

Karen Geertsema – mr.dr. K. Geertsema
is redactiesecretaris van dit blad en docent
migratierecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Verlag promotie Ralph Severijns

IND-medewerkers zoeken naar zekerheid

Hoor- en beslismedewerkers van de IND moeten zekerheid zien te verkrijgen over de feiten in asielprocedures. Ralph Severijns deed empirisch onderzoek naar de wijze waarop de IND-medewerkers met de onzekerheid omgaan. Op woensdag 9 oktober 2019 sprak hij aan de Radboud Universiteit over de rode en blauwe gangen in IND-kantoren, tijdens de verdediging van zijn proefschrift.

Het eerste waarvan je afstand doet als je bij de IND komt werken, is het idee dat er in het asielrecht feiten zijn'. Dit citaat uit een interview van Ralph Severijns met een IND-ambtenaar is te zien op het scherm in de aula van de Radboud Universiteit Nijmegen, als Severijns aan het publiek uitlegt dat de taakopvatting van ambtenaren kan leiden tot verschillende beslissingen. Volgens één van de geïnterviewde IND-ambtenaren zijn de verschillen herkenbaar aan de kleur tapijt van de gang waar de betreffende afdeling werkzaam was. Op de 'rode gang' zouden voornamelijk 'softe' ambtenaren werken: als hoormedewerkers zijn zij er vooral op gericht om de asielzoeker in staat te stellen zijn verhaal zo goed mogelijk te vertellen. Ambtenaren werkzaam in de 'blauwe gang' staan bekend om hun kritische houding ten aanzien van de verklaringen van de asielzoeker.

'Het onderzoek maakt op een pijnlijke manier duidelijk dat IND-ambtenaren een onmogelijke taak hebben.'

Geen controle

Iedereen werkzaam in het asielrecht kent de onzekerheid over wat de feiten zijn en hoe complex de constructie is van het bestuurlijk oordeel over de geloofwaardigheid van asielrelazen. Het is lovenswaardig dat dit onderwerp nu vanuit ambtenaar-perspectief onderzocht is.



Foto's Ruud Severijns



beleidsmatige invulling onduidelijk is. Tot op zekere hoogte is Severijns het hiermee eens. Ambtenaren vinden hoe dan ook dat er veel te veel regels en criteria zijn. Met name voor nieuwe regels geldt dat de onzekerheid groot is, het duurt even voordat ambtenaren weten welke interpretatie van de nieuwe regels door de rechter wordt geaccepteerd en sommige ambtenaren vinden het als uitvoerende ambtenaren lastig om hiervoor zelf de verantwoordelijkheid te nemen. Als nieuw beleid geen duidelijkheid schept, zoals de werkinstructie met betrekking tot LHBTI-asielverzoeken, waarin is opgenomen dat niet mag worden uitgegaan van stereotypen en dat moet worden ‘gezocht naar het authentieke verhaal’, is het voor ambtenaren lastig om te bepalen wat zij moeten doen.

Roel Schutgens (hoogleraar Algemene rechtswetenschap Radboud Universiteit Nijmegen) stelt ter discussie waarom stereotypering geen rol mag spelen in de besluitvorming. Ter illustratie van zijn vraag vertelt hij over een eigen – niet-academisch verantwoord – empirisch onderzoek met één respondent, een bevriende IND-medewerker, die hem weleens schetste hoe op zijn IND-kantoor de ambtenaren met homoseksuele achtergrond menen te kunnen zien of iemand daadwerkelijk homoseksueel is en daarom soms op de dag van het gehoor ter observatie de wachtkamer inlopen, en deze observatie delen met de gehoor- en beslisambtenaar. Severijns wijst in zijn antwoord op de eis van geobjectieerde besluitvorming, die moet berusten op een draagkrachtige motivering. Als een dergelijke observatie van een collega-ambtenaar een rol speelt in de besluitvorming, zou die kenbaar moeten worden gemaakt in de beschikking. Het gebruik van stereotyperingen zou zorgwekkend zijn vanwege het subjectieve oordeel dat daarin besloten ligt. De IND benadrukt ook zelf in de nieuwe werkinstructie ‘Horen en beslissen in zaken waarin lhbt-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd’ dat het stellen van vragen die gebaseerd zijn op stereotiepe zienswijzen, onverenigbaar is met de vereiste beoordeling van de feiten.

Op Van der Leuns suggestie dat de menselijke toets op den duur plaats zal maken voor een gecomputeriseerde beslisboom reageert Ralph Severijns sceptisch. Zijn onderzoek laat juist zien dat het van belang is hoe een vraag wordt gesteld tijdens een gehoor en dat veel afhankelijk is van het individuele verhaal. Hij ziet niet voor zich hoe een asielrelaas dat gebaseerd kan zijn op enorm veel variabelen, tot een geautomatiseerde beslisboom kan worden teruggebracht.

Terug naar volledige rechterlijke toetsing?

Severijns beveelt zowel interne discussie binnen de IND aan, als gesprekken tussen de IND met externe deskundigen. Hij acht het onwaarschijnlijk dat feiten in het asielrecht ooit met volledige zekerheid vastgesteld kunnen worden en vindt het om die reden belangrijker dat er brede overeenstemming is over de wijze waarop dit gebeurt. Hemme Battjes leest in de aanbeveling van Severijns om met ambtenaren in gesprek te gaan een reden om terug te gaan naar een volledige rechterlijke toetsing. Volgens Battjes is immers reeds voorzien in zo’n gesprek buiten de IND, namelijk de rechtszaal, waar individuele beslissingen aangevochten kunnen worden. Als de rechter een beslissing vol zou kunnen toetsen, en niet enigszins terughoudend zoals op dit moment het geval is, zou dat een corrigerende werking kunnen hebben en het risico op willekeurige beslissingen beperken.

Severijns gaat daar niet volledig in mee. Zijn onderzoek laat zien dat in de huidige werkwijze van ambtenaren niet zichtbaar wordt welke informatie buiten de besluitvorming is gehouden, welke vraag niet is gesteld, of welke deskundige niet is geraadpleegd. Dat is een aspect dat volgens hem transparanter mag zijn. Veel van dergelijke keuzes worden impliciet en soms zelfs onbewust gemaakt. In de rechtszaal zal dat onvoldoende aan de orde komen, omdat de beschikking centraal staat. Voor een individuele asielzoeker is niet te construeren welke keuzes de ambtenaar heeft gemaakt ten aanzien van de feiten. Ook regels kunnen aan dit aspect van besluitvorming niet iets veranderen. Een gesprek over handelwijzen, rechtvaardigheden en routines is nodig om de wijze waarop hoor- en beslismedewerkers tot besluiten komen te veranderen, ook als de rechter volledig zou toetsen. ◀

Ralph Severijns, *Zoeken naar zekerheid. Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure*, Serie Staat en Recht nr. 46, Deventer: Wolters Kluwer, 2019.
Promotoren: prof. mr. A.B. Terlouw en prof. mr. R.J.N. Schlössels; copromotor: mr. dr. K.M. Zwaan.