagstelling. Medewerkers hebben eveneens niet altijd genoeg ruimte voor een zorgvuldige bejegening en begeleiding van de vreemdeling, wat het opbouwen van een vertrouwensrelatie in de weg staat. Daarbij komt het voor dat de vreemdeling zich in een kwetsbare positie bevindt wanneer er niet kan worden voldaan aan het aangegeven voorkeursgeslacht van de tolk en/of medewerker en de vreemdeling daartoe akkoord moet geven aan de tolk en/of medewerker die het betreft. Hierdoor ontstaat het risico dat het volledige verhaal van de vreemdeling niet in kaart kan worden gebracht.

Daarnaast onderkent de Inspectie enkele risico's ten aanzien van andere informatiebronnen. Actuele informatie over bijvoorbeeld toepasselijk beleid of herkomstlanden wordt op verschillende manieren gecommuniceerd en is hierdoor lastig vindbaar voor medewerkers. Dit heeft als risico dat hoor- en beslismedewerkers niet altijd over alle actuele informatie beschikken bij de behandeling van asielaanvragen. Bij de informatieverzoeken aan specialistische (sub-)afdelingen, zoals Team Onderzoek en Expertise Land en Taal en het Regionaal Informatie Centrum, speelt de tijdsdruk ook een rol. Hierdoor hebben deze specialistische (sub-)afdelingen niet altijd voldoende tijd om optimale informatie te leveren. Soms kiezen medewerkers er voor om zaken zelf uit te zoeken

zonder daarbij de experts te betrekken. Ten aanzien van Unit 1F¹, de afdeling die toetst of vreemdelingen op grond van oorlogsmisdaden of andere ernstige misdaden uitgesloten moeten worden van bescherming, geven verschillende hoor- en beslismedewerkers aan te twifelen aan de effectiviteit van deze afdeling. Hierin ziet de Inspectie een risico voor het draagvlak bij hoor- en beslismedewerkers voor de werkwijze met betrekking tot 1F signalen.

De norm is dat een beslismedewerker een subjectieve beslissing dient te vermijden. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het besluit ligt echter voor een groot deel bij de individuele beslismedewerker, die meerdere delen van het beslisproces zelfstandig kan invullen. Zo zijn de geloofwaardigheidsbeoordeling, de keuze of nader onderzoek nodig is en de keuze of een vreemdeling het voordeel van de twijfel gegeven wordt aan de beslismedewerker. Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers in de praktijk verschillend omgaan met deze keuzes en afwegingen.

Die verschillen zijn in beginsel niet problematisch, mits voldoende kwaliteitswaarborgen aanwezig zijn. Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende kwaliteitswaarborgen zijn die goed werken, zoals de inzet van lhbti- en bekeringscoördinatoren, van de seniorendesk en de kwaliteitsmetingen (achteraf). Andere kwaliteitswaarborgen, zoals het collegiale overleg en de collegiale toets, zijn echter vrijblijvend. Ook zijn steekproefsgewijze kwaliteitsmetingen tijdens het onderzoek van de Inspectie tijdelijk stopgezet. Het tekortschieten van deze kwaliteitswaarborgen bemoeilijkt het vermijden van een subjectieve invulling door beslismedewerkers. Dit geldt met name wanneer het nader gehoor, het voornemen en de beschikking, in overeenstemming met het uitgangspunt van de IND, door dezelfde medewerker worden uitgevoerd. Het thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen heeft het voor de medewerker moeilijker gemaakt feedback te vragen en andere perspectieven op de te nemen beslissing te verkrijgen.

Het is belangrijk bovenstaande bevindingen in de bredere context van de AA te plaatsen. Tijdens het onderzoek is de inflexibele structuur van de AA met regelmaat als aandachtspunt naar voren gekomen. De AA had ten tijde van het onderzoek een vaste structuur van acht werkdagen. In deze acht dagen diende het gehele proces doorlopen te worden en diende de asielaanvraag te worden afgerond met een besluit. Deze structuur biedt weinig ruimte om waar nodig extra aandacht te besteden aan een gehoor, de kennis van specialistische (sub-)afdelingen te betrekken of collega's te benaderen voor overleg. In die gevallen zou een zaak al snel niet meer binnen acht dagen kunnen worden afgehandeld en daarom naar de Verlengde Asielprocedure (VA) worden gezonden. Medewerkers proberen dat te vermijden zodat vreemdelingen – die soms al meerdere jaren op een beslissing wachten – niet nog langer moeten wachten. In de huidige praktijk met aanzienlijke werkvoorraden en achterstanden betekent zending naar de VA namelijk al gauw een aanvullende wachttijd van weken tot maanden. Er zijn meerdere medewerkers die daarom overwerken en doorwerken tijdens pauzes om er voor te zorgen dat alles op tijd klaar is. Op 25 juni 2021 – na afloop van de onderzoeksfase van de Inspectie – zijn wijzigingen in de AA doorgevoerd. Het is onder meer mogelijk geworden om de AA vooraf te verlengen voor complexe of bewerkelijke zaken of zaken met bijzondere procedurele waarborgen. Deze wijziging beoogt tegemoet te komen aan het gebrek aan flexibiliteit dat bestond binnen de achtdaagse AA. De resultaten van dit onderzoek zijn weliswaar gebaseerd op bevindingen voorafgaand aan de wijziging van de AA, maar naar het oordeel van de Inspectie desalniettemin van belang om bij een komende evaluatie van de nieuwe procedure te betrekken.

De Inspectie hecht er grote waarde aan om de resultaten uit het onderzoek en de verbeterpunten die daaruit voortkomen in breed perspectief te bezien en niet uitsluitend te relateren aan de inzet van de IND-medewerkers. Zij voeren werk uit waarvoor specialistische kennis nodig is, zowel bij het verzamelen van informatie als het beslissen, maar ook professionele ruimte om die specialistische kennis toe te kunnen passen. Asielaanvragen kunnen divers van aard zijn en de

¹ De term '1F' verwijst naar artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Dat duidt op uitsluiting door oorlogsmisdaden, misdaden tegen de vrede of misdaden tegen de menselijkheid, andere ernstige misdaden zoals moord, verkrachting en drugshandel, en handelingen in strijd met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

behandeling daarvan is daarmee niet altijd te vatten in vaste protocollen of een standaard aanpak. Een medewerker moet voldoende tijd krijgen om alle relevante informatie te kunnen verzamelen en om kwaliteitswaarborgen te kunnen toepassen waarmee een subjectieve invulling van de besluitvorming kan worden voorkomen.

Uit dit onderzoek blijkt dat in de uitvoeringspraktijk belangrijke randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen hiervoor tekortschoten. Daarmee wordt het risico op een subjectief besluit, dan wel op besluitvorming op basis van onvolledige informatie, onvoldoende beperkt. In aanvulling op hetgeen aan het begin van de vorige alinea is gesteld merkt de Inspectie op dat de daadwerkelijke beschikbaarheid van toereikende randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen niet slechts de verantwoordelijkheid van de IND als opdrachtnemer² is. Mede gezien de inrichting van het geldende sturingsmodel van het ministerie van Justitie en Veiligheid komt aan de secretaris-generaal Justitie en Veiligheid (hierna: SG), als eigenaar van de IND³, een verantwoordelijkheid toe in het waarborgen van een passende toerusting van de IND en het bewaken dat aanpassingen in de opdrachten aan de IND (al dan niet via uitvoeringstoetsen) gepaard gaan met een passende aanpassing van de toerusting. Daarnaast mag van de directeur-generaal Migratie (hierna: DG Migratie), als opdrachtgever van de IND, worden verwacht dat voor de IND duidelijke en uitvoerbare beleidskaders beschikbaar zijn en dat wijzigingen in die kaders ook aan de vereiste duidelijkheid en uitvoerbaarheid voldoen.

Op basis van de bevindingen komt de Inspectie tot de volgende eindconclusie.

Eindconclusie

In de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de AA schieten belangrijke randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen tekort. De kwaliteit van de asielbeslissing is hierdoor in te grote mate afhankelijk van de inzet en kwaliteiten van de individuele hoor- en beslismedewerkers. Dit vergroot het risico op subjectieve besluitvorming, dan wel besluitvorming die op onvolledige informatie is gebaseerd, ondanks dat de inzet van medewerkers groot is.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies uit het onderzoek doet de Inspectie de volgende aanbevelingen aan de SG, als eigenaar van de IND, aan de DG Migratie als beleidsverantwoordelijke DG en opdrachtgever van de IND en aan de IND zelf, als uitvoeringsorganisatie/opdrachtnemer.

De Inspectie beveelt aan:

Aan de secretaris-generaal Justitie en Veiligheid, als eigenaar van de IND:

- Waarborg de beschikbaarheid van voldoende capaciteit en (financiële) middelen om asielaanvragen te behandelen. Bewaak daarbij specifiek dat de voor de IND beschikbare randvoorwaarden, waaronder de beschikbare tijd voor behandeling van asielaanvragen, toereikend zijn om de vereiste informatieverzameling en het toepassen van kwaliteitswaarborgen mogelijk te maken.
- Herijk waar nodig en in samenspraak met de IND en de directeur-generaal Migratie, de geldende kostprijzen voor de uitvoering van het asielbeslisproces door de IND.
- Bewaak de daadwerkelijke uitvoering en doorwerking van uitvoeringstoetsen bij het beschikbaar komen van nieuwe of aangepaste beleidskaders voor het asielbeslisproces.

² De begrippen uitvoeringsorganisatie/opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar zijn ontleend aan het sturingsmodel Justitie en Veiligheid, als bedoeld in het Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid, artikel 18a.

³ Conform Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid, artikel 3.

De Inspectie beveelt aan (vervolg):

Aan de directeur-generaal Migratie, als beleidsverantwoordelijk DG en opdrachtgever in het asielbeslisproces:

- Ondersteun de IND bij de dialoog met de hoor- en beslismedewerkers over de vraag wanneer de situatie wordt bereikt dat zoveel mogelijk relevante informatie omtrent de asielaanvrager is verzameld, zodanig dat een beslismedewerker in staat is om tot een gefundeerd oordeel over de asielaanvraag te komen.
- Waarborg dat de (beleidsmatige) inrichting van de asielprocedure het verzamelen van zoveel mogelijk relevante informatie en het toepassen van kwaliteitswaarborgen in het asielbeslisproces ondersteunt.
- Verifieer bij het opstellen van nieuwe of aangepaste beleidskaders voor het asielbeslisproces dat de IND als uitvoerder over voldoende handelingsperspectief beschikt om tot een gefundeerd oordeel over de asielaanvraag te komen, onder meer door actieve deelname aan uitvoeringstoetsen.

Aan de IND, als uitvoerder van het asielbeslisproces:

- Voer met de medewerkers continue de dialoog over de vraag wanneer de situatie wordt bereikt dat zoveel mogelijk relevante informatie omtrent de asielaanvrager is verzameld, zodanig dat een beslismedewerker in staat is om tot een gefundeerd oordeel over de asielaanvraag te komen.
- Voorkom dat het multitasken tijdens het uitvoeren van asielgehoren ten koste gaat van de vraagstelling en van de bejegening en begeleiding van de vreemdeling.
- Voorkom dat de vreemdeling bij de aanvang van een nader gehoor tegenover een hoormedewerker en/of tolk die niet het geslacht heeft van zijn/haar voorkeur moet aangeven of hij/zij akkoord gaat met deze situatie.
- Verbeter voor hoor- en beslismedewerkers de vindbaarheid van veranderlijke informatie die voor het horen van de vreemdeling en het nemen van een beslissing op een asielaanvraag relevant is.
- Waarborg dat het voor hoor- en beslismedewerkers duidelijk is bij welke informatieverzoeken het TOELT en het RIC geraadpleegd moeten worden. Richt de procedure zodanig in dat dergelijke verzoeken bij eerst mogelijke gelegenheid worden uitgezet.
- Verbeter de kennis van hoor- en beslismedewerkers van de rol en mogelijkheden van Unit 1F.
- Stimuleer dat medewerkers elkaar benaderen voor collegiaal overleg dan wel collegiale toetsing, bevorder daarbij variatie bij de keuze voor een collega, en waarborg dat medewerkers voldoende tijd hebben om hieraan te voldoen.
- Zet extra kwaliteitswaarborgen in om een subjectieve invulling te vermijden in gevallen waarin het nader gehoor, het voornemen en de beschikking door dezelfde medewerker worden gedaan. Doe dit eveneens in de situatie waarin, bij inwilliging van de aanvraag, het nader gehoor en de beschikking door dezelfde medewerker worden gedaan.
- Laat kwaliteitsmetingen onder alle omstandigheden, ook in situaties van grote werkvoorraden en achterstanden, ononderbroken doorgang vinden.
- Optimaliseer in samenspraak met de hoor- en beslismedewerkers de systematiek van toedeling van zaken aan resp. de AA, de AA+ en de VA, afhankelijk van de complexiteit de aanvraag.
- Haal periodiek bij medewerkers op of er met de AA/AA+ voldoende tijd is om zoveel mogelijk relevante informatie te verzamelen en kwaliteitswaarborgen toe te passen.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) houdt toezicht op de taakuitvoering in de migratieketen. Het behandelen van asielaanvragen, uitgevoerd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND), is een belangrijk proces binnen de migratieketen. Uit het reguliere toezicht⁴ van de Inspectie op de migratieketen was naar voren gekomen dat de behandeling van asielaanvragen onder druk stond met daaraan verbonden risico's voor de kwaliteit van de behandeling van asielaanvragen. De druk kwam onder andere voort uit de toegenomen complexiteit van asielaanvragen, uit de instroom van nieuwe medewerkers met minder ervaring en uit de toenemende achterstanden in de behandeling van asielaanvragen (die leidden tot lange doorlooptijden bij de behandeling van die aanvragen).

De drie genoemde ontwikkelingen hangen sterk met elkaar samen en versterken elkaar. Zo vergen complexere asielaanvragen meer ervaring en andersoortige kennis van medewerkers, terwijl er veel nieuwe medewerkers met minder ervaring waren aangenomen om de achterstanden in de asielprocedure weg te kunnen werken. Naast dat lange wachttijden in de asielprocedure vanuit burgerperspectief onwenselijk zijn, kunnen de lange wachttijden er ook voor zorgen dat de asielaanvragen complexer worden. In de wachttijd kunnen zich nieuwe omstandigheden voordoen die van invloed zijn op de asielaanvraag, zoals medische ontwikkelingen. De afhandeling van complexe aanvragen vergt logischerwijs ook meer tijd dan 'eenvoudige' gevallen, wat druk zet op de IND en mogelijk daarmee op de medewerkers die tot taak hebben aanvragen binnen de vastgestelde termijn te behandelen. Ook moeten de nieuwe medewerkers begeleid worden door meer ervaren medewerkers. De meer ervaren medewerkers kunnen hierdoor minder ingezet worden voor de behandeling van asielaanvragen, wat weer zorgt voor langere doorlooptijden. Dit alles bij elkaar was voor de Inspectie aanleiding om een onderzoek in te stellen naar de behandeling van asielaanvragen.

De IND behandelt asielaanvragen via verschillende 'sporen' en procedures.⁵ De meest complexe zaken worden over het algemeen behandeld in spoor 4. Dit spoor kent ook de langste wachttijd voordat aanvragen in behandeling worden genomen.⁶ Spoor 4 bestaat uit de Algemene Asielprocedure (AA) en de Verlengde Asielprocedure (VA). Wanneer de IND niet binnen de gestelde termijn van de AA kan beslissen op de asielaanvraag kan de zaak naar de VA worden gezonden, waar de IND vanaf het moment van indiening van de aanvraag zes maanden de tijd heeft om tot een beslissing te komen.⁷

De Inspectie heeft met name ten aanzien van de AA signalen opgevangen over complexe aanvragen, minder ervaren medewerkers en lange wachttijden. De Inspectie heeft om die reden het onderzoek toegespitst op de AA.

⁴ Zie het Meerjarenperspectief 2021-2024 van de Inspectie voor meer over het reguliere toezicht: <https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2021/02/11/inspectie-jenv-publiceert-meerjarenperspectief-2021-2024>

⁵ Er bestaan vijf sporen. Spoor 1: asielverzoeken waarbij een andere lidstaat van de EU verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag (Dublin-verordening). Spoor 2: asielverzoeken waarbij de vreemdeling al bescherming in een andere lidstaat heeft gevonden of de vreemdeling uit een veilig land komt. Spoor 3: evident kansrijke asielverzoeken (dit spoor is nooit in werking getreden). Spoor 4: de AA en de VA. Spoor 5: asielverzoeken waarbij er sprake is van een mogelijke inwilliging, maar waarvoor aanvullend onderzoek nodig is naar nationaliteit/identiteit (dit spoor is nooit in werking getreden). Zie voor meer over de sporen: [Wat is het sporenbeleid? | Leg mij nou eens uit... | VreemdelingenVisie](#).

⁶ Op 31 januari 2020 waren er ongeveer 8.900 individuele zaken in spoor 4 waarin de wettelijke termijn was overschreden.

⁷ Zie voor meer over de VA: [Verlengde asielprocedure \(VA\) \(ind.nl\)](#)

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De Inspectie brengt met haar onderzoek in kaart hoe de IND asielaanvragen in de AA behandelt en formuleert leer- en verbeterpunten voor deze procedure.

Het bovenstaande leidt tot de volgende centrale vraag van het onderzoek:

Hoe behandelt de IND asielaanvragen in de Algemene Asielprocedure?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden heeft de Inspectie allereerst geanalyseerd vanuit welke kaders (wet- en regelgeving, beleid en werkinstructies) de IND asielaanvragen in de AA moet behandelen. Waar relevant wordt hiernaar verwezen in de hoofdstukken 2 en 3.

De centrale vraag is vervolgens uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- 1) Hoe wordt de relevante informatie voor de asielaanvraag verzameld en hoe worden vreemdelingen bij het verstrekken van informatie begeleid?
- 2) Op welke wijze wordt de verzamelde informatie beoordeeld en hoe komt het asielbesluit tot stand? Op welke wijze gaan IND-medewerkers om met de vrije ruimte die ze hebben bij het beslissen op asielaanvragen in de AA?
- 3) Welke leer- en verbeterpunten zijn te benoemen in de wijze waarop de IND asielaanvragen in de AA behandelt?

Deze onderzoeksvragen dienen als hulpmiddel om tot een antwoord op de centrale vraag te komen. Antwoorden op de onderzoeksvragen zijn daarom niet expliciet in dit rapport opgenomen, maar als onderdeel van de bevindingen en conclusies in dit rapport.

1.3 Methode

Om tot een antwoord te komen op de onderzoeksvragen zijn methoden gekozen die inzicht geven in verschillende aspecten van de werkzaamheden binnen de AA. Dit om een breed beeld te vormen van het werk dat de medewerkers uitvoeren en wat daar bij komt kijken.

Een belangrijk onderdeel van de AA zijn de gehoren. Hierbij stellen medewerkers vragen aan de vreemdeling om duidelijkheid te krijgen over de identiteit, nationaliteit en reisroute (eerste gehoor) en de reden waarom asiel wordt aangevraagd (nader gehoor). In sommige gevallen worden het eerste en nader gehoor bij elkaar gevoegd in een zogeheten combinatiegehoor. De Inspectie heeft met toestemming van de betrokken vreemdelingen in totaal 32 gehoren geobserveerd, waarvan 10 eerste gehoren, 17 nader gehoren en 5 combinatiegehoren. Vanwege coronamaatregelen hebben alle observaties door de Inspectie digitaal plaatsgevonden. In 18 van de 32 observaties werd op deze digitale wijze een telegemoor geobserveerd, waarbij niet alleen de Inspectiemedewerkers maar ook de hoornedewerker, tolk en vreemdeling via een beveiligde videoverbinding deelnamen. Bij deze observaties heeft de Inspectie gebruik gemaakt van een gestructureerde observatielijst met vaste onderwerpen en aandachtspunten. Hierbij kan gedacht worden aan de wijze waarop de vreemdeling werd geïnformeerd over het proces, de wijze van bejegening van de vreemdeling, de besproken onderwerpen en de eventuele aanwezigheid van hulpverleners bij het gehoor, zoals rechtshulpverleners, medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland of – bij minderjarige vreemdelingen – de voogdijinstelling Nidos.

Gedurende de AA wordt de voor het besluit relevante informatie verzameld in een dossier. Op basis van dit dossier wordt uiteindelijk het besluit genomen of de aanvrager wel of geen

verblijfsvergunning krijgt. De Inspectie heeft in dit onderzoek 100 door de Inspectie geselecteerde dossiers onderzocht van asielaanvragen waarop in 2019 is beslist. Hierbij is gebruik gemaakt van een gestructureerde vragenlijst waarmee is gekeken hoe vaste onderdelen van het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de asielaanvraag zijn vastgelegd. De aspecten die zijn gezien betroffen de verslagen van gehoren, de minuut⁸, het overleg tussen collega's, het onderzoek aanvullend op de gehoren (zie paragraaf 2.2 voor meer informatie), in het geval van een afwijzing het voornemen en de zienswijze, en het besluit.

Daarnaast heeft de Inspectie 38 interviews gehouden met medewerkers van de IND. In totaal zijn 28 interviews gehouden met hoor- en beslismedewerkers en 10 interviews met personen die een andere functie binnen de AA hadden. Hierbij valt te denken aan taal- en landenexperts, planners, tolkencoördinatoren en kwaliteitscontroleurs. Bij de interviews met de hoor- en beslismedewerkers is onder andere gebruik gemaakt van fictieve of geanonimiseerde casussen. De inrichting van deze casussen is gebaseerd op de bevindingen uit het dossieronderzoek. Deze medewerkers werden gevraagd aan te geven hoe zij in dergelijke casussen zouden handelen.

Tijdens dit onderzoek is een grote hoeveelheid data verzameld. De Inspectie heeft ervoor gekozen om uit de data de belangrijkste aandachtspunten te selecteren en het onderzoeksrapport daarop toe te spitsen.

Zie voor een volledig overzicht van de gebruikte methoden in dit onderzoek bijlage 2.

1.4 Structuur van de AA

De AA had ten tijde van de uitvoeringsfase van het onderzoek (juni 2020 tot juni 2021) een vaste structuur van acht werkdagen. In deze acht dagen diende het gehele proces doorlopen te worden en diende de asielaanvraag te worden afgerond met een besluit.⁹ Sinds 25 juni 2021 is de AA teruggebracht naar zes werkdagen en is de AA+ van negen werkdagen geïntroduceerd voor complexe of bewerkelijke zaken of zaken met bijzondere procedurele waarborgen (zie voor meer hierover paragraaf 1.6).¹⁰ In deze paragraaf gaat de Inspectie verder in op de stappen van de AA zoals die bestond ten tijde van de onderzoeksperiode.

Eerste gehoor

Op dag één van de AA vindt het eerste gehoor plaats. In het eerste gehoor richt de medewerker zich op de nationaliteit, identiteit, reisroute en eventuele veiligheidsrisico's.¹¹ Wanneer deze onderwerpen al zijn uitgevraagd bij het aanmeldgehoor¹², zal de medewerker alleen de informatie verifiëren in een zogeheten verificatiegehoor.

Correcties en aanvullingen op het eerste gehoor

De medewerker maakt een verslag van het eerste gehoor. Dit verslag wordt op de tweede dag van de AA besproken tussen de vreemdeling en diens rechtshulpverlener. Hen wordt gevraagd eventuele onjuistheden te corrigeren of relevante informatie aan te vullen. Dit zal tijdens het nader gehoor worden besproken met de IND-medewerker.

⁸ Een intern document waarin alle medewerkers die aan een zaak werken verslagleggen van de handelingen die zij in dat dossier hebben verricht en waarin de juridische keuzes onderbouwd worden.

⁹ In geval het niet mogelijk blijkt om de aanvraag binnen die structuur te behandelen, gaat de zaak door naar de VA.

¹⁰ Zie voor meer: [Tekst infographic asielprocedure NL | IND](#)

¹¹ WI2018/15: Uit artikel 3.112 Vb en artikel 3.44 VV volgt dat de vreemdeling tijdens de AA een eerste gehoor moet krijgen gericht op de identiteit, nationaliteit en reisroute. Dit is een verplichte stap in de AA. Wanneer er echter een uitgebreid aanmeldgehoor heeft plaatsgevonden, bestaat het eerste gehoor alleen nog uit een verificatie van het aanmeldgehoor.

¹² Een aanmeldgehoor is een gesprek met een IND-medewerker, waarin het onder meer gaat over de identiteit van de vreemdeling, de reden van de asielaanvraag, het werkzame verleden en familie. Na enige rust- en voorbereidingstijd begint de asielprocedure. Zie voor meer: [WI 2021/8 Aanmeldgehoren](#).

Nader gehoor

Op de derde dag van de AA vindt het nader gehoor plaats. Hierin staan de asielmotieven centraal. De medewerker zal tijdens dit gehoor vragen stellen over waarom de vreemdeling asiel aanvraagt en de onderbouwing van dit asielrelaas proberen duidelijk te krijgen.

Correcties en aanvullingen op het nader gehoor

De medewerker maakt ook van het nader gehoor een verslag. Dit wordt op de vierde dag van de AA besproken tussen de vreemdeling en diens rechtshulpverlener. Net zoals bij het eerste gehoor wordt hen gevraagd eventuele onjuistheden te corrigeren of relevante informatie aan te vullen.

Besluitvorming deel 1

Wanneer de correcties en aanvullingen zijn ontvangen, neemt een beslismedewerker op de vijfde dag een beslissing. Bij het beoordelen van de informatie stelt de beslismedewerker eerst de zogenaamde 'relevante elementen' vast.¹³ Vervolgens beoordeelt hij/zij de geloofwaardigheid van deze elementen aan de hand van interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren.¹⁴ De geloofwaardig geachte elementen worden vervolgens beoordeeld op aannemelijkheid van de vermoedens van de vreemdeling over wat hem/haar bij terugkeer zal overkomen en de zwaarwegendheid van de aannemelijke risico's. Vervolgens zijn verschillende scenario's mogelijk. Bij een positieve beschikking wordt het asielverzoek ingewilligd en krijgt de betreffende vreemdeling een tijdelijke verblijfsvergunning. Wanneer de IND het verzoek wil afwijzen wordt een zogeheten voornemen tot afwijzing geschreven. Een andere mogelijkheid is dat er nog niet voldoende informatie dan wel tijd beschikbaar is om tot een gedegen besluit te komen. In die gevallen zal de aanvraag naar de VA worden gezonden zodat meer informatie verzameld kan worden.

Zienswijze

Bij een voornemen tot afwijzing kan de vreemdeling via de rechtshulpverlener een zienswijze indienen waarin wordt beargumenteerd dat de afwijzing onterecht is. Hiervoor bestaat de gelegenheid op de zesde dag van de AA.

Besluitvorming deel 2

Wanneer er sprake is van een voornemen tot afwijzing, neemt (dezelfde of een andere) beslismedewerker na het ontvangen van de zienswijze op de zevende dag van de AA alle informatie nogmaals bijeen en beslist op de asielaanvraag.

Uitreiking besluit

Op de achtste dag van de AA wordt het afwijzende besluit uitgereikt. In dit besluit staat de termijn opgenomen waarbinnen de vreemdeling eventueel in beroep kan gaan bij de bestuursrechter van de rechtbank.

Bovenstaande stappen staan op de volgende pagina in tabel a samengevat.

¹³ WI2014/10: Een relevant element is een feit of omstandigheid dat raakt aan tenminste één onderwerp of verhaallijn en die in verband staat met vluchtelingschap dan wel artikel 3 EVRM.

¹⁴ WI2014/10: Bij de interne geloofwaardigheid gaat het om alles wat de vreemdeling zelf heeft aangedragen. Interne geloofwaardigheidsindicatoren zijn de mate waarin de verklaringen gedetailleerd en specifiek zijn en intern consistent. Bij de externe geloofwaardigheid gaat het om alles wat te toetsen is aan de hand van andere bronnen dan de vreemdeling zelf. De externe geloofwaardigheidsindicatoren zijn consistentie met verklaringen van andere getuigen en consistentie met beschikbare informatie.

Tabel a: stappen van de AA samengevat

Dag	Acties	Actor
1	Eerste gehoor (voor het vaststellen van identiteit, nationaliteit en reisroute)	IND
2	Correcties en aanvullingen op het eerste gehoor Vorbereiding op het nader gehoor	Rechtshulpverlener
3	Nader gehoor (voor het vaststellen van de asielmotieven)	IND
4	Correcties en aanvullingen op het nader gehoor	Rechtshulpverlener
5	Besluitvorming. Dit kan inhouden: <ul style="list-style-type: none"> – Inwilliging; de behandeling kan dan worden beëindigd; – Voornemen tot afwijzing; de rechtshulpverlener kan hierop reageren met een zienswijze; – Zending naar de VA 	IND
6	Zienswijze	Rechtshulpverlener
7	Besluitvorming. Dit kan inhouden: <ul style="list-style-type: none"> – Inwilliging; – Afwijzing; – Zending naar de VA. 	IND
8	Uitreiken van het besluit	IND

1.5 Beoordelingskader

Ondanks dat de AA uit verschillende stappen bestaat, kan de procedure opgedeeld worden in twee hoofdonderdelen: het verzamelen van informatie en het nemen van de beslissing. Voor beide aspecten bestaan verschillende werkinstructies waarin, soms tot in detail, wordt uitgelegd wat een medewerker moet doen. De Inspectie kijkt in dit onderzoek niet of deze werkinstructies tot op de letter worden gevolgd door de medewerkers. In plaats daarvan richt de Inspectie zich op de overkoepelende norm waartoe de instructies dienen, namelijk beslissen op basis van alle relevante informatie en hierbij een subjectieve invulling vermijden. In de hoofdstukken waarin de bevindingen worden besproken zal wanneer relevant wel verwezen worden naar specifieke onderdelen van werkinstructies.

Zo veel mogelijk relevante informatie verzamelen

Uit artikel 16 van richtlijn 2013/32/EU (de Procedurerichtlijn)¹⁵ vloeit voort dat de IND er tijdens een gehoor voor moet zorgen dat de vreemdeling voldoende in de gelegenheid wordt gesteld om zo volledig mogelijk de tot staving van het verzoek noodzakelijke elementen aan te voeren. Dit houdt onder meer in dat hij of zij in de gelegenheid wordt gesteld om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen en/of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn verklaringen. Ook uit artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht vloeit voort dat de IND bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Dit brengt mee dat in de onderzoeksfase alle relevante informatie wordt verzameld. Voor het nader gehoor is deze norm verder uitgewerkt in werkinstructie WI 2018/02 Nader Gehoor, thans WI2021/13 Nader Gehoor. Hierin staat opgenomen dat medewerkers zoveel mogelijk relevante informatie dienen te verzamelen:

“Van belang is dat zoveel mogelijk relevante informatie over het asielrelaas wordt verkregen zodat degene die de beslissing neemt aan de hand van het asielrelaas een

¹⁵ Zie Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (europa.eu).

gefundeerd oordeel kan vellen over de geloofwaardigheid van de verklaringen en de zwaarwegendheid van de geloofwaardig geachte problemen.”

In dit onderzoek richt de Inspectie zich daarom op hoe en welke informatie medewerkers verzamelen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de IND niet verder heeft gedefinieerd of uitgewerkt wat “zoveel mogelijk” betekent.

Subjectiviteit vermijden

De beslismedewerker dient vervolgens op basis van de verzamelde informatie een beslissing te nemen op de asielaanvraag. Deze beslissing moet individueel, objectief en onpartijdig worden genomen. Deze verplichting volgt uit artikel 10, sub a, van de EU Procedurerichtlijn. Een uitwerking van deze verplichting is te vinden in de werkinstructie WI2014/10 Inhoudelijke beoordeling (asiel):

“Dat betekent onder andere dat gebruik gemaakt moet worden van objectieerbare bronnen en kenbaar gemotiveerd moet worden, waarbij inzicht gegeven wordt in de weging. Ook moet rekening worden gehouden met de persoon van de vreemdeling en diens achtergrond. Culturele en taalkundige verschillen, de (mentale, fysieke, intellectuele etc.) toestand van de vreemdeling en de (mentale, fysieke, professionele etc.) toestand van de beslisser spelen allemaal een rol tijdens het proces van besluitvorming. De beoordelend ambtenaar dient een subjectieve invulling te vermijden en erop bedacht te zijn dat er nu eenmaal bijna nooit zekerheid zal zijn over de juistheid van de verklaringen van de asielzoeker. Dat laatste is ook niet nodig, omdat de vreemdeling niet hoeft te bewijzen wat hem overkomen is maar zijn vrees voor vervolging of behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM aannemelijk moet maken.”

In dit onderzoek richt de Inspectie zich daarom op hoe beslissingen tot stand komen en hoe subjectiviteit hierbij wordt vermeden. De Inspectie doet hierbij geen uitspraken over de inhoudelijke juistheid van individuele asielbeslissingen.

1.6 Ontwikkelingen gedurende het onderzoek

Gedurende de uitvoeringsfase van het onderzoek (juni 2020 tot juni 2021) was sprake van buitengewone omstandigheden bij de uitvoering van de AA. In april 2020 is een Taskforce ingesteld om de ontstane achterstanden in de behandeling van asielzaken op te lossen. Hiervoor is op grote schaal nieuw tijdelijk personeel geworven. De Taskforce had de opdracht om alle zaken van vóór 1 april 2020 (ruim 15.000) af te ronden voor het eind van dat jaar, terwijl de staande IND-organisatie de nieuw binnenkomende zaken bleef behandelen. Dit maakte verschillende bijzondere maatregelen noodzakelijk en zette de uitvoering verder onder druk.

Daarnaast bestond tijdens het onderzoek de noodzaak voor de IND om het werk aan te passen aan de coronamaatregelen. Hierdoor zijn gehoren op afstand afgenomen via een videoverbinding (telehoren) en hebben medewerkers meer vanuit huis gewerkt. Het afhandelen van de taskforcedossiers en de coronamaatregelen hadden tijdens het onderzoek, maar ook daarna, impact op het werk van de IND. Gedurende deze tijd zag het werk van veel van de medewerkers er daardoor anders uit dan voorheen.

Dat sprake was van bijzondere omstandigheden in de AA heeft het onderzoek van de Inspectie tot op zekere hoogte gecompliceerd. De Inspectie heeft bij de dataverzameling en analyse waar mogelijk rekening gehouden met de gevolgen van de Taskforce en de coronamaatregelen. Het is echter niet uit te sluiten dat de Taskforce en de coronamaatregelen invloed hebben gehad op de onderzoeksresultaten, in die zin dat geconstateerde risico's door de genoemde bijzondere omstandigheden zijn versterkt. De Inspectie is echter van oordeel dat de geconstateerde risico's niet enkel door deze omstandigheden zijn ontstaan. Daarbij valt niet uit te sluiten dat de bijzondere maatregelen die in het kader van de Taskforce dan wel vanwege de coronapandemie zijn ontwikkeld een structureel onderdeel van de asielprocedure gaan vormen.

Naast deze bijzondere Taskforce- en corona-omstandigheden gedurende het onderzoek geldt dat na afloop van de onderzoeksfase, in juni 2021, de structuur van de AA is aangepast. Vanaf 25 juni 2021 is het aanmeldgehoor samengevoegd met het eerste gehoor. Ook is de voorbereiding op het nader gehoor door de rechtshulpverlener verplaatst naar de rust- en voorbereidingstijd voorafgaand aan de start van de AA. Hierdoor duurt de AA niet meer acht maar zes werkdagen. Daarnaast is de mogelijkheid ontstaan om de AA vooraf te verlengen voor complexe of bewerkelijke zaken of zaken met bijzondere procedurele waarborgen, de zogeheten AA+. In de AA+ van negen dagen is een dag extra voor het nader gehoor, de nabespreking met de rechtshulpverlener, het voornemen en de zienswijze.¹⁶ Alle data voor dit inspectieonderzoek is vóór 25 juni verzameld. De in dit rapport gepresenteerde bevindingen zijn evenwel van belang om mee te nemen bij een verdere invulling en evaluatie van de huidige AA/AA+.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaat de Inspectie dieper in op het verzamelen van informatie tijdens de AA. In hoofdstuk 3 wordt verdere aandacht besteed aan het beslissen binnen de AA. In hoofdstuk 4 zullen alle informatie en bevindingen bij elkaar worden gebracht voor de conclusies en de aanbevelingen die daaruit voortvloeien.

¹⁶ Zie: [Samenvoegen aanmeldgehoor en eerste gehoor en invoering flexibele AA | Immigratie- en Naturalisatiedienst \(IND\)](#)

Hoofdstuk 2: Informatie verzamelen

In dit onderzoek is gekeken naar de manieren waarop relevante informatie voor besluitvorming op de asielaanvraag wordt verzameld en de wijze waarop de vreemdeling bij het verstrekken van relevante informatie wordt begeleid. Het verzamelen van informatie gebeurt door het horen van de vreemdeling, door gebruik te maken van de expertise van specialistische (sub-)afdelingen zoals Bureau Documenten, het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (hierna: TOELT), het Regionaal Informatie Centrum (hierna: RIC), Unit 1F¹⁷ en Bureau Nationale Veiligheid¹⁸, en door andere informatiebronnen te raadplegen.¹⁹ Het eerste deel van dit hoofdstuk gaat in op de bevindingen over het informatie verzamelen tijdens de gehoren en het tweede deel bespreekt de bevindingen ten aanzien van andere informatiebronnen.

2.1 Verzamelen relevante informatie tijdens de gehoren

Tijdens het eerste en nader gehoor moet de hoornedewerker zoveel mogelijk relevante informatie over de nationaliteit, identiteit, reisroute en het asielrelaas van de vreemdeling verzamelen zodat een beslismedewerker in staat is om tot een gefundeerd oordeel te komen over de asielaanvraag.²⁰ De vreemdeling wordt hierbij in de gelegenheid gesteld om "zo volledig mogelijk de tot staving van zijn aanvraag noodzakelijke elementen aan te voeren".²¹ De vreemdeling moet dus de ruimte krijgen om zijn/haar volledige verhaal te delen.

Het informatie verzamelen via het gehoor vindt plaats onder veeleisende omstandigheden voor hoornedewerkers. Het gehoor wordt uitgevoerd door één hoornedewerker en deze moet daarbij verschillende taken tegelijkertijd uitvoeren, die niet altijd goed verenigbaar zijn, te weten: contact maken met de vreemdeling en in de gaten houden of het goed gaat met hem/haar, de juiste vragen stellen, het antwoord van de vreemdeling wegeen en aan de hand daarvan doorvragen, contact met de tolk onderhouden, overleggen met collega's en/of andere afdelingen, en bijna woordelijk verslagleggen. Dit multitasken vindt plaats onder tijdsdruk, omdat het gehoor binnen een werkdag dient te worden afgerond. Hoornedewerkers zijn dus genoodzaakt te balanceren tussen een groot aantal taken.

Op basis van observaties door de Inspectie tijdens gehoren en interviews met hoor- en beslismedewerkers zijn enkele aandachtspunten met betrekking tot het ophalen van zoveel mogelijk relevante informatie tijdens het gehoor naar voren gekomen. Allereerst wordt ingegaan op de mogelijkheid om alle relevante onderwerpen adequaat uit te vragen en vervolgens op het opbouwen van een professionele vertrouwensrelatie tussen de hoornedewerker en de vreemdeling.

Uitvragen van alle relevante onderwerpen

Om het asielrelaas van de vreemdeling in kaart te kunnen brengen moet de vreemdeling de gelegenheid krijgen om voldoende gedetailleerd te verklaren over alle relevante onderwerpen.²² In de volgende paragrafen worden enkele aandachtspunten met betrekking tot het uitvragen van alle relevante onderwerpen beschreven. Er wordt ingegaan op de voorbereidingstijd, de mogelijkheid om alle onderwerpen uit te vragen, en de vraagstelling tijdens het gehoor.

¹⁷ Medewerkers van Unit 1F ondersteunen de hoor- en beslismedewerkers wanneer er indicaties zijn dat uitsluitingsartikel 1F van het Vluchtelingenverdrag mogelijk van toepassing is. In artikel 1F gaat het onder meer over personen ten aanzien van wie ernstige redenen bestaan te veronderstellen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdaden, misdrijven tegen de menselijkheid en/of ernstige niet-politieke misdrijven.

¹⁸ Bureau Nationale Veiligheid van de IND onderzoekt of personen een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.

¹⁹ WI2020/17 Het gebruik van bronnen en landeninformatie binnen het asielproces.

²⁰ WI2018/15 Aanmeldgehooren en Verificatie eerste gehoren en WI 2018/02 Nader gehoor, nu WI 2021/13.

²¹ Vreemdelingenbesluit 2000 art. 3.113: 1.

²² WI2018/02 Nader Gehoor: "Doorvragen naar details is echter geen doel op zichzelf, maar is bedoeld om duidelijkheid te krijgen over (aspecten) van het asielrelaas en de vreemdeling in de gelegenheid te stellen voldoende gedetailleerd te verklaren."

Vorbereiding gehoor

Medewerkers geven aan dat een goede voorbereiding voor het gehoor, zoals het dossier doornemen, eventueel al vragen klaarzetten en landeninformatie lezen, van belang is voor een goed gehoor. Een gedegen voorbereiding stelt de hoornedewerker in staat het gehoor in te richten op het verkrijgen van de informatie die benodigd is om tot een gefundeerd oordeel over de asielaanvraag te komen. Binnen de AA is beperkte voorbereidingstijd ingepland: hoornedewerkers hebben hiervoor een uur voorafgaand aan het gehoor. In interviews hebben medewerkers aangegeven dat dit regelmatig te weinig is bij complexe aanvragen. Een medewerker beschrijft dit als volgt:

“Eigenlijk word je ingepland in de AA en die voorbereiding die moet je ergens ertussen proppen zelf. Dus zelf in je eigen planning. En ik weet dat medewerkers daar moeite mee hebben, dat dat lastig is. Dus je weet dat een gehoor goed voorbereid moet worden. Het wordt natuurlijk de basis van je beoordeling, dus daar moet je gewoon de tijd voor kunnen nemen. En dat gebeurt over het algemeen wel, maar dat is wel echt passen en meten tussen al je andere werkzaamheden.”

Medewerkers hebben de optie om het gehoor iets later te starten, maar hierbij speelt de afweging dat tolk en de vreemdeling al aanwezig zijn. Daarnaast heeft later starten met het gehoor ook consequenties voor de mogelijkheid om het gehoor binnen een dag af te ronden. Meerdere medewerkers hebben aangegeven dat ze later starten proberen te vermijden omdat ze een zaak liever niet naar de VA willen sturen. De afhandeling van zaken in de VA duurt beduidend langer. Medewerkers willen dit vermijden omdat ze de vreemdeling, die in de situatie tijdens de uitvoeringsfase van het onderzoek al een aanzienlijke tijd wachtte op de behandeling van zijn/haar aanvraag, niet nog langer willen laten wachten op een beslissing.

In interviews hebben verschillende hoornedewerkers aangegeven dat het gebruikelijk is om dit gebrek aan ingeplande voorbereidingstijd op te vangen door de voorbereiding in de vrije avonden en/of op andere momenten tussendoor te doen. Zo worden pauzes tijdens het gehoor ingezet om vragen voor te bereiden, te overleggen met andere collega's en afdelingen, en om informatie op te zoeken. Meerdere medewerkers geven aan dit als stressvol te ervaren. De voorbereiding op een eerder moment doen is niet efficiënt omdat de planning van gehoren onvoorspelbaar is en op het laatste moment kan veranderen.

Alle onderwerpen uitvragen

Tijdens het nader gehoor krijgt de vreemdeling de gelegenheid om gehoord te worden over zijn/haar asielmotieven.²³ Hierbij is het van belang dat alle relevante onderwerpen voor de asielaanvraag worden uitgevraagd.

Het lukt volgens medewerkers niet altijd om alle relevante onderwerpen van complexe aanvragen volledig uit te vragen binnen de vaste structuur van de AA. Dit betekent niet dat deze dossiers altijd naar de VA gaan. Beslismedewerkers geven aan regelmatig dossiers te krijgen waarbij niet alle onderwerpen voldoende zijn uitgevraagd. Zij moeten vervolgens een afweging maken tussen aanvullend horen of beslissen op basis van de beschikbare informatie. Hoornedewerkers hebben wel de optie om een zaak tijdens het gehoor naar de VA te sturen, maar hierbij speelt opnieuw de afweging dat de vreemdeling dan aanzienlijk langer zal moeten wachten op een beslissing. Verschillende medewerkers willen dit liever vermijden en proberen door lange dagen te maken alle onderwerpen toch uit te vragen. Een medewerker beschrijft dit als volgt:

“Ik vraag aan het begin van het gehoor altijd hoe het met iemand gaat en heel vaak zeggen mensen dan van: ja, ik heb echt onwijs moeten wachten op dit moment en ik zit

²³ WI2018/02 Nader Gehoor.

hier al twee jaar in een kamp. Dat houdt iedereen wel bezig, ja. Soms krijg je echt aanvragen van 2018 en dan denk ik: iemand is al drie jaar aan het wachten op dit moment, op dit gehoor, dus dan doe ik er alles aan om het af te krijgen. Dus je eet achter je bureau en je gaat door tot het gehoor af is.”

Vraagstelling

Tot slot is tijdens observaties gekeken naar de vraagstelling. Medewerkers kunnen tijdens het gehoor gebruikmaken van formats. De werkinstructie WI2018/02 stelt hierover dat: “In deze werkinstructie wordt op momenten verwezen naar vragenlijsten die beschikbaar zijn bij het uitvoeren van een gehoor naar de asielmotieven van de asielzoeker. Het is echter niet de bedoeling dat deze vragen als van een lijstje voorgelezen worden. De hoornedewerker stelt vragen in de lijn van het gehoor. De hoornedewerker heeft hierbij de regie, niet de vragen in het format. De in het format gegeven vragen dienen slechts als handvat, en zijn ook zeker niet bedoeld als limitatieve opsomming.”

Medewerkers hebben aangegeven dat het multitasken, en met name de verslaglegging, tijdens het gehoor het toepassen van gesprekstechnieken bemoeilijkt. Het volgende citaat illustreert dit:

“De gehoren zijn langer, maar de informatie die je eruit haalt is minder. [...] [Je] moet heel erg een vraag-antwoordspel intypen, en ik ben heel veel tijd kwijt met dat getyp en ik had eigenlijk het gesprek willen aangaan met de vreemdeling.”

Tijdens observaties heeft de Inspectie opgemerkt dat medewerkers bij enkele onderdelen van het gehoor vasthouden aan deze standaardvragen en standaard structuur. Dit is met name het geval bij het onderdeel van de nadere vraagstelling. Sommige medewerkers stellen deze standaard nadere vragen allemaal na het vrije relaas. Vaak zijn bepaalde onderwerpen al ruim aan bod gekomen in het vrije relaas. Wanneer deze onderwerpen vervolgens tijdens de nadere vraagstelling opnieuw besproken worden kan dit, zo heeft de Inspectie tijdens de observaties opgemerkt, tot frustratie leiden bij de vreemdeling, wat ook van invloed kan zijn op de beoogde vertrouwensrelatie. Verschillende medewerkers probeerden dit op te lossen door uit te leggen dat het standaardvragen zijn die misschien niet aansluiten bij het asielrelaas.

Ook is het tijdens observaties meermaals voorgekomen dat de hoornedewerker naar mening van de Inspectie te laat ingreep wanneer de vreemdeling een vraag niet begreep. De vraag werd in deze gevallen meerdere keren op dezelfde manier gesteld, wat tot frustratie leidde bij de vreemdeling omdat hij/zij aangaf de vraag al te hebben beantwoord.

Vertrouwensrelatie tussen de hoornedewerker en de vreemdeling

Een goede verstandhouding tussen de hoornedewerker en de vreemdeling draagt bij aan een kwalitatief goed gehoor. Uit de werkinstructie WI2018/02 volgt dat de hoornedewerker een zekere vertrouwensrelatie hoort op te bouwen met de vreemdeling²⁴, zodat de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld om zijn/haar asielaanvraag te onderbouwen. Een medewerker zegt hierover dat het de bedoeling is dat de hoornedewerker “een sfeer creëert waarin de andere persoon zijn verhaal kan doen.”

In de volgende paragrafen worden enkele aandachtspunten gerelateerd aan deze vertrouwensrelatie besproken. Specifiek betreft dit de begeleiding tijdens de inleiding en afsluiting van het gehoor, de bejegening van de vreemdeling, en het voldoen aan een voorkeursgeslacht van de tolk en/of medewerker.

²⁴ WI2018/02 Nader gehoor; ook de nieuwe werkinstructie WI2021/13 voor het nader gehoor beschrijft het belang van een professionele vertrouwensband tussen de hoornedewerker en de vreemdeling.

Begeleiding tijdens de inleiding en afsluiting

Tijdens de observaties van de gehoren is door de Inspectie gekeken naar het informeren en begeleiden van de vreemdeling tijdens de inleiding en afsluiting van het gehoor. Uit de werkinstructies WI2018/02 en WI2018/15 volgt dat een goede inleiding van belang is zodat de vreemdeling weet wat hij/zij kan verwachten tijdens het gehoor. Medewerkers informeerden de vreemdeling tijdens de inleiding, conform de werkinstructies, in veel gevallen (variërend tussen de 26 - 32 keer van de 32 geobserveerde gehoren afhankelijk van het onderwerp) over een groot aantal onderwerpen, zoals over de rol van de tolk, en bedoeling, inhoud en betrouwbaarheid van het gehoor. Bij 27 van de 32 observaties werd gevraagd of, dan wel gesteld dat, er correcties en aanvullingen waren. Bij 27 van de 32 van de observaties werd bij de afsluiting gevraagd of de vreemdeling nog vragen had. In 28 van de 32 geobserveerde gehoren ging de medewerker bij het afronden van het gehoor na of de vreemdeling opmerkingen had over de tolk, de medewerker zelf, of de werkwijze.

Uit observaties blijkt dat de aanpak van hoornedewerkers wel kan verschillen. Sommige medewerkers nemen de tijd voor de inleiding en afsluiting; anderen doen dit juist snel waarbij vragen en informatie elkaar snel opvolgen. Een voorbeeld is het onderdeel over de brochures. Tijdens de inleiding van het gehoor vraagt de medewerker of de vreemdeling de brochures met uitleg over de procedure heeft ontvangen en begrepen en of er nog vragen zijn.²⁵ Tijdens observaties heeft de Inspectie gezien dat wanneer de vreemdeling ontkennend antwoordde of aangaf dit niet zeker te weten, dit 2 van de 3 keer niet werd opgevolgd door de medewerker. De medewerker vervolgde het gehoor en gaf geen extra uitleg over de inhoud van de brochures. De vragen over brochures lijken in deze gevallen procedureel te worden gesteld, terwijl de werkinstructies voor het eerste en nader gehoor voorschrijven dat extra uitleg juist van belang is wanneer de vreemdeling aangeeft de brochures (misschien) niet te hebben gelezen.²⁶

Bejegening

De Inspectie heeft tijdens de observaties gelet op de bejegening van de vreemdeling. Uit observaties blijkt dat de medewerker, in lijn met de werkinstructies voor het eerste en nader gehoor, in alle gevallen tijdens de inleiding van het gehoor verifieerde bij de vreemdeling of er omstandigheden waren die het gehoor belemmerden. Hierbij kan gedacht worden aan medische omstandigheden. Ook komt naar voren dat de medische adviezen altijd werden besproken met de vreemdeling tijdens de gehoren.²⁷ In 30 van de 32 geobserveerde gehoren gaf de medewerker aan dat de vreemdeling om een pauze mocht vragen. Ook is uit observaties gebleken dat hoornedewerkers de vreemdeling geruststelden wanneer deze zorgen uitte of aangaf gespannen te zijn.

Verder is gekeken naar de interviewstijl van de medewerkers, bij zowel het eerste als nader gehoor. De observaties laten zien dat medewerkers kunnen verschillen in interviewstijl. Medewerkers hanteerden in 22 van de 32 observaties een neutrale interviewstijl. Deze stijl kenmerkt zich door het stellen van zowel open als gesloten vragen, directe en indirecte vragen, ruimte geven voor het antwoord, maar ook het aangeven wanneer niet relevante antwoorden worden gegeven. In 9 van de 32 observaties was er sprake van een uitnodigende stijl, bestaande uit veel open vragen, het niet (te) strak volgen van het format, veel ruimte geven aan de vreemdeling om te antwoorden, oogcontact, knikken, hummen, glimlachen en armen niet over elkaar. Bij één observatie heeft de Inspectie de stijl gekwalificeerd als ontmoedigend. Hierbij stelde de medewerker veel gesloten vragen, volgde strak het format, kapte antwoorden af wanneer het niet relevant was, stelde confronterende vragen, zat met de armen over elkaar of had weinig oogcontact.

²⁵ WI2018/15 Aanmeldgehoren en Verificatie eerste gehoren en WI2018/02 Nader Gehoor.

²⁶ WI2018/15 Aanmeldgehoren en Verificatie eerste gehoren en WI2018/02 Nader Gehoor.

²⁷ De FMMU voert in opdracht van de IND medische onderzoeken uit voorafgaand aan de asielprocedure. In dit medisch onderzoek wordt vastgesteld of de vreemdeling medische problemen heeft (psychisch en fysiek) waarmee de IND bij het horen en beslissen rekening moet houden.

Tijdens observaties verliepen enkele bejegeningaspecten niet in alle gevallen goed. Zo is het vaak voorgekomen dat de hoornedewerker weinig oogcontact maakte. De werkinstructie WI2020/5 beschrijft dat de hoornedewerker tijdens het gesprek oogcontact hoort te maken met de vreemdeling.²⁸ Echter is het door de verslaglegging tijdens het gehoor onvermijdelijk dat medewerkers ook gericht zijn op het pc-scherm. Uit observaties is gebleken dat sommige medewerkers zelf manieren vinden om hiermee om te gaan. Sommigen besteden er aandacht aan door tijdens de inleiding uit te leggen dat zij door de verslaglegging de vreemdeling minder aan kunnen kijken. Ook zijn er medewerkers die niet typen wanneer de vreemdeling spreekt en hier pas mee beginnen op het moment dat de tolk begint te vertalen.

Ook heeft de Inspectie gekeken naar het oppakken van (non-verbale) signalen van de vreemdeling. In 5 van de 8 gevallen reageerde de hoornedewerker bij het tonen van emoties begripvol en werd de vreemdeling een pauze en/of tissues aangeboden. Signalen werden ook enkele keren gemist en/of niet adequaat opgevolgd. Tijdens observaties heeft de Inspectie 3 van de 8 keer gezien dat er niet of nauwelijks werd gereageerd wanneer de vreemdeling emoties (zoals huilen) toonde. Ook is het drie keer voorgekomen dat de medewerker naar mening van de Inspectie niet reageerde op een duidelijke behoefte aan pauze van de vreemdeling (zoals een vermoeide indruk, handen voor het gezicht, en zuchten). In deze gevallen was de medewerker gericht op het pc-scherm, waardoor dergelijke signalen niet werden opgemerkt. Een medewerker legt dit als volgt uit:

“Ik heb een keer gehad dat een tolk tegen mij zei: volgens mij gaat het niet helemaal goed meer met hem. Dat hij, af en toe, een beetje met zijn ogen weg draaide. Dus dat had ik misschien eerder kunnen signaleren [...] Ik denk niet dat het vaak voorkomt, maar het is sowieso goed om iemand te blijven aankijken en misschien, dan maar even, degene te laten wachten. Maar je werkt onder, best wel, een tijdsdruk. Dus dat maakt het wel lastig. Je wilt het gehoor ook afkrijgen binnen een dag anders gaat iemand VA en dan moet iemand nog langer wachten.”

Voorkeursgeslacht tolk en/of medewerker

Tijdens het aanmeldgehoor wordt de vreemdeling gevraagd of hij/zij een voorkeur heeft voor een geslacht van de hoornedewerker en/of de tolk. De IND heeft een inspanningsverplichting met betrekking tot het voldoen aan deze wens. Mocht het, bijvoorbeeld om logistieke redenen, niet lukken om navolging te geven aan de wens van de vreemdeling dan dient de hoornedewerker dit uit te leggen tijdens het gehoor. In geval van een nader gehoor dient de medewerker te vragen of de vreemdeling het gehoor wil voortzetten²⁹

Alle geïnterviewde hoor- en beslisedewerkers denken dat vreemdelingen mogelijk niet hun hele verhaal durven te delen wanneer de IND niet heeft kunnen voldoen aan het opgegeven voorkeursgeslacht. Tegelijkertijd geven meerdere medewerkers aan dat zij een gehoor waarbij de medewerker en/of tolk niet voldoen aan het voorkeursgeslacht wel door zouden laten gaan indien de vreemdeling daarmee akkoord gaat. In de interviews gaven de meeste medewerkers aan dit vooral op deze manier aan te pakken bij een eerste gehoor; enkelen gaven ook aan dit op deze manier aan te pakken bij een nader gehoor. Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij 15 van de 100 zaken een voorkeursgeslacht was doorgegeven. Bij 5 van deze 15 zaken³⁰ kon aan deze voorkeur maar (deels) worden voldaan, terwijl tot het uitvoeren van het gehoor werd besloten. Ook tijdens observaties is een dergelijke situatie voorgekomen bij een nader gehoor. De vreemdeling, een vrouw, had om zowel een vrouwelijke hoornedewerker als vrouwelijke tolk gevraagd. Bij het gehoor waren er echter een mannelijke hoornedewerker en mannelijke tolk aanwezig. In lijn met de werkinstructie meldde de hoornedewerker dat het niet gelukt was om een vrouwelijke

²⁸ WI2020/5 (Samen)werken met een tolk: “De IND-medewerker is tijdens het gesprek met de vreemdeling de gespreksleider en verantwoordelijk voor de gang van zaken tijdens het gesprek. Hij richt zich tijdens het gesprek tot de vreemdeling en kijkt deze ook aan. Het woord dient dus niet tot de tolk te worden gericht”.

²⁹ WI2018/15 Aanmeldgehoren en Verificatie eerste gehoren en WI2018/02 Nader Gehoor.

³⁰ Dit betrof twee eerste gehoren en drie nader gehoren.

hoornmedewerker en vrouwelijke tolk te regelen en vroeg of de vreemdeling hiermee akkoord ging. De betrokkene antwoordde: "Ja, geen bezwaar" en de hoornmedewerker ging verder met het gehoor.

De Inspectie beschouwt deze setting waarin om toestemming gevraagd wordt als een kwetsbare situatie voor de vreemdeling. De vreemdeling wordt gevraagd akkoord te geven aan de hoornmedewerker, vertaald door de tolk, terwijl hij/zij zich mogelijk juist onveilig voelt bij deze aanwezigheid. In deze situatie kan het moeilijk zijn voor de vreemdeling om dit aan te geven, wat ertoe kan leiden dat het gehoor begint terwijl de vreemdeling niet op zijn/haar gemak is.

Telehoren

In de periode dat de Inspectie heeft geobserveerd vonden gehoren - i.v.m. coronamaatregelen - regelmatig plaats via een beveiligde televerbinding. Het zogenoemde telehoren versterkt de veeleisende werkomstandigheden voor medewerkers. Bovenop het aantal taken dat de medewerker toch al heeft, moet hij/zij bij een telegesprek ook de stabiliteit van de verbinding in de gaten houden, terwijl deze verbinding in de praktijk regelmatig voor problemen zorgt. Zo waren er in aanwezigheid van de Inspectie bij 7 van de 18 telegespreken verbindingproblemen. Daarbij bemoeilijkt telehoren het opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen de vreemdeling en de medewerker, en zijn met name non-verbale signalen van de vreemdeling lastiger op te merken. Gezien de opeenstapeling van moeilijke omstandigheden wordt het risico dat niet alle relevante informatie wordt verzameld bij telehoren groot.

2.2 Informatie verzamelen via andere informatiebronnen

Naast het gehoor wordt er ook informatie verzameld door gebruik te maken van de expertise van specialistische (sub-)afdelingen zoals Bureau Documenten, het TOELT, het RIC, Unit 1F en Bureau Nationale Veiligheid en door andere informatiebronnen te raadplegen.

Op basis van interviews met hoor- en beslismedewerkers en medewerkers van het TOELT, het RIC en Unit 1F heeft de Inspectie enkele aandachtspunten vastgesteld ten aanzien van de vindbaarheid van actuele informatie, de tijdsdruk bij specialistische (sub-)afdelingen en de kennis onder hoor- en beslismedewerkers over de werkwijze van Unit 1F. Dit wordt hieronder besproken.

Vindbaarheid actuele informatie

Hoor- en beslismedewerkers moeten op de hoogte zijn en gebruikmaken van een veelvoud aan informatie: van wetgeving, landenbeleid en werkinstructies tot ambtsberichten, informatieberichten en jurisprudentie. Veel van deze informatie is veranderlijk van aard en het is daarom van belang dat medewerkers over actuele informatie beschikken.

In interviews met de Inspectie hebben verschillende medewerkers aangegeven dat ze de informatiehuishouding problematisch vinden. Er is veel informatie beschikbaar, maar ze ervaren deze als onoverzichtelijk en soms moeilijk vindbaar. Dit komt omdat actuele informatie 'versnipperd' wordt gedeeld en opgeslagen: op intranet, e-mails, mondeling in overleg en middels weekberichten. Hierdoor is actuele informatie, zoals nieuwe rechterlijke uitspraken of nieuwe werkafspraken, moeilijk vindbaar.³¹ Wanneer actuele informatie bijvoorbeeld wordt gedeeld per e-mail, kan het op een later moment lastig zijn om deze informatie terug te vinden.

Tijdsdruk speelt ook bij specialistische afdelingen

Hoor- en beslismedewerkers kunnen het TOELT en daarbinnen het RIC benaderen indien ze hulp nodig hebben met landeninformatie. Het RIC ondersteunt bijvoorbeeld bij het uitvoeren van een

³¹ De IND heeft in de wederhoorfase van het Inspectie-onderzoek aangegeven dat zij 'inmiddels Ik-pagina's heeft waar informatie wordt verzameld. Beleidsinformatie, jurisprudentie en landeninfo zijn hier gebundeld'. Deze gestelde wijziging was tijdens de onderzoeksfase niet bekend en is om die reden door de Inspectie niet onderzocht.

HIS³²-check en het TOELT biedt ondersteuning bij het onderzoeken en duiden van meer specifieke landeninformatie. Het is hierbij de bedoeling dat medewerkers eenvoudige feitelijkheden zelf opzoeken en zaken waar ze niet uitkomen uitzetten bij het TOELT en het RIC. Hier zijn geen harde afspraken over gemaakt: hoor- en beslismedewerkers hebben de professionele ruimte om af te wege wanneer zij contact opnemen nodig achten.

Door de structuur van de AA bereiken informatieverzoeken het TOELT en het RIC doorgaans op de gehoor- of beslisdag. Omdat zowel voor het gehoor als voor de beslissing geldt dat deze binnen één werkdag dienen te worden afgerond zijn medewerkers van het TOELT en het RIC genoodzaakt om op korte termijn de informatie aan te leveren. Respondenten van het TOELT en het RIC geven aan dat dit in de praktijk meestal lukt, maar dat ze kwalitatief betere informatie aan kunnen leveren indien verzoeken om informatie hen eerder bereiken. Een medewerker van het TOELT legt dit uit:

“Als iemand zegt: ik heb tien vragen en die wil ik graag over twee uur af hebben, moet over het twee uur af zijn. Dat kan ik wel doen, maar ik zet er dan wel altijd op het eind even bij: gezien de tijd laat ik het hierbij. [...] Als je meer tijd hebt is je onderzoek ook beter.”

Daarnaast geven respondenten aan dat hoor- en beslismedewerkers er vanwege de tijdsdruk die gepaard gaat met de vaste structuur van de AA vaak voor kiezen om zaken zelf uit te zoeken in plaats van het TOELT of het RIC te benaderen:

“In de AA hebben ze natuurlijk wel minder tijd dus misschien dat ze daardoor ook, dat ze in de AA minder genegen zijn om ons iets te vragen want het kost natuurlijk gewoon tijd.”

Respondenten van het TOELT en het RIC geven aan dat wanneer medewerkers zelf zaken uitzoeken dit problemen kan opleveren bij het interpreteren en in context plaatsen van informatiebronnen. Het hangt af van de soort informatie die wordt gezocht: feitelijke informatie opzoeken, zoals data, verloopt goed, maar bij complexere onderwerpen kan dit lastiger zijn. Het TOELT zoekt dergelijke informatie dan ook liever zelf op.

Het TOELT en het RIC hebben geen zicht op bij welke zaken medewerkers zelf zaken hebben uitgezocht en waarbij de informatieverzameling niet goed is verlopen. Deze zaken zien het TOELT en het RIC enkel wanneer de zaak terugkomt van de rechter; ze kunnen de kwaliteit van de informatieverzameling dus niet waarborgen.

Op de IND-locatie Den Bosch nemen medewerkers in een zogeheten verwerkingskamer dossiers voorafgaand aan de gehoren door, vullen waar mogelijk de minuut alvast in en zetten informatieverzoeken bij de specialistische (sub-)afdelingen alvast uit. Hoormedewerkers geven aan hier tevreden over te zijn omdat de informatie van specialistische (sub-)afdelingen dan aanwezig is bij aanvang van het gehoor, wat tijd scheelt bij de voorbereiding en tijdens het gehoor.

Kennis over Unit 1F

Unit 1F toetst of vreemdelingen op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag³³ uitgesloten moeten worden van bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag. Unit 1F doet onderzoek naar 1F-signalen, bijvoorbeeld wanneer deze signalen zijn opgehaald tijdens een gehoor. Er is een indicatorenlijst per land beschikbaar voor hoor- en beslismedewerkers. Als zij in het gehoor of uit eerdere informatie zien dat er 1F-indicatoren zijn, dan kunnen zij op die aspecten doorvragen in

³² Herkomst Informatie Systeem.

³³ Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag duidt op uitsluiting door oorlogsmisdaden, misdaden tegen de vrede of misdaden tegen de menselijkheid, andere ernstige misdaden zoals moord, verkrachting en drugshandel, en handelingen in strijd met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

het gehoor. Bij mogelijke indicatoren kan de medewerker e-mailen of bellen naar Unit 1F zodat zij kunnen helpen om vragen op te stellen. Ook kan Unit 1F beslissen om een zaak over te nemen.

Unit 1F kan pas een zaak overnemen als er concrete aanwijzingen zijn waar zij op kan onderzoeken. Unit 1F is daarbij afhankelijk van de juridische kaders. Er moeten ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan misdrijven uit dat artikel. Om te bepalen of iemand individueel verantwoordelijk kan worden gehouden voor 1F-misdrijven wordt onderzocht of sprake is van 'knowing participation' én 'personal participation'. Als er geen concrete aanwijzingen zijn dat hiervan sprake is, kan artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag niet worden tegengeworpen. Uit interviews komt naar voren dat medewerkers regelmatig van Unit 1F horen dat er onvoldoende concrete aanwijzingen zijn, terwijl zij een onderbuikgevoel hebben bij de zaak.

Hoor- en beslismedewerkers hebben daarbij niet altijd zicht op de juridische kaders waaraan een zaak moet voldoen voordat Unit 1F deze kan overnemen, wat kan leiden tot onbegrip bij deze medewerkers. Een medewerker van Unit 1F geeft aan dit beeld te herkennen en om deze reden uitleg te geven aan hoor- en beslismedewerkers wanneer een zaak niet kan worden overgenomen. Dit leidt volgens de medewerker tot meer begrip over de werkwijze van Unit 1F.

In de praktijk heeft Unit 1F in 2020 in 95 zaken van alle asielaanvragen in de AA een onderzoek gedaan. In 20 gevallen is artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag daadwerkelijk tegengeworpen. Bovendien kan Unit 1F een zaak doorzetten naar Bureau Nationale Veiligheid wanneer de zaak niet binnen de gestelde wettelijke kaders valt om een onderzoek te starten. Bureau Nationale Veiligheid heeft meer mogelijkheden en kan op de achtergrond een onderzoek naar de vreemdeling starten.

2.3 Analyse en conclusie

Het verzamelen van zoveel mogelijk relevante informatie binnen de vaste structuur van de AA is een veeleisende taak. Uit de observaties blijkt dat de procedurevoorschriften voor het gehoor grotendeels worden opgevolgd. Zo verloopt het geven van uitleg tijdens de inleiding en afsluiting van het gehoor en verifiëren van een aantal aspecten waaronder belemmerende omstandigheden conform de instructies. Ook besteden hoornedewerkers in de meeste gevallen aandacht aan de bejegening van de vreemdeling.

De omstandigheden tijdens het gehoor - het multitasken onder tijdsdruk - vragen veel van hoornedewerkers. Er wordt van hoornedewerkers verlangd dat zij een groot aantal taken uitvoeren, terwijl deze taken niet altijd verenigbaar zijn. Dit heeft consequenties voor de informatieverzameling tijdens het gehoor.

Het lukt niet altijd om alle relevante onderwerpen op een adequate manier uit vragen. Hoornedewerkers hebben bij complexe zaken niet altijd voldoende voorbereidingstijd, waardoor zij soms onvoldoende voorbereid aan een gehoor beginnen. Hierin ziet de Inspectie een risico voor verkrijgen van alle relevante informatie tijdens het gehoor. Ook lukt het niet altijd om bij complexe zaken binnen de gegeven tijd alle relevante onderwerpen volledig uit te vragen. Dit is zorgwekkend omdat medewerkers in de VA, vanwege de dan nog langere wachttijd tot aan de beslissing, geen geschikt alternatief zien. Daarbij komt dat het multitasken tijdens het gehoor de aandacht voor de vraagstelling bemoeilijkt, wat de vreemdeling mogelijk niet in de gelegenheid stelt om gedetailleerd te verklaren. Dit zorgt ervoor dat in voorkomende gevallen beslissers dossiers ontvangen die niet alle relevante informatie bevatten.

De omstandigheden tijdens het gehoor zorgen er eveneens voor dat er niet altijd voldoende ruimte overblijft voor een zorgvuldige bejegening en begeleiding. Het maken van oogcontact en oppakken van non-verbale signalen verliep niet in alle door de Inspectie geobserveerde gevallen goed. Ook de begeleiding van de vreemdeling tijdens de inleiding en afsluiting ging soms gehaast. De vraag is of de vreemdeling de hoeveelheid aan informatie kan verwerken wanneer het tempo hoog ligt.

Daarbij komt het voor dat de vreemdeling zich in een kwetsbare positie bevindt wanneer er niet kan worden voldaan aan het aangegeven voorkeursgeslacht van de tolk en/of medewerker en de vreemdeling daartoe akkoord moet geven aan de tolk en/of medewerker die het betreft. Deze factoren staan het opbouwen van een vertrouwensrelatie in de weg, met als risico dat het volledige verhaal van de vreemdeling niet in kaart kan worden gebracht.

Ook zijn er enkele risico's ten aanzien van andere informatiebronnen. Actuele informatie wordt op verschillende manieren gecommuniceerd en is hierdoor lastig vindbaar. Dit heeft als risico dat hoor- en beslismedewerkers niet altijd over alle actuele informatie beschikken.

Er zit ook tijdsdruk op de informatieverzoeken aan het TOELT en het RIC, waardoor zij niet altijd optimale informatie kunnen leveren. Daarbij zorgt de tijdsdruk ervoor dat medewerkers er soms voor kiezen om zaken zelf uit te zoeken, wat consequenties kan hebben voor de interpretatie van deze informatie. Het TOELT en het RIC hebben geen zicht op wanneer de informatieverzameling mis gaat en kunnen de kwaliteit van de informatieverzameling dus niet waarborgen.

Tot slot geven verschillende hoor- en beslismedewerkers aan te twijfelen aan de effectiviteit van Unit 1F. Dat het afwegingskader van Unit 1F niet volledig aansluit van de vermoedens van de hoornedewerkers schuurt en maakt dat sommige hoornedewerkers teleurgesteld zijn in Unit 1F. In deze bevinding ziet de Inspectie een risico voor het draagvlak bij hoor- en beslismedewerkers voor de werkwijze met betrekking tot 1F signalen.

Er bestaan dus wezenlijke risico's dat hoornedewerkers bij de behandeling van asielaanvragen binnen de AA niet in staat zijn om te voldoen aan de norm van het verzamelen van zoveel mogelijk relevante informatie. De Inspectie stelt vast dat de randvoorwaarden hiervoor op punten tekortschieten. Hoornedewerkers hebben bij complexe asielaanvragen onvoldoende voorbereidingstijd en beperkte tijd voor de informatieverzameling. Daarbij compliceert het multitasken tijdens het gehoor het opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen de hoornedewerker en de vreemdeling; telehoren versterkt dit. De risico's omtrent andere informatiebronnen bemoeilijken de informatieverzameling verder.

In de praktijk ondervangen verschillende hoornedewerkers de tekortschietende randvoorwaarden deels door over te werken. Zo vangen zij de beperkte voorbereidingstijd op door te werken in avonduren en tijdens pauzes en werken zij langer door om een gehoor binnen een dag af te kunnen ronden. Dit zorgt echter voor veel druk op de individuele medewerkers.³⁴

³⁴ De AA+, die na afloop van de uitvoeringsfase van dit Inspectieonderzoek is geïntroduceerd, geeft hoornedewerkers bij complexe zaken meer voorbereidingstijd en meer tijd tijdens het gehoor.

Hoofdstuk 3: Beslissen

De beslismedewerker dient op basis van de verzamelde informatie een beslissing te nemen op de asielaanvraag. Bij deze beslissing moet een subjectieve invulling worden vermeden. Dit hoofdstuk bespreekt de bevindingen ten aanzien van het beslisproces in de AA. Het eerste deel gaat in op de professionele ruimte die de beslismedewerker heeft en op de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven. Het tweede deel behandelt de kwaliteitswaarborgen die een subjectieve invulling van de beslissing vermijden.

3.1 De professionele ruimte van de beslismedewerker

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een besluit ligt voor een groot deel bij de individuele beslismedewerker. Uit interviews en het dossieronderzoek komt naar voren dat de beslismedewerker aan meerdere delen van het beslisproces zelfstandig invulling kan geven. Onderstaande voorbeelden duiden de professionele ruimte van de beslismedewerkers aan en de verschillende wijzen waarop zij hier invulling aan geven.

Geloofwaardig

Een asielrelaas bestaat vaak uit niet met bewijs gestaafde verklaringen en vermoedens, waardoor de geloofwaardigheidsbeoordeling op die punten een inschatting van de beslismedewerker is. Voor deze inschatting baseert een beslismedewerker zich onder meer op werkinstructies, landeninformatie en zijn/haar ervaring met vergelijkbare asielrelazen van andere vreemdelingen, van wie hij/zij eerder asielaanvragen heeft toe- of afgewezen. Medewerkers geven in de interviews aan dat iedereen op eigen wijze invulling geeft aan deze beoordelingsruimte. Uit het dossieronderzoek blijkt dat als onderbouwing van ongeloofwaardige elementen regelmatig wordt genoemd dat verklaringen "bevreemdend zijn". Dat de beoordeling van een geloofwaardigheidsaspect verschillend kan uitpakken, blijkt uit een op het dossieronderzoek gebaseerde casus die tijdens interviews door de Inspectie aan beslismedewerkers is voorgelegd. Over de geloofwaardigheid van de verklaring van een vreemdeling dat hij niet wist wat in het kruidenmengsel zat dat hij aan een vrouw had toegediend, wordt door beslismedewerkers verschillend gedacht. Sommige medewerkers achten het ongeloofwaardig, anderen vinden dat je dan teveel vanuit een westerse bril redeneert. Een medewerker legt de geloofwaardigheidsbeoordeling als volgt uit:

"Weet je, het is natuurlijk ook mensenwerk wat wij doen. Het is niet, het is geen massaproductie en iedereen krijgt dezelfde beslissing en iedereen heeft hetzelfde verhaal. Het is echt, het gaat echt om de zaak zelf. En ook het hele dossier wordt erbij gepakt en je moet alles gewoon, als in een soort van helikopterview moet je dat gaan beoordelen. En je hoopt heel erg dat iedereen, dat we allemaal dezelfde beslissing nemen, maar dat is bijna niet haalbaar, denk ik. Dus je doet het beste wat je kunt doen. En ja, het belangrijkste vind ik dat je achter je eigen beslissing kunt staan en dat je ervan overtuigd bent dat dat de juiste beslissing is."

Wanneer de asielaanvraag is afgewezen, kan de vreemdeling tegen dit besluit in beroep bij de bestuursrechter van de rechtbank. De geloofwaardigheidsbeoordeling van niet gestaafde verklaringen toetst de bestuursrechter terughoudend. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State omdat deze beoordeling ook voor de rechter geen 'simple matter of fact' is en de rechter een beduidend kleinere hoeveelheid zaken dan de IND ziet.³⁵ Dit betekent dat de rechter alleen beoordeelt of de IND zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de niet gestaafde verklaringen ongeloofwaardig zijn. De controlerende functie van de bestuursrechter is dan ook beperkt op dit onderdeel waarop de IND-medewerker beoordelingsruimte heeft.

³⁵ Zie www.rechtspraak.nl onder ECLI:NL:RVS:2016:890, ABRvS 13 april 2016

Voldoende informatie

Een ander onderdeel waaraan beslismedewerkers zelfstandig invulling geven is de beoordeling of zij over voldoende informatie beschikken om te kunnen beslissen. In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat de hoornmedewerker zo veel mogelijk relevante informatie over de nationaliteit, identiteit, reisroute en het asielrelaas van de vreemdeling moet verzamelen zodat een beslismedewerker in staat is om tot een gefundeerd oordeel te komen over de asielaanvraag. Wanneer beslismedewerkers menen dat zij hiervoor over onvoldoende informatie beschikken, kunnen zij besluiten dat het nodig is om nader te horen, dan wel om nader onderzoek te laten doen. In dat geval zullen zij de zaak naar de VA verwijzen. Aspecten die beslismedewerkers bij deze afweging betrekken zijn, zo blijkt uit de gehouden interviews, de druk om tijdig te beslissen en de kosten die hiermee gepaard gaan.³⁶

Voordeel van de twijfel

Medewerkers bepalen ook autonoom in hoeverre zij het voordeel van de twijfel geven. Hierin zijn dan ook verschillen tussen de medewerkers, waarvan zij zich bewust zijn. De meeste medewerkers geven aan bij de beoordeling of een aanvraag voor inwilliging of afwijzing in aanmerking komt, te werken met plussen en minnen. Met name bij twijfelgevallen kunnen beslismedewerkers een andere insteek hebben. Sommigen geven het voordeel van de twijfel en kijken eerst of er genoeg licht voor een inwilliging van de aanvraag. Anderen proberen eerst of het lukt om een gemotiveerd voornemen tot afwijzing van de aanvraag op te stellen.

Uit interviews blijkt dat vooringenomenheid voorkomt onder medewerkers. Zo geeft een medewerker aan dat zij denkt dat ze soms waarschijnlijk te goedgegelovig is. Een ander weet van zichzelf dat hij bij zaken waar bepaalde criminele antecedenten spelen vooringenomen is en hij draagt een dergelijke zaak dan over. Wanneer je ruime werkervaring hebt en patronen gaat zien ligt volgens medewerkers vooringenomenheid ook op de loer en moet je extra moeite doen voor de objectiviteit van je beoordeling. Een medewerker van het TOELT geeft aan dat beslismedewerkers soms vragen stellen waaruit blijkt dat zij al een bepaalde richting in hun hoofd hebben, terwijl die soms niet juist blijkt. Medewerkers geven aan dat zij op casusniveau aangesproken kunnen worden op vooringenomenheid, maar dat hier op metaniveau weinig aandacht aan wordt besteed vanuit de organisatie.

Op basis van de interviews stelt de Inspectie ook vast dat er verschillen zijn in de welwillendheid waarop een zienswijze (de reactie namens de vreemdeling op het voornemen tot afwijzing van zijn asielaanvraag) wordt behandeld. Twee citaten uit de interviews illustreren dit:

“Ik weet dat er collega's zijn die altijd zoiets hebben van: nee, die altijd alles proberen te ontcrachten, maar ik vind dat soms ook wel sterker om toe te geven als iets niet juist is gedaan. Het gebeurt vooral vaak bij punten, als wij bijvoorbeeld zeggen: ja, betrokkene heeft dit verklaard en dan staat er in de zienswijze: ja, maar dat heeft hij helemaal niet verklaard of is niet goed gelezen en dan zie ik het en dan denk ik van: nee, het is inderdaad niet goed gelezen. Dus dan kun je er ook niet echt omheen, zeg maar. Dan denk ik ook gewoon van: ja, je moet ook gewoon eerlijk zijn, het is gewoon niet goed.”

“Maar dat is niet, de eerste insteek is eigenlijk altijd wel om het voornemen te volgen tenzij er dus gewoon steekhoudende argumenten in die zienswijze zitten, maar soms kom je er ook wel achter dat het voornemen zelf gewoon niet zo sterk is of, nou ja, niet voldoende gemotiveerd is. En dan heb je een beetje twee sporen, je kunt er wel eens voor kiezen om zelf dat voornemen in te trekken, een nieuw voornemen te schrijven met, als er dus wel

³⁶ Door het (IND-interne) informatiebericht (IB) 2021/34 van maart 2021 is deze professionele ruimte beperkt voor Taskforce zaken, waar de beslissing om een zaak VA te zenden door zogeheten knopendoorhakteams werd overgenomen. De IND heeft in de wederhoorfase van het Inspectie-onderzoek aangegeven dat 'inmiddels werkinstructie 2022/1 is gepubliceerd betreffende de inrichting van een KDT (knopendoorhakteam) / een collegiale toets op VA-zending. Deze publicatie was tijdens de onderzoeksfase niet bekend en is om die reden door de Inspectie niet onderzocht.

meer in die zaak zit, een nieuw voornemen te schrijven en die dan uit te brengen. Of je zegt: nou, er zit eigenlijk helemaal niets in en eigenlijk is het hartstikke geloofwaardig. Dus dan kun je inwilligen. En een derde optie zou nog kunnen zijn dat je zegt: nou, wij proberen toch door te zetten en te gaan kijken wat de rechtbank ervan vindt. Dat is ook wel een beetje een gevleugelde uitspraak: ja, inwilligen kan altijd nog.”

3.2 Kwaliteitswaarborgen

In de vorige paragraaf zijn onderdelen behandeld waarbij beslismedewerkers de ruimte hebben om zelfstandig hun oordeel vormen. Dat hierbij verschillen tussen medewerkers bestaan is niet te voorkomen. Om een subjectieve invulling te vermijden zijn kwaliteitswaarborgen nodig. De volgende paragrafen beschrijven de bevindingen met betrekking tot deze kwaliteitswaarborgen.

Uitgangspunt van horen en beslissen door dezelfde medewerker

Uitgangspunt van de IND is dat het nader gehoor, het voornemen en de beschikking zoveel mogelijk door één medewerker worden gedaan. Dit is in 2019 namens de IND naar voren gebracht bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State³⁷. Hierbij werd opgemerkt dat dit in de praktijk meestal niet lukt. Het streven was in elk geval het gehoor en het voornemen door dezelfde medewerker te laten uitvoeren. Uit een interview met planningsmedewerkers van drie verschillende locaties blijkt dat dit uitgangspunt, waarbij één medewerker verantwoordelijk is voor de zaak van begin tot eind, ook nu geldt. Ook zij geven echter aan dat dit meestal niet lukt, omdat medewerkers niet fulltime werken of omdat zij naast horen en beslissen ook andere werkzaamheden hebben.

In het verleden heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) aanbevolen³⁸ dat een strikte scheiding wordt aangebracht tussen de medewerker die het gehoor afneemt en de medewerker die de beoordeling verricht en het besluit motiveert. Dit zouden twee onafhankelijk van elkaar opererende medewerkers moeten zijn. Dit wordt ook wel het vierogen-beginsel genoemd. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft die aanbeveling niet overgenomen.³⁹ Als reden hiervoor werd gegeven dat de IND een professionele organisatie is en dat van medewerkers wordt verwacht dat zij een open houding hebben en objectief zijn. Daarbij worden de collegiale toets, zaakverantwoordelijkheid en kwaliteitsmetingen genoemd als middelen waarvan de IND gebruikmaakt om de kwaliteit te borgen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een uitspraak van 5 september 2019⁴⁰ geoordeeld dat er geen nationale- of internationale rechtsregels of rechtsbeginselen zijn waaruit voortvloeit dat de staatssecretaris verplicht is het vierogen-beginsel in alle asielzaken, dan wel in bepaalde categorieën asielzaken, toe te passen. Hoezeer ook in voorkomend geval het betrekken van een tweede medewerker in het besluitvormingsproces de zorgvuldigheid hiervan ten goede kan komen, aldus de Afdeling.

Uit de interviews blijkt dat over horen en beslissen door dezelfde medewerker verschillende perspectieven bestaan onder medewerkers. Sommige geïnterviewden zien voordelen op het vlak van efficiëntie. Beslismedewerkers hebben minder inleestijd nodig in een zaak waarin zij ook hebben gehoord. Ook wordt het als voordeel ervaren dat hierdoor één aanspreekpunt ontstaat dat inhoudelijk goed op de hoogte is. Dit verhoogt het verantwoordelijkheidsgevoel. Voor nieuwe medewerkers wordt het nuttig gevonden om te beslissen in zaken waarin zij ook gehoord hebben, omdat dit inzichtelijk maakt wat nodig is uit een gehoor om te kunnen beslissen. Tegelijkertijd volgt uit interviews dat het vermijden van een subjectieve invulling van de beslissing daardoor in

³⁷ Brief van de landsadvocaat d.d. 18 juni 2019 inzake 201901172/1/V2 aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

³⁸ In het rapport van 3 mei 2016 'De geloofwaardigheid gewogen; een advies over het onderzoeken, integraal beoordelen en toetsen van verklaringen in de asielprocedure'.

³⁹ Kamerstukken TK 2016–2017, 19 637, nr. 2269

⁴⁰ Zie www.rechtspraak.nl onder ECLI:NL:RVS:2019:2986 (201902196/1/V2)

het gedrang kan komen. Een gehoor kan de medewerker persoonlijk raken, wat de beslissing kan beïnvloeden. Tijdens interviews hebben medewerkers aangegeven tijdens het nader gehoor het gevoel te kunnen krijgen iemand te willen beschermen dan wel juist een onprettig gevoel te krijgen. Dit gevoel hebben zij minder wanneer zij slechts het verslag van het gehoor lezen en dus geen direct contact met de betrokken vreemdeling hebben gehad.

Collegiaal overleg

Een andere vorm van kwaliteitswaarborging is collegiaal overleg. Binnen de AA zijn er verschillende vormen van collegiaal overleg mogelijk.

Zaken waarin de vreemdeling zich beroept op een seksuele oriëntatie of genderidentiteit (afgekort als lhbti⁴¹) en zaken waarin de vreemdeling bekering tot een andere religie of afvalligheid als asielmotief aanvoert worden door medewerkers ervaren als complexe zaken. Op elke locatie zijn ervaren of senior medewerkers aangewezen om naast hun primaire werkzaamheden lhbti- of bekeringscoördinator te zijn. In elke zaak waarin een lhbti- of bekeringsmotief speelt, dient voor het besluit genomen wordt een lhbti- of bekeringscoördinator geraadpleegd te worden. Daarnaast kunnen de coördinatoren ook benaderd worden voor vragen over deze zaken.⁴² In interviews hebben medewerkers aangegeven deze coördinatoren te raadplegen en, op een uitzondering na, waarderen zij hun input positief.

Daarnaast zijn ervaren senior medewerkers aangewezen om als vraagbaak te dienen voor medewerkers die twijfelen over een bepaalde zaak. Dit wordt de senioren-desk genoemd. De senioren-desk kan hulp bieden bij een groot aantal onderwerpen, waaronder vragen over beleid, argumentatie bij een beslissing en aanvullende onderzoeken. In interviews geven medewerkers aan de senioren-desk benaderbaar te vinden en deze te raadplegen bij twijfel.

Tot slot overleggen beslismedewerkers onderling. Het is aan de beslismedewerker zelf of hij/zij dit doet. In de keuze welke collega een beslismedewerker benadert voor overleg, is hij/zij ook vrij. In het algemeen geven beslismedewerkers aan dat ze meestal een ervaren beslismedewerker benaderen waar zij direct mee samenwerken. Verklaard wordt dat iedere medewerker wel een favoriete sparringpartner in het team heeft. Uit interviews komt naar voren dat beslismedewerkers wel verschillende voorkeuren hebben met betrekking tot sparringpartners. Eén medewerker zegt soms bewust een collega met een andere kijk op zaken te benaderen. De meesten benaderen veelal een collega waar ze veel mee samenwerken en goed mee overweg kunnen. Dat hier risico's aan kunnen zitten omschrijft een respondent als volgt:

Interviewer: En heb je dan specifieke collega's die jij aanschiet voor dit soort vragen?

Beslismedewerker: Ja, dat zijn wel een beetje, ja, usual suspects, zeg maar. Gewoon mensen met wie ik goed contact heb, die ik buiten het werk ook wel zie. Daarbij is dat natuurlijk veel makkelijker om te doen. Ik merk wel dat dat nu nog veel erger is door dat thuiswerken. Want dan zat je ook nog weleens met iemand op een kamer of je kwam iemand tegen op de gang of bij de koffie. En dan kwam je zo in gesprek van: 'Goh, wat ben je aan doen?' En dan kwam het wel ter sprake. En nu moet je echt al heel specifiek iemand benaderen daarvoor. Dus dat is nu ook wel een kleiner groepje, denk ik. Dus wat dat betreft is dat, denk ik, niet zo positief.

Interviewer: Waarom niet positief, denk je?

Beslismedewerker: Ja, toch een beetje een risico omdat je een soort like-minded collega treft en dat je allemaal hetzelfde, dezelfde insteek overal hebt. Een beetje tunnelvisie. Als

⁴¹ De afkorting lhbti staat voor: lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders of interseksuelen (niet limitatief).

⁴² WI2019/17 Horen en beslissen in zaken waarin lhbti-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd en WI2019/18 Bekeerlingen.

ik collega A vraag van: 'Goh, hoe doe jij het?' en collega B vraagt het weer aan mij en ik verwijs weer naar haar, dan blijf je allemaal een beetje hetzelfde doen natuurlijk. Op zich, uniformiteit is natuurlijk sowieso positief. Maar het is ook wel goed om verschillende invalshoeken te hebben van verschillende mensen. Ja.

Collegiale toets

In geval van collegiale toetsing heeft een ervaren collega tot taak het dossier te bestuderen om vervolgens de betrokken beslismedewerker te kunnen ondersteunen bij het opstellen van het voornemen en/of de beschikking. Bij beslismedewerkers die nog niet bevoegd zijn om zelf een besluit te ondertekenen is dit verplicht en wordt dit resumptie genoemd.

Tekenbevoegde beslismedewerkers mogen zelf bepalen of zij een dossier aan een collega voorleggen voor een collegiale toets. Door de tijdsdruk in de AA is hier maar weinig ruimte voor. Medewerkers leggen dit als volgt uit:

“En daarnaast zou het mooi zijn als er gewoon iets meer tijd is voor een collegiale toets, dus dat nog iemand meeleest. Want je merkt, in de AA is helemaal geen tijd voor dat soort dingen. En ook al zou je graag willen dat iemand meeleest, ja, iedereen is heel druk. Dus om nog ergens op een dag last minute een uur lang nog een zaak te gaan lezen is gewoon lastig. Weet je, dat is in de VA gewoon veel makkelijker. Dus in de AA, ja, mis ik dat soms wel. Ja.”

“[...] Dan heb je nog de school die zegt: “Maar ze zijn bevoegd en ervaren, dus ze kunnen dat zelf. En de ander zegt: nee, je kunt altijd een fout maken, je hebt altijd een controle nodig. Ja, persoonlijk denk ik... dat het goed is om altijd twee man naar een zaak te laten kijken.”

In de gevallen waarin ruimte gevonden wordt om een collega te laten meelezen is, net als bij collegiaal overleg, de beslismedewerker vrij om deze collega zelf uit te zoeken.

Kwaliteitsmetingen

Steekproefsgewijs wordt de kwaliteit van besluiten en van de procedure die tot die besluiten leidde achteraf gemeten. Dit gebeurt door senior medewerkers die voor een deel van hun tijd zijn aangewezen als kwaliteitsmeters. Zij controleren op volledigheid en juistheid van het besluit. Die controle vindt plaats aan de hand van een gedetailleerde vragenlijst. Hierin staan mogelijke procedurele en inhoudelijke fouten opgesomd per stap in de asielprocedure. Zo kan onder meer aangekruist worden dat in het eerste of nader gehoor bepaalde zaken onvoldoende zijn uitgevraagd of dat met bepaalde omstandigheden onvoldoende rekening is gehouden. Ook kan bijvoorbeeld aangekruist worden dat er ten onrechte geen onderzoek is gestart of dat in het voornemen of het besluit de geloofwaardigheid onjuist is beoordeeld. Van elk dossier dat wordt gecontroleerd moet een rapportage opgemaakt worden en deze dient aan alle betrokken medewerkers gestuurd te worden, zodat zij van eventuele omissies kunnen leren. Kwaliteitsmeters van de locaties Ter Apel, Den Bosch en Zevenaar geven aan wekelijks in totaal 30 zaken te meten, verdeeld over de locaties. Soms zijn dit zaken van de eigen locatie, maar soms ook van een andere. Dit bevordert de landelijke uniformiteit. Elk kwartaal houden de kwaliteitsmeters overleg over wat ze tegengekomen zijn om eventuele trends te herkennen. Medewerkers die ervaring hebben met de kwaliteitsmetingen zijn tevreden over de terugkoppeling hiervan en geven aan de metingen als leerzaam te ervaren.

Hoewel deze kwaliteitsmetingen geen invloed meer hebben op de gecontroleerde zaak, vervullen zij een belangrijke rol in het bevorderen van de kwaliteit van toekomstige beslissingen. In het tweede kwartaal van 2021 zijn deze kwaliteitsmetingen tijdelijk achterwege gelaten.

3.3 Analyse en conclusie

De beslismedewerker beschikt bij een groot deel van zijn werkzaamheden over professionele ruimte en vult deze ruimte zelfstandig in. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het besluit ligt daardoor voor een groot deel bij de individuele beslismedewerker. De geloofwaardigheidsbeoordeling is deels een persoonlijke inschatting van de beslismedewerker. Beslismedewerkers zijn autonoom in de keuze of nader onderzoek nodig is om tot een kwalitatief goede beslissing te komen en of aan een vreemdeling het voordeel van de twijfel gegeven wordt. Dat verschillende medewerkers hier verschillend mee omgaan, is bij hen bekend.

De norm is dat een beslismedewerker een subjectieve invulling dient te vermijden. Waarborgen als de lhbt- en bekeringscoördinatoren, de seniorendesk en kwaliteitsmetingen (achteraf) dragen bij aan de kwaliteit van beslissingen. Naast deze door de respondenten positief gewaardeerde kwaliteitswaarborgen, zijn er ook verbeterpunten op dit vlak naar voren gekomen.

Doordat beslismedewerkers autonoom invulling geven aan hun professionele ruimte, is het vermijden van een subjectieve invulling lastig. Dit is nog lastiger wanneer dezelfde medewerker de vreemdeling hoort en op zijn asielaanvraag beslist, dan wel wanneer het voornemen en het besluit door dezelfde medewerker worden opgesteld. Er bestaan kwaliteitswaarborgen om dit risico in te perken, maar de Inspectie ziet verbetermogelijkheden op het gebied van collegiaal overleg en collegiale toetsing. Zodra een beslismedewerker bevoegd is om een besluit te ondertekenen, vindt collegiaal overleg of collegiale toetsing slechts op eigen initiatief plaats. Doordat de beslismedewerker vrij is om te bepalen met welke collega hij/zij overlegt, kan het benaderen van steeds dezelfde collega's een risico vormen. Daarbij heeft het thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen het voor de medewerker moeilijker gemaakt feedback te vragen. Ook de vrijblijvende invulling van collegiale toetsing, gecombineerd met het gebrek aan tijd hiervoor in de AA, bemoeilijkt de mogelijkheid voor beslismedewerkers om een subjectieve invulling te vermijden.

De steekproefsgewijze kwaliteitsmetingen achteraf acht de Inspectie van belang, daarom ziet de Inspectie een risico in het tijdelijk stopzetten van de kwaliteitsmetingen, zoals gebeurd is gedurende de uitvoeringsfase van het onderzoek.

Doordat de beslismedewerker op delen van het beslisproces over professionele ruimte beschikt, hij/zij deze ruimte autonoom invult, en hij/zij bij voorkeur van de IND ook hoort in zaken waarin hij/zij beslist, ontstaat het risico op een subjectieve invulling. Door de vrijblijvendheid van feedback en een structuur waarin hier weinig ruimte voor bestaat, ontstaat de kwetsbare situatie dat de kwaliteit van het beslisproces te veel afhankelijk wordt van de individuele beslismedewerker. De ondersteuning aan de beslismedewerkers schiet op dit vlak tekort.

Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek heeft de Inspectie zich gericht op de AA. Hierbij stond de volgende onderzoeksvraag centraal: hoe behandelt de IND asielaanvragen in de Algemene Asielprocedure? In hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 zijn de bevindingen van het onderzoek beschreven. Deze bevindingen zijn toegespitst op de belangrijkste aandachtspunten uit het onderzoek. Op basis hiervan wordt een eindconclusie getrokken en worden aanbevelingen geformuleerd.

4.1 Analyse en conclusies

Uit het onderzoek is gebleken dat het verzamelen van zoveel mogelijk relevante informatie binnen de AA een veeleisende taak is. Tijdens het gehoor wordt van hoormedewerkers verlangd dat zij een groot aantal taken uitvoeren, terwijl deze taken niet altijd verenigbaar zijn. Bij dit multitasken staan zij onder tijdsdruk die gepaard gaat met de inflexibele structuur van de AA.

De procedurevoorschriften voor het gehoor worden grotendeels opgevolgd. Medewerkers komen echter niet altijd toe aan een gedegen voorbereiding van gehoren en kunnen niet alle onderwerpen van complexe aanvragen adequaat uitvragen. Het multitasken tijdens het gehoor compliceert hierbij een toegespitste vraagstelling. Medewerkers hebben door het multitasken onder tijdsdruk eveneens niet altijd genoeg ruimte voor een zorgvuldige bejegening en begeleiding van de vreemdeling, wat het opbouwen van een vertrouwensrelatie in de weg staat. Daarbij komt het voor dat de vreemdeling zich in een kwetsbare positie bevindt wanneer er niet kan worden voldaan aan het aangegeven voorkeursgeslacht van de tolk en/of medewerker en de vreemdeling daartoe akkoord moet geven aan de tolk en/of medewerker die het betreft. Hierdoor ontstaat het risico dat het volledige verhaal van de vreemdeling niet in kaart kan worden gebracht.

Daarnaast onderkent de Inspectie enkele risico's ten aanzien van andere informatiebronnen. Actuele informatie wordt binnen de IND op verschillende manieren gecommuniceerd en is hierdoor lastig vindbaar voor medewerkers. Dit heeft als risico dat hoor- en beslismedewerkers niet altijd over alle actuele informatie beschikken bij het uitvoeren van hun werk. Bij de informatieverzoeken aan specialistische (sub-)afdelingen, zoals het TOELT en het RIC, speelt de tijdsdruk ook een rol. Hierdoor hebben deze specialistische (sub-)afdelingen niet altijd voldoende tijd om optimale informatie te leveren of kiezen medewerkers er soms voor om zaken zelf uit te zoeken zonder daarbij de experts te betrekken. Met betrekking tot Unit 1F geven verschillende hoor- en beslismedewerkers aan te twijfelen aan de effectiviteit van deze afdeling. Hierin ziet de Inspectie een risico voor het draagvlak bij hoor- en beslismedewerkers voor de werkwijze met betrekking tot 1F signalen.

Deelconclusie

De randvoorwaarden voor het verzamelen van informatie in het kader van de behandeling van een asielaanvraag schieten op punten tekort. Daardoor bestaan er wezenlijke risico's dat hoormedewerkers bij de behandeling van aanvragen binnen de AA niet in staat zijn om te voldoen aan de norm van het verzamelen van zoveel mogelijk relevante informatie.

Bij de besluitvorming is de norm dat een beslismedewerker een subjectieve beslissing dient te vermijden. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het besluit ligt echter voor een groot deel bij de individuele beslismedewerker, die meerdere delen van het beslisproces zelfstandig kan invullen. Zo zijn de geloofwaardigheidsbeoordeling, de keuze of nader onderzoek nodig is en de keuze of een vreemdeling het voordeel van de twijfel gegeven wordt aan de beslismedewerker. Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers in de praktijk verschillend omgaan met deze keuzes en afwegingen.

Die verschillen zijn in beginsel niet problematisch, mits voldoende kwaliteitswaarborgen aanwezig zijn. Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende kwaliteitswaarborgen zijn die goed werken, zoals

de inzet van lhbti- en bekeringscoördinatoren, de seniorendesk en kwaliteitsmetingen (achteraf). Andere kwaliteitswaarborgen, zoals het collegiale overleg en de collegiale toets, zijn echter vrijblijvend. Ook zijn steekproefsgewijze kwaliteitsmetingen gedurende de onderzoeksperiode van de Inspectie tijdelijk stopgezet. Hierdoor wordt het vermijden van een subjectieve invulling door beslismedewerkers bemoeilijkt. Dit is nog lastiger wanneer dezelfde medewerker de vreemdeling hoort en op zijn asielaanvraag beslist, dan wel wanneer het voornemen en het besluit door dezelfde medewerker worden opgesteld. Het thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen heeft het voor de medewerker moeilijker gemaakt feedback te vragen en andere perspectieven op de te nemen beslissing te verkrijgen.

Deelconclusie

De beslismedewerker werkt grotendeels autonoom. Waarborgen voor de kwaliteit van beslissingen in de AA schieten te kort, doordat feedback van collega's niet structureel is ingeregeld.

Het is belangrijk bovenstaande deelconclusies in de bredere context van de AA te plaatsen. Tijdens het onderzoek is de vaste structuur van de AA met regelmaat als aandachtspunt naar voren gekomen. De structuur biedt weinig ruimte om waar nodig extra aandacht te besteden aan een gehoor, de kennis van specialistische (sub-)afdelingen te betrekken of collega's te benaderen voor overleg. In die gevallen zou een zaak al snel niet meer binnen acht dagen kunnen worden afgehandeld en daarom naar de VA worden gezonden. Medewerkers proberen dat te vermijden zodat vreemdelingen – die soms al meerdere jaren op een beslissing wachten – niet nog langer moeten wachten. In de huidige praktijk met aanzienlijke werkvoorraden en achterstanden betekent zending naar de VA namelijk al gauw een aanvullende wachttijd van weken tot maanden. Er zijn meerdere medewerkers die daarom overwerken en doorwerken tijdens pauzes om ervoor te zorgen dat het werk en de beslissing op tijd klaar is.

De introductie van de AA+ kan mogelijk bijdragen aan een oplossing voor de tijdsdruk bij complexe zaken. Het geeft hoormedewerkers meer ruimte om aandacht te besteden aan de bejegening en begeleiding van de vreemdeling en draagt bij aan het adequaat uitvragen van alle relevante onderwerpen. Ook geeft de AA+ beslismedewerkers meer gelegenheid om de beschikbare kwaliteitswaarborgen toe te passen bij complexe zaken. In interviews met de Inspectie heeft de meerderheid van de hoor- en beslismedewerkers aangegeven deze toen nog aanstaande ontwikkeling als positief te beschouwen. Naar mening van de Inspectie is de introductie van de AA+ dan ook een stap in de juiste richting. Desalniettemin zijn de bevindingen, conclusies en aanbevelingen die in dit rapport worden gepresenteerd nog steeds van toepassing. Deze hebben namelijk onder meer betrekking op de omstandigheden waaronder hoor- en beslismedewerkers werken en de randvoorwaarden die daarbij gelden. Hierbij valt te denken aan het tijdens het gehoor simultaan moeten uitvoeren van verschillende taken die niet altijd verenigbaar zijn, het niet structureel ingeregeld zijn van de inzetbaarheid van kwaliteitswaarborgen en het beperkt kunnen inschakelen van expertise en kwaliteitswaarborgen door gebrek aan tijd. Deze omstandigheden zijn ook binnen de AA+ nog steeds van toepassing. Het is daarom van belang om de bevindingen uit dit onderzoek mee te nemen bij een evaluatie van de AA+.

De Inspectie hecht er grote waarde aan om de resultaten uit het onderzoek en de verbeterpunten die daaruit voortkomen in breed perspectief te bezien en niet uitsluitend te relateren aan de inzet van de IND-medewerkers. Zij voeren werk uit waarvoor specialistische kennis nodig is, zowel bij het verzamelen van informatie als het beslissen, maar ook professionele ruimte om die specialistische kennis toe te kunnen passen. Asielaanvragen kunnen divers van aard zijn en de behandeling daarvan is daarmee niet altijd te vatten in vaste protocollen of een standaard aanpak. Een medewerker moet voldoende tijd krijgen om alle relevante informatie te kunnen verzamelen en om kwaliteitswaarborgen te kunnen toepassen waarmee een subjectieve invulling van de besluitvorming kan worden voorkomen.

Uit dit onderzoek blijkt dat in de uitvoeringspraktijk belangrijke randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen hiervoor tekortschoten. Daarmee wordt het risico op een subjectief besluit, dan wel op besluitvorming op basis van onvolledige informatie, onvoldoende beperkt. In aanvulling op hetgeen aan het begin van deze alinea is gesteld merkt de Inspectie op dat de daadwerkelijke beschikbaarheid van toereikende randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen niet slechts de verantwoordelijkheid van de IND als opdrachtnemer⁴³ is. Mede gezien de inrichting van het geldende sturingsmodel van het ministerie van Justitie en Veiligheid komt aan de SG, als eigenaar van de IND⁴⁴, een verantwoordelijkheid toe in het waarborgen van een passende toerusting van de IND en het bewaken dat aanpassingen in de opdrachten aan de IND (al dan niet via uitvoeringstoetsen) gepaard gaan met een passende aanpassing van de toerusting. Daarnaast mag van de DG Migratie, als opdrachtgever van de IND, worden verwacht dat voor de IND duidelijke en uitvoerbare beleidskaders beschikbaar zijn en dat wijzigingen in die kaders ook aan de vereiste duidelijkheid en uitvoerbaarheid voldoen.

Op basis van de deelconclusies komt de Inspectie tot de volgende eindconclusie.

Eindconclusie

In de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de AA schieten belangrijke randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen tekort. De kwaliteit van de asielbeslissing is hierdoor in te grote mate afhankelijk van de inzet en kwaliteiten van de individuele hoor- en beslismedewerkers. Dit vergroot het risico op subjectieve besluitvorming, dan wel besluitvorming die op onvolledige informatie is gebaseerd, ondanks dat de inzet van medewerkers groot is.

4.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies uit het onderzoek doet de Inspectie de volgende aanbevelingen aan SG, als eigenaar van de IND, aan de directeur-generaal Migratie als beleidsverantwoordelijke DG en opdrachtgever van de IND en aan de IND zelf, als uitvoeringsorganisatie/opdrachtnemer.

De Inspectie beveelt aan:

Aan de secretaris-generaal Justitie en Veiligheid, als eigenaar van de IND:

- Waarborg de beschikbaarheid van voldoende capaciteit en (financiële) middelen om asielaanvragen te behandelen. Bewaak daarbij specifiek dat de voor de IND beschikbare randvoorwaarden, waaronder de beschikbare tijd voor behandeling van asielaanvragen, toereikend zijn om de vereiste informatieverzameling en het toepassen van kwaliteitswaarborgen mogelijk te maken.
- Herijk waar nodig en in samenspraak met de IND en de directeur-generaal Migratie, de geldende kostprijzen voor de uitvoering van het asielbeslisproces door de IND.
- Bewaak de daadwerkelijke uitvoering en doorwerking van uitvoeringstoetsen bij het beschikbaar komen van nieuwe of aangepaste beleidskaders voor het asielbeslisproces.

⁴³ De begrippen uitvoeringsorganisatie/opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar zijn ontleend aan het sturingsmodel Justitie en Veiligheid, als bedoeld in het Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid, artikel 18a.

⁴⁴ Conform Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid, artikel 3.

De Inspectie beveelt aan (vervolg):

Aan de directeur-generaal Migratie, als beleidsverantwoordelijk DG en opdrachtgever in het asielbeslisproces:

- Ondersteun de IND bij de dialoog met de hoor- en beslismedewerkers over de vraag wanneer de situatie wordt bereikt dat zoveel mogelijk relevante informatie omtrent de asielaanvrager is verzameld, zodanig dat een beslismedewerker in staat is om tot een gefundeerd oordeel over de asielaanvraag te komen.
- Waarborg dat de (beleidsmatige) inrichting van de asielprocedure het verzamelen van zoveel mogelijk relevante informatie en het toepassen van kwaliteitswaarborgen in het asielbeslisproces ondersteunt.
- Verifieer bij het opstellen van nieuwe of aangepaste beleidskaders voor het asielbeslisproces dat de IND als uitvoerder over voldoende handelingsperspectief beschikt om tot een gefundeerd oordeel over de asielaanvraag te komen, onder meer door actieve deelname aan uitvoeringstoetsen.

Aan de IND, als uitvoerder van het asielbeslisproces:

- Voer met de medewerkers continue de dialoog over de vraag wanneer de situatie wordt bereikt dat zoveel mogelijk relevante informatie omtrent de asielaanvrager is verzameld, zodanig dat een beslismedewerker in staat is om tot een gefundeerd oordeel over de asielaanvraag te komen.
- Voorkom dat het multitasken tijdens het uitvoeren van asielgehoren ten koste gaat van de vraagstelling en van de bejegening en begeleiding van de vreemdeling.
- Voorkom dat de vreemdeling bij de aanvang van een nader gehoor tegenover een hoormedewerker en/of tolk die niet het geslacht heeft van zijn/haar voorkeur moet aangeven of hij/zij akkoord gaat met deze situatie.
- Verbeter voor hoor- en beslismedewerkers de vindbaarheid van veranderlijke informatie die voor het horen van de vreemdeling en het nemen van een beslissing op een asielaanvraag relevant is.
- Waarborg dat het voor hoor- en beslismedewerkers duidelijk is bij welke informatieverzoeken het TOELT en het RIC geraadpleegd moeten worden. Richt de procedure zodanig in dat dergelijke verzoeken bij eerst mogelijke gelegenheid worden uitgezet.
- Verbeter de kennis van hoor- en beslismedewerkers van de rol en mogelijkheden van Unit 1F.
- Stimuleer dat medewerkers elkaar benaderen voor collegiaal overleg dan wel collegiale toetsing, bevorder daarbij variatie bij de keuze voor een collega, en waarborg dat medewerkers voldoende tijd hebben om hieraan te voldoen.
- Zet extra kwaliteitswaarborgen in om een subjectieve invulling te vermijden in gevallen waarin het nader gehoor, het voornemen en de beschikking door dezelfde medewerker worden gedaan. Doe dit eveneens in de situatie waarin, bij inwilliging van de aanvraag, het nader gehoor en de beschikking door dezelfde medewerker worden gedaan.
- Laat kwaliteitsmetingen onder alle omstandigheden, ook in situaties van grote werkvoorraden en achterstanden, ononderbroken doorgang vinden.
- Optimaliseer in samenspraak met de hoor- en beslismedewerkers de systematiek van toedeling van zaken aan resp. de AA, de AA+ en de VA, afhankelijk van de complexiteit de aanvraag.
- Haal periodiek bij medewerkers op of er binnen de AA/AA+ voldoende tijd is om zoveel mogelijk relevante informatie te verzamelen en kwaliteitswaarborgen toe te passen.

Bijlage 1: Afkortingen

Afkorting	Betekenis
AA	Algemene Asielprocedure
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
HIS	Herkomst Informatie Systeem
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
RIC	Regionaal Informatiecentrum
TOELT	Team Onderzoek en Expertise Land en Taal
VA	Verlengde Asielprocedure
WI	Werkinstructie

Bijlage 2: Methode

De Inspectie heeft haar onderzoek uitgevoerd bij de vier locaties van de IND waar aanvragen in de AA worden behandeld: Ter Apel, Budel, Zevenaar en Den Bosch. De locatie Schiphol is buiten beschouwing gebleven omdat hier aanvragen in de grensprocedure⁴⁵ worden behandeld. Deze procedure kent geen wachttijden en verschilt o.a. in de termijnen van de AA.

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden heeft de Inspectie de volgende methoden gebruikt:

Dossieronderzoek

De Inspectie heeft middels dossieronderzoek 100 dossiers geanalyseerd van de genoemde vier locaties. Hiervoor zijn dossiers geselecteerd op basis van de inhoud van het besluit. Deze selectie bestond uit 25 inwillingen en 75 afwijzingen, waaronder 10 dossiers die AMV's⁴⁶ betroffen.

De dossiers zijn gebruikt om te kijken op welke wijze de vreemdelingen worden begeleid en hoe informatie wordt verzameld. Verder heeft de Inspectie de voornemens en besluiten uit de dossiers geanalyseerd om antwoord te geven op de vragen op welke wijze de IND de informatie in de Algemene Asielprocedure beoordeelt en op welke wijze de IND de besluiten opstelt. Ook heeft de Inspectie de dossiers gebruikt om casussen op te stellen die zij in de interviews (zie verder) heeft gebruikt.

Documentanalyse

Om een antwoord te geven op de vraag vanuit welk kader de IND de asielaanvragen in de AA moet behandelen heeft de Inspectie de relevante wet- en regelgeving, beleidsstukken en werkinstructies geanalyseerd.

Interviews

Verder heeft de Inspectie 28 hoor- en beslismedewerkers geïnterviewd: vier in Budel, acht in Ter Apel, acht in Zevenaar en acht in Den Bosch. Dit betrof medewerkers die de gehoren uitvoeren en de besluiten opstellen. Per locatie heeft de Inspectie zowel gesproken met vier medewerkers die minder dan drie jaar werken als hoor- en beslismedewerker in het asielproces als met vier medewerkers die drie jaar of meer werken in deze functie.⁴⁷

Met deze interviews heeft de Inspectie zicht gekregen op de wijze waarop deze medewerkers de vreemdeling begeleiden, informatie verzamelen, informatie beoordelen en hoe zij het besluit opstellen. Verder heeft zij door de interviews in beeld op welke wijze de medewerkers invulling geven aan de vrije ruimte die ze hebben bij het begeleiden van de vreemdeling, het verzamelen van informatie en het beoordelen van informatie.

De interviews bestonden uit een deel waarin werd ingegaan op de wijze waarop medewerkers in het algemeen te werk gaan. In het tweede deel van het interview legde de Inspectie een aantal fictieve casussen voor. Door dezelfde casussen aan meerdere medewerkers voor te leggen, heeft de Inspectie zicht gekregen op de motieven van de verschillende medewerkers bij het maken van belangrijke keuzes bij het behandelen van asielaanvragen in de Algemene Asielprocedure.

Verder heeft de Inspectie 10 interviews gehouden met personen die een andere functie binnen de AA hebben. Er is gesproken met twee medewerkers van Unit 1F, drie medewerkers van het RIC

⁴⁵ Tijdens de grensprocedure hebben vreemdelingen nog geen toegang tot Nederland en daarom verblijven ze in vreemdelingendetentie tijdens de procedure.

⁴⁶ Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen.

⁴⁷ Op de locatie Budel waren dit twee medewerkers die meer dan drie jaar werken als hoor- en beslismedewerker en twee medewerkers die minder dan drie jaar werken als hoor- en beslismedewerker.

van verschillende locaties, twee medewerkers van het TOELT-taal, twee medewerkers van het TOELT-landen, drie planners van verschillende locaties, drie tolkencoördinatoren van verschillende locaties en drie kwaliteitscontroleurs van verschillende locaties. De Inspectie wilde van deze medewerkers weten wanneer een beroep op hun deskundigheid wordt gedaan en/of op welke wijze zij de hoor- en beslismedewerkers ondersteunen.

Observaties

Aanvullend heeft de Inspectie geobserveerd tijdens de gehoren. De Inspectie heeft in totaal 32 gehoren geobserveerd, waarvan 10 eerste gehoren, 17 nader gehoren en 5 combinatie gehoren. De Inspectie heeft bij meer nadere gehoren geobserveerd vanwege de grotere complexiteit van deze gehoren. Het observeren tijdens de gehoren heeft de Inspectie informatie gegeven over de wijze waarop de IND de vreemdeling begeleidt in de AA en op welke wijze de IND informatie verzamelt in de AA.

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

15 februari 2022

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*