

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Contactpersoon
contact@inspectie-jenv.nl

Projectnaam
Monitor Taskforce IND

Ons kenmerk
3707240

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 14 december 2021
Onderwerp Taskforce IND

Geachte mevrouw Broekers - Knol,

Sinds de instelling ervan in het voorjaar van 2020 heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) de taakuitvoering van de zogeheten Taskforce IND gevolgd. De instelling van een tijdelijke Taskforce moest een einde maken aan een situatie waarin een steeds groter aantal asielzaken buiten de wettelijke beslistermijn werd behandeld en steeds meer asielzoekers lang op duidelijkheid over hun asielaanvraag moesten wachten.

De aanvankelijke opdracht aan de Taskforce om in 2020 een voorraad van ruim 15.000 asielaanvragen af te handelen, bleek uiteindelijk niet realiseerbaar. Uit gesprekken van de Inspectie met zowel medewerkers als leidinggevenden die bij de Taskforce waren betrokken, bleek sprake te zijn van een aanzienlijke politieke en bestuurlijke druk om de achterstanden van de behandeling van asielaanvragen alsnog per medio 2021 in te halen. Omdat werken onder druk ook risico's voor een zorgvuldige afhandeling van dossiers met zich mee kan brengen, heeft de Inspectie in april 2021 besloten de verdere afdoening van de Taskforcedossiers expliciet te monitoren. De Inspectie heeft daartoe gesprekken gevoerd met ruim 30 medewerkers die in uiteenlopende rollen betrokken waren bij de Taskforce. Daarnaast zijn (cijfermatige) voortgangsrapportages die vanuit de Taskforce aan de Inspectie zijn verstrekt, periodieke voortgangsrapportages over de Taskforce aan de Tweede Kamer en overige relevante documenten bestudeerd.

In deze brief deelt de Inspectie de lessen die naar ons oordeel uit de inrichting van en de taakuitvoering door de Taskforce geleerd kunnen worden.

Leerpunten

De Inspectie hecht eraan, voorafgaand aan het benoemen van de leerpunten, te markeren dat door de bijzondere inzet van vele medewerkers bij de Taskforce en de IND, onder vaak moeilijke omstandigheden, de Taskforce tot op zekere hoogte resultaten heeft geboekt. De Taskforce-voorraden zijn immers grotendeels verwerkt, waardoor voor de betrokken asielzoekers een einde gekomen is aan een periode van wachten op duidelijkheid over hun asielaanvraag. Zo ook aan de oplopende dwangsomverplichtingen voor de Nederlandse overheid vanwege overschrijding van de wettelijke beslistermijnen.

Naast deze positieve effecten van de Taskforce zijn bij de inrichting en uitvoering van zijn opdracht naar het oordeel van de Inspectie ook nadrukkelijk kanttekeningen te plaatsen. Deze kanttekeningen zijn hieronder vertaald in leerpunten die niet alleen betrekking hebben op de Taskforce zelf, maar ook op het asielproces in bredere zin.

1. Geef een realistisch beeld van de flexibiliteit van de asielketen

Een wezenlijk onderdeel van de Taskforcemaatregelen zag op de inzet van tijdelijke extra personele capaciteit, om de ontstane achterstanden, naast het staande IND-asielproces, te kunnen verwerken. Hierbij is naar het oordeel van de Inspectie de complexiteit van de behandeling van asielzaken onderschat. De Taskforce is gestart zonder deugdelijk plan of voorbereiding. Er is bij de inrichting van de Taskforce uitgegaan van de verwachting dat ingehuurd tijdelijk personeel binnen afzienbare tijd in staat zou zijn om asielzaken (of onderdelen daarvan) met een redelijke mate van zelfstandigheid en beperkte inzet van de kennis en ervaring van de IND, te behandelen. Dit met behoud van de zorgvuldigheid van het proces. Die verwachting is niet realistisch gebleken. In de praktijk bleek dat het tijdelijke personeel gedurende de looptijd van de Taskforce niet of slechts beperkt in staat was om zelfstandig asielzaken te behandelen. Daarbij was een grotere inzet van kennis en expertise van de IND noodzakelijk dan vooraf verwacht. Hierdoor kon de IND minder tijd besteden aan recent ingediende asielaanvragen.

De Inspectie is van oordeel dat een ad hoc instrument als de Taskforce ongeschikt is om bij te dragen aan de flexibiliteit van de asielketen. Veeleer moet worden gezocht naar een meer fundamentele herziening van de toerusting van de asielketen. Hierbij sluit de Inspectie aan bij de bevindingen van de Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (2019)¹ die pleit voor een 'meerjarige stabiele financiële en personele capaciteit, met voldoende (buffer) ruimte voor pieken in het aantal asielaanvragen.' En ook in de fase II rapportage van ABDTopconsult 'Werken aan uitvoering (2020)²' wordt als belangrijk (politiek) actiepunt benoemd dat gezorgd moet worden voor een meerjarig goede balans tussen taken en middelen. De huidige inzet op de doorontwikkeling van een flexibele asielketen lijkt zich vooralsnog te richten op een keten die elke instroomfluctuatie aankan met instandhouding van de geldende kwaliteits- en afdoeningsnormen door de mogelijkheid om ad hoc op te kunnen schalen. Het functioneren van de Taskforce heeft duidelijk gemaakt dat er grenzen zijn aan het opschaalvermogen van de IND, zowel in snelheid als in volume. Een korte-termijn aanvullende bekostiging leidt niet tot op korte termijn inzetbare extra behandelcapaciteit die gegarandeerde kwaliteit kan leveren.

¹ Zie: [Commissie Langdurig Verblijvende Vreemdelingen: stuur op snelheid en tijdigheid in asielprocedure door wachttijden te bekorten | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

² Zie: [rapport ABDTopconsult over fase 2 van het traject 'Werk aan uitvoering' dat dient om het functioneren van uitvoeringsorganisaties te verbeteren.](#)

2. Creëer een duidelijk en gedeeld beeld van kwaliteit in de asielketen

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
14 december 2021

Ons kenmerk
3707240

Een van de algemene voorwaarden om te komen tot een gedegen asielbesluit is dat daarvoor voldoende informatie beschikbaar is. Tijdens het monitoren is gebleken dat de meningen over wanneer de situatie van 'voldoende informatie' is bereikt, binnen de IND sterk uiteenlopen. Sommige medewerkers zijn van mening dat hoor- en beslismedewerkers van de IND zoveel mogelijk informatie dienen te verzamelen zodat een gedegen besluit kan worden genomen. Anderen zijn van mening dat deze werkwijze (mede) oorzaak is van de achterstanden die ten grondslag hebben gelegen aan het oprichten van de Taskforce. De handreikingen die op dit punt voor medewerkers beschikbaar zijn, bieden slechts beperkt houvast. In die handreikingen wordt gesproken van het verkrijgen van 'zoveel mogelijk relevante informatie', zonder deze begrippen verder uit te werken.

Binnen de Taskforce heeft de discussie over de informatieverzameling voor veel frictie gezorgd. Sommige medewerkers maakten zich zorgen over het moeten beslissen op basis van te weinig informatie met als mogelijk gevolg onjuiste beslissingen. Andere medewerkers zagen mogelijkheden voor innovatie en versnelling in de asielprocedure door te beslissen op basis van alleen noodzakelijke informatie. Medewerkers van de IND geven aan dat het beslechten van deze discussie verder wordt bemoeilijkt door tegenstrijdige signalen vanuit de rechterlijke macht: enerzijds geven rechters aan asioldossiers te uitgebreid te vinden, anderzijds worden beroepschriften tegen een negatief asielbesluit gegrond verklaard omdat rechters van oordeel zijn dat de IND het besluit onvoldoende heeft onderbouwd.

Onderliggend aan deze discussies over voldoende informatie ligt het algemene vraagstuk over kwaliteit in het asielproces. Wanneer is de kwaliteit van een beslissing op een asielaanvraag voldoende? De Inspectie kan op basis van de monitoring geen antwoord geven op deze vraag en ziet dat ook niet als haar rol. Wel ziet zij binnen de IND een duidelijke behoefte aan een antwoord.

De Inspectie is zich ervan bewust dat het formuleren van een antwoord geen eenvoudige opgave is en samenwerking tussen uitvoering, beleid en politiek vereist. Voor de IND, haar medewerkers en de betrokken asielzoekers is een antwoord echter wel noodzakelijk. Als eerste om te bepalen wat de IND als organisatie nodig heeft om een kwalitatief goed asielproces in te richten. Vervolgens voor de IND-medewerker om dat proces goed uit te kunnen voeren. Ten slotte voor de betrokken asielzoekers zodat zij erop kunnen vertrouwen dat het asielbesluit voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Overigens stelt de Inspectie vast dat ook de door haar bepleite duidelijkheid en uitvoerbaarheid van de uitvoeringsnormen geen onbekende randvoorwaarde voor het goed functioneren van een organisatie als de IND is. Van de meerdere voorbeelden die hier genoemd kunnen worden, is een recente en nadrukkelijke oproep tot uitvoerbare wet- en regelgeving te vinden in de eerder genoemde fase II-rapportage van het traject 'Werken aan uitvoering (2020)'.

3. *Realiseer een effectieve werking van de sturingsdriehoek*

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
14 december 2021

Ons kenmerk
3707240

Zowel de verwerkingsachterstanden als de wijze van inrichting en de taakuitvoering door de Taskforce hadden niet kunnen ontstaan wanneer de sturingsdriehoek (eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer) in de asielketen had gefunctioneerd zoals bedoeld. Immers, vanuit geen van deze rollen is een dergelijke ingrijpende opdracht aan een taskforce acceptabel zonder voorafgaande uitvoeringstoets. Ook had de driehoek niet moeten kiezen voor een uitvoering van taken waarbij het realiseren van kwantitatieve doelstellingen de overhand had. In de praktijk was echter sprake van een welhaast onvermijdelijke keten van gebeurtenissen waarin steeds verder toenemende wachttijden voor asielaanvragers, oplopende dwangsomverplichtingen en de maatschappelijke druk die daardoor ontstond noodzaakten tot onconventionele maatregelen. Hierdoor is een situatie ontstaan waarin de leden van de sturingsdriehoek geen ruimte hadden hun eigenlijke rol te vervullen.

In eerdere onderzoeken naar de IND en de keten zijn verschillende verbetervoorstellen opgenomen die tot betere sturing in en van de asielketen moeten leiden. Bijvoorbeeld in het rapport over de in 2020 uitgevoerde evaluatie van het sturingsmodel van het ministerie van Justitie en Veiligheid.³ De Inspectie ondersteunt de in dat rapport reeds aanbevolen versterking van de sturingsdriehoek. De Inspectie benadrukt daarbij dat de driehoek beter in staat moet zijn om te gaan met de maatschappelijke en daarmee de politieke aandacht die regelmatig in het asieldossier ontstaat.

4. *Communiceer open over dilemma's en gemaakte keuzes*

De instelling van en de opdracht aan de Taskforce voor het verwerken van achterstanden bleken een dilemma op zich. Van de Taskforce, een nieuw op te zetten organisatie met een duidelijk beperkter aantal en grotendeels nieuwe medewerkers, werd (aanvankelijk) in een periode van negen maanden een productie verwacht vergelijkbaar met die van de staande IND-organisatie in een jaar.

Bij de uitvoering van de opdracht is de Taskforce met meerdere dilemma's geconfronteerd. Zoals: hoe kan een tijdelijke organisatie als een Taskforce zonder voorafgaande uitvoeringstoets en zonder redelijke voorbereidingstijd binnen korte tijd productief worden gemaakt? En: hoe waarborg ik het opleidingsniveau van nieuwe tijdelijke medewerkers en daarmee de kwaliteit van het werk als de beoogde looptijd van de Taskforce als geheel feitelijk overeenkomt met de normale doorlooptijd van een opleiding als IND-medewerker?

Uit het monitoren blijkt dat de dilemma's die voortvloeiden uit de Taskforceopdracht niet steeds op open wijze zijn gedeeld. In de brieven aan de Tweede Kamer waarin over de inrichting en uitvoering van de Taskforce werd gerapporteerd, is aangegeven dat om de Taskforce-doelstellingen te kunnen halen zo nodig 'onorthodoxe' maatregelen konden worden ingezet. De Taskforceleiding heeft in haar communicatie, ook richting de betrokken Taskforce- en IND-medewerkers, vastgehouden aan de stelling dat de kwaliteit van het beslisproces voldoende was geborgd ondanks de onorthodoxe maatregelen. In de genoemde rapportages aan de Kamer zijn de knelpunten die zich in de praktijk voordeden

³ Anderson Elfers Felix (AEF), 2020, Evaluatie sturingsmodel ministerie van JenV.

om de kwaliteit voldoende te waarborgen, naar het oordeel van de Inspectie niet met gepaste openheid benoemd.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Ook ten aanzien van de totale doorlooptijd van het behandelen van de achterstanden is terughoudend gecommuniceerd, zowel extern als intern. Waar bij de start van de Taskforce werd gecommuniceerd dat de achterstanden 'in het najaar van 2020' zouden zijn afgedaan, werd al snel aan de hand van de realisatiecijfers zichtbaar dat die ambitie in redelijkheid niet haalbaar was. Pas in een voortgangsbrief aan de Tweede Kamer van 18 november 2020 is dit ook erkend en aangegeven dat afdoening van de voorraad per medio 2021 werd verwacht. Uiteindelijk is ook de aangepaste ambitie om de achterstanden per medio 2021 af te handelen niet gerealiseerd.

Datum
14 december 2021

Ons kenmerk
3707240

De Inspectie pleit voor het open communiceren over aanwezige dilemma's en te maken keuzes. Zoals ook de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag constateert: 'Verbetering van de informatievoorziening is essentieel voor het functioneren van het parlement, van de media en van de rechtsbescherming.'

Observaties en bevindingen

De Inspectie heeft zich door het monitoren een beeld gevormd van de zorgvuldigheids- en/of kwaliteitseisen die voor de behandeling van de Taskforcezaken golden. De uitkomsten bevatten voor de Inspectie duidelijke signalen dat met het samenstel van getroffen maatregelen gericht op het halen van de Taskforce-doelstelling de zorgvuldigheid niet optimaal is gewaarborgd. De Inspectie geeft hieronder een verkorte weergave van de observaties en bevindingen.

- De enige concrete kwaliteitsmaatstaf genoemd in het kader van de Taskforce is dat gewaarborgd was dat een definitieve beslissing op de aanvraag door een ervaren IND-medewerker werd genomen. In de praktijk zijn uiteindelijk ook definitieve beslissingen genomen door medewerkers die niet over een ruime ervaring beschikten, bijvoorbeeld door tijdelijke medewerkers van de Taskforce die later door de IND in dienst zijn genomen.
- Voor de Taskforce zijn onder anderen ongeveer 250 uitzendkrachten geworven. Taskforce-medewerkers hebben in interviews met de Inspectie verklaard dat zij zich niet voldoende opgeleid en toegerust voelden om het werk in de praktijk uit te voeren. Ervaren IND-medewerkers hebben aangegeven zich (ernstige) zorgen te hebben gemaakt over de beknopte opleiding van de nieuwe Taskforce-medewerkers.
- Gezien het grote aantal nieuwe medewerkers en de beperkte beschikbaarheid van ervaren IND-begeleiders is er bij de start van de Taskforce voor gekozen één begeleider gelijktijdig tien of meer nieuwe medewerkers te laten begeleiden. Door deze inrichting kon de begeleiding vaak niet veel meer inhouden dan de functie van vraagbaak. Later, toen bleek dat die intensiteit van begeleiding niet vol te houden was, zijn meer begeleiders ingezet en werd daarmee de werklast per begeleider afgeschaald.
- De nieuwe tijdelijke Taskforce-medewerkers zijn ondergebracht in twee geheel nieuwe locaties in Utrecht. Naast de uitdagingen die COVID-19 met zich meebracht, vereiste de samenwerking met locaties van de IND dat de procedure werd opgeknipt en dat dossiers wisselend werden behandeld op verschillende locaties verspreid over het land. Dit vergde al met al een

ingewikkelde logistiek en stelde hoge eisen aan de planning van zaken. Medewerkers beschrijven de situatie als chaotisch.

- Medewerkers van zowel de Taskforce als de IND hebben in de gesprekken met de Inspectie aangegeven dat de druk op de productie tot risico's en daadwerkelijke incidenten heeft geleid ten aanzien van het welzijn van betrokken medewerkers. De werkdruk heeft daarnaast gevolgen gehad voor de zorgvuldigheid van de taakuitvoering. Zo zijn asielzoekers opgeroepen voor een gehoor dat uiteindelijk geen doorgang kon vinden of werden zij gehoord door medewerkers met ontoereikende kennis van het dossier.
- In het voorjaar van 2021 is het besluit genomen om aanvullende gehoren en onderzoeken in asielprocedures tot een minimum te beperken. In lijn met dit besluit is in de praktijk in meer gevallen dan voorheen besloten geen aanvullend onderzoek te doen en een inwilligende beslissing genomen op basis van de beschikbare informatie met gebruikmaking van 'het voordeel van de twijfel.'
- De IND beschikt over een instrument voor kwaliteitsmeting, dat ook op Taskforce-zaken zou worden toegepast. Uit het monitoren is gebleken dat de uitkomst van die metingen voor de laatste twee kwartalen van 2020 inhielden dat aan de geldende kwaliteitsnorm niet werd voldaan. Daarnaast zijn in het tweede kwartaal van 2021 de metingen tijdelijk stopgezet, ondanks de resultaten van de eerdere metingen.

Of onder deze omstandigheden daadwerkelijk onjuiste beslissingen zijn genomen, kan door de Inspectie niet worden vastgesteld. Dat is een rol die aan de rechter is toebedeeld. De Inspectie kan vanuit haar taak als toezichthouder op de kwaliteit van de taakuitvoering wel toezien op de procedurele voorwaarden die de juistheid van de beslissingen waarborgen. De Inspectie is van oordeel dat met de gekozen wijze van behandeling van Taskforce zaken niet aan alle waarborgen is voldaan en daarmee het risico is aangegaan van mogelijk onterechte inwilligingen of afwijzingen van asielaanvragen.

Tijd voor verandering

De Inspectie benadrukt dat de leerpunten, observaties en bevindingen zoals besproken in deze brief niet nieuw zijn. Bij de leerpunten heeft de Inspectie verwezen naar meerdere onderzoeken en rapporten die een vergelijkbare boodschap geven. Deze en vele andere onderzoeken wijzen, binnen de migratieketen of in bredere zin, op de noodzaak van structurele veranderingen in de financiering van uitvoeringsorganisaties, communicatie over dilemma's in beleid en het functioneren van het sturingsmodel eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer. Desondanks is er tot nu toe geen sprake van merkbare verbeteringen. Het is daarom zaak de leerpunten voortvarend op te pakken en een daadwerkelijke verbetering van het functioneren van de migratieketen te realiseren.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
14 december 2021

Ons kenmerk
3707240

Inmiddels is zichtbaar dat nieuwe achterstanden in de behandelingen van asielaanvragen zijn ontstaan. In uw eerdergenoemde brief aan de Eerste Kamer heeft u aangegeven dat alle inspanningen er op gericht zijn om deze nieuwe achterstanden nog in 2021 in te halen. Deze ambitie legt opnieuw een druk op de uitvoering van het asielbeslisproces. Deze omstandigheden, in combinatie met de observaties en bevindingen rondom het verloop van de Taskforce, vormen voor de Inspectie aanleiding om ook in de komende periode de afhandeling van asielaanvragen met aandacht te blijven monitoren.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
14 december 2021

Ons kenmerk
3707240

Hoogachtend,

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