

Vergaderjaar 2021–2022

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2896

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2022

Hierbij stuur ik uw Kamer het rapport van het onderzoeksbureau Anderson Elffers Felix (hierna: AEF) met de eindevaluatie van de werkzaamheden van de Taskforce Dwangsommen (hierna: de Taskforce) toe¹. AEF heeft een evaluatie uitgevoerd naar de activiteiten van de Taskforce en de maatregelen -om achterstanden in te lopen- die zijn ingevoerd tijdens de looptijd van deze Taskforce. Er is specifiek gekeken naar de maatregelen vanuit de Taskforce die in de toekomst kunnen worden ingezet voor het omgaan met fluctuaties in de asielinstroom en het behandelen van achterstanden. Ook is gekeken welke impact deze maatregelen had op de ketenpartners.

Aanleiding

In april 2020 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid besloten om een Taskforce op te richten om de achterstanden in het behandelen van eerste asielaanvragen bij de IND in te lopen. De Taskforce kreeg de opdracht om uiterlijk eind 2020 alle asielaanvragen die waren ingediend voor 1 april 2020 af te handelen, de achterstanden in te lopen en de omvang van de dwangsommen te beperken.

In het onderzoek van AEF dat nu aan uw Kamer wordt aangeboden, wordt de achtergrond van het instellen van de Taskforce belicht en is een tijdslijn opgenomen waarin het verloop van de activiteiten van de Taskforce is weergegeven. De voorraad asielaanvragen van de IND ingediend tot 1 april 2020 werd onder het beheer van de ingestelde Taskforce geplaatst. De Taskforce is aan de slag gegaan met 15.350 zaken.

Zoals ook AEF in haar rapport aangeeft, is het van belang te vermelden dat vrijwel direct na het instellen van de Taskforce de coronapandemie is uitgebroken. Dit heeft, met name bij de start van de Taskforce, grote

¹ Zie bijlage.

invloed gehad op de voortgang van de activiteiten. Het opleiden van nieuwe medewerkers moest vooral vanuit huis plaatsvinden, gehoren konden slechts in beperkte mate op locatie worden uitgevoerd, door de 1,5 meter maatregel was binnen de gebouwen meer ruimte nodig om de Taskforce te huisvesten en overleggen vonden veelal digitaal plaats. Dit heeft het opstarten van de werkprocessen bij de Taskforce bemoeilijkt.

In het rapport wordt geconstateerd dat, na deze moeizame start, de Taskforce na de zomer van 2020 een verbeteringslag heeft gemaakt. Cruciaal daarbij was dat de verbinding tussen de Taskforce en de IND werd geïntensiveerd en dat de werkprocessen veelvuldig werden geëvalueerd en bijgesteld. Vanaf 1 januari 2021 zijn de Taskforce en de IND intern aan elkaar verbonden. De opdracht om voor eind 2020 de ruim 15.000 zaken weg te werken werd niet gerealiseerd. Op 31 december 2020 had de Taskforce ruim 8.000 zaken afgehandeld. Het grootste deel van de resterende zaken is in de eerste helft van 2021 afgedaan. Per 1 juli 2021 is de Taskforce opgeheven en is het laatste restant van de zaken naar de IND overgeheveld. Op een aantal zaken (circa 300) met een langdurige beslisbelemmering na, is dit restant in 2021 afgehandeld.

Eindconclusies en eerdere (interne)rapporten

AEF heeft in een uitgebreid onderzoek een genuanceerd beeld geschetst van het functioneren van de Taskforce en de effectiviteit van de vernieuwingen die zijn ingezet om de opdracht uit te kunnen voeren. Daarbij lag de focus op de toekomst. Bij het uitvoeren van het onderzoek heeft AEF gebruik gemaakt van de brief van de Inspectie van Justitie en Veiligheid over de Taskforce die aan uw kamer is aangeboden bij brief van 7 januari jl.² en eerder verschenen tussentijdse evaluatierapporten. Uit de tussentijdse rapporten zijn lessen getrokken die bij de verdere uitvoering van de opdracht door de Taskforce ter harte zijn genomen.

Bij het rapport van de Inspectie lag de nadruk vooral op de opstartfase van de Taskforce. Het rapport van AEF neemt uitdrukkelijk de hele periode waarin de Taskforce heeft gefunctioneerd in ogenschouw waardoor alle verbeteringen die zijn doorgevoerd zijn belicht. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de bevindingen van de Inspectie en AEF op vrijwel alle punten overeenkomen. Zowel de aanbevelingen uit het rapport van AEF als de suggesties van de Inspectie worden door de IND meegenomen in de verdere ontwikkeling en verbeteropgave van de organisatie.

Dit leidt tot de volgende eindconclusies:

Een **projectmatige aanpak om achterstanden in te lopen** of om een specifieke voorraad te behandelen is waardevol gebleken om een groot aantal asielzoekers sneller duidelijkheid te bieden. Door de Taskforce in te richten als projectorganisatie kon ze resultaatgericht en kort-cyclisch werken aan een vastomlijnde werkvoorraad. De Taskforce is erin geslaagd om gedurende de looptijd te leren van opgedane ervaringen en verbeteringen door te voeren. Als projectorganisatie naast de IND kreeg de Taskforce in bepaalde mate de vrijheid om onconventionele keuzes te maken. Zo konden vernieuwingen sneller en minder bureaucratisch in gang gezet worden. De afstand tussen de Taskforce en de IND was echter groot waardoor slechts in beperkte mate van reeds aanwezige kennis en expertise gebruik kon worden gemaakt; dit is later verbeterd. De tijdsdruk op de opdracht was hoog. Om die reden is bij de start van de Taskforce gekozen om snel aan de slag te gaan en gedurende het proces te leren en te verbeteren. In de aanloopperiode waren randvoorwaarden derhalve

² Kamerstuk 19 637, nr. 2816.

(nog) niet allemaal op orde. Bovendien zorgde de naar binnen gerichte focus ervoor dat oplossingen beperkt vanuit een ketenperspectief werden benaderd.

Uit het rapport van AEF worden ten aanzien van de projectmatige aanpak de volgende aanbevelingen tot verbetering meegegeven:

- Benader achterstanden en fluctuerende instroom als een ketenuitdaging;
- Organiseer bij een toekomstig project of programma vanaf de start een goede verbinding binnen de gehele keten;
- Communiceer transparant bij de afweging van de verschillende belangen; en
- Bereid de werkprocessen voor aanvang van het project goed voor en organiseer de randvoorwaarden.

Bij **de sturing** lag de focus op het te bereiken resultaat. Na de start van de Taskforce bleek binnen de IND onvoldoende sturingscapaciteit beschikbaar om te plannen vanuit capaciteit en een analyse van de werkvoorraad ontbrak. Hierdoor liep het project vertraging op. Verbeteringen in het planningsmechanisme kwamen tijdens de looptijd van de Taskforce op gang, waarbij de centrale en intelligente planning succesfactoren waren. De administratieve voorbereiding van de dossiers en de inzet van een knopendoorhakteam werden als nuttig ervaren.

AEF doet de volgende aanbevelingen tot verbetering ten aanzien van de sturing:

- Zet in op doorontwikkeling van een centrale planning, in combinatie met differentiatie in de behandeling van zaken van specifieke nationaliteiten en groepen;
- Investeer in een grondige analyse van de voorraad;
- Betrek snelheid en doelmatigheid in het kwaliteitsbegrip; en
- Zet hoor- en beslismedewerkers zo efficiënt mogelijk in.

Het inzetten van **extra capaciteit** is een goede optie als binnen enkele maanden een opdracht moet worden uitgevoerd. Randvoorwaardelijk is dat de schaarse opleidings- en begeleidingscapaciteit effectief wordt ingezet. Outsourcing is met name van waarde als de capaciteit kan worden ingezet voor repetitief werk. Daarbij is het met name van belang dat er voldoende geschikte zaken zijn.

Aanbevelingen tot verbetering die AEF doet op dit punt zijn:

- Ontwikkel een integraal perspectief op personeelsinzet;
- Onderzoek of een kernteam van externe bureaus structureel kan worden ingezet binnen het asielproces;
- Maak gebruik van een toegewijd team voor werving en begeleiding van outsourcing;
- Zorg voor duidelijke en haalbare afspraken over resultaat en opleiding; en
- Maak schrijftesten onderdeel van de selectieprocedure.

Bij **opleidingen** is de benodigde opleidingsduur in grote mate afhankelijk van de beschikbare begeleiding en het gewenste te halen (of benodigde) niveau. Een brede opleiding gericht op meerdere taken en nationaliteiten is waardevol maar kan opgesplitst worden indien versneld opleiden noodzakelijk is. Praktijkdagen en intervisie zijn van groot belang bij de opleidingen.

Aanbevelingen tot verbetering die AEF op dit punt benoemd zijn:

- Formuleer voor het ontwerp van de opleiding een duidelijke opdracht;
- Leid nieuwe medewerkers bij voorkeur breed op;
- Maak tijd voor een praktijkgerichte opleiding.

Bij de **schriftelijke procedure** zet de IND minder capaciteit in. Deze medewerkers kunnen worden ingezet om te horen in overige zaken. Het

schriftelijk horen zorgde door logistieke problemen niet altijd voor een kortere doorlooptijd voor de aanvragers waardoor het draagvlak bij advocaten en asielzoekers afnam. Daarnaast is het van belang om de volledigheid van asielbeoordelingen te blijven monitoren.

AEF komt tot de volgende aanbevelingen tot verbetering:

- Breng de tijdwinst van schriftelijk horen in kaart;
- Betrek de hele keten bij de keuzes voor schriftelijk horen;
- Bepaal op basis van de eerste aanbeveling welke zaken geschikt zijn voor schriftelijk horen;
- Onderzoek het inbedden van schriftelijk horen in wetgeving;
- Onderzoek mogelijkheden om de procedure gebruiksvriendelijk en efficiënter in te richten; en
- Onderzoek de potentie om schriftelijk horen in te zetten voor aanmeld-gehoren.

Tenslotte is het belangrijk dat ketenpartners goed worden meegenomen in de afwegingen die worden gemaakt. De fluctuerende instroom en achterstanden moeten als een ketenuitdaging worden beschouwd. Ketenpartners moeten geïnformeerd worden over hoe maatregelen moeten worden toegepast.

Afronding Taskforce

Alles afwegende concludeer ik dat de Taskforce een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het wegwerken van de achterstanden bij asielaanvragen bij de IND. In de looptijd van een jaar hebben ruim 15.000 mensen uitsluitel gekregen over hun asielaanvraag waarbij een deel van de aanvragers al jaren in procedure zat. Daarnaast zijn met het instellen van de Taskforce diverse vernieuwingen ingevoerd die hebben geleid tot verbeteringen in het asielproces en die ook in de toekomst goed bruikbaar zijn. Daarbij is het van belang dat aan de, in de verschillende evaluatierapporten genoemde, aandachtspunten en randvoorwaarden wordt voldaan.

Zoals ik in mijn brief aan de Eerste Kamer, van 12 april jl.³, heb aangegeven heeft de IND momenteel te maken met hoge voorraden asielaanvragen. In de brief heb ik een aantal maatregelen aangekondigd die moeten helpen om de productie verder te verhogen en te versnellen teneinde de oplopende voorraden het hoofd te bieden zodat de IND weer in staat is om binnen de wettelijke termijn te beslissen. De lessen die geleerd zijn vanuit de Taskforce en de aanbevelingen die volgen uit het rapport van AEF worden hierbij ter harte genomen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/migratie/documenten/kamerstukken/2022/04/12/ek-halfjaarlijks-toezeggingenrappeel>.