Andersson Elffers Felix



Leren van de Taskforce Dwangsommen

Toekomstgerichte evaluatie

18-2-2022

Kernpunten uit het onderzoek

De Taskforce is in april 2020 ingesteld met als doel om achterstanden in te lopen en dwangsommen te beperken

De Taskforce heeft van de staatssecretaris een **eigenstandige opdracht** gekregen om uiterlijk eind 2020 alle aanvragen van voor 1 april 2020 te behandelen (ruim 15.000 zaken). De Taskforce functioneerde in de praktijk als **zelfstandige projectorganisatie** 'naast' de IND.

De organisatie in een Taskforce buiten de IND fungeerde als 'proeftuin' en biedt lessen voor de toekomst

Door plaatsing buiten de IND had de TF een eigen kostenplaats en begroting en een eigen OC. Dat bood mogelijkheden om (snel) een aantal **onconventionele maatregelen** te introduceren. De maatregelen bieden waardevolle **lessen**, hoewel geen van de maatregelen op zichzelf staand als succes kan worden beschouwd. Onder de juiste **randvoorwaarden** kunnen (delen van) de maatregelen duurzaam in de staande organisatie worden geïmplementeerd.

Schriftelijk horen biedt mogelijkheden om de behandeltijd per zaak te verlagen en de totale behandelcapaciteit te vergroten. **Werving via uitzendbureaus en outsourcing** kunnen bij grote achterstanden waardevolle aanvullende mogelijkheden bieden om de behandelcapaciteit op te schalen. Er is geleerd dat de benodigde **opleidingsduur** in grote mate afhankelijk is van de beschikbare begeleiding en het gewenste niveau van medewerkers. **Administratieve dossier-voorbereiding** helpt om hoor- en beslismedewerkers effectiever in te zetten. **Plannings- en sturingsinnovaties** zoals een centrale planning en een planningstool droegen bij aan effectievere planning.

Door een projectmatige aanpak en stevige inzet van TF-medewerkers, heeft een groot aantal asielzoekers duidelijkheid gekregen

In bijna 15.000 zaken hebben asielzoekers, die soms al heel lang wachten, **voor de zomer van 2021 duidelijkheid gekregen**. De verhoging van de productie is gerealiseerd in **samenwerking met de IND**. De kennis en ervaring van de IND waren essentieel in de opleiding en begeleiding van TF-medewerkers en voor de behandeling van vaak complexe zaken in de voorraad. Gedetailleerd inzicht in de voorraad in combinatie met centrale sturing droeg bij aan een optimale inzet van de beschikbare capaciteit.

De politieke druk op het einddoel was bepalend voor de start en het verloop van de Taskforce

De TF startte met **fikse tegenvallers**: zo bleek de voorraad hoger (meer dan 15.000 in plaats van 8.900), de IND geen bruikbaar opleidingsprogramma te hebben en kreeg ze te maken met de coronapandemie. Er is b**ewust gekozen om snel (en daardoor onvolkomen) van start te gaan** en om **gaandeweg te leren** en te verbeteren. Deze keuze was voor medewerkers en partners onvoldoende duidelijk, met forse interne en externe kritiek als gevolg. **Ketenpartners waren niet of onvoldoende betrokken** bij de totstandkoming van de TF, terwijl een groot beroep werd gedaan op de flexibiliteit van de hele keten. Het einddoel was lange tijd leidend voor de prognoses, niet de capaciteit. Door de directe aansturing werden *checks and balances* van **de driehoek buiten spel gezet**. Pas in het najaar 2020 ontstond er ruimte om de deadline op te schuiven.

De hoge druk ging ten koste van geloofwaardigheid en draagvlak onder interne betrokkenen en externe partners

In de eerste maanden van de TF **verliep de logistiek chaotisch**, met grote impact voor **asielzoekers en hun gemachtigden**. Zij hadden bijvoorbeeld te maken met grote onduidelijkheid over planningen en termijnen of gehoren die niet goed gepland werden. **Ketenpartners** hadden zorgen over de kwaliteit van de procedure, door het aantrekken van grote aantallen medewerkers en de inzet van externe bureaus, in combinatie met de korte opleidingsduur. Daar droeg ook de invoering van het schriftelijk horen aan bij: er ontstonden zorgen dat zorgvuldigheid verloren zou gaan en dat er minder gelegenheid zou zijn om mogelijke NV-signalen of informatie voor strafrechtelijk onderzoek op te halen.

Inhoud

Hoofdstuk	Pagina
1. Inleiding: over dit onderzoek	**4**
2. Context: achtergrond en tijdslijn	**6**
3. Lessen over onderscheidende elementen TF Dwangsommen a) Sturing b) Extra capaciteit c) Opleiden d) Schriftelijk horen	**10**
4. Effect op ketenpartners	**24**
5. Conclusies en aanbevelingen	**27**
6. Bijlagen	**34**



Andersson Elffers Felix

Inleiding | over dit onderzoek

In opdracht van de IND voerden we een *toekomstgerichte* evaluatie uit van de Taskforce Dwangsommen

In april 2020 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de **Taskforce Dwangsommen (TF)** ingesteld. Dit was een projectorganisatie naast de IND, die was ingesteld met als doel de voorraad asielaanvragen van de IND ingediend vóór 1 april 2020 te behandelen. Daarmee moesten asielzoekers die al jaren op een beslissing wachten duidelijkheid krijgen en het oplopen van dwangsommen worden beperkt. Om deze achterstand van ruim 15.000 zaken snel in te lopen, mocht de TF gebruikmaken van een aantal onconventionele werkprocessen. Nu de opdracht is afgerond, de TF is opgeheven en zijn de laatste resterende zaken ondergebracht bij de directie Asiel & Beschermen (A&B), wil de IND uit de werkwijze van de TF lessen trekken voor de toekomst.

AEF voerde daarom een **toekomstgerichte evaluatie** uit over de Taskforce en de ingevoerde maatregelen, met een focus op te leren lessen. We voerden verschillende activiteiten uit. Zie bijlage 1 voor een verdere toelichting op deze methoden.

- **Bureauonderzoek.** We hebben documentatie over de Taskforce bestudeerd, zoals beschikbare (tussen)evaluaties, plannen, kwaliteitsmetingen en managementrapportages. Ook is in samenwerking met de IND aanvullende data verzameld over de productie van de Taskforce en de specifieke maatregelen.
- **Interviews.** We hebben interviews gehouden met betrokkenen van zowel IND als van externe stakeholders over hun ervaringen met de Taskforce. In deze gesprekken richten we ons op het opstellen van het feitelijk beeld en het destilleren van lessen, randvoorwaarden en risico's.
- **Leersessies.** Tot slot hebben we vijf leersessies georganiseerd. In deze sessies hebben we onze bevindingen en conclusies getoetst en verdiept bij deelnemers. Vervolgens zijn we in gesprek gegaan over lessen voor de toekomst.

De vragen die door de IND aan AEF zijn gesteld voor dit onderzoek, zijn als volgt:

Hoofdvraag: welke lessen zijn er te leren vanuit de Taskforce en daarin geïmplementeerde maatregelen voor de IND voor toekomstige uitdagingen?

- Kunnen maatregelen vanuit de Taskforce in de toekomst worden ingezet voor het behandelen van achterstanden en voor het omgaan met fluctuaties in de instroom? Wat zijn daarbij randvoorwaarden en risico's?
- Welke impact heeft de introductie van maatregelen op (de informatiepositie van) ketenpartners, specifiek op het gebied van nationale veiligheid en strafrechtelijk onderzoek?

Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 schetst de **context** van de Taskforce. We beschrijven hier de achtergrond en het verloop.
- In hoofdstuk 3 beschrijven we de **geleerde lessen over de onderscheidende elementen** van de Taskforce. Daarbij gaan we in op de sturing, het inzetten van extra capaciteit, de inzet en opleiding van medewerkers en het schriftelijk horen. We beschrijven telkens de effecten van deze maatregelen en de geleerde lessen en randvoorwaarden daarbij.
- In hoofdstuk 4 benoemen we de **effecten op ketenpartners**. Die beschrijven we allereerst in algemene zin en vervolgens gaan we specifiek in op zorgen rondom nationale veiligheid.
- In hoofdstuk 5 trekken we **algemene conclusies** en doen we **aanbevelingen voor de toekomst.**

Inhoud

Hoofdstuk	Pagina
1. Inleiding: over dit onderzoek	**4**
2. Context: achtergrond en tijdslijn	**6**
3. Lessen over onderscheidende elementen TF Dwangsommen a) Sturing b) Extra capaciteit c) Opleiden d) Schriftelijk horen	**10**
4. Effect op ketenpartners	**24**
5. Conclusies en aanbevelingen	**27**
6. Bijlagen	**34**



Context | achtergrond en verloop van de Taskforce

De Taskforce is ingesteld om grote achterstanden in te lopen met gebruik van 'onconventionele maatregelen'

De IND kampte al lange tijd met achterstanden. Hierdoor moesten asielzoekers soms jaren wachten op duidelijkheid en liepen de dwangsommen op.[1] De IND slaagde er niet in deze achterstanden in te lopen en achtte het niet haalbaar om dit in 2020 nog te doen. Daarom besloot de Staatssecretaris in maart 2020[2] een aparte Taskforce Dwangsommen in te stellen, welke als doelstelling had om de achterstanden in te halen.

Deze Taskforce (TF) werd als aparte projectorganisatie 'naast' de IND gezet. De TF moest alle aanvragen van vóór 1 april 2020 behandelen, waarmee een 'knip' werd gezet in de voorraad. De IND zou zich hierdoor volledig kunnen richten op nieuwe aanvragen. De Taskforce kreeg ruimte om 'onconventionele maatregelen' toe te passen. Het doel van de Taskforce was aanvankelijk om 8.900 zaken in het najaar van 2020 te hebben behandeld. Dat is binnen een maand bijgesteld naar 14.000 zaken.[3]

Bij de voorbereiding op de Taskforce zijn ketenpartners wel geconsulteerd, maar zij zijn beperkt betrokken bij de uiteindelijke besluitvorming. Betrokkenen geven aan dat er in de inrichting van de Taskforce weinig ruimte ervaren werd voor tegengeluid over de (beperkte) haalbaarheid van de doelstelling. Verschillende partijen in dit onderzoek gaven aan dat zij vanaf de start al vraagtekens plaatsten bij de haalbaarheid van de doelstelling. Ook vanuit de uitvoerende medewerkers klonken die geluiden. Binnen de IND werd een afstand tot de TF ervaren en gaven sommige medewerkers aan geen bemoeienis met het werk van de TF te willen hebben, wat aanvankelijk resulteerde in een scheiding tussen de Taskforce en de IND.

Tijdens de oprichting van de Taskforce brak de coronacrisis uit in Nederland. Dit zorgde voor de nodige, met name logistieke, uitdagingen tijdens het gehele functioneren van de Taskforce.

Vanuit een moeizame aanloop heeft de Taskforce verbeteringen doorgevoerd en resultaat behaald

Binnen de context van deze politieke druk, tijdsdruk en de opkomst van de coronapandemie en ondanks stevige inzet van TF-medewerkers, is de Taskforce er niet in geslaagd om vooraf voldoende ruimte in te bouwen om belangrijke randvoorwaarden op orde te krijgen en om ketenpartners goed te betrekken. Vanwege de tijdsdruk zijn (moesten) ook gecalculeerde risico's genomen. Er was sprake van aanloopproblemen en fikse tegenvallers. Zo verliep de planning moeizaam en kwamen verwachtingen over werving, outsourcing en opleiding niet uit.[4] Dit had ook onrust bij ketenpartners tot gevolg: zij maakten zich zorgen over de kwaliteit van de asielprocedure, ondervonden problemen in hun eigen processen door het werk van de Taskforce. en maakten zich zorgen dat door schriftelijk horen minder gelegenheid was om signalen op het gebied van nationale veiligheid op te pikken.

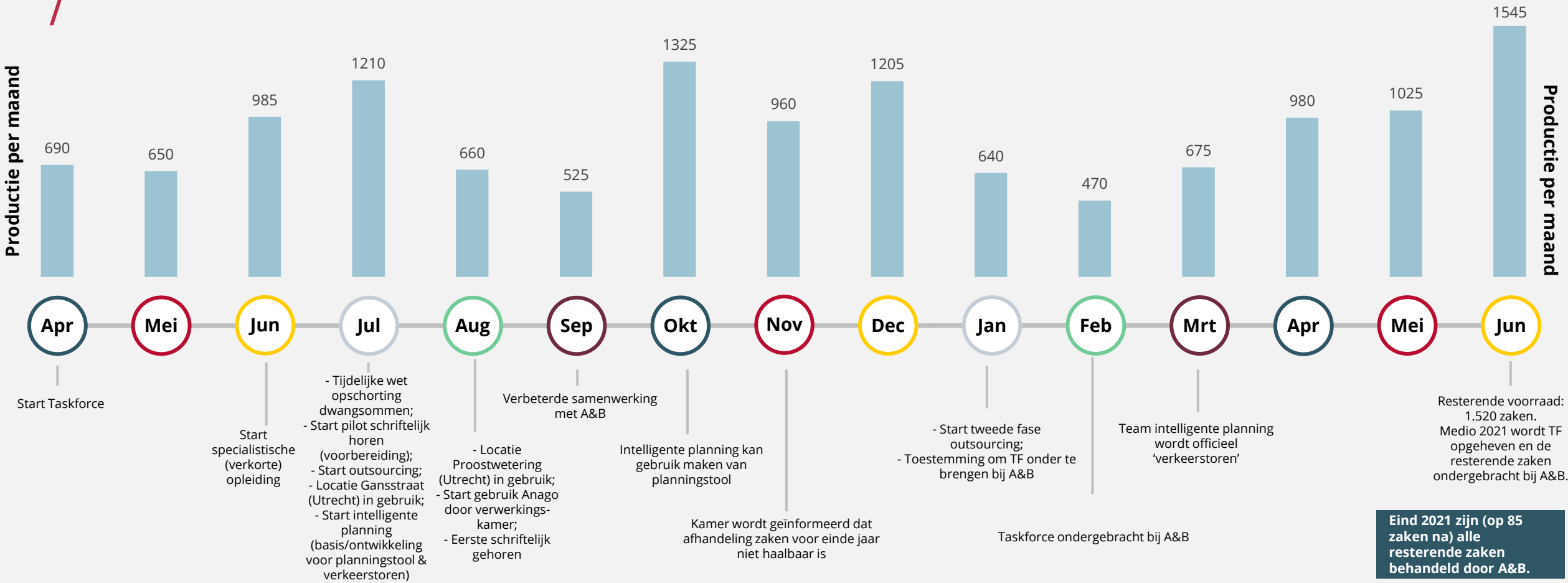
Na de zomer van 2020 vond een verbeterslag plaats. Een cruciale factor hierin was de verbeterde verbinding van de Taskforce met de directie A&B van de IND. Ook is een leer- en verbeterproces op gang gekomen, zijn processen effectiever ingericht en werden 'onconventionele' maatregelen (zoals outsourcing en schriftelijk horen) doorontwikkeld.

In september 2020 werd duidelijk dat de voorraad 15.350 zaken van vóór 1 april 2020 betrof, in plaats van de eerder geschatte 14.000. Op dat moment waren ca. 4.000 zaken afgehandeld.[5] Daarop werd de nieuwe deadline voor behandeling aangepast naar het eind van 2020. Half november 2020 waren ca. 6.500 zaken afgehandeld en werd geconcludeerd dat de gehoopte versnelling niet was gerealiseerd. De verwachting was toen dat in 2020 in totaal 8.000 zaken behandeld zouden zijn en dat de overige 7.000 zaken in 2021 behandeld zouden worden.[6]

De Taskforce was vanaf 15 februari 2021 onderdeel van A&B van de IND. Eind juni 2021 werd de Taskforce officieel opgeheven en zijn de resterende 1.520 lopende zaken volledig bij A&B ondergebracht. In 2021 zijn deze (op 85 zaken na) door A&B behandeld.

1. Tot een opgelopen bedrag van tussen de €30-40 miljoen in 2020, met op dat moment een stijging van €1 miljoen per week
2. Zie Kamerstukken II, 3 maart 2020, nr. 2839052.
3. Zie Kamerstukken II, 9 april 2020, nr.2877629
4. Zo stelt ook de Inspectie JenV in de brief van 14 december 2021, nr. 707240
5. Zie Kamerstukken II, 7 september 2020, nr. 3018434
6. Zie Kamerstukken II, 18 november 2020 nr. 19637

Context | tijdslijn



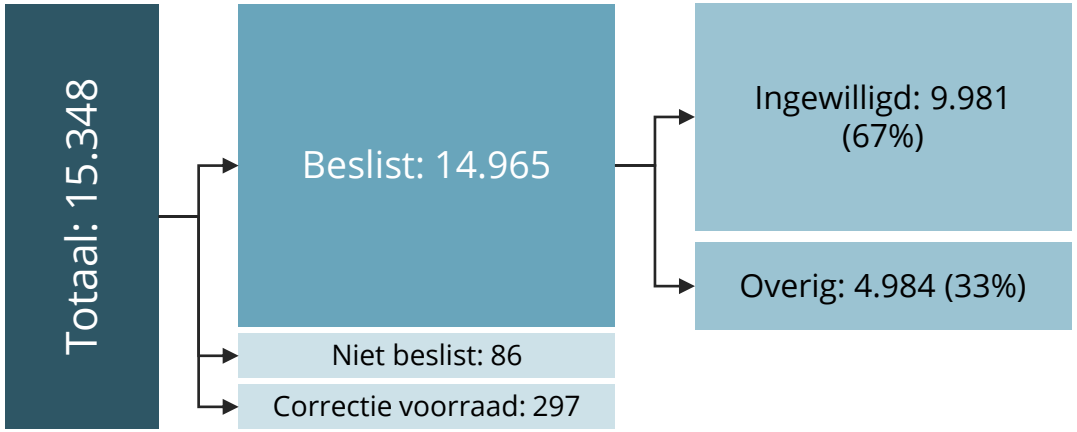
Bron: cijfers van IND

Context | overzicht behandelde zaken Taskforce

Toelichting

De werkvoorraad van zaken ouder dan 1 april 2020 betrof 15.348 zaken. Op 1 januari 2022 was in 14.965 beslist. Hiermee is een groot aantal, langlopende en soms complexe zaken, (uit-)eindelijk afgehandeld. 67% van de zaken is ingewilligd. De overige 33% is afgewezen, of om een andere reden niet ingewilligd (*zie voor een specificering bijlage 4*). Het inwilligingpercentage verschilt per nationaliteit. In 1.036 van deze zaken is schriftelijk gehoord. Via outsourcing hebben externe bureaus aan 4.877 beschikkingen meegewerkt.

Totaaloverzicht behandeling zaken Taskforce



Tabel 1: Productieoverzicht per nationaliteit

Nationaliteit	Voorraad	Afgedaan	inw%
Syrische	3.724	3.720	95%
Iraanse	2.324	2.311	61%
Turkse	1.135	1.130	90%
Eritrese	829	828	84%
Onbekend	637	634	72%
Iraakse	590	582	58%
Nigeriaanse	576	568	17%
Afghaanse	470	470	60%
Jemenitische	434	434	95%
Pakistaanse	349	348	68%
Overig	3.983	3.940	38%
Totaal	**15.051**	**14.965**	**67%**

Inhoud

Hoofdstuk	Pagina
1. Inleiding: over dit onderzoek	4
2. Context: achtergrond en tijdslijn	**6**
3. Lessen over onderscheidende elementen TF Dwangsommen **a) Sturing** **b) Extra capaciteit** **c) Opleiden** **d) Schriftelijk horen**	**10**
4. Effect op ketenpartners	**24**
5. Conclusies en aanbevelingen	**27**
6. Bijlagen	**34**



Andersson Elffers Felix

Wat waren de onderscheidende elementen van de TF Dwangsommen?

De Taskforce kende een aantal onderscheidende elementen ten opzichte van de reguliere IND, zowel in inrichting als proces. Er is gekozen voor een andere governancestructuur en er is een aantal onderscheidende maatregelen geïntroduceerd. De effecten van deze maatregelen moeten in samenhang worden bekeken en geleerde lessen over deze maatregelen kunnen alleen onder de juiste randvoorwaarden geïmplementeerd worden. Dit beschrijven we per element op de volgende pagina's.



Andere manieren van sturing

Een aantal zaken zijn op het gebied van sturing in de Taskforce anders ingericht. Dit gaat onder andere om de gekozen **projectmatige aanpak**, de **governancestructuur, nieuwe manieren van planning** en **voorbereiding dossiers**.



Extra capaciteit

Er is in korte tijd veel extra capaciteit aangetrokken, door **grootschalige werving**, inclusief **externe inhuur** via uitzendbureaus en door **outsourcing** via twee externe juridische bureaus.



Inzet en opleiding medewerkers

Taskforce-medewerkers genoten een **kortere basisopleiding**, aangevuld met modules. Ook werden medewerkers anders ingezet: er is geëxperimenteerd met het **opknippen** van de hoor- en beslisfunctie en het opleiden naar nationaliteit.



Schriftelijk horen

De mogelijkheid tot **schriftelijk horen** is ingevoerd. Hiermee is geëxperimenteerd in kansrijke en kansarme[1] zaken, als vervanging van of als aanvulling op een regulier gehoor.

1. De IND wijst op basis van nationaliteit een 'kansrijke' of 'kansarme' status toe aan zaken. Deze zaken zijn in de regel minder complex in de behandeling. De definitie van welke zaken kansrijk zijn verschilt. In de Taskforce werden aanvragers met de Jemenitische, Syrische en Turkse nationaliteit en staatloze aanvragers als kansrijk aangeduid (waaronder Eritreeërs). Overige zaken waren kansarm. IND-breed wordt aanvragers met een Eritrese achtergrond als kansarm aangeduid. Wij sluiten in dit rapport aan bij de definitie als gehanteerd door de Taskforce.

Andere manieren van sturing | wat was het effect? (1/2)

De sturing was bij de Taskforce op een aantal punten anders ingericht dan bij de IND.

We behandelen op de komende pagina's **drie elementen** waarop de sturing bij de Taskforce onderscheidend was ten opzichte van de IND:

1. organisatorische inrichting;
2. projectmatige aanpak
3. andere manieren van planning.

De Taskforce stond bij de start organisatorisch 'naast' de IND

In april 2020 is de (politieke) keuze gemaakt om **een aparte Taskforce op te richten** om de achterstanden in te lopen. De Taskforce functioneerde in de praktijk als zelfstandige projectorganisatie 'naast' de IND. Er was een eigen voorraad en concreet doel (de afhandeling van 15.348 zaken). Sturing en (financiële) verantwoording vond plaats met een geoormerkt budget. Het hoofd van de Taskforce legde in de praktijk directe verantwoording af aan de Staatssecretaris en SG.

Het gevolg was dat er **aan de start weinig verbinding was tussen de Taskforce en de IND.** Betrokkenen bij de Taskforce beschrijven dit als 'een echte splitsing', 'als IND-er te gast zijn in de eigen organisatie' en dat 'de luiken dichtgingen'. Zij beschrijven die weerstand zowel inhoudelijk (gericht op de haalbaarheid van de opdracht, de verkorte opleiding en aantasting van het eigen vakmanschap), als gevoelsmatig. Daarnaast had de IND ook een eigen opdracht en voorraad om met de eigen capaciteit op te focussen.

Het **effect van deze splitsing was dat de expertise van de IND aan de start niet goed benut kon worden voor Taskforce-zaken**. Na de zomer van 2020 is de verbinding verbeterd. Hierdoor vond bijvoorbeeld betere begeleiding plaats en kon meer expertise worden ingezet op complexe zaken en de planning. Verantwoording over de Taskforce werd vanaf dat moment meegenomen in de reguliere P&C-cyclus van de IND.

Deze zelfstandigheid, in combinatie met de toezegging vanuit de Staatssecretaris en een geoormerkt budget, maakte wél dat de Taskforce '**onorthodoxe' keuzes** kon maken. Er kon geëxperimenteerd worden met innovatieve maatregelen, zoals het schriftelijk horen en de verkorte opleiding. Ook kon men in de TF bepaalde zaken veel sneller voor elkaar krijgen – met minder kaders en bureaucratie. Gesprekspartners noemden bijvoorbeeld dat zij veel sneller huisvestiging konden regelen dan in een reguliere setting. Ook maakte deze setting **projectmatig werken** makkelijker mogelijk. Dit beschrijven we op de volgende pagina.

Andere manieren van sturing | wat was het effect? (2/2)

Projectmatig en kort-cyclisch werken, brachten focus, ruimte voor onorthodoxe keuzes en een lerend proces

De Taskforce had een duidelijk doel, waardoor **gefocust en resultaatgericht gewerkt** werd. Een kernteam stuurde de Taskforce aan en nam de dagelijkse beslissingen. Dit team kwam wekelijks bijeen en werkte met een vaste agenda om snel terug- en vooruit te blikken. Acties werden vervolgens direct uitgezet in een 'bredere schil' (met bijvoorbeeld HR- en communicatiemedewerkers). Ook vond wekelijks afstemming plaats met een speciaal opgerichte OR, waardoor geluiden vanuit de *uitvoering* snel konden worden opgepikt. Kernteamleden beschrijven dat zij door deze focus met elkaar een werkwijze ontwikkelden die zich typeerde "door snel schakelen, kort-cyclisch werken en gerichte feedback."

Meerdere betrokkenen beschrijven ook dat dit projectmatige werken een **nieuwe energie** en 'vrije jongenssfeer' met zich meebracht, die ook bijdroeg aan het werkplezier en het gevoel echt samen voor een taak te staan.

Binnen de hoge politieke druk en tijdsdruk is gekozen om snel van start te gaan en onderweg te leren. Dit zorgde voor snelheid en urgentie, maar maakte dat er weinig tijd was voor voorbereiding en nadenken over belangrijke randvoorwaarden. Het **lerende proces is meer gaandeweg en intern** tot stand gekomen en deze manier van werken is weinig met ketenpartners gecommuniceerd. Gevolg hiervan is dat **ketenpartners weinig zijn betrokken**, waardoor bij hen soms onrust ontstond. Er was weinig vertrouwen. Ook was er een gebrek aan duidelijke sturingsinformatie vanuit de IND voor de TF om op voort te bouwen.

De planning verbeterde gaandeweg na opstartproblemen

Aan de start waren er veel **opstartproblemen** op het gebied van planning. Bijvoorbeeld: asielzoekers werden niet goed ingepland voor gehoren, waren te weinig ervaren planningmedewerkers, er was geen goede aansluiting tussen de voorraad en de capaciteiten van beschikbare medewerkers, en er waren uiteenlopende verwachtingen met een extern bureau over de ontwikkeling en inzet van een planningstool. Ook was de planning sterk intern gericht: er werd bijvoorbeeld weinig rekening gehouden met de agenda van de advocatuur en de benodigdheden van het COA.

Gedurende de Taskforce is hierin een **verbeterslag** gemaakt. Zo is gestart met een **centrale en intelligente planning** middels een **'verkeerstoren'** en **planningstool**. Dit zorgde voor integraal overzicht over de totale voorraad. Er kon een betere productievoorspelling (gemaakt worden op basis van o.a. capaciteit en normtijden o.a. middels de tool) worden gemaakt. Dit, in combinatie met het feit dat de **asielprocedure werd opgesplitst**, maakte het mogelijk dat horen en beslissen **op verschillende locaties kon plaatsvinden** en hierdoor efficiënter gepland werd. Dit leverde voor ketenpartners en asielzoekers soms een onoverzichtelijk proces op, zeker wanneer de communicatie niet vlotte. Het **plannen van zaken op nationaliteit gekoppeld aan opleiden voor één nationaliteit** is snel losgelaten, omdat dit niet haalbaar bleek.

Daarnaast is tijdens de Taskforce gestart met **administratieve ondersteuning** bij voorbereiding van dossiers door een apart bedrijfsbureau. Deze heeft geholpen om hoor- en beslismedewerkers effectiever in te zetten.

Het verbeteren van de processen werd soms belemmerd doordat veel 'koerswijzigingen' plaatsvonden in het type zaken dat behandeld zou moeten worden. Ook werd nog in grote mate gestuurd op het resultaat in plaats van op capaciteit, wat druk legde op het opzetten van een realistische planning.

Andere manieren van sturing | geleerde lessen

Er zijn verschillende lessen geleerd om anders te sturen

- **Projectmatig werken biedt de mogelijkheid tot een doelgerichte, kort-cyclische en lerende werkwijze.** Een afgebakende opdracht en regelmatige verantwoording daarover zorgen voor een duidelijke focus. Hierdoor is het makkelijker continu inzicht te creëren in het verloop van de productie en waar knelpunten ontstaan, zodat daarop kan worden bijgestuurd. Dit, in combinatie met een gecommitteerd team dat snel schakelt, zorgt voor korte feedbackloops in het proces en snelle doorontwikkeling.
- **Een projectsetting kan werken als breekijzer en proeftuin.** Er was ruimte om te experimenteren met onorthodoxe maatregelen en om minder bureaucratisch te werken. Vaste dynamieken en processen konden doorbroken worden. Zo gaven betrokkenen aan dat de Taskforce bijdroeg aan een betere balans tussen een sterke focus op inhoudelijke compleetheid en zorgvuldigheid ten opzichte van bondigheid en snelheid.
- **Werken met een centrale planning werkt goed, zeker wanneer differentiatie in de behandeling van zaken van specifieke nationaliteiten en groepen toegepast wordt.** Hierdoor kan een optimale match gemaakt worden tussen personele capaciteit en expertise en te behandelen zaken. Zaken kunnen hierdoor sneller en beter worden behandeld. Inzicht in productie in stappen in het proces (bijv. middels de planningstool) is daarbij waardevol. De verkeerstoren, planningstool en het plannen over locaties heen, kunnen verder worden ontwikkeld om binnen de IND effectiever en efficiënter te werken.
- **Ondersteuning bij voorbereiding en afhandeling van dossiers werkt efficiënt.** De inzet van administratieve ondersteuning via het 'Bedrijfsbureau' zorgde ervoor dat hoor- en beslismedewerkers sneller aan het werk konden. Ook het gebruik van een centraal 'knopendoorhakteam' dat bijstaat in ingewikkelde zaken, hebben medewerkers als nuttig ervaren.
- **Snelheid en doelmatigheid kunnen ook bepalend zijn voor 'kwaliteit'.** Het huidige kwaliteitsbegrip dat de IND hanteert in interne kwaliteitsrapportages, wordt bepaald door het voldoen aan wettelijke verplichtingen en interne instructies en door de mate van zorgvuldigheid en compleetheid. In de TF kwam het gesprek op gang om, naast zorgvuldigheid en compleetheid, óók doelmatigheid en snelheid mee te wegen als *onderdeel* van het kwaliteitsbegrip. Het verdient aanbeveling om deze verbreding van het kwaliteitsbegrip verder te verkennen. Deze verkenning kan worden verbonden aan de inzet die al plaatsvindt op het 'bondig' behandelen van dossiers.[1]

Hierbij gelden een aantal randvoorwaarden en aandachtspunten

- **Goede verbinding met de IND en specifiek met A&B is essentieel.** Een eventueel nieuw project of programma, moet altijd in verbinding met A&B worden opgezet. Dit is cruciaal vanwege de expertise (zowel op inhoudelijke kennis als bijvoorbeeld op planning en organisatie) en goede begeleiding van nieuwe (externe) medewerkers. Daarnaast gaat het niet alleen om verbinding, maar ook om een goede afweging van de effecten van een project/programma op de IND zelf en de investering die dit van de IND vraagt.
- **Zie achterstanden en/of fluctuerende instroom niet alleen als IND-zaak, maar als ketenuitdaging.** De fluctuerende instroom en (het wegwerken van) achterstanden zijn een uitdaging voor de *gehele* asielketen en maatregelen hebben ook effecten voor de gehele keten. Aandacht voor deze effecten en goede afstemming zijn essentieel: bijvoorbeeld wanneer versnelling of andere werkwijzen bij de IND ook elders in de keten een versnelling, andere werkwijze of grotere investering vragen.
- **Zorg voor een realistische opdracht vanuit de capaciteit en voor ruimte aan de start om goede randvoorwaarden te organiseren.** Een realistische opdracht biedt de mogelijkheid om rust in het proces te bouwen en open en eerlijk naar (externe) medewerkers en ketenpartners te kunnen communiceren. Een goede analyse van de inhoud van de opdracht (en in dit geval van de voorraad) en inzicht in de mogelijkheden op basis van de capaciteit, zijn daarbij essentieel. De planningstool is hier een waardevol instrument bij. Ook moet voldoende ruimte en tijd bestaan aan de start om randvoorwaarden op orde te brengen en ketenpartners mee te nemen.

/Andersson Elffers Felix

1. Ook de Inspectie JenV noemt in haar brief van 14 december 2021, nr. 3707240 dat medewerkers behoefte hebben aan handvatten in afwegingen tussen deze verschillende belangen.

Extra capaciteit | wat was het effect? (1/2)

Er is op twee manieren extra capaciteit ingezet.
Er zijn twee maatregelen ingezet om snel veel capaciteit bij te schakelen: **grootschalige werving** en **outsourcing via externe juridische bureaus**. Deze extra capaciteit zou zich alleen richten op de Taskforce-zaken.

Via werving ruim 300 fte aan externe medewerkers aangetrokken

In de Kamerbrief van 9 april 2020 werd **grootschalige werving** aangekondigd, om de Taskforce op korte termijn te voorzien van veel personeel. Het doel was om een beroep te doen op oud-IND-medewerkers, juridische experts (zoals gepensioneerde rechters, officieren van justitie, advocaten) en te werven via uitzendbureaus. Gegeven de urgentie van de opgave heeft het kernteam besloten af te wijken van reguliere wervingsprocedures van de IND.

Door grootschalige werving en outsourcing in de Taskforce kon binnen enkele weken worden opgeschaald in personele capaciteit. Toch bereikte de TF **pas in juli 2020 voor het eerst een redelijke bezetting.** De medewerkers moesten nog wel grotendeels worden opgeleid en ingewerkt, waarvoor nog geen goed digitaal (in verband met corona) opleidingsmateriaal beschikbaar was. Op het hoogtepunt, in oktober en november 2020, was er **525 fte werkzaam** binnen de Taskforce (externe bureaus niet meegerekend). De meeste medewerkers zijn geworven via het uitzendbureau Start People.[1] Ook vanuit de directie A&B is een groot aantal medewerkers ingehuurd door de TF. De overige medewerkers zijn bij diverse organisaties geworven, zoals de Dienst Terugkeer & Vertrek, Buitenlandse Zaken en de directie Dienstverlening van de IND. De werving van oud-IND'ers en juridische experts is niet gelukt. In totaal is 301 fte externe medewerkers aangetrokken, die niet reeds op andere directies binnen de IND werkten. 97 fte is doorgestroomd naar een structurele functie binnen de IND.

Het aantrekken van grote aantallen medewerkers en het inzetten van externe bureaus, in combinatie met de tijdsdruk, **leidde tot zorgen bij ketenpartners en IND over de kwaliteit** van de medewerkers. Zij ontvingen signalen dat medewerkers niet altijd voldoende opgeleid waren. Wij behandelen dit onderwerp verder in het hoofdstuk opleiding en inzet van medewerkers.

1. Een overzicht van alle relevante personeelscijfers en cijfers over outsourcing zijn te vinden in bijlage 2

De samenwerking met externe bureaus verliep in 2020 moeizaam

Er zijn twee externe juridische bureaus (Brunel en Eiffel) ingezet om te helpen met het wegwerken van de achterstanden via **outsourcing**. Het doel van deze maatregel was primair om de achterstanden sneller weg te werken. Daarnaast werd onderzocht of outsourcing een duurzame oplossing kan zijn voor het omgaan met een fluctuerende instroom bij de IND.

Bij de initiële contractering is afgesproken dat externe bureaus **ca. 5.000** beschikkingen zouden opstellen in 2020, waarvan 80% kansarm. De IND moest beslisklare zaken aanleveren en stelde (uiteindelijk) een kennisteam van ca. 20 fte aan als inhoudelijke vraagbaak. Begeleiders van de IND resumpteren (controleren) alle producten van de bureaus. Vanaf de vierde week gold als kwaliteitsnorm dat 95% van de aangeleverde beschikkingen van voldoende kwaliteit moest zijn. Brunel en Eiffel startten deze periode met ca. 20 fte; Eiffel breidde dit later uit tot ca. 30 fte.

In de eerste periode werden deze resultaten niet gehaald. Deels is dit te wijten aan corona, dat samenwerking en begeleiding bemoeilijkte. Maar bovenal het **ontbreken van een strak georganiseerd logistiek proces** had een negatieve invloed op de productie. De aanlevering van zaken door de IND verliep niet goed, waardoor er te weinig beslisklare dossiers beschikbaar waren. De bureaus moesten daardoor hun inzet continu op- en afschalen. Bovendien was de administratie moeizaam en foutgevoelig, omdat de externe bureaus i.v.m. privacywetgeving niet in de systemen van de IND mochten werken. Ten tweede bleken de **resultaatafspraken niet realistisch**: de kennis- en kunde van de externe juridisch medewerkers was onvoldoende om zonder begeleiding beschikkingen op te stellen. De beschikkingen waren in 65% van de zaken van voldoende kwaliteit.* Daarom is redelijk snel besloten externe bureaus met name kansrijke zaken te sturen. Om beide redenen kostte outsourcing de TF in 2020 **meer tijd dan verwacht**. Er was intensieve begeleiding nodig. De bureaus moesten inhoudelijk ondersteund worden bij het opstellen van beschikkingen. Daarnaast kostte ook het aanleveren van beslisklare dossiers en het administratief verwerken veel tijd.

Extra capaciteit | wat was het effect? (2/2)

In 2021 verbeterde de productie en kwaliteit van externe bureaus

Na het aflopen van de oorspronkelijke contracten is een evaluatieperiode ingepland, waarin de directie A&B en het kernteam TF hebben besloten **om het contract met de bureaus te verlengen tot 15 juni 2021**. De bijdrage aan de productie van de TF werd als positief ervaren. Bovendien gaf de ingelaste pauze de tijd om de samenwerking te verbeteren. Het contract met Eiffel is later nog t/m juli verlengd.

In 2021 is de projectorganisatie anders ingericht. Er werd een kleiner begeleidingsteam aangesteld, die intensief betrokken was bij zowel het logistieke proces als de inhoudelijke begeleiding. Zowel de bureaus als de TF geeft aan dat hierdoor de aanlevering van zaken snel sterk verbeterde. In de eerste weken van 2021 is wederom gekozen om voornamelijk kansarme zaken naar de externe bureaus te sturen, om te kijken of zij met de opgebouwde ervaring en verbeterde begeleiding dit nu wel aankonden. Echter bleef de productie en kwaliteit wederom ver achter bij de afspraken. Er is toen gekozen om de omslag te maken naar kansrijke zaken.

De productie en kwaliteit begon vanaf het voorjaar te stijgen. Zeker in de zomermaanden draaiden de bureaus veel productie. Bovendien was er steeds minder begeleiding nodig. Elk bureau beschikte nog over 2 fte aan begeleiding. De kansarme zaken uit de eerste weken niet meegerekend, waren 81% (Brunel) en 93% (Eiffel) van de beschikkingen van voldoende kwaliteit (voordat een IND-medewerker de kwaliteitscontrole uitvoerde). In de zomermaanden haalde Eiffel scores van 98% en 100%. Zeker toen het logistieke proces op orde was, ervaarde de Taskforce meerwaarde van het beleggen van verantwoordelijkheid voor de productie bij de externe bureaus. Dit voordeel heeft ook zijn keerzijde: de kostprijs per beschikking is bij outsourcing hoger dan wanneer deze intern wordt opgesteld.

Een uitgebreid overzicht van de productiecijfers en kwaliteitsscores van de externe bureaus is opgenomen in bijlage 6.

Uiteindelijk zijn via outsourcing 4.566 beschikkingen geslagen

In totaal hebben de externe bureaus 4.566 (concept)beschikkingen opgesteld. Al deze beschikkingen zijn gecontroleerd door ervaren IND-medewerkers. In de tweede periode zijn er iets meer beschikkingen opgesteld dan in de eerste periode: 2.248 en 2.318 respectievelijk. Het **grootste deel van de beschikkingen was een inwilliging**: 4.397. Dit wordt in interviews verklaard door het hoge aandeel kansrijke zaken. Uit de cijfers blijkt dit aandeel in de eerste periode 69% te zijn; in de tweede periode 74%. Omdat externe bureaus kennelijk ook een redelijk aantal kansarme zaken behandelden, blijft het hoge aantal inwilligingen vooralsnog onverklaard. Om het lage afwijzingspercentage te duiden is nader (dossier-)onderzoek nodig. Naast de beschikkingen hebben de externe bureaus 311 voornemens opgesteld, die door de Taskforce zijn verwerkt tot beschikking. Ook zijn ca. 100 dossiers retour gestuurd naar de IND, omdat deze niet beslisklaar bleken.

Tabel 2: basisproductie externe bureaus

Categorie	Periode 1	Periode 2	Totaal
Inwilligingen	2237	2160	**4397**
Voornemens	140	171	**311**
Afwijzingen	11	158	**169**
Totaal	**2388**	**2489**	**4877**

*Tabel 3: verdeling kansarme en kansrijke zaken**

Resultaat	Kansrijk	Kansarm
Periode 1	69%	31%
Periode 2	74%	26%

**Bij deze categorisering sluiten we aan bij de IND-brede definitie van kansrijk en kansarm: Kansrijk betreft aanvragers afkomstig Syrië, Jemen en Turkije. Overige nationaliteiten vallen onder kansarm.*

Extra capaciteit | geleerde lessen

Er zijn verschillende lessen geleerd binnen de TF over hoe in korte tijd veel extra capaciteit geworven kan worden

- **Door inhuur via uitzendbureaus kunnen binnen enkele weken grote aantallen medewerkers worden geworven.** De grootschalige werving van o.a. oud-IND-ers en juridische experts heeft geen resultaat opgeleverd. Opschaling lukte wel door inzet van externe inhuur via Start People en vanuit andere organisaties (zoals DT&V en BZ). De werving via het uitzendbureau is in het algemeen goed verlopen. De TF was tevreden over de kwaliteit van de medewerkers. Circa éénderde is doorgestroomd naar een vaste aanstelling bij de IND.
- **Schrijf- en ICT-vaardigheden zijn goede indicatoren voor prestatie.** Medewerkers die bij de werving goed scoorden op schrijfvaardigheden bleken beter in staat om het werk als hoor- en beslismedewerker snel op een goed niveau uit te voeren. Hetzelfde geldt voor medewerkers die snel overweg konden met de ICT-systemen.
- **Outsourcing kan worden ingezet om snel en flexibel capaciteit bij te schakelen voor repetitief werk.** Toen de juiste randvoorwaarden werden behaald, bleken externe bureaus met relatief weinig mensen in staat hoge productieaantallen te halen met degelijke kwaliteit. De bureaus waren in staat om met een projectmatige aanpak een éénduidig proces in te richten bij een afgebakende werkstroom. Voor de TF is het fijn dat zij verantwoordelijkheid kon uitbesteden. Het maken van realistische afspraken is hierbij essentieel. Wel was een intensieve opstartperiode nodig. Naast het opzetten van een goedlopend logistiek proces, is het inwerken van externe bureaus vergelijkbaar met de start van nieuwe medewerkers: ze moeten ervaring opdoen onder begeleiding van ervaren IND'ers. Na de intensieve opstartperiode kon de begeleiding op kansrijke zaken worden afgeschaald, waardoor de externe bureaus met een relatief beperkte inzet vanuit de IND een wezenlijke bijdrage konden leveren aan de TF.

Deze randvoorwaarden en aandachtspunten zijn daarbij van belang

- **Er moeten voldoende geschikte zaken beschikbaar zijn.** Externe bureaus zijn effectief wanneer zij repetitief werk in een projectmatige aanpak kunnen afhandelen. Dit vraagt om een bepaalde schaalgrootte. In de TF bleken alleen kansrijke zaken geschikt. Mogelijk kan dit in de toekomst worden uitgebreid, wanneer een extern bureau voldoende kennis en ervaring heeft opgebouwd.
- **Er is een intensieve opstartperiode nodig waarin externe bureaus worden begeleid door een kleinschalig en *dedicated* team.** Hierdoor is er sprake van heldere aanspreekpunten en eenduidige begeleiding. De opstartperiode kost de IND altijd veel tijd om medewerkers op te leiden, aangezien de benodigde kennis en ervaring nooit in dezelfde mate extern beschikbaar is. Na de opstartperiode kan de begeleiding wel geleidelijk worden afgeschaald. Externe bureaus kunnen de begeleiding niet overnemen, omdat daarvoor bredere kennis noodzakelijk is. Ook het maken van de besluiten moet om die reden altijd bij de IND belegd blijven.
- **Er moet een goedlopend logistiek proces zijn ingericht**. Externe bureaus zijn door de aanwezige vaardigheden en wetgeving altijd afhankelijk van de IND om zaken beslisklaar aan te leveren (het horen mag wettelijk gezien niet worden uitbesteed) en administratief te verwerken. Er moet sprake zijn van heldere aanspreekpunten, werkende IT-omgeving en continue toestroom van dossiers.
- **Heldere richtlijnen over wat kwaliteit is en goede afspraken en expliciete verwachtingen aan de voorkant voorkomen later vertraging.** Het is vooral belangrijk om begrippen als begeleiding en kwaliteit te expliciteren en te controleren of afspraken realistisch zijn.
- **Outsourcing concurreert voor begeleiding en zaken met de IND.** Om outsourcing te laten slagen is voldoende begeleiding en een type zaken (met name kansrijk) nodig. Beide zijn ook elders binnen de IND nodig, bijv. om nieuwe medewerkers op te leiden. Dit vraagt een bewuste afweging of er ruimte is voor het alloceren van capaciteit en zaken naar outsourcing.

Opleiden | wat was het effect?

Het ontwerp van de opleiding is continu afgestemd op de behoeften en mogelijkheden binnen de context van de Taskforce

Gegeven de planning en de grote aantallen nieuwe medewerkers binnen de Taskforce, is gekozen om de **nieuwe medewerkers verkort op te leiden**. Daarbij moest de TF werken binnen de geldende coronamaatregelen. Het doel van de opleiding was om medewerkers zo snel als mogelijk in te kunnen zetten. In de Taskforce volgden medewerkers een **korte basisopleiding van twee weken**, en daarna kregen ze begeleiding en volgden korte modules voor specifieke vaardigheden en kennis. Het ontbreken van voldoende bruikbaar opleidings-materiaal bij de IND was een tegenvaller, waardoor de TF veel tijd moest steken in het ontwerp. Omdat er weinig tijd was, moesten er scherpe keuzes gemaakt worden hoe die het beste te benutten. Eén van de oplossingen was om medewerkers op te leiden voor specifieke taken en nationaliteiten. Medewerkers werden als hoormedewerker, beslismedewerker, administratieve ondersteuner of dossier-voorbereider opgeleid. Bovendien werden hoor- en beslismedewerkers voor specifieke nationaliteiten opgeleid. Elke functiecategorie volgde een week een cursus vreemdelingenrecht. De tweede week werd functiespecifiek ingericht.

De opleiding is doorlopend aangepast op basis van de ervaringen en behoeften. Zo is er initieel voor gekozen om medewerkers niet op te leiden voor het werken met het administratiesysteem (Indigo) en is er gekort op het aantal praktijkdagen. Dit pakte in de praktijk niet goed uit. Er werden specifiek mensen opgeleid om dossiers in te voeren in Indigo, maar dit kostte zoveel tijd dat later is besloten iedereen toch op te leiden in Indigo. Door het gebrek aan praktijkdagen waren medewerkers onvoldoende toegerust op de praktijk van het horen en beslissen. Daarom is het aantal dagen later uitgebreid. Ook het plan om groepen op te leiden voor specifieke nationaliteiten is snel losgelaten, omdat er niet voldoende aanbod was in de werksoorten waarvoor werd opgeleid. Hierdoor konden mensen niet worden ingezet voor de werkzaamheden waarvoor zij tot dan toe waren opgeleid.

De vraag naar begeleiding en het aanbod waren niet in balans

De begeleiding van nieuwe medewerkers is zeker bij het horen en beslissen erg belangrijk. De praktijk blijkt in de regel een stuk weerbarstiger en complexer dan de theorie. De vraag naar begeleiding was in het geval van de Taskforce bovendien nog hoger dan normaal, omdat nieuwe medewerkers een korte opleiding hadden genoten. **De Taskforce had moeite om voldoende begeleiding te vinden**. Na de beslissing om de locatie Den Bosch in zijn volledigheid beschikbaar te stellen voor de Taskforce, steeg de beschikbare capaciteit voor begeleiding. Desalniettemin was het aantal nieuwe medewerkers dusdanig hoog dat zelfs met deze toevoeging veel nieuwe medewerkers nog steeds onvoldoende begeleiding ervaarden. Bovendien werd bij het toewijzen van begeleiders geen rekening gehouden met motivatie, waardoor niet elke begeleider gemotiveerd was om nieuwe medewerkers te begeleiden. Begeleidingsvormen, zoals intervisie, bleken wel van grote waarde.

Er bestonden zorgen rondom de kwaliteit van nieuwe medewerkers

Bij **ketenpartners en binnen de IND bestonden zorgen om de kwaliteit van nieuwe medewerkers.** Zoals gezegd was er in korte tijd een groot aantal medewerkers geworven. Daarnaast werden ook externe bureaus ingezet. Beide groepen hadden intensieve opleiding en begeleiding nodig, terwijl de TF juist onder hoge tijds- en daarmee productiedruk stond. De zorgen lijken deels gegrond. Sommige medewerkers hadden het gevoel onvoorbereid te zijn op hun werkzaamheden. De TF wist in de eerste maanden op basis van de steekproef **niet de kwaliteitsscore te halen**. In Q3 was 71% van de beschikkingen van voldoende kwaliteit; in Q4 was dit 81%. Wel werden alle beschikkingen gecontroleerd door een ervaren IND-medewerker, die de benodigde aanpassingen maakten. Bovendien moesten in de eerste maanden van 2021 **veel gehoren opnieuw gedaan worden**, omdat tijdens een gehoor bleek dat de zaak te complex was voor de medewerker. Dit had een lage(re) productie en spanning voor asielzoekers tot gevolg.

Opleiden | geleerde lessen

Er is geleerd dat goed opleiden een investering is in kwaliteit en snelheid

- **De benodigde opleidingsduur is in grote mate afhankelijk van de beschikbare begeleiding en het gewenste niveau.** Binnen de Taskforce moesten medewerkers vrij snel zelfstandig werk doen. Bovendien was er een tekort aan begeleiders. Binnen deze omstandigheden bleek de basisopleiding van twee weken onvoldoende om medewerkers voldoende op te leiden. Hierdoor voelde niet iedereen zich geëquipeerd, was de kwaliteit van sommige beschikkingen ondermaats en moest dubbel werk worden gedaan.
- **Praktijkdagen en intervisie bleken van grote waarde.** In het opleiden van nieuwe medewerkers bleek praktijkervaring eens te meer belangrijk. De praktijk van het horen en beslissen is moeilijk te simuleren in de opleiding. In de Taskforce bleek *learning on the job* erg waardevol. Daarnaast werden intervisies georganiseerd. Deze bieden teams de mogelijkheid om dilemma's uit de praktijk te bespreken, en werden als zeer waardevol ervaren.
- **Het combineren van de hoor- en beslisfunctie is waardevol, maar kan opgesplitst worden indien versneld opleiden nodig is ten behoeve van extra capaciteit.** Medewerkers geven aan dat zij ervaren dat de kwaliteit van hun werk verbetert door zowel te horen als beslissen – omdat zij dan aan beide kanten beter weten waar op te letten. Dit zorgt voor een inhoudelijke verbetering en efficiënter werken. Indien snel capaciteit wordt opgeschakeld, kan een verkorte opleiding voor één van de twee functies werken.

Hierbij gelden bepaalde randvoorwaarden en aandachtspunten

- **Er is rust nodig om de opleiding goed te ontwerpen.** Zoals de voorgaande analyse illustreert is de opzet van de opleiding afhankelijk van meerdere factoren, zoals beschikbare tijd, gewenste niveau en beschikbare begeleiding. Het is belangrijk om bij de start een paar weken de tijd te nemen om de doelen te formuleren en afwegingen te maken tussen concurrerende belangen. Dit voorkomt dat zich later knelpunten op de werkvloer voordoen waar geen rekening mee was gehouden. Het helpt om de opleiders en begeleiders al in een vroeg stadium te betrekken, zodat zij vanuit eerdere ervaringen kunnen meepraten.
- **Naast geschikt opleidingsmateriaal, is betrokkenheid van ICT en planning bij de opleiding belangrijk**. Juist opleidingsmateriaal vormt de basis om nieuwe medewerkers goed op te leiden. Daarnaast is het ook belangrijk dat de ICT gereed en gebruiksklaar is. Verder kan gerichter opgeleid worden als er goed wordt afgestemd met planning. Dit is vooral relevant wanneer medewerkers worden opgeleid voor specifieke taken en nationaliteiten. Er moeten dan voldoende voorraad zijn waarin die taken (zoals horen) en nationaliteiten nodig zijn, om te voorkomen dat mensen niet kunnen worden ingezet.
- **Voor een goede opleiding zijn geschikte zaken en voldoende begeleiding nodig, net als bij outsourcing.** Om medewerkers goed op te kunnen leiden is voldoende begeleiding en een type zaken (met name kansrijk) nodig. Beide waren binnen de TF ook elders nodig, bv. bij de externe bureaus. Bij het ontwerpen van de opleiding moet de organisatiebrede vraag naar begeleiding en kansrijke zaken dus goed worden meegenomen.

Schriftelijk horen | wat was het effect? (1/2)

Binnen de Taskforce is de maatregel schriftelijk horen toegepast

Schriftelijk horen houdt in dat een asielzoeker werd gevraagd schriftelijk vragen te beantwoorden over zijn aanvraag. Schriftelijk horen werd voor twee doelgroepen ingezet. Voor kansrijke zaken werd schriftelijk horen ingezet ter **vervanging** van een fysiek gehoor. Indien geen contra-indicaties bestonden, kon ingewilligd worden op basis van het schriftelijk gehoor. Anders werd alsnog een nader gehoor gepland. In kansarme zaken werd schriftelijk horen ter **voorbereiding** op een fysiek gehoor ingezet. Dit gebeurde in de TF voor Iraanse asielzoekers.

Het doel van schriftelijk horen was om **meer gehoren** te kunnen afnemen met minder personele capaciteit. Met name het beroep op hoor- en beslismedewerkers kon zo worden teruggedrongen. Bovendien kon de **doorlooptijd van de procedure verkort** worden. Tot slot moest schriftelijk horen de **planning van de asielprocedure vergemakkelijken**. Omdat het asielrelaas in kansarme zaken reeds op papier stond, was de hoop dat nadere gehoren in één in plaats van twee dagen afgerond zouden kunnen worden.

In juni 2020 hebben de STAS en minister akkoord gegeven om schriftelijk horen toe te passen. Bij de besluitvorming zijn ketenpartners beperkt betrokken geweest. **Schriftelijk horen heeft geen wettelijke basis** en valt daarmee buiten de AA en VA-procedures (en termijnen). Bij de invulling zijn ketenpartners uitgebreider geconsulteerd dan bij de besluitvorming. Zo zijn met de advocatuur afspraken gemaakt over de richtlijnen voor de termijnen. De IND probeerde een schriftelijke procedure binnen zes weken af te ronden.

In de context van de Taskforce is schriftelijk horen voornamelijk ingezet voor **Syrische, Turkse en Jemenitische** zaken (kansrijk) en **Iraanse** zaken (kansarm). In het begin werden ook Eritreeërs uitgenodigd, maar vanwege het hoge aandeel analfabetisme onder deze doelgroep is hiermee gestopt.

Kader 1: Hoe vond schriftelijk horen plaats?

Deelname aan schriftelijk horen was vrijwillig en gebeurde op een IND-locatie in groepsverband. Het proces verliep als volgt:

- De IND maakt een **selectie van asielzoekers** die in aanmerking komen voor schriftelijk horen en nodigt die uit door contact op te nemen met de advocaat. Indien een advocaat akkoord gaat met een schriftelijk procedure wordt deze ingepland.
- De advocaat kan eventueel de **schriftelijke procedure voorbereiden** met de asielzoeker. Het formulier is echter niet van tevoren beschikbaar.
- Op een IND-locatie **vult de asielzoeker het papieren formulier in**. Op de locatie zijn minimaal 2 beveiligers, 2 hosts, 2 administratieve medewerkers, een tolk en 1 inhoudelijk manager aanwezig. Er mag alleen papier met voorbereiding meegenomen worden in de kamer. In totaal is er 4 uur beschikbaar. Aan het einde worden alle documenten ingenomen.
- Het formulier wordt **vertaald door een vertaalbureau**. Dit formulier wordt naar de advocaat gestuurd. Deze mag correcties en aanvullingen opsturen.
- Het formulier **wordt vervolgens naar een beslismedewerker gestuurd**. Het vervolg is afhankelijk van het type schriftelijk gehoor. Indien het een kansrijke zaak betreft, kan de beslismedewerker beslissen op basis van het formulier. Wanneer dit niet mogelijk is, wordt een nader gehoor ingepland. Voor kansarme zaken wordt altijd een nader gehoor ingepland. Wanneer een nader gehoor wordt gepland, start de AA-procedure.

Schriftelijk horen | wat was het effect? (2/2)

Schriftelijk horen is vooral in 2020 ingezet in een deel van de zaken

Eind juli is gestart met een pilot voor de schriftelijk procedure in Budel. In het begin werd voornamelijk in kansrijke zaken schriftelijk gehoord. De pilot is stapsgewijs uitgebreid naar andere locaties. Met name in Utrecht zijn in het najaar veel schriftelijke gehoren afgenomen. Deze werden in de avonduren gepland, zodat overdag fysieke gehoren konden plaatsvinden.

In de eerste maanden verliep het **logistieke proces rondom schriftelijk horen moeizaam**. Hierdoor werden de richtlijnen voor doorlooptijd niet gehaald. Dit begon bij de planning. Gehoren werden meermaals dubbel gepland, of verkeerde groepen asielzoekers werden naar een IND-locatie gebracht. Daarnaast bleken vertaalbureaus niet in staat om de formulieren tijdig te vertalen. Tot slot werden veel zaken waarin schriftelijk was gehoord naar de externe bureaus gestuurd. Omdat ook bij de externe bureaus opstartproblemen speelden, duurde het vaak lang voordat er een beslissing werd genomen.

Naast de logistieke problematiek, waren er signalen vanuit Vluchtelingenwerk en de advocatuur over **gebrekkige mogelijkheid tot voorbereiding** (bijvoorbeeld door incomplete dossiers) en **onduidelijke communicatie** over voortgang en termijnen. Hoewel deze knelpunten niet inherent aan de schriftelijke procedure waren, zorgde die er wel voor dat het draagvlak voor schriftelijk horen snel afnam en minder advocaten akkoord gingen met de schriftelijke procedure. In totaal stemden advocaten in 42% van de verzoeken in met schriftelijk horen.

In totaal zijn 1.036 schriftelijke gehoren afgenomen. Afgezet tegen de totale voorraad van de Taskforce (15.348) is dit een betrekkelijk klein aandeel. Veruit de meeste zijn in 2020 uitgevoerd (844). 88% van de zaken waarin schriftelijk is gehoord heeft geresulteerd in een inwilliging.[1]

Schriftelijk horen verlaagt behandeltijd; maar zorgen om de kwaliteit

Voor de schriftelijke gehoren die dienden ter **vervanging** van een fysiek gehoor, heeft in ca. 20% toch een nader gehoor plaatsgevonden. In de overige 80% kon de beslismedewerker op basis van het schriftelijk gehoor een beschikking opstellen. Het is daarmee aannemelijk dat de *behandeltijd* voor de IND per dossier korter is. Voor schriftelijke gehoren die dienden ter **voorbereiding** werd altijd een nader gehoor afgenomen. Het is in de administratie niet te achterhalen of het hierdoor gelukt is om het nadere gehoor in één in plaats van twee dagen af te nemen. In de interviews geven medewerkers aan dat het regelmatig voorkwam dat een tweede dag nodig was. Binnen de context van de Taskforce was de *doorlooptijd* van de zaken waarin schriftelijk is gehoord echter niet korter dan de zaken waarin niet akkoord werd gegaan met schriftelijk horen. Dit kwam met name door de hiervoor beschreven logistieke problemen, waardoor een beslissing lang op zich kon laten wachten.

Bij het instellen van schriftelijk horen door de Taskforce zorgen dat dit ten koste zou gaan van de kwaliteit. Een schriftelijke procedure leidt waarschijnlijk niet tot dezelfde beslisinformatie als in een fysiek gehoor, omdat er geen gelegenheid is om door te vragen. Ook ontbreekt de non-verbale communicatie. Dit biedt ten eerst niet dezelfde ruimte om veiligheidsrisico's te identificeren. In hoeverre signalen zijn gemist, is moeilijk te achterhalen. Het fysieke nader gehoor is echter niet de enige plek waar dergelijke signalen kunnen worden opgepikt. Dat kan ook op andere momenten gedurende de asielprocedure. Dat beperkt het risico van schriftelijk horen. Ten tweede kan de schriftelijke procedure leiden tot een onvolledig beeld van het (individuele) asielrelaas, omdat er geen ruimte is voor uitwisseling en verdieping.[2] Hierdoor kunnen unieke signalen en/of omstandigheden gemist worden (bv. kwetsbaarheden). Bij sommige zaken is deze informatie wellicht niet nodig voor de beslissing, bijvoorbeeld als het verzoek wordt ingewilligd op basis van groepskenmerken. Toch brengt dit ook risico's met zich mee indien omstandigheden veranderen, en met het oog op de wettelijke ontwikkelingen omtrent herbeoordeling.

1. Een volledig overzicht van de cijfers omtrent schriftelijk horen is te vinden in het overzicht op pagina 22
2. Zie ook: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Op Afstand Horen: Rechtsbescherming van asielzoekers onder druk, oktober 2021

Schriftelijk horen | geleerde lessen

Schriftelijk horen biedt een kans op tijdswinst en op het effectief inzetten van hoorcapaciteit

- **Schriftelijk horen lijkt met name in kansrijke zaken van goed gedocumenteerde asielzoekers van toegevoegde waarde.** Het kan dan als vervanging dienen van een fysiek gehoor. Voor de IND is dit parallelle proces van waarde, omdat de capaciteit van hoormedewerkers ingezet kan worden voor andere zaken.
- **Er wordt capaciteit vrijgespeeld waar het schaars is.** Schriftelijk horen vereist een extra administratieve inzet, om binnen een strakke planning het proces in goede banen te leiden. Daar staat tegenover dat capaciteit bij hoor- en beslismedewerkers wordt vrijgespeeld. Het betreft juist deze medewerkers die een knelpunt vormen voor een verhoogde productie.
- **Het is onduidelijk wat de precieze tijdswinst is van schriftelijk horen als aanvulling op een regulier gehoor.** In complexe casuïstiek kan schriftelijk horen als aanvulling worden ingezet. Wanneer het asielrelaas al op papier staat bespaart dit tijd, en geeft de hoormedewerker de kans om zich beter voor te bereiden. Dit is met name van waarde wanneer een nader gehoor in één in plaats van twee dagen kan plaatsvinden. Hoe vaak dit is gebeurt is echter niet geregistreerd, waardoor de precieze tijdswinst lastig meetbaar is.
- **Schriftelijk horen ter vervanging van een fysiek gehoor verkort de behandeltijd voor de IND, maar niet altijd de doorlooptijd voor de asielzoeker.** Schriftelijk horen is voor de IND aantrekkelijk omdat, in ieder geval voor kansrijke zaken, de behandeltijd per zaak lager is dan in de AA-procedure. Dit betekent echter niet dat de doorlooptijd voor de asielzoeker ook altijd korter is. Een besluit kan om meerdere redenen op zich laten wachten, zoals in de Taskforce duidelijk werd.

Denk hierbij aan de volgende randvoorwaarden en aandachtspunten

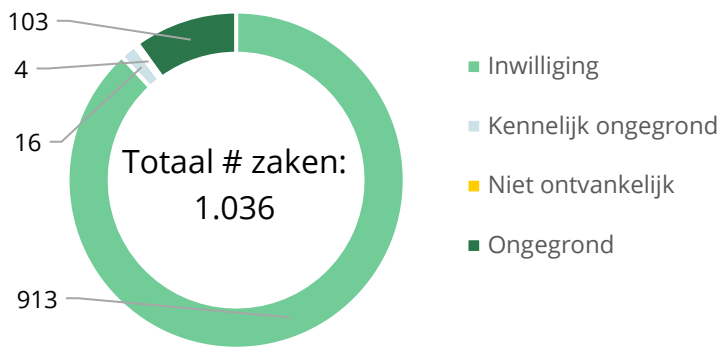
- **Om de schriftelijke procedure op te zetten parallel aan de reguliere procedure, moeten er voldoende geschikte zaken beschikbaar zijn.** De schriftelijke procedure is in de huidige opzet, waar groepen asielzoekers naar een IND-locatie komen, alleen van waarde bij een bepaalde schaalgrote. Bij kleine aantallen is de tijdsinvestering in het opzetten van een nieuw proces de tijdswinst niet waard. Bovendien is de toegevoegde waarde van schriftelijk horen groter wanneer er beperkte hoorcapaciteit is; de procedure kost juist extra administratieve inzet.
- **De schriftelijke procedure vereist een strak georganiseerd logistiek proces.** Hierin moet voldoende speelruimte zijn voor wijzigingen. Er moeten duidelijke afspraken over termijnen zijn gemaakt met betrokkenen, zoals de vertaalbureaus en advocatuur. Ook moet er voldoende besliscapaciteit zijn om snel te belossen.
- **Draagvlak onder ketenpartners is essentieel**. In de huidige opzet, waar de schriftelijke procedure een keuze is voor de asielzoeker, is draagvlak onder de ketenpartners – met name de advocatuur – van groot belang. Dit vraagt, naast het genoemde strakke logistieke proces, om heldere communicatie en goede afspraken.
- **De volledigheid van asielbeoordelingen blijft een aandachtspunt.** Er moet afgewogen worden of het risico dat er signalen in het kader van nationale veiligheid worden gemist, acceptabel is. Daarnaast kunnen asielbeoordelingen minder volledig zijn in de schriftelijke procedure. Dit kan een risico vormen bij een verandering van omstandigheden of een herbeoordeling. Dit vereist een goede afweging met betrekking tot welke zaken geschikt zijn voor de schriftelijke procedure.

Schriftelijk horen overzicht | overzicht

Toelichting

In totaal zijn er 1.036 schriftelijk gehoren afgenomen. De meeste zijn in 2020 afgenomen: 844. 88% van de schriftelijk gehoren heeft geresulteerd in een inwilliging; 103 waren ongegrond, 16 kennelijk ongegrond en 4 niet ontvankelijk. In tabel 9 is te zien wanneer gestart is met schriftelijk, in hoeveel procent van de verzoeken de advocaat heeft ingestemd met de schriftelijk procedure, hoeveel schriftelijke gehoren zijn afgenomen en welk percentage daarvan is ingewilligd. Er zijn behoorlijke verschillen tussen nationaliteiten. Advocaten van Jemenitische asielzoekers gingen veruit het vaakst akkoord met een schriftelijke procedure. Bij Iraanse en Syrische asielzoekers zijn de meeste schriftelijke gehoren afgenomen. Het inwilligingspercentage lag voor kansrijke zaken rond de 99%; bij Iraanse zaken lag dit beduidend lager.

Overzicht schriftelijk horen



Tabel 4: aantal en resultaat schriftelijk horen per nationaliteit

Nationaliteit	Start SH	% instemming door advocaat	# schriftelijk gehoren	Ingewilligd (%)
Eritrees	15-sep	20%	38	97%
Iraans	26-okt	35%	387	70%
Jemenitisch	15-sep	73%	91	99%
Syrisch	16-mrt	49%	353	99%
Turks	27-jul	56%	144	99%
Overig	27-jul	25%	23	87%
Totaal		**42%**	**1.036**	**88%**

Inhoud

Hoofdstuk	Pagina
1. Inleiding: over dit onderzoek	**4**
2. Context: achtergrond en tijdslijn	**6**
3. Lessen over onderscheidende elementen TF Dwangsommen a) Sturing b) Extra capaciteit c) Opleiden d) Schriftelijk horen	**10**
4. Effect op ketenpartners	**24**
5. Conclusies en aanbevelingen	**27**
6. Bijlagen	**34**



/Andersson Elffers Felix

Effect op ketenpartners | ervaringen met de Taskforce

De Taskforce is ingesteld zonder afstemming met ketenpartners

De besluitvorming over het instellen van de Taskforce Dwangsommen, heeft plaatsgevonden **in weinig afstemming met ketenpartners**. Verschillende ketenpartners geven aan dat onvoldoende vanuit een ketenperspectief is nagedacht over het probleem én de oplossing. Dit terwijl zowel de achterstanden als het instellen van de Taskforce, effecten hadden voor de (investering en werkwijzen) van de gehele keten. Effecten moeten ketenbreed worden bezien: efficiëntie voor de IND, betekent mogelijkerwijs een grotere investering voor ketenpartners.

Vooral in de eerste periode van grote tijdsdruk, ervaarden ketenpartners dat beperkt de tijd genomen is om hen goed mee te nemen of te informeren in hoe de verschillende maatregelen werden toegepast. Dat maakte het bijvoorbeeld voor COA en Vluchtelingenwerk lastig om hun eigen werkprocessen hierop aan te passen. Ook bij de productieprognose was dit ingewikkeld: er werd langere tijd geen duidelijkheid gegeven over het niet halen van de planning. Sommige ketenpartners gaven aan dat zij ook geen helder aanspreekpunt hadden vanuit de Taskforce.

De aanloopfase zorgde voor onrust en wantrouwen

De kritiek van ketenpartners manifesteert zich op verschillende vlakken. Allereerst speelden deze voor alle ketenpartners op het gebied van **kwaliteit** van het werk. Zij ontvingen signalen dat de kwaliteit en zorgvuldigheid van zowel het horen als beslissen niet op orde was (denk aan: gehoren die tussentijds werden afgebroken, geen heldere bronvermelding, slordigheden in dossiers).[1] Ook noemden COA, advocatuur en Vluchtelingenwerk dat **planning en communicatie** niet goed verliepen. Het was niet altijd helder hoe een procedure zou verlopen, wat het voor deze partijen moeilijker maakte hun taak daarin uit te voeren.

Daarnaast heeft volgens het COA de Taskforce invloed gehad op haar eigen **logistieke processen en bij de asielzoekers op de locaties**. Door het opknippen van de werkvoorraad, werd iedereen die na 1 april 2020 is binnengekomen veel sneller gehoord (ten opzichte van mensen die soms al twee jaar wachten Dat was voor COA lastig uitlegbaar.

Op vragen rondom **nationale veiligheid** gaan we in op de volgende pagina,

Het betrekken en informeren van ketenpartners is van belang

- **Zie fluctuerende instroom en achterstanden als een ketenuitdaging.** Kijk vanaf de start waar de problemen spelen, welke effecten dat heeft op de keten en wat welke partij zou kunnen bijdragen. Denk ook aan keten-oplossingen: bijvoorbeeld het instellen van een ketenbrede flexibele schil. En maken een ketenbrede kosten-baten afweging: telehoren werkt vanuit het perspectief van de IND efficiënt, maar daarin moeten ook investeringen vanuit het COA in worden meegewogen.
- **Neem ketenpartners goed mee in *hoe* maatregelen worden toegepast en laat hen daar input op leveren.** Bijvoorbeeld: in de Taskforce hebben verschillende partijen bijvoorbeeld invloed gehad op vragenlijst van het schriftelijk gehoor. Dat werd positief gewaardeerd. Toch hadden veel partijen vaak geen goed beeld van hoe een schriftelijk gehoor in de praktijk plaatsvindt, waardoor er onjuiste en zorgwekkende beelden ontstonden.
- **Wees transparant over gemaakte afwegingen en ga hierover in gesprek.** Openheid over afwegingen tussen bijvoorbeeld kwaliteit, snelheid en zorgvuldigheid, worden gewaardeerd.

1. Vluchtelingenwerk stelde hierover een aantal artikelen en rapportages op, zie bijvoorbeeld *Hoe gaat het nu met de Taskforce?* (juli, 2021).

Effect op ketenpartners | effecten op nationale veiligheid

Er waren vooraf zorgen over het oppikken van signalen over nationale veiligheid en voor strafrechtelijk onderzoek

Tegen de achtergrond van deze zorgen, is gevraagd om in dit onderzoek specifiek aandacht te besteden aan de effecten van de TF op nationale veiligheid. De grootste zorg bij veiligheids-partners was dat door het instellen van de Taskforce en de specifieke maatregelen, signalen zouden worden gemist op het gebied van nationale veiligheid en voor strafrechtelijk onderzoek. Deze onrust groeide, met name rondom schriftelijk horen, omdat aan de start niet duidelijk was hoe dit gewaarborgd zou worden. Specifieker betroffen deze zorgen:

- **Je weet niet wat je mist.** Opgepikte signalen en verdere informatie vanuit de IND, kunnen van toegevoegde waarde zijn voor (lopend of oriënterend) onderzoek van het OM, NP of de AIVD. De zorg was dat de gelegenheid om deze informatie te verzamelen, zou verminderen door schriftelijk horen. Het is niet mogelijk om vast te stellen welke signalen, ondanks voorzorgsmaatregelen, zijn gemist doordat schriftelijk horen is toegepast.
- Het effect van schriftelijk horen op **de bruikbaarheid van het dossier ten behoeve van een strafzaak**. De zorg was dat (1) er minder informatie beschikbaar is die vergeleken kan worden met een politie verhoor; (2) de bewijswaarde van een schriftelijke verklaring anders is dan van een mondeling gehoor.
- De **'kansrijkheid'** van zaken speelde een rol in bepalen of er schriftelijk gehoord kon worden. De 'kansrijke' zaken voor de IND zijn voor veiligheidspartners echter vaak juist relevante zaken, omdat dit bijvoorbeeld mensen zijn die uit oorlogsgebieden komen.
- Een zorg die minder aan bod kwam bij veiligheidspartners, maar soms ook speelde, was dat **minder ervaren medewerkers** van de Taskforce minder goede dossiers zouden aanleggen of minder goed zouden doorvragen op signalen.

Er zijn maatregelen getroffen om deze risico's te beperken

Allereerst is het (fysieke) gehoor niet het enige moment gedurende het gehele asielproces dat dergelijke signalen opgepikt kunnen worden. Dat kan bijvoorbeeld ook bij aanmeldgehoor en screening. Ook is een protocol opgesteld, waarin staat dat niet schriftelijk gehoord mag worden bij asielzoekers waar al een NV of 1F-signaal is opgepikt. In beide gevallen moest nog een fysiek gehoor plaatsvinden. Veiligheidspartners konden ook input leveren op vragen in formats voor schriftelijk horen. Tot slot is er een bewuste politieke afweging (van de minister) gemaakt tussen het missen van NV/1F-signalen, de informatiepositie van OM en Politie en het wegwerken van achterstanden.[1]

Er is geen beeld in hoeverre signalen of informatie zijn gemist

Het is niet mogelijk om een (kwantitatief) beeld te vormen of er daadwerkelijk signalen zijn gemist, ook omdat de aantallen signalen vanuit veiligheidsoverwegingen niet zijn gedeeld. De IND geeft wel aan dat er in de Taskforce-periode geen toename is geweest in het aantal NV-signalen dat aan de AIVD/MIVD is doorgezet, en dat er deels ook een (lichte) daling in dit aantal was. Dit terwijl er in deze periode wel meer zaken zijn behandeld.[2] Er zijn geen cijfers bijgehouden over het aandeel van Taskforce-zaken hierin ten opzichte van A&B-zaken. Of schriftelijke gehoren minder bruikbaar zijn voor strafrechtszaken is nog niet gebleken – vanuit het OM werd ook aangegeven dat het nog te vroeg is om dat te kunnen zien.

Partners vinden vooral een bewuste afweging rondom NV belangrijk

Partners geven aan dat zij bij soortgelijke beslissingen in de toekomst, een transparante (politieke) afweging belangrijk vinden tussen NV-risico's, de informatiepositie van veiligheidspartners en andere belangen. Daarin worden zij graag betrokken. Ook vinden zij belangrijk in hoeverre mitigerende maatregelen worden toegepast zodat voldoende waarborgen blijven bestaan, evenals transparante communicatie hierover.

1. Zie nota Schriftelijk horen juni 2020.
2. Door de IND wordt aangegeven dat hoor- en beslismedewerkers wel veel mogelijke NV-signalen intern hebben gemeld bij de mailbox nationale veiligheid. Dit komt mogelijk door een grote alertheid op mogelijke NV-signalen, juist door zorgen vanuit ketenpartners. Bij beoordeling van de signalen bleek echter dat niet al deze signalen daadwerkelijk NV-signalen betroffen en moesten worden doorgezet aan de AIVD en/of MIVD. Dit heeft dus niet geleid tot een stijging van signalen.

Inhoud

Hoofdstuk	Pagina
1. Inleiding: over dit onderzoek	**4**
2. Context: achtergrond en tijdslijn	**6**
3. Lessen over onderscheidende elementen TF Dwangsommen a) Sturing b) Extra capaciteit c) Opleiden d) Schriftelijk horen	**10**
4. Effect op ketenpartners	**24**
5. Conclusies en aanbevelingen	**27**
6. Bijlagen	**34**



Andersson Elffers Felix

Conclusies en aanbevelingen | projectorganisatie

Conclusies over de program-matische aanpak

- Een projectmatige aanpak om achterstanden in te lopen of om een specifieke werkvoorraad te behandelen, is waardevol gebleken om een groot aantal asielzoekers duidelijkheid te bieden en daartoe vernieuwende keuzes te maken. Door de inrichting als **projectorganisatie** kon de TF resultaatgericht en kort-cyclisch werken aan een vastomlijnde werkvoorraad. De TF slaagde erin om gaandeweg te leren en verbeteren. Als project dat feitelijk ***naast* de IND** functioneerde, kon de TF onconventionele keuzes maken en vernieuwingen sneller, minder bureaucratisch, in gang zetten.[1]
- Door een grote **afstand tussen de TF en de directie A&B** kon de TF echter beperkt gebruik maken van de aanwezige expertise op het gebied van horen, beslissen en planning. Toen na de zomer van 2020 een werkzame verbinding met A&B werd gerealiseerd, zorgde dit voor een verbeterde werkwijze. Dat is doorgezet toen de TF werd ondergebracht bij A&B vanaf 2021.
- De politieke (tijds-)druk op de opdracht was hoog. Aan de start is tegen die achtergrond gekozen **om snel aan de slag te gaan en gedurende het proces te leren en verbeteren**. Dit zorgde voor een aanloopperiode waarin werkprocessen en randvoorwaarden nog niet op orde waren. Er was daarnaast een **sterk naar binnen gerichte focus op het doel**: oplossingen werden beperkt vanuit een ketenperspectief benaderd.

Om een projectmatige of programmatische aanpak in de toekomst effectief in te zetten doen we een aantal aanbevelingen:

- **Zie achterstanden en fluctuerende instroom als een ketenuitdaging.** Niet alleen als opdracht voor de IND (of Taskforce). Dat start al in de opdrachtformulering. Breng in kaart wat een opdracht vraagt van ketenpartners, welke rol elke partner daarin heeft en welke effecten maatregelen hebben op alle ketenpartners. Maak een ketenbrede kosten-baten-afweging.

- **Organiseer een toekomstig project of programma vanaf de start in goede verbinding met de IND**. Deze verbinding is vanwege de benodigde expertise een randvoorwaarde voor het realiseren van kwaliteit en voor een effectieve start van nieuwe medewerkers.

- **Zorg voor een transparante afweging van verschillende belangen.** Bijvoorbeeld een afweging tussen snelheid, compleetheid, het oppikken van signalen en verzamelen van informatie ten behoeve van nationale veiligheid en/of strafrechtelijk onderzoek of gelijke behandeling in moment van zaakbehandeling. Communiceer deze afweging ook helder naar eigen medewerkers én naar ketenpartners.[2]

- **Goede voorbereiding van werkprocessen en regelen van randvoorwaarden is van belang om te zorgen voor snel en verantwoord opstarten**. Zorg daarom dat vanaf de prilste planvorming de bestuurlijke driehoek goed samen optrekt, om tegenwicht te bieden aan politieke druk.[3]

1. De Inspectie JenV noemt in haar brief van 14 december 2021 nr. 3707240 dat ook gekeken moet worden naar een meer fundamentele herziening van de toerusting van de asielketen. Dit erkennen we. Wel zien we mogelijkheden om (onder de juiste randvoorwaarden) projectmatig een specifieke werkvoorraad te behandelen.
2. De Inspectie JenV benoemt het belang van deze transparantie ook in haar brief.
3. De Inspectie JenV noemt in haar brief dat bij de TF de driehoek nu niet voldoende ruimte had om haar rol te vervullen.

Conclusies en aanbevelingen | sturing en planning

Sturing en planning



- De focus in de sturing lag vanaf de start van de Taskforce op **de resultaatdoelstelling**. Binnen de IND was **onvoldoende sturingsinformatie** beschikbaar om te plannen vanuit capaciteit, wat het ingewikkeld maakte om vooraf de haalbaarheid van de opdracht inzichtelijk te maken. Ook was er aan de start geen goede **analyse van de werkvoorraad**. Dit maakte het lastig om aan de voorkant de goede randvoorwaarden op orde te krijgen.
- **Verbeteringen in het planningsmechanisme, kwamen gedurende de Taskforce op gang**. Belangrijke succesfactoren hierin waren de organisatie van een centrale en meer intelligente planning, middels de 'verkeerstoren' en de planningstool. Het verder inzetten van ervaren planners van de IND bleek een essentiële randvoorwaarde voor succes. Het opsplitsen van de procedure en het plannen over locaties heen, zorgden ook voor een efficiëntere planning – hoewel dit voor ketenpartners en asielzoekers soms wel tot een onoverzichtelijk proces leidde, zeker als de communicatie niet goed liep.
- De **administratieve ondersteuning** in de voorbereiding van zaken via een Bedrijfsbureau zorgde ervoor dat hoor- en beslismedewerkers efficiënter konden worden ingezet. Ook de inzet van een **knopendoorhakteam** vanuit de IND werd als nuttig ervaren.

- **Zet in op doorontwikkeling van een centrale planning, in combinatie met differentiatie in de behandeling van zaken van specifieke nationaliteiten en groepen.** Hierdoor kan een optimale match gemaakt worden tussen personele capaciteit en expertise, en te behandelen zaken: zaken kunnen hierdoor sneller en beter worden behandeld. De verkeerstoren, planningstool en het plannen over locaties heen, kunnen verder worden ontwikkeld om binnen de IND effectiever en efficiënter te werken. Belangrijk is om hierbij de effecten voor de asielzoeker zelf en voor de ketenpartners af te wegen.
- **Investeer in een grondige analyse van de voorraad.** Het asielproces is (ook) een logistiek proces, dat vraagt om een integrale kijk op de planning van werk en (type) capaciteit. Dit helpt ook in transparante communicatie over de mogelijkheden en planning naar ketenpartners en politiek.
- **Betrek snelheid en doelmatigheid in het kwaliteitsbegrip.** In de TF kwam het gesprek op gang om, naast zorgvuldigheid en compleetheid, óók doelmatigheid en snelheid mee te wegen als onderdeel van het kwaliteitsbegrip. Het verdient aanbeveling om deze verbreding van het kwaliteitsbegrip verder te verkennen. Deze verkenning kan worden verbonden aan de inzet die al plaatsvindt op het 'bondig' behandelen van dossiers.
- **Zet hoor- en beslismedewerkers zo efficiënt mogelijk in**. Voortvloeiend uit voorgaand punt, verdienen initiatieven als het knopendoorhakteam en het Bedrijfsbureau verdere doorontwikkeling. Deze dragen namelijk bij aan een versnelde behandeling van (complexe) asielaanvragen.

Conclusies en aanbevelingen | inzetten extra capaciteit

Extra capaciteit



- Grootschalige werving (o.a. via uitzendbureaus) kan een werkbare optie zijn **wanneer binnen enkele maanden veel extra capaciteit** nodig is. Wel illustreert de Taskforce dat er na de werving nog intensieve opleiding en begeleiding nodig is; pas eind 2020 kwam de Taskforce echt op stroom.
- Outsourcing is met name van waarde wanneer **zo snel mogelijk flexibel capaciteit moet én kan worden ingezet voor repetitief werk**. Toen de juiste (logistieke) randvoorwaarden werden behaald, bleken externe bureaus met relatief weinig mensen in staat hoge productieaantallen te halen met degelijke kwaliteit. Een investering bij aanvang is nodig, met name rondom opleiden en begeleiden. Aan outsourcing zijn hogere kosten per beschikking verbonden.
- Het succes van grootschalige werving en outsourcing is in grote mate **afhankelijk van beschikbare begeleiding en aanwezigheid van grote voorraden geschikte zaken**. Bovendien is er sprake van concurrentie, omdat beide ook elders binnen de IND nodig zijn. In de Taskforce werd op een gegeven moment het absorptievermogen bereikt, waardoor de organisatie niet altijd in staat was om de benodigde begeleiding te bieden.

- **Ontwikkel een integraal strategisch perspectief op personeelsinzet.** Het asielproces is (ook) een logistieke opgave, waarbij de capaciteit voortdurend afgestemd moet worden op de instroom. Goed inzicht in de instroom én in de beschikbare personele capaciteit vormen daarom de basis voor de planning van personeelsinzet. Dit gaat verder dan alleen het horen en beslissen, maar begint bij de intake en eindigt bij de definitieve beschikking. De Taskforce leert dat onder de juiste randvoorwaarden, externe inhuur en outsourcing mogelijkheden kunnen bieden om de personele inzet (snel) te laten meegroeien met de instroom. Daarbij moet goed rekening worden gehouden met het absorptievermogen van de organisatie om nieuwe medewerkers op te leiden en in te werken. Dit vereist strategische monitoring om te prognosticeren en om tijdige, anticiperende besluitvorming op directieniveau.
- Maak duidelijke meerjarige afspraken met de externe bureaus. Onderzoek of een kernteam van **externe bureaus structureel ingezet** kan worden binnen het asielproces, om kennis en ervaring te borgen. Schaal vervolgens op indien nodig. Dit vermindert de benodigde inzet vanuit de IND.
- Maak gebruik van ***dedicated* teams** voor werving en begeleiding van outsourcing. Stel vaste aanspreekpunten aan die de uniformiteit en herkenbaarheid van de begeleiding borgen.
- Zorg voor **duidelijke en haalbare afspraken** over resultaat en opleiding. Maak **schrijftesten** onderdeel van de selectieprocedure.

Conclusies en aanbevelingen | inzet en opleiding medewerkers

Inzet en opleiding medewerkers



- De benodigde opleidingsduur is in grote mate **afhankelijk van de beschikbare begeleiding en het gewenste niveau**. Binnen de Taskforce moesten medewerkers vrij snel zelfstandig werk doen. Bovendien bestond een tekort aan begeleiders door de grote aantallen nieuwe medewerkers. Binnen deze omstandigheden bleek de basisopleiding van twee weken onvoldoende. Hierdoor voelde niet iedereen zich geëquipeerd, was de kwaliteit van sommige beschikkingen ondermaats en werd dubbel werk gedaan.
- **Een brede opleiding** gericht op meerdere taken en nationaliteiten is waardevol, maar kan opgesplitst worden indien versneld opleiden nodig is ten behoeve van extra capaciteit. Medewerkers geven aan dat zij ervaren dat de kwaliteit van hun werk verbetert door zowel te horen als beslissen – omdat zij dan aan beide kanten beter weten waar op te letten. Bovendien werden niet alle medewerkers direct effectief ingezet op het werk waarvoor zij waren opgeleid, omdat er voor hun vaardigheden of specialiteit geen zaken beschikbaar waren. Wanneer dit planningtechnisch wel mogelijk is, kunnen medewerkers door de versnelde opleiding wel eerder ingezet worden.
- De praktijk van het horen en beslissen is moeilijk te simuleren in de opleiding. Daarom zijn **praktijkdagen en intervisie** van groot belang bij het opleiden en ontwikkelen van medewerkers.

- **Formuleer voor het ontwerp van de opleiding een duidelijke opdracht vanuit de directie.** Faciliteer een periode voor het ontwerp, waarin in relatieve rust de opdracht uitgewerkt kan worden. Betrek hierbij collega's die het daadwerkelijke opleiden en begeleiden gaan uitvoeren. Neem de beschikbare begeleiding en gewenste opleidingsduur mee in de afwegingen omtrent het eindresultaat. Heb bij het inventariseren van begeleiding aandacht voor de motivatie van medewerkers.
- **Leid nieuwe medewerkers bij voorkeur breed op**. Dit komt de kwaliteit van medewerkers ten goede en vergemakkelijkt het planningsproces. Desalniettemin kan opleiden voor specifieke taken of nationaliteiten wel de opleidingsduur verkorten. Wanneer dit planningtechnisch mogelijk is én een groot voordeel oplevert, kan het wel overwogen worden.
- **Maak tijd voor praktijkgerichte opleiding en ontwikkeling.** Investeren in praktijkgerichte opleiding bereidt medewerkers goed voor op het 'echte' werk. Ook na de basisopleiding is het investeren in modules en intervisie van grote waarde.

Conclusies en aanbevelingen | schriftelijk horen

Schriftelijk horen



- Een schriftelijke procedure **kost minder tijd**, en speelt bovendien capaciteit vrij waar het schaars is: bij hoormedewerkers. Ook wordt de **behandelcapaciteit vergroot**: er ontstaat een parallel proces, waardoor meer asielzoekers tegelijk gehoord kunnen worden. De tijdswinst is het grootst in kansrijke zaken van goed gedocumenteerde asielzoekers, omdat schriftelijk horen dan in veel gevallen kan dienen ter vervanging van het fysieke gehoor. In kansarme zaken is een nader gehoor nodig, maar doordat het asielrelaas reeds bekend is, is ook hier sprake van tijdswinst.
- Schriftelijk horen leidt **niet altijd tot een kortere doorlooptijd**. Omdat deze verwachting wel bestond bij advocaten en asielzoekers, deed dit af aan het **draagvlak**. Ook het aanvankelijk haperende logistieke proces verminderde de bereidwilligheid om mee te werken: beide zijn dus belangrijke randvoorwaarden. Ook de beschikbaarheid van voldoende geschikte zaken is belangrijk om de potentie van schriftelijk horen te benutten.
- De **volledigheid van asielbeoordelingen** is een aandachtspunt. Er moet afgewogen worden of het risico dat NV-signalen worden gemist, acceptabel is. Daarnaast kan de mindere volledigheid een risico vormen bij een herbeoordeling bij verandering van omstandigheden. Dit vereist een goede afweging met betrekking tot welke zaken geschikt zijn voor de schriftelijke procedure.

Schriftelijk horen biedt een reële kans op tijdwinst en op het beperken van de inzet van hoor-capaciteit. Tegelijkertijd zijn er uitdagingen en risico's. Het verdient daarom de aanbeveling om deze zorgvuldig af te wegen en nader te onderzoeken of structurele inzet van toegevoegde waarde kan zijn. Daartoe doen we de volgende aanbevelingen:

- **Breng de tijdswinst van schriftelijk horen preciezer in kaart.** Maak daarna een transparante afweging met andere belangen, zoals inventariseren van veiligheidsrisico's en wettelijke ontwikkelingen omtrent herbeoordelingen. Neem de relatie t.o.v. andere sporen mee.
- **Betrek de asielketen bij keuzes over schriftelijk horen**. Dit vereist doorontwikkeling in samenspraak met ketenpartners – met name de advocatuur – en heldere communicatie over de doelen. Benadruk het gedeelde belang van een kortere behandeltijd per zaak.
- **Bepaal op basis van de eerste aanbeveling welke zaken geschikt zijn voor schriftelijk horen.** Niet elke zaak leent zich voor schriftelijk horen. Differentieer helder, bijvoorbeeld op basis van een toetsingskader.
- **Onderzoek het inbedden van schriftelijk horen in wetgeving.** Momenteel ontbreekt een wettelijke basis voor de procedure. Bij doorontwikkeling van het schriftelijk horen is dit een belangrijk uitgangspunt voor de legitimiteit van de procedure.
- **Onderzoek mogelijkheden om de procedure gebruiksvriendelijk en efficiënter in te richten.** Overweeg bijvoorbeeld een digitaal formulier beschikbaar te maken, welke asielzoekers flexibel op verschillende locaties en tijdstippen kunnen invullen.
- **Onderzoek de potentie om schriftelijk horen in te zetten voor aanmeldgehoren.** Op basis van onze bevindingen lijkt het aannemelijk dat schriftelijk horen geschikt is voor het uitvragen van feitelijkheden, zoals dat in aanmeldgehoren het geval is.

Conclusies en aanbevelingen | ketenpartners

Keten-partners

- De **besluitvorming** over het instellen van de TF heeft plaatsgevonden zonder afstemming met ketenpartners. Bij de **ontwerpfase** zijn ketenpartners wel geconsulteerd, maar mede door de tijdsdruk, is hier relatief weinig tijd voor genomen.
- De opstartproblemen zorgden op diverse gebieden voor **onrust, wantrouwen en zorgen** bij ketenpartners. Met name omtrent schriftelijk horen waren er zorgen over het oppikken van signalen over **nationale veiligheid** en voor strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast speelden er zorgen op het gebied van **kwaliteit** van het werk. Ketenpartners plaatsten twijfels bij de kundigheid van de grote aantallen nieuwe medewerkers die kort waren opgeleid. Ten derde ervaarden ketenpartners de **planning en communicatie** als gebrekkig, wat het moeilijk maakte om hun eigen taak uit te voeren. Daarmee had de Taskforce ook invloed op de **logistieke processen van ketenpartners.** Gedurende de Taskforce was wel contact met ketenpartners om dergelijke zorgen te bespreken.
- Er zijn verschillende maatregelen getroffen (zoals een protocol over toepassing schriftelijk horen) om het **missen van signalen over de nationale veiligheid te beperken**. Het is achteraf lastig te zeggen in hoeverre dat is gelukt. Partners geven aan dat zij bij soortgelijke beslissingen in de toekomst, een transparante (politieke) afweging belangrijk vinden, en willen hier ook graag bij betrokken worden.

- **Zie fluctuerende instroom en achterstanden als een ketenuitdaging.** Kijk vanaf de start waar de problemen spelen, welke effecten dat heeft op de keten en wat welke partij zou kunnen bijdragen. Denk ook aan ketenoplossingen: bijvoorbeeld het instellen van een ketenbrede flexibele schil. En maken een ketenbrede kosten-baten afweging: telehoren werkt vanuit het perspectief van de IND efficiënt, maar daarin moeten ook investeringen vanuit het COA in worden meegewogen.

- **Neem ketenpartners goed mee in hoe maatregelen worden toegepast en laat hen daar input op leveren.** Bijvoorbeeld: in de Taskforce hebben verschillende partijen bijvoorbeeld invloed gehad op vragenlijst van het schriftelijk gehoor. Dat werd positief gewaardeerd. Toch hadden veel partijen vaak geen goed beeld van hoe een schriftelijk gehoor in de praktijk plaatsvindt, waardoor er onjuiste en zorgwekkende beelden ontstonden. Wees daarbij transparant over gemaakte afwegingen en ga hierover in gesprek. Openheid over afwegingen tussen bijvoorbeeld kwaliteit, snelheid en zorgvuldigheid, worden gewaardeerd.

Inhoud

Hoofdstuk	Pagina
1. Inleiding: over dit onderzoek	**4**
2. Context: achtergrond en tijdslijn	**6**
3. Lessen over onderscheidende elementen TF Dwangsommen a) Sturing b) Extra capaciteit c) Opleiden d) Schriftelijk horen	**10**
4. Effect op ketenpartners	**24**
5. Conclusies en aanbevelingen	**27**
6. Bijlagen	**34**



Andersson Elffers Felix

Bijlage 1 | Toelichting methoden (1/3)

We voerden 25 (groeps)interviews

We hielden verschillende (groeps)interviews met betrokkenen bij de Taskforce van de IND en van externe stakeholders. In deze gesprekken richtten we ons op het opstellen van het feitelijk beeld, ophalen van ervaringen en het destilleren van lessen, randvoorwaarden en risico's.

We hebben gesproken met de volgende betrokkenen:

- Vanuit **de IND** spraken we met verschillende betrokken bij de Taskforce, onder wie de plv. directeur IND, directeur A&B, het kernteam van de Taskforce, Taskforce-medewerkers, adviseur bedrijfsvoering, projectleider outsourcing en medewerkers van SUA.
- Betrokkenen van het **ministerie van JenV**, zowel eigenaars- als opdrachtgeverszijde
- **Veiligheidspartners**: NCTV, Nederlandse Politie, AIVD en OM
- **Ketenpartners**: COA, Vluchtelingenwerk NL, advocatuur en UNHCR,
- **Verdere externe partijen:** Eiffel en Vuurens & Lagerweij

We organiseerden drie leerbijeenkomsten en twee duidingssessies

De **drie leerbijeenkomsten** waren gericht op de maatregelen 'schriftelijk horen', 'outsourcing' en 'sturing en planning'. Tijdens deze sessies toetsen we allereerst de opgehaalde beelden vanuit de interviews en deskresearch, en verdiepten we deze waar nodig. Vervolgens voerden we het gesprek over lessen voor de toekomst. We vroegen deelnemers hun ervaringen met de maatregelen concreet toe te passen op mogelijke uitdagingen voor de IND in de toekomst: toenemende instroom en het inlopen van achterstanden. Tijdens de sessies bespraken we lessen, randvoorwaarden, aandachtspunten en mogelijke vervolgacties. Bij de sessies waren oud-Taskforce-medewerkers aanwezig die betrokken waren bij de maatregel.

Daarnaast organiseerden we **twee duidingssessies**. Aan de eerste duidingssessie namen hoor- en beslismedewerkers deel. Dat waren zowel nieuwe medewerkers werkzaam binnen de Taskforce, als meer ervaren IND-medewerkers die een meer coördinerende functie hadden binnen de Taskforce. In deze duidingssessies haalden we specifiek de ervaringen vanaf de werkvloer op. Aan de tweede duidingssessie nam het kernteam van de Taskforce deel. In deze duidingssessie toetsten we de overkoepelende conclusies en de specifieke lessen en randvoorwaarden per maatregel zoals ze ook in dit rapport beschreven zijn.

Bijlage 1 | Toelichting methoden (2/3)

We voerden daarnaast data-analyse en documentstudie uit

Om een feitelijk beeld van de Taskforce op te stellen en aan te sluiten bij analyses uit reeds bestaande onderzoeken, hebben we een data-analyse en een documentstudie uitgevoerd.

De **data-analyse** was gericht op het achterhalen van productie- en personeelscijfers en financiële cijfers. We hebben zowel totale productieaantallen, kwaliteitsmetingen, doorlooptijden verzameld. De cijfers zijn aangeleverd door medewerkers van het Basis Informatie Centrum (BIC, het kernteam van de Taskforce, en het project outsourcing.

In de **documentstudie** hebben we grofweg twee typen bronnen bestudeerd. De eerste categorie betreft primaire bronnen, zoals kwaliteitsmetingen, die inzicht verschaften in de prestaties en ontwikkelingen van de Taskforce. De tweede categorie betreft analyses, en/of evaluaties van andere partijen, zowel intern als extern, over de Taskforce. Voorbeelden zijn deelevaluaties, bijvoorbeeld over het project outsourcing. Een overzicht van de bestudeerde documenten vindt u in de literatuurlijst.

Literatuurlijst

- Brief aan de Tweede Kamer, 18 november 2019, Terugbrengen doorlooptijden asielaanvragen en stand van zaken dwangsommen,
- Brief aan de Tweede Kamer, 3 maart 2020, Doorlooptijden en dwangsommen, kenmerk 2839052, KST 19 637-2585.
- Brief aan de Tweede Kamer, 9 april 2020, Voortgang taskforce, onderzoek Significant maatregelen en aanbevelingen en tijdpad, KST 2877629
- Brief aan de Tweede Kamer, 7 september 2020, Voortgang Taskforce wegwerken achterstanden IND, kenmerk 3018434, KST 19 637-2650.
- Brief aan de Tweede Kamer, 18 november 2020, Taskforce en Asiel stand van zaken IND, kenmerk 2941031, KST 19 637-2682.
- Brief aan de Tweede Kamer, 20 november 2020, Aanbieding antwoorden feitelijke vragen begroting Justitie en Veiligheid 2021, KST 3103640.
- Brief aan de Tweede Kamer, 26 november 2020, Aanbieding antwoorden schriftelijke vragen 2021, KST 3044422.
- Brief aan de Tweede Kamer, 7 januari 2021, Voortgang afdoen vertraagde zaken IND, kenmerk 3134985, KST 19 637-2689.
- Brief aan de Tweede Kamer, 12 april 2021 Voortgang Taskforce, KST 19637 2742
- Brief aan de Tweede Kamer 12 juli 2021 Stand van zaken en afronding opdracht taskforce, KST 3376131
- IND, Eindrapportage Taskforce Dwangsommen april 2020 t/m juni 2021, geen datum
- IND, Onderzoek Maatregelen Taskforce Dwangsommen, juli 2021
- IND, Rapportage Evaluatie Telehoren, juni 2020

Bijlage 1 | Toelichting methoden (3/3)

Literatuurlijst (vervolg)

- IND, Tussenevaluatie opleiding Taskforce, februari 2021
- IND, Kwaliteit zaken Taskforce Kwartaalrapportage 2020-Q3, oktober 2020
- IND, Kwaliteit zaken Taskforce Kwartaalrapportage 2020-Q4, januari 2021
- IND, Kwaliteit zaken Taskforce Kwartaalrapportage 2021-Q1, april 2021
- IND, Kwaliteit zaken Taskforce Kwartaalrapportage 2021-Q2, juli 2021
- IND, rapportage resumptie externe bureaus augustus 2020, september 2020
- IND, rapportage resumptie externe bureaus september 2020, oktober 2020
- IND, rapportage resumptie externe bureaus oktober 2020, november 2020
- IND, rapportage resumptie externe bureaus november 2020, december 2020
- IND, rapportage resumptie externe bureaus december 2020, januari 2020
- IND, plan van aanpak Taskforce dwangsommen, juli 2020
- IND, Tussenevaluatie Outsourcing, december 2020
- IND, wekelijkse afwikkeling workload Taskforce, week 1 t/m week 53
- IND, Nota schriftelijk horen, juni 2020
- IND, Informatiebericht schriftelijk horen en geloofwaardigheidsbeoordeling, maart 2021
- IND, Procesbeschrijving schriftelijk horen, september 2020
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Op Afstand Horen: Rechtsbescherming van asielzoekers onder druk, oktober 2021
- EY, Eindrapportage evaluatie IND, mei 2021
- Inspectie Justitie en Veiligheid, Brief Monitor Taskforce IND, december 2021
- Significant Public, Addendum analyse knip- en capaciteitsverdeling, april 2020
- Vluchtelingenwerk, Quickscan Taskforce IND, november 2020
- Brunel, Plan van Aanpak (offerte), geen datum
- Brunel, Evaluatie project IND, geen datum
- Eiffel, Plan van Aanpak (offerte), geen datum
- Eiffel, Evaluatie uitbesteding asieldossiers, december 2020

Bijlage 2 | Inzet personeel cijfers

*Tabel 1: personele bezetting Taskforce (FTE)**

Periode	Uitzendkrachten	A&B	Overig*	Totaal
apr-20	0	0	0	0
mei-20	0	0	0	0
jun-20	80	0	50	130
jul-20	200	144	69	413
aug-20	267	180	61	508
sep-20	274	180	55	509
okt-20	270	200	55	525
nov-20	270	200	55	525
dec-20	231	216	46	493
jan-21	235	157	45	437
feb-21	246	50*	42	338
mrt-21	227	50*	51	328
apr-21	213	50*	39	302
mei-21	220	50	37	307
jun-21	183	43	18	244
Gemiddeld (apr '20 – jun '21)	**194**	**101**	**42**	**337**

In de opstartfase was de personele bezetting nihil. De categorie overig bevat met name medewerkers die waren ingehuurd vanuit DT&V en BUIZA. Voor de maanden februari t/m april 2021 zijn geen betrouwbare cijfers geregistreerd over de inhuur vanuit A&B, omdat de TF werd ondergebracht binnen A&B. In overleg met de IND zijn we uitgegaan van de personele bezetting in mei.

Tabel 2: Doorstroom TF medewerkers naar IND (FTE)

Categorie	FTE
DT&V	2
Start People	95
Totaal	**97**

Bijlage 3 | Productiecijfers

Tabel 3: productie TF

Categorie	Aantal
Beslist	14.965
Niet beslist	86
Correctie voorraad	297
Eindtotaal	**15.348**

Tabel 4: productie TF uitgesplitst

Categorie	Aantal
Inwilliging	9.981
Buiten behandeling gesteld	576
Intrekking door klant	221
Kennelijk ongegrond	1.055
Niet in behandeling nemen	196
Niet ontvankelijk	265
Ongegrond	2.654
Overlijden	17
Eindtotaal	**14.965**

Bijlage 4 | Inwilligingspercentages

Tabel 5: inwilligingspercentage (inw%) per nationaliteit TF

Nationaliteit	Voorraad	Afgedaan	inw%
Syrische	3.724	3.720	95%
Iraanse	2.324	2.311	61%
Turkse	1.135	1.130	90%
Eritrese	829	828	84%
Onbekend	637	634	72%
Iraakse	590	582	58%
Nigeriaanse	576	568	17%
Afghaanse	470	470	60%
Jemenitische	434	434	95%
Pakistaanse	349	348	68%
Overig	3.983	3.940	38%
Totaal	**15.051**	**14.965**	**67%**

Tabel 6: inwilligingspercentage TF t.o.v. eerdere jaren

Nationaliteit	2017	2018	2019	2020	TF
Syrische	86%	89%	90%	87%	95%
Iraanse	50%	60%	47%	60%	61%
Turkse	80%	73%	93%	91%	90%
Eritrese	91%	63%	72%	65%	84%
Onbekend	58%	52%	50%	62%	72%
Iraakse	36%	36%	33%	48%	58%
Nigeriaanse	19%	20%	11%	12%	17%
Afghaanse	40%	49%	52%	66%	60%
Jemenitische	91%	96%	93%	94%	95%
Pakistaanse	47%	67%	54%	54%	68%
Totaal	**53%**	**51%**	**52%**	**55%**	**67%**

Tabel 7: % van totale uitstroom per nationaliteit

% uitstroom	2017	2018	2019	2020	TF
Syrische	18%	21%	20%	15%	25%
Iraanse	12%	8%	7%	10%	15%
Turkse	3%	5%	10%	14%	8%
Eritrese	8%	8%	8%	5%	6%
Onbekend	3%	3%	4%	4%	4%
Iraakse	11%	6%	4%	5%	4%
Nigeriaanse	1%	1%	1%	2%	4%
Afghaanse	13%	6%	3%	4%	3%
Jemenitische	1%	2%	4%	5%	3%
Pakistaanse	1%	1%	1%	2%	2%

Bijlage 5 | Cijfers schriftelijk horen

Tabel 8: resultaat schriftelijk horen

Resultaat	Aantal
Inwilliging	913
Kennelijk ongegrond	16
Niet ontvankelijk	4
Ongegrond	103
Eindtotaal	**1036**

Tabel 9: aantal en resultaat schriftelijk horen per nationaliteit

Nationaliteit	Start SH	% instemming door advocaat	# schriftelijk gehoren	Ingewilligd (%)
Eritrees	15-sep	20%	38	97%
Iraans	26-okt	35%	387	70%
Jemenitisch	15-sep	73%	91	99%
Syrisch	16-mrt	49%	353	99%
Turks	27-jul	56%	144	99%
Overig	27-jul	25%	23	87%
Totaal		**42%**	**1.036**	**88%**

Bijlage 6 | cijfers outsourcing

*Tabel 10: basisproductie externe bureaus**

Categorie	Periode 1	Periode 2	Totaal
Inwilligingen	2237	2160	**4397**
Voornemens	140	171	**311**
Afwijzingen	11	158	**169**
Totaal	**2388**	**2489**	**4877**

**Voornemens worden door de IND omgezet in een beschikking, en tellen dus niet mee voor het aantal beschikkingen.*

*Tabel 12: verdeling kansarme en kansrijke zaken**

Resultaat	Kansrijk	Kansarm
Periode 1	69%	31%
Periode 2	74%	26%

**Bij deze categorisering sluiten we aan bij de IND-brede definitie van kansrijk en kansarm: Kansrijk betreft aanvragers afkomstig Syrië, Jemen en Turkije. Overige nationaliteiten vallen onder kansarm.*

*Tabel 11: gedetailleerde productie per extern bureau**

	Eiffel			Brunel		
	Periode 1	Periode 2	Totaal	Periode 1	Periode 2	Totaal
Inwilligingen	946	1388	2334 (88%)	1291	772	2063 (88%)
Voornemens	33	104	137 (5%)	107	67	174 (7%)
Afwijzingen	3	119	122 (5%)	8	39	47 (2%)
Direct retour	-	12	12 (0%)	-	11	11 (0%)
Retour	-	47	47 (2%)	-	40	40 (2%)
Totaal	**982**	**1670**	**2652**	**1406**	**929**	**2335**

**(direct) retour betreft zaken die die (direct of later) teruggevloeid zijn naar IND, omdat ze niet beslisklaar waren.*

*Tabel 13: kwaliteitsscores externe bureaus**

	Periode 1		Periode 2	
	Brunel	Eiffel	Brunel	Eiffel
Juridisch/beleidsmatig correct	67%	66%	89%	91%
Correct Nederlands	98%	99%	n.v.t.*	n.v.t.*
Helder en bondig	83%	89%	89%	97%
Kwaliteit voldoende (voor resumptie)	**67%**	**64%**	**81%**	**93%**

**in de tweede periode is niet meer gecontroleerd op correct Nederlands, omdat in de eerste periode bleek dat dit stabiel voldoende was.*

Colofon

Auteurs Janneke Bok
Koen Bron
Maxime Dekkers
Jelte Schievels

Contact j.bok@aef.nl

Referentie GJ258

Datum 18 februari 2022



Evaluatie van de Taskforce Dwangsommen

/Andersson Elffers Felix