Onderzoekscommissie vermoeden misstand bij de IND

Onderzoek vermoeden van misstand bij de IND

20 mei 2019

Onderzoek vermoeden van misstand bij de IND

Inhoudsopgave

Blz.

Samenvatting 1

1. Aanleiding en opdracht 3
1.1. Aanleiding voor de instelling van de Onderzoekscommissie
1.2. Taak van de Commissie
1.3. Samenstelling van de Commissie
1.4. Leeswijzer

2. Aanpak en werkwijze van de Commissie 5
2.1. Inleiding
2.2. Fasering en aanpak onderzoek

3. Beslissing in eerste aanleg en op bezwaar door dezelfde IND-medewerker? 7
3.1. Onderzoeksvraag
3.2. Leeswijzer
3.3. Welke wettelijke voorschriften, beleidsregels en IND-richtlijnen van toepassing?
3.4. Bezwaar en het IND-werkproces
3.5. Resultaten bevraging INDIGO
3.6. Toets in nadere interviews
3.7. Bevindingen

4. Beslissingen op bezwaar door medewerkers directie JZ zonder mandaat? 11
4.1. Onderzoeksvraag
4.2. Leeswijzer
4.3. Mandaat
4.4. Mandaatbesluit IND Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019
4.5. Invulling mandaatbesluit binnen IND
4.6. Resultaten onderzoek documenten en toets in nadere interviews
4.7. Bevindingen

5. Bij criminele antecedenten of onjuiste gegevens identiteit/nationaliteit ten onrechte geen intrekking? 18
5.1. Onderzoeksvraag
5.2. Leeswijzer
5.3. Welke wettelijke voorschriften, beleidsregels en IND-richtlijnen van toepassing?
5.4. Intrekking van vergunningen bij criminele antecedenten
5.4.1. Het werkproces intrekking van vergunningen bij criminele antecedenten
5.4.2. Resultaten bevraging INDIGO
5.4.3. Toets in nadere interviews
5.5. Fraude en handhaving bij onjuiste gegevens over identiteit/nationaliteit
5.5.1. Stappen in het werkproces bij mogelijk onjuiste gegevens identiteit/nationaliteit
5.5.2. Resultaten bevraging INDIGO
5.5.3. Toets in nadere interviews
5.6. Bevindingen

6. Conclusies 29

7. Aanbevelingen 31

Bijlagen 33

Bijlage 1: Instellingsbesluit Onderzoekscommissie vermoeden misstand bij de IND
Bijlage 2: Integis-rapportage voor de Onderzoekscommissie IND
Bijlage 3: Geraadpleegde documenten

Samenvatting

De secretaris-generaal (SG) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft op 1 februari 2019 de Onderzoekscommissie vermoeden misstand bij de IND ingesteld. Aanleiding hiervoor was een melding op 20 december 2018 door een medewerker van de IND van een mogelijke misstand bij het beoordelen van en beslissen op bepaalde typen aanvragen om (voortgezette) toelating tot Nederland.

De Commissie heeft om een antwoord te kunnen formuleren op de drie onderzoeksvragen informatie verzameld uit documenten, documentanalyse, interviews en data-analyse in INDIGO (=het centrale informatiesysteem van de IND). De Commissie is bij de bevraging van INDIGO begeleid vanuit een forensisch onderzoeksbureau, Integis.

Onderzoeksvraag 1: *Is er bij de IND sprake (geweest) van een werkwijze of praktijk, waarbij medewerkers die een beslissing in eerste aanleg hebben genomen op aanvragen, tevens de beslissing hebben genomen op het bezwaarschrift dat is gericht op die beslissing in eerste aanleg?*

Conclusie:
De Commissie komt tot de conclusie dat dit incidenteel voorkomt. Zij beoordeelt dat als onjuist. Dat geldt ook voor het geringe aantal gevallen dat dezelfde personen de brief met de beschikking in eerste aanleg en de brief met de beslissing op bezwaar ondertekenen. Oorzaken zijn onder andere de geringe omvang van de werkeenheid - vaak vanwege gespecialiseerde werkzaamheden -, opleidingssituaties en meer als louter administratief en eenvoudig ervaren vergunningverlening.

Onderzoeksvraag 2: *Is er bij de IND sprake (geweest) van een werkwijze of praktijk, waarbij beslissingen werden genomen op bezwaarschriften door medewerkers, in dit geval van de directie Juridische Zaken, die niet over het vereiste mandaat beschikken om op deze aanvragen te beslissen en deze beslissingen door een leidinggevende c.q. leidinggevenden van een/de regulier(e) team(s) te laten ondertekenen?*

Conclusie:
De Commissie heeft geen werkwijze of praktijk aangetroffen waarbij beslissingen zijn genomen op bezwaarschriften door medewerkers van de directie Juridische Zaken die niet over het vereiste mandaat beschikken om op deze bezwaarschriften te beslissen. Er is sprake van een sluitende mandaatregeling bij de IND. Incidenteel zijn medewerkers van de directie Juridische Zaken (JZ) ingezet bij de directie Asiel & Bescherming (A&B)bij het maken van besluiten in eerste aanleg.

Onderzoeksvraag 3: *Is er bij de IND sprake (geweest) van een werkwijze of praktijk, waarbij bij de beoordeling van de intrekking van asielvergunningen van vreemdelingen die (ernstige) criminele antecedenten blijken te hebben, of onjuiste gegevens blijken te hebben verstrekt over identiteit en nationaliteit, resp. bij de beoordeling zowel in eerste aanleg als in bezwaar van de intrekking van reguliere verblijfsvergunningen, deze vergunningen in strijd met de wet en beleid en op oneigenlijke gronden uiteindelijk niet worden ingetrokken, met als doel te voorkomen dat de behandeling van deze zaken te veel tijd en inspanning gaat vergen?*

Conclusie:
De Commissie komt tot de conclusie dat het systeem van beoordeling van intrekking van vergunningen complex is door internationale en nationale wet- en regelgeving. Jaarlijks komen grote hoeveelheden signalen over criminaliteit en fraude bij identiteit en/of nationaliteit bij de IND binnen. Het geheel van rechtsregels en jurisprudentie waar de IND bij mogelijke intrekkingen aan gehouden is, leidt ertoe dat weinig daadwerkelijk wordt ingetrokken. Bij een beperkt percentage van de potentiële intrekkingen van een asiel- of reguliere vergunning wordt daadwerkelijk een vergunning ingetrokken. Bij intrekkingszaken worden niet veel procedurefouten gemaakt gelet op het geringe aantal beroepszaken waarbij de IND in het ongelijk wordt gesteld en door de interne vormen van collegiale toetsing en overleg voordat besluitvorming plaatsvindt. Tevens is er individuele beoordelingsruimte binnen genoemde kaders en is het concept van proportionaliteitstoets recent geïntroduceerd en nog in ontwikkeling. Wel behoeven de beslisdocumenten bij niet-intrekkingen verbetering.

Verdere conclusies

De Commissie is in dit onderzoek tevens tot de volgende conclusies gekomen:

- De Commissie heeft geen werkwijze of praktijk aangetroffen met een schending van een wettelijke voorschrift, respectievelijk voor ieder kenbare beleidsregels.
- In incidentele gevallen wordt afgeweken van voorschriften en/of werkinstructies, maar niet structureel. Tijd en werkdruk zijn hierbij geen doorslaggevende factoren.
- Weloverwogen en gerichte aanwijzingen met betrekking tot te nemen beslissingen (dienstopdrachten) door leidinggevenden aan medewerkers om wettelijke voorschriften of beleidsregels te schenden, zijn de Commissie niet gebleken.
- De Commissie heeft gelet op haar bevindingen geen situatie aangetroffen, die wijst op een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkenluiders.

Aanbevelingen

Tijdens het onderzoek kwam de Commissie een aantal onvolkomenheden op het spoor die ook hebben geleid tot aanbevelingen. De aanbevelingen in dit kader kunnen de IND helpen om de volgende stappen als organisatie te zetten. Deze aanbevelingen zijn onder meer:

- Teneinde geen enkele onduidelijkheid te laten bestaan over de precieze toepassing van artikel 10:3, lid 3 van de Awb beveelt de Commissie aan om elke vorm van betrokkenheid van medewerkers bij de besluitvorming in eerste aanleg uit te sluiten bij de besluitvorming van beslissingen op bezwaar. En daarbij zo pragmatisch mogelijk de betrokken organisatieonderdelen te laten samenwerken, zodat deze aanbeveling wordt mogelijk gemaakt. Een zekere basisomvang van de eenheden binnen de IND is nodig om dit te realiseren.
- Hanteer een eenduidige wijze van taakgerelateerde toekenning en registratie van de teken-bevoegdheid en voer een centrale registratie van gemandateerden en van de toegekende tekenbevoegdheden per werksoort of pakket aan taken. Wijzigingen moeten daarin direct worden doorgevoerd. In het verlengde van de implementatie van de aanbevelingen van PWC beveelt de Commissie aan in INDIGO op te nemen en digitaal te autoriseren waartoe een medewerker in voorkomend geval voor een werksoort of zaak bevoegd is.
- Aansluitend op de beleidsreactie van het MT van de IND op de evaluatie van de reorganisatie 2015 kan de interne kwaliteitsborging en interne controle een impuls krijgen door scherper te gaan toetsen op de uitvoering van het actuele beleid en door de interne audits daarop af te stemmen.
- Vervolmaak de kwaliteitsborging en de interne controles (audits) door een sterkere koppeling met de inhoud van het werk te maken en met een sluitend systeem van steekproeven.
- Gebruik de uitkomsten van de kwaliteitsborging en interne controle om het lerend vermogen van de IND te voeden. Gesprek, overleg, collegiale toetsing en escalatie naar leidinggevenden zou bij complexere gevallen meer toegepast moeten worden. Inhoudelijke begeleiding en sturing van het (midden-) management is daarbij nodig, en inhoudelijke kwaliteitsborging en intern toezicht.
- Heldere codificatie van verder ontwikkelende beleidslijnen en spelregels, behorend bij de actuele wet- en regelgeving met een gedeelde en consequente toepassing daarvan in de praktijk. Procesbeschrijvingen en werkinstructies moeten volledig en naadloos op elkaar aansluiten.
- Zorg voor een verdere harmonisatie in de aanpak van het beoordelen van potentiële intrekkingen van verleende vergunningen voor asiel en regulier verblijf. Zorg voor een sluitende onderbouwing met een voldoende motivering in een beslisdocument bij niet-intrekking van vergunningen. En zorg voor bevraagbaarheid en transparantie van deze onderbouwing die uiteindelijk leidt tot niet-intrekking van verleende vergunningen. Deze aanbeveling moet leiden tot verdere harmonisatie in werkwijze en cultuur bij en tussen de directie Asiel en Bescherming en de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap.
- Het zou behulpzaam zijn als het MT van de IND (tijdelijk) met een extra lid wordt uitgebreid met de functie van Compliance Officer. Met als taak te borgen dat de uitvoerende werkzaamheden van de IND overeenkomstig de betrokken wet- en regelgeving en daarop gebaseerde beleidsregels, werkinstructies etc. plaatsvinden. En dat alle daarop gerichte afspraken en besluiten worden nagekomen en geïmplementeerd.

1. Aanleiding en opdracht

1.1. Aanleiding voor de instelling van de Onderzoekscommissie

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft op 21 februari 2019 de Tweede Kamer geïnformeerd over de instelling van een onderzoekscommissie naar aanleiding van een melding van een mogelijke misstand bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De secretaris-generaal (SG) van Justitie en Veiligheid heeft op 1 februari 2019 de Onderzoeks-commissie vermoeden misstand bij de IND ingesteld na een melding op 20 december 2018 door een medewerker van de IND van een mogelijke misstand bij het beoordelen van en beslissen op bepaalde typen aanvragen om (voortgezette) toelating tot Nederland. Gelet op het belang van een onafhanke-lijke beoordeling van deze melding is door de SG besloten deze commissie extern aan te zoeken.

1.2. Taak van de Commissie

In het instellingsbesluit van de Commissie - zie bijlage 1 - is geformuleerd, dat de Commissie tot taak heeft te beoordelen:

- of er bij de IND sprake is (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij medewerkers die een beslissing in eerste aanleg hebben genomen op toelatingsaanvragen, tevens de beslissing hebben genomen op het bezwaarschrift dat is gericht op die beslissing in eerste aanleg. Zo ja,
    - is deze werkwijze of praktijk een schending van wettelijke voorschriften, respectievelijk voor ieder kenbare beleidsregels;
    - is hier sprake van incidentele gevallen of van een stelselmatige en structurele werkwijze of praktijk;
    - is hier sprake van weloverwogen en gerichte keuzes die ten grondslag liggen aan deze werkwijze of praktijk en door wie op welk niveau in de organisatie zijn deze keuzes gemaakt;
    - is hier naar uw oordeel sprake van een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkenluiders;
- of er bij de IND sprake is (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij beslissingen werden genomen op bezwaarschriften door medewerkers, in dit geval van de directie Juridische Zaken, die niet over het vereiste mandaat beschikken om op deze aanvragen te beslissen en deze beslissingen door een leidinggevende c.q. leidinggevenden van een/de regulier(e) team(s) te laten ondertekenen. Zo ja:
    - is deze werkwijze of praktijk een schending van wettelijke voorschriften, respectievelijk voor ieder kenbare beleidsregels;
    - is hier sprake van incidentele gevallen of van een stelselmatige en structurele werkwijze of praktijk;
    - is hier sprake van weloverwogen en gerichte keuzes die ten grondslag liggen aan deze werkwijze of praktijk en door wie en op welk niveau in de organisatie zijn deze keuzes gemaakt;
    - is hier naar uw oordeel sprake van een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkenluiders;
- of er bij de IND sprake is (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij bij de beoordeling van de intrekking van asielvergunningen van vreemdelingen die (ernstige) criminele antecedenten blijken te hebben, of onjuiste gegevens blijken te hebben verstrekt over identiteit en nationaliteit, respectievelijk bij de beoordeling zowel in eerste aanleg als in bezwaar van de intrekking van reguliere verblijfsvergunningen, deze vergunningen in strijd met de wet en beleid en op oneigenlijke gronden uiteindelijk niet worden ingetrokken, met als doel te voorkomen dat de behandeling van deze zaken te veel tijd en inspanning gaat vergen. Zo ja,
    - is deze werkwijze of praktijk een schending van wettelijke voorschriften respectievelijk voor ieder kenbare beleidsregels;
    - is hier sprake van incidentele gevallen of van een stelselmatige en structurele werkwijze of praktijk;

- is hier sprake van weloverwogen en gerichte keuzes die ten grondslag liggen aan deze werkwijze of praktijk en door wie en op welk niveau in de organisatie zijn deze keuzes gemaakt;
- is hier naar uw oordeel sprake van een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkenluiders.

1.3. Samenstelling van de Commissie

De Onderzoekscommissie IND bestaat uit:

- Ir. J.F. de Leeuw (voorzitter);
- mr. drs. J.H. Geerdink;
- drs. L.J.E. Smits.

De secretarissen van de Commissie zijn drs. G.H. Barink en mr. A.Th.G.M. de Lange.

1.4. Leeswijzer

Voorafgaand aan de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt de onderzoeksaanpak en werkwijze van de Commissie toegelicht (hoofdstuk 2). De onderzoeksvragen komen in drie afzonderlijke hoofdstukken aan bod. Hoofdstuk 3 gaat over beslissing in eerste aanleg en bezwaar. Hoofdstuk 4 gaat over beslissing op bezwaar en het juiste mandaat. Gevolgd door hoofdstuk 5 over de intrekking van vergunningen. Het rapport wordt afgesloten met conclusies (hoofdstuk 6) en aanbevelingen (hoofdstuk 7).

2. Aanpak en werkwijze van de Commissie

2.1. Inleiding

De Commissie heeft het onderzoek in twee fases uitgevoerd, een verkennende fase en een verdiepende fase.

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden heeft de Commissie op drie verschillende manieren informatie verzameld:

- Documentanalyse: Analyse van documenten die onder andere inzicht verschaffen in relevante wet- en regelgeving, IND-richtlijnen, mandaat, werkprocessen en – instructies. Een overzicht van de documenten door de Commissie gebruikte documenten is terug te vinden in bijlage 3 van dit rapport.
- Interviews: Interviews met medewerkers en leidinggevenden om inzicht te krijgen in de uitvoering en werkprocessen in de praktijk.
- Analyse van data uit het centrale ICT-systeem INDIGO: analyse van gegevens over besluit en bezwaar en de intrekking van vergunningen. Een rapportage van het onderzoek van de gegevens in Indigo is opgenomen als bijlage 2 van dit rapport.

Op grond van deze aanpak en werkwijze komt de Commissie tot een analyse per onderzoeksvraag, die vervolgens leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

2.2. Fasering en aanpak onderzoek

Fase 1: verkenning (februari 2019)

In de verkennende fase heeft de Commissie zich een eerste beeld gevormd van de melding, relevante wet-en regelgeving, de IND organisatie en de werkprocessen. Dit is gedaan op basis van een eerste selectie van documenten, een interviewronde van 15 gesprekken en een verkenning van beschikbare data vanuit het centrale informatiesysteem INDIGO.

Documentanalyse
Bij het startdossier is een analyse gemaakt van de volgende documenten:
- De oorspronkelijke melding van een mogelijke misstand bij de IND;
- Een overzicht van de relevante wetgeving en beleidsregels;
- Een beschrijving van IND-procedures over beslissen in eerste aanleg, beslissen op bezwaar, organisatie- en mandaatregeling bij beslissen in eerste aanleg respectievelijk op bezwaar;
- Een overzicht van informatiesystemen/-databases in de werkprocessen van de IND;
- Audits op de werkprocessen met deze informatiesystemen, indien beschikbaar;
- Het (concept-)feitenrelaas/rapportage van het onderzoek van het IND-integriteitsbureau.

Interviews
In de interviewronde is in deze fase onder meer gesproken met:
- De centrale coördinator integriteit van Justitie en Veiligheid;
- De Hoofddirecteur van de IND;
- De directeur Juridische Zaken van de IND;
- De IND-medewerker die op 20-12-2018 melding heeft gemaakt van een mogelijke misstand;
- Collega's en leidinggevenden van de genoemde IND-medewerker;
- Opstellers PWC-advies;
- Onderzoeker(s) van het IND-integriteitsbureau.

Bevraging INDIGO
Tevens is in deze eerste fase aan de IND gevraagd welke data over IND-werkprocessen bij aanvragen en bezwaarschriften beschikbaar zijn vanuit het centrale informatiesysteem INDIGO.

Fase 2: verdieping (maart/april 2019)

Op basis van de resultaten uit de eerste fase van dit onderzoek zijn heeft de Commissie het onderzoek verder verdiept.

Documentanalyse
In de fase van verdieping is bij de documentanalyse het accent gelegd op:
- IND-werkinstructies;
- Mandatering en tekenbevoegdheid bij de IND;
- Opleiding en begeleiding bij de IND;
- IND-documenten over kwaliteitsmeting, managementrapportages, bedrijfsvoering, handhaving (-smonitor) en de evaluatie van de reorganisatie (2018);
- Recent aan de IND aangeboden adviezen van PWC en Ernst & Young;
- Nadere documenten van de melder van een mogelijke misstand.

Interviews
In de fase van verdieping zijn over de bevindingen uit de eerste fase en uit de nadere document-analyse en INDIGO-bevragingen 30 gesprekken gevoerd met onder meer:
- Operationele managers/teamleiders/clusterhoofden;
- Medewerkers van de IND uit de directies Asiel en Bescherming en Regulier Verblijf en Nederlanderschap met taken inzake bezwaarschriften, herbeoordelingen/ intrekkingen resp. onderzoek naar meldingen over openbare orde;
- Medewerkers van Directie Juridische Zaken IND;
- Medewerkers van Directie Strategie en Uitvoeringsadvies IND;
- Medewerkers van Directie Bedrijfsvoering IND;
- Medewerkers van Afdeling Informatievoorziening IND.

Bevraging INDIGO
Tevens zijn in opdracht van de Commissie nadere bevragingen in INDIGO verricht. De Commissie heeft een drietal bevragingen in het INDIGO-systeem van de IND laten uitvoeren:
- Een bevraging naar bezwaarzaken specifiek gericht op zaken waarbij de IND-medewerker die de zaak in eerste aanleg afsluit ook in bezwaar als tekenbevoegde dezelfde zaak heeft afgesloten;
- Een bevraging naar meldingen in INDIGO waarbij de gegevens van identiteit en/of nationaliteit van een vreemdeling c.q. asielzoeker zijn aangepast en tot welke vervolgstappen deze meldingen in de IND hebben geleid;
- Een bevraging naar een inventarisatie van meldingen in INDIGO vanuit de strafrechtketen en de vreemdelingenketen over mogelijke misdrijven van vreemdelingen (= IND-toets openbare orde) en tot welke vervolgstappen deze meldingen in de IND hebben geleid.

Deze bevragingen zijn verricht over bezwaarzaken en meldingen in de periode 2017 t/m februari 2019. De resultaten van deze bevragingen komen aan de orde in de volgende hoofstukken.

Na de eerdergenoemde bevragingen is een verdere stap in de bevraging gezet door bij bezwaarzaken met aselecte steekproeven op het niveau van Word-bestanden met interne nota's, minuten en beschikkingen nader te toetsen op onder meer:
- De concipiënt van stukken in eerste aanleg respectievelijk in bezwaar;
- De ondertekenaar van de beschikking in eerste aanleg respectievelijk in bezwaar.

Deze verdiepingsslag is uitgevoerd om een goed beeld te krijgen van wie welke handeling verricht in het proces van heroverweging dat bij de behandeling van een bezwaarzaak hoort.
Tevens is bij intrekkingszaken een aselecte steekproef getrokken in dossiers met beslisdocumenten om nader te toetsen of sprake is van een motivering indien van een mogelijke intrekking is afgezien.

De Onderzoekscommissie is bij de bevraging van INDIGO begeleid vanuit een forensisch onderzoeks-bureau, Integis. Dit bureau heeft op verzoek van de Commissie ook een onafhankelijke toets uitgevoerd – zie bijlage 2 van dit rapport - op het merendeel van de uitgevoerde bevragingen en de aselecte steekproeven met dossiers.

3. Beslissing in eerste aanleg en op bezwaar door dezelfde IND-medewerker?

3.1. Onderzoeksvraag

Bij de eerste onderzoeksvraag is als kernvraag aan de orde, of bij de IND sprake is (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij medewerkers die een beslissing in eerste aanleg hebben genomen op aanvragen, tevens de beslissing hebben genomen op het bezwaarschrift dat is gericht op die beslissing in eerste aanleg. En zo ja, vervolgens als sub-vragen:

- is deze werkwijze of praktijk een schending van wettelijke voorschriften, respectievelijk voor ieder kenbare beleidsregels;
- is hier sprake van incidentele gevallen of van een stelselmatige en structurele werkwijze of praktijk;
- is hier sprake van weloverwogen en gerichte keuzes die ten grondslag liggen aan deze werkwijze of praktijk en door wie op welk niveau in de organisatie zijn deze keuzes gemaakt;
- is hier naar uw oordeel sprake van een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkenluiders.

3.2. Leeswijzer

Om tot een antwoord op deze onderzoeksvraag te kunnen komen schetst de Commissie eerst wat bezwaar maken inhoudt en hoe het IND werkproces er uit ziet (3.3.). Vervolgens geeft de Commissie een overzicht van relevante IND-richtlijnen, wet- en regelgeving (3.4.). Daarna beschrijft de Commissie de uitkomsten van het onderzoek van de gegevens uit INDIGO en de gehouden interviews (3.5.). Tot slot van hoofdstuk formuleert de Commissie haar bevindingen (3.6.)

3.3. Welke wettelijke voorschriften, beleidsregels en IND-richtlijnen van toepassing?

De voorschriften rondom verblijfsvergunningen en asiel zijn geregeld in de Vreemdelingenwet 2000 en de nadere regelgeving op basis van deze wet. De belangrijkste bepaling voor de onderzoeksvraag is opgenomen in artikel 10:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin onder meer is bepaald: *"Mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift of op een verzoek als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, wordt niet verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen."* Met deze bepaling is beoogd, dat de heroverweging van het besluit waartegen het bezwaar is gericht, niet kan plaats vinden door degene, die het besluit in eerste aanleg in mandaat heeft genomen. De Commissie heeft elders in dit rapport – zie hoofdstuk 4 – zich verdiept in de juridische context van artikel 10:3, derde lid, van de Awb en de bijbehorende jurisprudentie. Daarbij is tevens het mandaatbesluit van de IND nader bezien.
Als het gaat om beleidsregels en IND-richtlijnen, dan zijn deze nagenoeg geheel opgenomen in de betrokken werkinstructies. Ontwikkelingen op dit vlak, zoals vanuit de jurisprudentie en vanuit de uitvoeringspraktijk, leiden regelmatig tot aanpassing van de werkinstructies.

3.4. Bezwaar en het IND-werkproces

Een bezwaarschrift kan worden ingediend, wanneer een aanvraag in eerste aanleg (IA) is afgewezen of een aanvraag is goedgekeurd en de aanvrager het bijvoorbeeld niet eens is met de ingangsdatum of arbeidsmarktaantekening op de vergunning. Bezwaar kan onder meer worden gemaakt bij de genomen besluiten op de volgende aanvragen:

- Aanvraag voor een visum kort verblijf;
- Aanvraag voor machtiging tot voorlopig verblijf (MVV);
- Aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor een bepaalde tijd zonder MVV;
- Aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd of EU-langdurig ingezetene;
- Verzoeken om naturalisatie.

Bezwaar wordt gemaakt door middel van een bezwaarschrift. De IND beoordeelt dit bezwaarschrift en neemt daarover een beslissing. Indien het bezwaar gegrond is, krijgt de betrokkene alsnog een visum of verblijfsvergunning. Is het bezwaar (geheel of gedeeltelijk) ongegrond, dan wordt in een beslissing

het bezwaar (geheel of gedeeltelijk) ongegrond verklaard. Tegen deze beslissing op bezwaar staat beroep open bij de bestuursrechter.

Op basis van de in dit onderzoek onderzochte dossiers van de IND onderscheidt de Commissie bij het werkproces van een zaak in eerste aanleg en bij een zaak in bezwaar drie handelingen:

- Concipiëren van documenten/behandelen van de zaak;
- Stellen, waarbij een IND-medewerker in het ICT-systeem van de IND (INDIGO) zichzelf tekenbevoegd verklaart in de zaak, en deze zaak afsluit in INDIGO. De betreffende medewerker neemt functioneel het besluit;
- Ondertekenen beschikking, waarbij een IND-medewerker de brief in het WORD-bestand met de beschikking met zijn/haar naam namens de staatssecretaris ondertekent.

Het onderscheid tussen deze drie handelingen is van belang, omdat de IND ervan uitgaat, dat de medewerker die het primaire besluit – het besluit in eerste aanleg – heeft genomen, niet de beslissing op bezwaar mag nemen. Wel wordt door de IND het standpunt ingenomen dat de medewerker die het primaire besluit heeft genomen, betrokken mag zijn bij de voorbereiding van de beslissing op bezwaar door een raamwerk op te stellen (concipiëren), mits een andere IND-medewerker als beslisser een eigen afweging kan maken en de uiteindelijke beslissing op bezwaar neemt. De IND baseert zich daarbij op jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (d.d. 04-11-2015).

3.5. Resultaten bevraging INDIGO

De handelingen in het werkproces rondom een zaak - in eerste aanleg én in bezwaar - worden bij de IND vastgelegd in INDIGO, het ICT-systeem van de IND. Een bezwaarzaak wordt in INDIGO door een beslismedewerker behandeld, indien een bezwaar ontvankelijk is. Een bezwaar is ontvankelijk als het is ingediend binnen de in eerste aanleg geboden bezwaartermijn en compleet is, dat wil zeggen voorzien van gronden. In INDIGO wordt rekening gehouden met de beslistermijnen in bezwaar, zoals opgenomen in de wet- en regelgeving. In de beslisregels in INDIGO zijn tevens vragen aan de beslismedewerker opgenomen of aanleiding bestaat voor onderzoek, bijvoorbeeld door een IND-afdeling of door een externe partij zoals het UWV. In veel gevallen zal een hoorzitting door een ambtelijke commissie nodig zijn, waarvan een verslag wordt gemaakt en opgenomen in de correspondentiemap in INDIGO.

In opdracht van de Commissie is onderzoek gedaan in het ICT-systeem van de IND (INDIGO) met een tweetal vragen:

- Selecteer de bezwaarzaken in de periode 2017 t/m februari 2019, waarbij dezelfde IND-medewerker in INDIGO zich tekenbevoegd heeft verklaard bij de behandeling in bezwaar en bij de behandeling van deze zaak in eerste aanleg. Dat wil zeggen: functioneel het besluit neemt.
- Neem een steekproef in de periode 2017 t/m februari 2019 uit de beschikkingen in bezwaarzaken en vergelijk deze beschikkingen met de beschikkingen van deze zaken in eerste aanleg om te toetsen in hoeverre dezelfde IND-medewerker de ondertekenaar is geweest van de brief met de beschikking in eerste aanleg en van de brief met de beschikking in bezwaar.

Deze vragen zijn gesplitst, omdat uit het werkproces blijkt, dat bij tekenbevoegdheid twee handelingen zijn te onderscheiden, te weten:

- De medewerker die de zaak afsluit – in eerste aanleg respectievelijk in bezwaar – wordt in INDIGO expliciet gevraagd of hij tekenbevoegd is en moet dit aanvinken om verder te gaan met het werkproces. In de INDIGO-procesbeschrijving is opgenomen, dat als een medewerker nog niet tekenbevoegd is, de resumptor (=opleider/begeleider van de medewerker) correspondentie en registraties in de zaak moet controleren en in INDIGO zich als tekenbevoegde bij deze zaak moet registeren. En derhalve functioneel het besluit neemt.
- Het opstellen en ondertekenen van de brief met de beschikking is een afzonderlijke handeling, die niet door het INDIGO wordt gefaciliteerd. De brief is een WORD-document, die afzonderlijk wordt opgesteld en ondertekend en vervolgens – als PDF-bestand - in INDIGO wordt opgeslagen.

Op grond van deze bevraging blijkt:

- Bij afgerond 3% van de bezwaarzaken heeft dezelfde IND-medewerker zich in INDIGO tekenbevoegd verklaard bij de zaak in bezwaar en bij dezelfde zaak in eerste aanleg.
- Het komt ook voor dat een IND-medewerker die bemoeienis heeft gehad met een zaak in eerste aanleg, bij dezelfde zaak in bezwaar bij het concipiëren wordt ingeschakeld, maar daar ligt het percentage lager dan 3%.
- Bij de ondertekening van de uiteindelijke beschikkingen blijkt in een aselecte steekproef van 1% (= 250 zaken) van alle bezwaarzaken in de onderzoeksperiode slechts één brief met een beschikking in WORD (= 0,4% van het totaal aantal bezwaarschriften) te zijn ondertekend door dezelfde medewerker als bij de ondertekening van de brief met de beschikking in eerste aanleg.

In de bijlage 2 van dit rapport is in de Integis-rapportage nader ingegaan op deze bevraging van INDIGO, de aanpak en de validiteit en betrouwbaarheid van deze onderzoeksresultaten.

3.6. Toets in nadere interviews

De Commissie is nagegaan in hoeverre de uitkomsten van de INDIGO-bevraging geconcentreerd zijn bij bepaalde IND-werksoorten, IND-teams en/of IND-medewerkers. De IND-werksoort is daarbij geen bepalende factor gebleken. Als realiteitstoets zijn vervolgens interviews gehouden met medewerkers met een relatief hoge mate van betrokkenheid gelet op de INDIGO-uitkomsten, met operationeel managers van teams met een relatief hoge mate van betrokkenheid en met IND-managers belast met kwaliteitsborging en bedrijfsvoering.

Uit deze nadere interviewronde komen als belangrijkste punten naar voren:

- In teams en clusters met een beperkt aantal medewerkers is de kans groter dat een medewerker bemoeienis heeft met dezelfde zaak in bezwaar én in eerste aanleg.
- Werkdruk is gelet op de uitkomsten van de INDIGO-bevraging en de spreiding ervan binnen de IND niet bepalend. Er zijn IND-teams met veel bezwaarzaken en weinig fouten, maar er zijn ook IND-teams met relatief weinig bezwaarzaken en toch een relatief grotere foutenmarge.
- Het inhalen van achterstanden en de oplopende werkvoorraad is enkele keren genoemd als motief door medewerkers die zich tekenbevoegd hebben verklaard bij een bezwaarzaak én bij dezelfde zaak in eerste aanleg.
- Situaties waarbij opleiding en begeleiding/resumptie aan de orde is, worden vaak als verklarende factor genoemd.
- In een aantal gevallen betreft het meer de louter administratieve en als eenvoudig ervaren vergunningverlening.
- Van weloverwogen en gerichte aanwijzingen met betrekking tot te nemen beslissingen (dienstopdrachten) door leidinggevenden aan medewerkers om dezelfde zaken uit eerste aanleg ook in bezwaar te behandelen, is niet gebleken.
- Log-data waarbij medewerkers in INDIGO als tekenbevoegd zijn aangevinkt, worden niet getoetst aan de IND-mandaatregeling en de aan medewerkers toegekende mandaten.
- Binnen de IND is veel aandacht voor de toetsing op datakwaliteit, maar het regelmatig toetsen of uitvoeren van audits op het hanteren van tekenbevoegdheden, is niet gebleken.
- Medewerkers, teamleiders en managers kennen de spelregels dat degene die het besluit heeft genomen in eerste aanleg, niet tevens het besluit van de zaak in bezwaar neemt.
- Een werkinstructie voor IND-medewerkers hoe om te gaan met bezwaarzaken is er niet. Wel is er een procesbeschrijving welke stappen de IND-medewerker in INDIGO moet zetten in een bezwaarzaak en is er een instructie voor het horen van degene die het bezwaarschrift heeft ingediend.
- Het leren hoe je als medewerker een zaak in eerste aanleg respectievelijk in bezwaar moet aanpakken, wordt bij de IND georganiseerd door een periode van begeleiding door een seniormedewerker. Na deze fase van resumptie krijgt de medewerker mandaat voor het nemen van besluiten in eerste aanleg en beslissingen in bezwaar. (Zie ook hoofdstuk 4 over de relatie met werksoorten, P-cyclus, etc.)

3.7. Bevindingen

De Commissie komt op basis van haar onderzoek tot de volgende bevindingen:

- In 3% van de bezwaarzaken heeft dezelfde medewerker zich tekenbevoegd verklaard - dat wil zeggen functioneel het besluit genomen - bij bezwaar én in eerste aanleg. Dit is zeker geen hoog percentage, maar tegelijkertijd ook weer niet verwaarloosbaar.
- Een extra toets op de ondertekening van de beschikkingen heeft laten zien, dat het bij de brieven met de beschikkingen bij 0,4% van de zaken voorkomt, dat de ondertekening van de brief met de beschikking in eerste aanleg door dezelfde medewerker is verricht als bij de brief met de beschikking op bezwaar.
- In het INDIGO-systeem ontbreken checks op tekenbevoegd en - bij bezwaar – checks op wie eerder in eerste aanleg een zaak heeft afgesloten.
- In een relatief gering aantal gevallen zijn ook wisselende betrokkenheden waargenomen tussen het concipiëren in eerste aanleg of in bezwaar en het afsluiten in eerste aanleg of bezwaar.
- In INDIGO wordt de voorbereiding en afsluiting van een bezwaarzaak gedaan, maar dit is niet gekoppeld aan de beschikking die als brief uit een WORD-bestand uiteindelijk de deur uitgaat. Deze scheiding in processtappen bevordert het maken van fouten. Des te belangrijker, omdat bij het afsluiten van zaken zowel in eerste aanleg als in bezwaar het daadwerkelijk namens de Staatssecretaris ondertekenen van de brief met de beschikking een wezenlijk onderdeel van de besluitvorming is.
- De spelregels over scheiding in mandaat tussen een besluit over een zaak in eerste aanleg en een beslissing in bezwaar zijn binnen de IND bekend. Van weloverwogen en gerichte aanwijzingen met betrekking tot te nemen beslissingen (dienst-opdrachten) door leidinggevenden aan medewerkers om dezelfde zaken uit eerste aanleg ook in bezwaar te behandelen, is niet gebleken.
- Ondanks de reorganisatie in 2015 heeft in veel gevallen – vaak om moverende redenen, zoals specialisatie – verdergaande schaalverkleining bij behandelende teams en clusters plaatsgevonden.

4. Beslissingen op bezwaar door medewerkers directie JZ zonder mandaat?

4.1. Onderzoeksvraag

De tweede onderzoeksvraag aan de Commissie is om te beoordelen, of er bij de IND sprake is (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij beslissingen werden genomen op bezwaarschriften door medewerkers, in dit geval van de directie Juridische Zaken, die niet over het vereiste mandaat beschikken om op deze aanvragen te beslissen en deze beslissingen door een leidinggevende c.q. leidinggevenden van een/de regulier(e) team(s) te laten ondertekenen. En zo ja, vervolgens als sub-vragen:

- is deze werkwijze of praktijk een schending van wettelijke voorschriften, respectievelijk voor ieder kenbare beleidsregels;
- is hier sprake van incidentele gevallen of van een stelselmatige en structurele werkwijze of praktijk;
- is hier sprake van weloverwogen en gerichte keuzes die ten grondslag liggen aan deze werkwijze of praktijk en door wie en op welk niveau in de organisatie zijn deze keuzes gemaakt;
- is hier naar uw oordeel sprake van een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkenluiders.

Deze onderzoeksvraag leest de Commissie zo dat gevraagd wordt of sprake is geweest van een werkwijze waarbij medewerkers van de directie Juridische Zaken die niet over het vereiste mandaat beschikten, besluiten in eerste aanleg of beslissingen op bezwaar hebben genomen in asielzaken of reguliere zaken.

4.2. Leeswijzer

Hierna volgt eerst een algemene beschouwing over mandaat (4.3.), de totstandkoming en inhoud van het Mandaatbesluit IND Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019 en het daarin opgenomen algemeen mandaat (4.4.). Daarbij wordt ook ingegaan op het mandaat van de medewerkers van de directie Juridische Zaken (JZ) en de invulling die de IND binnen de directies Asiel & Bescherming (A&B) en Regulier, Verblijf en Nederlanderschap (RVN) geeft aan de uitoefening van de bevoegdheden voortvloeiend uit het algemeen mandaat(4.5.) Vervolgens resultaten uit onderzoek van documenten en een toets in nadere interviews (4.6.) Dit hoofdstuk wordt afgesloten met bevindingen (4.7.).

4.3. Mandaat

Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten *te nemen* (artikel 10:1 van de Awb). Van mandaat is sprake wanneer het bestuursorgaan dat rechtens bevoegd is tot het nemen van bepaalde besluiten aan een ander de bevoegdheid verleent om die besluiten *namens* hem *te nemen*.[1] Een krachtens mandaat genomen besluit vermeldt daarom namens welk bestuursorgaan het is genomen. Bij mandaat is geen sprake van een bevoegdheidsverschuiving in juridische zin: nu er gehandeld wordt *namens* het betrokken bestuursorgaan, worden de handelingen ook aan dat orgaan toegerekend. Er is sprake van een vorm van vertegenwoordiging van het bestuursorgaan. De mandaatgever blijft verantwoordelijk voor de in mandaat genomen besluiten. Wordt er bezwaar aangetekend of beroep ingesteld tegen een besluit dat in mandaat is genomen, dan is de mandaatgever de verwerende partij (artikel 10:2 van de Awb). Mandaat is een vorm van machtiging. Voor mandaat van bestuursbevoegdheden aan een ondergeschikte is in beginsel geen specifieke wettelijke basis nodig (artikel 10:3, eerste lid, van de Awb).

Mandaat kan worden verleend aan één gemandateerde of aan meerdere gemandateerden. Een mandaatbesluit kan zowel algemeen zijn als een bepaald geval betreffen. Een algemeen mandaat

[1] Zie Schlössels & Zijlstra, Bestuursrecht in de sociale rechtstaat. Band 1. (HSB) 2017, p. 107-115 en Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 16e dr. Deventer 2014, p. 129-137.

wordt schriftelijk verleend (artikel 10:5, tweede lid, van de Awb). De schriftelijke beslissing tot mandaatverlening is een besluit en moet aan alle eisen voldoen die in het algemeen gelden voor besluiten, waaronder de eis van ondubbelzinnigheid. Voorkomende praktijk is dat een voor een ieder toegankelijk mandaatregister wordt bijgehouden.
Een mandaatgever kan een mandaat te allen tijde intrekken (artikel 10:8 van de Awb). Algemene mandaten kunnen slechts schriftelijk worden ingetrokken. Ondermandaat is alleen toegelaten als de mandaatgever daarin heeft toegestemd (artikel 10:9 van de Awb).

Zoals hiervoor in hoofdstuk 3 al is opgemerkt wordt mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift niet verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen (artikel 10:3, lid 3, van de Awb).

Jurisprudentie

Uit de jurisprudentie blijkt dat deze bepaling ertoe strekt te waarborgen dat wanneer een bevoegdheid krachtens mandaat wordt uitgeoefend, in de bezwaarfase een zorgvuldige heroverweging van het aldus genomen primaire besluit plaatsvindt. De heroverweging in bezwaar moet dan geschieden door een ander dan degene die in feite het primaire besluit heeft genomen. Naar het oordeel van de Hoge Raad gaat het om een essentieel voorschrift bij overtreding waarvan moet worden geoordeeld dat de beslissing op bezwaar onbevoegd is genomen.[2]

Van strijd met deze bepaling is geen sprake wanneer de besluiten in eerste aanleg en in bezwaar in mandaat zijn genomen door twee verschillende medewerkers.[3]

Uit de niet overvloedig aanwezige jurisprudentie blijkt dat onder degene die het initiële besluit krachtens mandaat heeft genomen ook wordt verstaan degene die dusdanig betrokken is dat die in feite (mede) het besluit in mandaat heeft genomen. Van dusdanige betrokkenheid is sprake wanneer het initiële besluit gezamenlijk, althans in ieder geval in samenspraak is opgesteld, zo blijkt uit een arrest van het Hof Arnhem-Leeuwarden.[4] Het Hof oordeelt dat uit de inhoud van een interne e-mail van medewerker A kan worden afgeleid dat een andere medewerker C zodanig nauw betrokken was bij het inhoudelijk vaststellen van het primaire besluit, dat de genoemde betrokken medewerker C in feite mede de informatiebeschikking heeft vastgesteld. Het enkele feit dat het primaire besluit is ondertekend door medewerker A doet daar niet aan af. Het Hof concludeert dat betrokken medewerker C, die de beslissing op bezwaar heeft genomen, tevens degene is die in feite (mede) het primaire besluit heeft genomen.[5]

---

[2] HR 8 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD9084 en HR 12 augustus 2005, ECLI:NL:HR:2005: AU0873.

[3] Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI4002, ABRvS 3 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:1953 en ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3362.

[4] Hof Arnhem-Leeuwarden 4 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10442.

[5] Vgl. ook Rechtbank Leeuwarden 21 januari 2010, ECLI:NL:RBLEE:2010:BL6154. De rechtbank leidt uit een brief af dat medewerker G bij het vaststellen van de aanslag over 2001 in bepalende mate was betrokken en dat daaraan niet afdoet dat het besluit is ondertekend door een andere medewerker, V. Daarnaast stelt de rechtbank vast dat de beslissing op bezwaar is genomen door medewerker G (met een motivering waarin verwezen wordt naar een gezamenlijke notitie van medewerker G en zijn collega Z). Voor de aanslag 2003-2006 stelt de rechtbank vast dat het primaire besluit is ondertekend door medewerker G, dat de beslissingen op bezwaar 2003-2006 weliswaar zijn genomen door collega Z maar dat voor de motivering verwezen wordt naar de gezamenlijke notitie van Z en G. De rechtbank acht het daarom aannemelijk dat medewerker G de beslissing op bezwaar heeft gedaan. De rechtbank betrekt daarbij tevens dat medewerker G en zijn collega Z kamergenoten zijn en omtrent de zaken van eiseres werkafspraken hebben gemaakt. De rechtbank concludeert dat medewerker G alle in geschil zijnde aanslagen heeft vastgesteld en tevens (mede) op alle bezwaarschriften heeft beslist. Daarmee heeft naar het oordeel van de rechtbank de zorgvuldige heroverweging, zoals door de Hoge Raad blijkens het arrest van 8 februari 2002 vereist, in de bezwaarfase niet plaatsgevonden en dient te worden geoordeeld dat de beslissingen op bezwaar onbevoegd zijn genomen.

4.4. Mandaatbesluit IND Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019

Het is de Commissie gebleken dat het sinds 19 oktober 2018 geldende Mandaatbesluit IND Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019 voor de verlening van een algemeen mandaat aan de medewerkers van de IND nauwelijks afwijkt van de daarvoor tot 2018 geldende mandaatbesluiten. Daarom hebben wij ervoor gekozen hebben in dit rapport een beschrijving op te nemen van de nu geldende regeling.

Mandatering van de IND

De minister van Justitie en Veiligheid heeft de bevoegdheid om namens de minister of de staatssecretaris besluiten te nemen op het terrein van de vreemdelingenwetgeving en van de Rijkswet op het Nederlanderschap gemandateerd aan de secretaris-generaal.[6] De secretaris-generaal heeft de bevoegdheid gekregen om ondermandaat te verlenen aan het hoofd van het directoraat-generaal Migratie en aan het hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.[7] Het (onder)mandaat kan verder dan één hiërarchisch niveau worden doorgeven door de secretaris-generaal alsmede aan de directeur-generaal Migratie en het hoofd van de IND voor zover het betreft het nemen van besluiten op het terrein van de vreemdelingenwetgeving en van de Rijkswet op het Nederlanderschap.[8]

De secretaris-generaal heeft van die bevoegdheid gebruik gemaakt en ondermandaat verleend aan de hoofddirecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst ten aanzien van de aangelegenheden die het dienstonderdeel van de hoofddirecteur betreffen.[9] Als bevoegd om besluiten te nemen op het terrein van de vreemdelingenwetgeving en van de Rijkswet op het Nederlanderschap, alsmede daaraan gerelateerde besluiten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, de Algemene verordening gegevensbescherming en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, verzoeken om schadevergoeding, en de behandeling van klachten, worden aangewezen de functionarissen, genoemd in kolom 1 van de bijlage bij het besluit Mandaatbesluit hoofden taakorganisaties Ministerie van Justitie en Veiligheid, voor zover het betreft de rechtshandelingen, genoemd in de overige kolommen van die bijlage.[10] Uit de bijlage blijkt dat de hoofddirecteur van de IND voor alle in de bijlage genoemde werkvelden bevoegd zijn. De hoofddirecteur van de IND is gemandateerd om de bevoegdheid tot het nemen van besluiten op het terrein van de vreemdelingenwetgeving en van de Rijkswet op het Nederlanderschap verder dan één hiërarchisch niveau door te geven.[11]

Mandatering van IND-medewerkers

De hoofddirecteur van de IND heeft op haar beurt ondermandaat verleend en de volmacht en machtiging doorgegeven aan onder de hoofddirecteur ressorterende functionarissen ten aanzien van de aangelegenheden die hun directie of bureau betreffen: de directeur van de directie Dienstverlenen, de directeur van de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap , de directeur van de directie Asiel en Bescherming, de directeur van de directie Juridische Zaken, de directeur van de directie Strategie en Uitvoeringsadvies, de directeur van de directie Bedrijfsvoering, het hoofd van het bureau Hoofddirectie en het hoofd van het bureau Chief Information Officer.[12]

---

[6] Zie artikel 2 van het Mandaatbesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid, Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 29 oktober 2018, nr. 2388102/18/DP&O, houdende verlening van mandaat, volmacht en machtiging (Staatscourant nr. 62274 van 7 november 2018).
[7] Zie artikel 3, eerste lid, onder b, van het Mandaatbesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid.
[8] Zie artikel 3, vijfde lid, onder b, van het Mandaatbesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid.
[9] Zie artikel 1, onder g, van het Mandaatbesluit hoofden taakorganisaties, Besluit van de secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie en Veiligheid van 10 december 2018, nr. 2410553/18/DP&O, houdende verlening van ondermandaat en het doorgeven van volmacht en machtiging aan de hoofden van de taakorganisaties van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Staatscourant nr. 71090 van 18 december 2018).
[10] Zie artikel 3, van het Mandaatbesluit hoofden taakorganisaties Ministerie van Justitie en Veiligheid .
[11] Zie artikel 6, tweede lid, van het Mandaatbesluit hoofden taakorganisaties Ministerie van Justitie en Veiligheid .
[12] Zie artikel 1, eerste lid, van het Mandaatbesluit IND Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019, Besluit van de hoofddirecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid van 31 januari 2019, Digijust nummer 2487691, houdende verlening van ondermandaat en het doorgeven van volmacht en machtiging aan onder de hoofddirecteur ressorterende functionarissen (Staatscourant nr. 7494 van 7 februari 2019).

Dit mandaatbesluit is op 31 januari 2019 tot stand gekomen en werkt terug tot 19 oktober 2018 (hierna: Mandaatbesluit IND Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019). Door de hoofddirecteur IND is aan de hiervoor genoemde directeuren en hoofden de bevoegdheid verleend om namens de minister van Justitie en Veiligheid besluiten te nemen over aangelegenheden die hun directie of bureau betreffen. In artikel 4, van het Mandaatbesluit IND Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019 is bepaald dat bevoegd zijn om besluiten te nemen bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000, de Rijkswet op het Nederlanderschap, et cetera de aangewezen functionarissen genoemd in de kolommen A en B van bijlage 1 bij het besluit. Uit bijlage 1 en de daarin genoemde Organisatie Eenheid (OE) omschrijving (kolom A) en functieomschrijving (kolom B) blijkt dat dit zijn alle managers binnen de IND. Zij beschikken allemaal over een algemeen mandaat (kolom F) en vormen het bevoegd gezag in de zin van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Dat algemeen mandaat geeft deze functionarissen de bevoegdheid om besluiten te nemen, stukken af te doen en uitgaande brieven te tekenen voorvloeiend uit hun taak voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 en de daarop gebaseerde regelgeving, alsmede daaraan gerelateerde besluiten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, de Algemene Verordening Gegevensbescherming en de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming, verzoeken om schadevergoeding en de behandeling van klachten. Voorts bepaalt artikel 4 dat de onder deze functionarissen ressorterende medewerkers die bevoegdheid gerelateerd aan hun taak ook hebben. Een medewerker volgt het mandaat van zijn bevoegd gezag. De behandelaars en beslissers binnen de IND ontlenen aan dit artikel hun bevoegdheid. Het Mandaatbesluit IND Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019 is met de daarbij behorende toelichting geplaatst in de Staatscourant en daarbij is vermeld dat bijlage 1 behorende bij het besluit ter inzage ligt bij de directie Juridische zaken van de IND.

Uitoefening van het mandaat door IND-medewerkers

Op grond van het Mandaatbesluit IND Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019 beschikken medewerkers zodra zij in dienst treden bij de IND over het algemeen mandaat. Dat algemeen mandaat geeft deze functionarissen de bevoegdheid om besluiten te nemen, stukken af te doen en uitgaande brieven te tekenen voorvloeiend uit hun taak. Intern is echter de afspraak gemaakt dat medewerkers de bevoegdheid voortvloeiende uit dit algemeen mandaat pas mogen uitoefenen als zij aan bepaalde opleidingseisen voldoen. Deze interne afspraak staat er niet aan in de weg dat besluiten genomen door medewerkers die niet aan de opleidingseisen voldoen, bevoegd zijn genomen.

Mandaat van directie Juridische Zaken

Aan de managers van de directie Juridische Zaken is daarnaast de procesbevoegdheid gegeven (kolom H van bijlage 1). Daarmee is aan de onder hen ressorterende medewerkers mandaat verleend om de minister en staatssecretaris in rechte te vertegenwoordigen en rechtsmiddelen in te stellen ten aanzien van alle aangelegenheden voortvloeiend uit hun taak. Uit het Mandaatbesluit volgt dan ook dat de medewerkers van de Directie Juridische Zaken de bevoegdheid hebben om in voorkomende gevallen besluiten (in eerste aanleg en op bezwaar) te nemen, voortvloeiend uit hun taak, op grond van de Vreemdelingenwet en om hangende een gerechtelijke procedure besluiten in te trekken.

De taken van de directie Juridische Zaken zijn vastgelegd in het Organisatie- en Formatie (O&F)-rapport van 24 juni 2014 en het addendum O&F van 6 oktober 2014. Hieruit blijkt dat het niet tot de taken behoort van de medewerkers van de directie Juridische Zaken om besluiten te nemen op aanvragen tot verblijf.

4.5. Invulling mandaatbesluit binnen IND

Om invulling te geven aan de uitoefening van de bevoegdheden voortvloeiende uit het algemeen mandaat zijn binnen de IND afspraken gemaakt. De bevoegdheid om besluiten te nemen, stukken af te doen en brieven te ondertekenen voorvloeiend uit hun taak voor de uitoefening van de Vreemdelingenwet 2000, de Rijkswet op het Nederlanderschap, et cetera wordt door de IND aangeduid met de term: tekenbevoegdheid. Medewerkers van de IND, die werkzaam zijn binnen de beslisdirecties Asiel en Bescherming en Regulier Verblijf en Nederlanderschap zijn pas voor een werksoort tekenbevoegd als zij aan bepaalde opleidingseisen voldoen. Onder werksoort wordt bijvoorbeeld verstaan het horen en beslissen, het afhandelen van bezwaren en het intrekken van vergunningen.

Binnen de twee beslisdirecties is op een verschillende wijze invulling gegeven aan de opleidings-programma's. Zo heeft de directie A&B een aantal documenten opgesteld gericht op leren en ontwikkelen. In één van die documenten zijn de eindtermen per werksoort vastgelegd. Daarbij worden naast de generieke eindtermen voor A&B, zoals horen, bezwaar en gender & mensenhandel specifieke eindtermen onderscheiden ten aanzien van de werksoorten Dublin, nareis, huiselijk geweld, eergerelateerd geweld, herbeoordelen asiel en dergelijke. De directie RVN heeft er voor gekozen om geen definities te beschrijven van eindtermen per klantgroep of werksoort. Binnen RVN wordt gewerkt met een algemene richting waarbinnen leidinggevenden en medewerkers de ruimte hebben om zelf in onderlinge samenspraak invulling te geven aan het bereiken van een bepaalde taakvolwassenheid en het verkrijgen van de daarmee samenhangende tekenbevoegdheid.

Na afloop van een opleidingsperiode - de zogenaamde resumptieperiode - wordt door de manager van de medewerker in overleg met de resumptor (=de opleider) de tekenbevoegdheid voor bepaalde werksoorten aan de betreffende medewerker verleend. Hiervan vindt geen verplichte en eenduidige vastlegging plaats. De IND heeft hiervoor gekozen omdat vastlegging van de vele werksoorten die medewerkers verrichten in P-direct tot veel administratieve handelingen zou leiden en actualisatie zou vergen. Dat laat onverlet dat in sommige gevallen vastlegging of vermelding in P-direct heeft plaatsgevonden. Er is derhalve binnen de IND geen eenduidige vastlegging van de tekenbevoegdheid. In het geval het om ervaren medewerkers gaat beslist de verantwoordelijke manager in hoeverre een opleiding of aanvullende opleidingen noodzakelijk zijn om de tekenbevoegdheid te verlenen.

4.6. Resultaten onderzoek documenten en toets in nadere interviews

Uit haar onderzoek is de Commissie gebleken:

- Medewerkers van de directie Juridische Zaken zijn tijdelijk en op vrijwillige basis ingezet bij de directie A&B als beslismedewerker om te beslissen op asielaanvragen in eerste instantie uit alle landen en vervolgens uit Irak.
- Deze medewerkers hebben geen bezwaarzaken behandeld omdat tegen asielaanvragen geen bezwaar openstaat.
- Het betrof 15 medewerkers die in de periode van 1 augustus 2015 tot 1 januari 2017 hebben beslist op aanvragen. Na 1 januari 2017 zijn er geen nieuwe zaken meer opgepakt, maar zijn nog wel enkele zaken waar de medewerkers al aan begonnen waren, afgemaakt.
- De inzet van de betrokken medewerkers is voorgelegd aan de betrokken ondernemingsraad. Deze heeft over de inzet in 2015 en de verlenging daarvan in 2016 positief geadviseerd.
- De betrokken medewerkers hebben op vrijwillige basis de werkzaamheden verricht vanaf de locatie waar zij al werkten.
- De werkzaamheden zijn uitgevoerd onder zeggenschap van de directie A&B op basis van een tewerkstellingsbrief in de zin van artikel 58, eerste lid, van het ARAR omdat de taakomschrijving van de betreffende medewerkers van de directie Juridische Zaken niet toereikend was.[13] Uit de tewerkstellingsbrief blijkt dat de betrokken medewerker ter beschikking is gesteld aan de directie A&B om daar als beslismedewerker te functioneren. Daarmee is duidelijk, dat het de taak van de betreffende medewerker was om te beslissen op asielaanvragen.
- De betrokken medewerkers zijn gedurende de eerste maand begeleid door een senior-medewerker van de directie A&B.
- De betrokken medewerkers hebben van aanvang af, al dan niet in overleg met hun begeleider, zelf besluiten opgesteld en ondertekend.
- Naast de hierboven genoemde casus worden medewerkers van de directie Juridische Zaken incidenteel belast met andere taken. Voor deze inzet worden de hiervoor binnen de IND geldende spelregels gehanteerd.

[13] Op grond van artikel 58, eerste lid, van het ARAR kan een ambtenaar worden verplicht tijdelijk andere ambtelijke werkzaamheden te verrichten dan die, welke hij gewoonlijk verricht, mits die werkzaamheden hem redelijkerwijs kunnen worden opgedragen.

4.7. Bevindingen

De Commissie komt op basis van haar onderzoek tot de volgende bevindingen:

- Uit de vanaf 2015 tot heden geldende Mandaatbesluiten van de IND en de daarbij behorende toelichtingen valt op te maken dat de medewerkers van de directie Juridische Zaken (JZ) (tot 1 september 2015 genoemd: directie Procesvertegenwoordiging) bevoegd zijn om besluiten te nemen, stukken af te doen en uitgaande brieven te tekenen voortvloeiende uit hun taak voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000, de Rijkswet op het Nederlanderschap en de daarop gebaseerde regelgeving alsmede de minister en staatssecretaris in rechte te vertegenwoordigen en rechtsmiddelen in te stellen ten aanzien van alle aangelegenheden voortvloeiend uit hun taak. Dit omvat mede de bevoegdheid om in voorkomend geval besluiten te nemen in eerste aanleg en in bezwaar, voor zover dat voortvloeit uit de taak waarmee zij - al dan niet tijdelijk - zijn belast.
- Vanuit deze taakgerelateerde bevoegdheid is er voor de JZ-medewerkers geen aanleiding om beslissingen te laten ondertekenen door leidinggevenden. En mocht dit overigens zijn voorgekomen, dan is de leidinggevende gelet op het Mandaatbesluit van de IND bevoegd.
- Volgens het O&F-rapport van 24 juni 2014 en het addendum O&F van 7 oktober 2014 behoort het nemen van besluiten op aanvragen tot verblijf niet tot de taak van medewerkers van de directie Juridische Zaken;
- Vanwege de grote werkvoorraad zijn medewerkers van de directie Juridische Zaken in de periode 2015-2017 op vrijwillige basis, incidenteel ingezet bij de directie A&B bij het maken van besluiten in eerste aanleg. De medewerkers van de directie Juridische Zaken hebben de werkzaamheden verricht vanaf de locatie waar zij al werkten onder zeggenschap van de directie A&B op basis van een tewerkstellingsbrief. Bezwaarzaken zijn door hen niet behandeld omdat tegen asielvragen geen bezwaar openstaat;
- De bevoegdheid van medewerkers van de IND om besluiten te nemen, stukken af te doen en brieven te ondertekenen voorvloeiend uit hun taak voor de uitoefening van de Vreemdelingenwet 2000, de Rijkswet op het Nederlanderschap, et cetera wordt door de IND aangeduid met de term: tekenbevoegdheid. De uitoefening van de tekenbevoegdheid en de daaraan verbonden eis van het succesvol doorlopen hebben van een opleidingstraject is binnen de IND directies A&B en RNV verschillend vorm gegeven.
- De tekenbevoegdheid wordt niet geregistreerd in INDIGO of in P-direct. Wel is het mogelijk dat een P-dossier een document of een gespreksformulier bevat waarin de tekenbevoegdheid van de betrokken medewerker is vastgelegd. Dat geldt eveneens voor de uitoefening van de tekenbevoegdheid vanuit de overeengekomen taak.

5. Bij criminele antecedenten of onjuiste gegevens identiteit/nationaliteit ten onrechte geen intrekking?

5.1. Onderzoeksvraag

Aan de Commissie is gevraagd te onderzoeken of er bij de IND sprake is (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij bij de beoordeling van de intrekking van asielvergunningen van vreemdelingen die (ernstige) criminele antecedenten blijken te hebben, of onjuiste gegevens blijken te hebben verstrekt over identiteit en nationaliteit, respectievelijk bij de beoordeling zowel in eerste aanleg als in bezwaar van de intrekking van reguliere verblijfsvergunningen, deze vergunningen in strijd met de wet en beleid en op oneigenlijke gronden uiteindelijk niet worden ingetrokken, met als doel te voorkomen dat de behandeling van deze zaken te veel tijd en inspanning gaat vergen. En zo ja, met vervolgens als sub-vragen:

- is deze werkwijze of praktijk een schending van wettelijke voorschriften respectievelijk voor ieder kenbare beleidsregels;
- is hier sprake van incidentele gevallen of van een stelselmatige en structurele werkwijze of praktijk;
- is hier sprake van weloverwogen en gerichte keuzes die ten grondslag liggen aan deze werkwijze of praktijk en door wie en op welk niveau in de organisatie zijn deze keuzes gemaakt;
- is hier naar uw oordeel sprake van een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkenluiders.

De Commissie wijst erop, dat bij de IND gesproken wordt van meldingen openbare orde, en niet van criminele antecedenten. In deze rapportage zijn meldingen openbare orde beschouwd als meldingen over criminele antecedenten.

5.2. Leeswijzer

Om tot beantwoording van deze onderzoeksvraag te komen worden eerst de relevante IND-richtlijnen, wet- en regelgeving beschreven (5.3.). Vervolgen het werkproces rondom intrekking op grond van criminele antecedenten (5.4.), in de terminologie van het vreemdelingenbeleid omschreven als “openbare orde”. Daarna volgt een beschrijving van het IND-werkproces voor fraude en handhaving bij onjuiste gegevens over identiteit of nationaliteit (5.5.). Het hoofdstuk wordt afgesloten met bevindingen (5.6.) die betrekking hebben op beide onderdelen.

5.3. Welke wettelijke voorschriften, beleidsregels en IND-richtlijnen van toepassing?

De voorschriften voor de procedures en normen die de IND moet hanteren bij de intrekking van asielvergunningen en van reguliere verblijfsvergunningen vanwege criminele antecedenten of van fraude met gegevens over nationaliteit en/of identiteit zijn geregeld in de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000, alsmede in de Algemene wet bestuursrecht. De IND heeft voor de medewerkers belast met intrekkingsprocedures, de regelgeving nader toegelicht in werkinstructies en procesbeschrijvingen, zoals:

- Werkinstructie 2018/21 over de toepassing van de glijdende schaal;
- Werkinstructie 2018/11 over de toepassing van artikel 8 EVRM;
- Werkinstructie 2019/2 openbare orde in relatie tot het unierechtelijk openbare-orde-criterium;
- Werkinstructie 2017/1 over melden en afhandelen van fraude- en handhavingssignalen in INDIGO;
- Werkinstructie 2016/10 over horen in bezwaar;
- Werkinstructie JUDOKA van 14-05-2018 over het verwerken van ‘42’- of ‘71’-bericht;
- Procesbeschrijving Eerste Beoordeling Herbeoordelingen Asiel.

Het werkproces rondom intrekking op grond van criminele antecedenten – in de terminologie van het vreemdelingenbeleid omschreven als “openbare orde”- is binnen de IND georganiseerd in teams, die specifiek zijn belast met dit werkproces. Het IND-werkproces voor fraude en handhaving bij onjuiste gegevens over identiteit of nationaliteit is op een andere wijze vorm gegeven. Beide werkprocessen, de bevraging van INDIGO en de toets in nadere interviews zijn hieronder in afzonderlijke paragrafen beschreven.

5.4. Intrekking van vergunningen bij criminele antecedenten

5.4.1. Het werkproces intrekking van vergunningen bij criminele antecedenten

Melding van berichten openbare orde (OO)

De strafrechtketen en de vreemdelingenketen zijn via de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) – de centrale database waarin alle basisgegevens van vreemdelingen zijn opgeslagen - aan elkaar gekoppeld. Deze berichten komen binnen bij het ICT-systeem van de IND, INDIGO. Jaarlijks betreft het ca. 25.000 berichten, die binnen de IND worden gefilterd door het team JUDOKA. De afkorting JUDOKA staat voor 'Justitiële Documentatie Opvolgen op basis van Keten Abonnementen'. De IND heeft een ketenabonnement voor de BVV afgesloten. Op grond hiervan worden door de Justitiële Informatiedienst via INDIGO aan team JUDOKA berichten aangeleverd omtrent de aanvang/executie van een wegens een misdrijf opgelegde straf of maatregel (berichtcode 42) en het einde van een strafzaak in hoger beroep (berichtcode 71).

Filteren van relevante OO-berichten

Uit de stroom van BVV-procesverwijzingen worden de relevante berichten gefilterd. Het moet hierbij gaan om meldingen van vreemdelingen die in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning (asiel of regulier). Dan wordt beoordeeld of het om een relevante straf gaat. Bijvoorbeeld voorwaardelijke straffen of geldboetes worden in de beoordeling niet meegenomen. Als er sprake is van een relevante straf, dan wordt het beoordelingsproces voortgezet. Als sprake is van een openstaande zaak, bijvoorbeeld voor een verlenging van de vergunning, dan wordt de medewerker die de zaak behandelt via een mail op de hoogte gesteld, zodat deze veroordeling in de behandeling kan worden meegenomen.

De meeste van deze berichten worden bij de eerste filtering handmatig verwerkt. De eerste filtering is een eenduidig administratief proces en wordt door administratieve medewerkers gedaan. Bij het verwerken van berichten wordt onderscheid gemaakt tussen EU-onderdanen en derdelanders. De handmatig afgesloten berichten betreffen:

- Berichten die betrekking hebben op een derdelander die Nederlander is geworden. Hier is uiteraard geen sprake van een verblijfsvergunning, die kan worden ingetrokken.
- Berichten die betrekking hebben op een derdelander zonder verblijfsvergunning. Ook hier is geen sprake van een vergunning die ingetrokken kan worden.
- EU-onderdanen met berichten waarbij er geen sprake is van een relevante straf. In deze gevallen kan op grond van EU-recht het verblijfsrecht van een EU-onderdaan niet worden beëindigd.
- Situaties waarbij de vreemdeling volgens zijn strafblad in totaal tot minder dan 6 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf is veroordeeld. In die gevallen is er geen actuele en ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving, zoals bedoeld in het EU-recht.

Vervolgens vindt een tweede filtering plaats, waarbij gekeken wordt naar:

- Dubbele berichten;
- Berichten waar al een (verlengings-)aanvraag loopt;
- Reguliere vreemdelingen zonder relevante straf;
- Vluchtelingen zonder relevante straf.

In het geval een bericht betrekking heeft op een vreemdeling waarvan reeds een (verlengings-) aanvraag of intrekking loopt, wordt dit bericht handmatig verwerkt. Er zal immers in de lopend procedure al volledig getoetst worden. De berichten die over zijn en betrekking hebben op een asiel- of reguliere verblijfsvergunning leiden allemaal tot een intrekkingszaak in INDIGO. Berichten die betrekking hebben op EU-onderdanen kunnen niet tot een intrekkingszaak leiden, omdat er geen vergunning is verleend. Het verblijf van EU-onderdanen wordt beëindigd, indien het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. In dat geval kan de EU-onderdaan ongewenst worden verklaard (OVR).

"Na toetsing aan de glijdende schaal blijkt slechts een klein gedeelte van de overige Berichten (regulier en derdelander) intrekkingswaardig te zijn. De zaken die niet intrekkingswaardig zijn worden 'niet-intrekken afgesloten' met een minuut ter onderbouwing. Indien een zaak intrekkingswaardig is, leidt dat in de meeste gevallen tot een voornemen. In een beperkt aantal gevallen wordt er een waarschuwingsbrief gemaakt." (IND, Toelichting werkproces 'filtering' Judoka, blz.6).

Intrekkingsprocedure

In de gevallen die resteren na deze filtering wordt een intrekkingsprocedure opgevoerd. In het werkproces vindt daarbij een scheiding plaats, waarbij, indien het gaat om een vreemdeling met een asielvergunning, de zaak wordt doorgezet naar het cluster Openbare Orde van het Team Herbeoordelingen in Zwolle, en de overige gevallen – vreemdelingen met een reguliere verblijfsvergunning en EU-onderdanen - worden behandeld door het team JUDOKA. Beide procedures komen hierna aan de orde. De kwaliteit van de eerste en tweede filtering wordt wekelijks gecontroleerd door het houden van steekproeven.

Beoordeling mogelijke intrekking asielvergunning

De beoordeling van een mogelijke intrekking van een asielvergunning kent in hoofdlijnen de volgende stappen:

- Een toets aan art 3.86 Vreemdelingenbesluit, de zogenaamde glijdende schaal. De essentie van deze glijdende schaal is, dat hoe langer de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning, hoe hoger de hem opgelegde straf moet zijn wil zijn vergunning in gevaar kunnen komen. Deze glijdende schaal is in de loop van de jaren aangescherpt en bestaat momenteel uit drie verschillende schalen, waaronder één gericht op veelplegers. Indien aan de toepasselijke norm wordt voldaan (en niet één van de uitsluitingsgronden in art 3.86 Vb van toepassing is) wordt verder getoetst. Als dat niet het geval is, dan wordt de opgevoerde intrekkingszaak afgesloten als 'niet-intrekking'.
- Na toetsing aan de glijdende schaal blijkt een klein gedeelte van deze berichten over asielzaken intrekkingswaardig te zijn. De zaken die niet intrekkingswaardig zijn, worden als 'niet-intrekken' afgesloten, waarbij een motivering behoort met een minuut ter onderbouwing.
- De vervolgtoets wordt bepaald door de aard van de asielvergunning, de grondslag waarop deze is verleend. Het beleid (paragraaf C2/7.10 Vreemdelingencirculaire (Vc)) voorziet in een verzwaarde toets in het geval het een Verdragsvluchteling betreft (artikel 29, lid 1, aanhef en onder a, Vreemdelingenwet(Vw)) dan wel indien de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt een reëel risico te lopen als bedoeld in artikel 29, lid 1, aanhef en onder b Vw ('ernstige schade', ook wel subsidiaire bescherming). Deze asielvergunningen vinden hun grondslag in internationale verdragen, namelijk het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 van het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Op de intrekking daarvan is de Kwalificatierichtlijn van toepassing. Er moet dan sprake zijn van een veroordeling wegens een 'bijzonder ernstig misdrijf', respectievelijk een 'ernstig misdrijf'. Behoudens dat sprake moet zijn van een minimaal opgelegde straf van 10, respectievelijk 6 maanden, moet in ieder geval één van de veroordelingen betrekking hebben op een misdrijf dat een gevaar voor de gemeenschap oplevert. Een gevaar voor de gemeenschap wordt in ieder geval aangenomen in geval van veroordelingen wegens drugs-, zeden- en geweldsmisdrijven, brandstichting, mensenhandel en illegale handel in wapens, munitie, explosieven, alsmede in menselijke organen en weefsels. In geval van een asielvergunning verleend op grond van nationaal beleid, geldt deze verzwaarde toets niet en volstaat in de basis een toets aan de glijdende schaal.
- Indien, in het geval van een asielvergunning verleend op grond van internationale verdragen ook aan dit verzwaarde openbare-orde-beleid wordt voldaan, volgt een toets aan het Unierechtelijk openbare ordebegrip. In een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is geoordeeld dat het criterium voor het begrip openbare orde dat het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft ontwikkeld, van toepassing is in zaken waarin de vluchtelingenstatus wordt ingetrokken. Dit Unierechtelijke openbare ordecriterium gaat er van uit dat het persoonlijk gedrag een *actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.* Dit criterium wordt van toepassing geacht op intrekking van de

verblijfsvergunning asiel, als deze vergunning op grond van een internationale beschermingsgrond is verleend. Voor intrekking van deze vergunningen moet aan deze zware toets voldaan worden.

- Vanaf eind 2017 is meer aandacht voor een proportionaliteitstoets bij de intrekkingsprocedure. Deze wijziging is mede voortgekomen uit de jurisprudentie, waarbij intrekkingen van de IND door de rechter in beroepszaken nader zijn getoetst. Voorheen was deze proportionaliteitstoets minder relevant omdat men bij de herbeoordeling ervan uitging dat de proportionaliteitstoets al verdisconteerd zat in de glijdende schaal. De Nota van Toelichting bij de laatste aanscherping van de glijdende schaal (Besluit van 26 maart 2012, Staatsblad 2012,158) zegt: "*het feit dat een persoon onder het bereik van de glijdende schaal komt, betekent niet dat de toepassing van de glijdende schaal automatisch leidt tot een afwijzing van een verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning (lees hier ook: intrekking van de verblijfsvergunning). Er zal steeds een individuele toetsing plaatsvinden van de omstandigheden van het geval aan Europese regelgeving, internationaal geborgde rechten zoals het recht op gezinsleven, het recht op privéleven en het proportionaliteitsbeginsel. Dit verandert niet met de onderhavige wijziging."* Dit heeft geleid tot het bewuster toepassen van een proportionaliteitstoets bij herbeoordeling van asielvergunningen.

Als een zaak gelet op de geschetste weging als mogelijk kansrijk wordt beoordeeld, wordt een voornemen tot intrekking van de asielvergunning uitgebracht, soms voorafgegaan door een gehoor. Dit laatste gebeurt in die gevallen waarin het noodzakelijk wordt geacht het aanwezige dossier eerst te actualiseren. Op het voornemen kan gereageerd worden met een schriftelijke zienswijze. Vervolgens volgt een intrekkingsgehoor, voordat het tot een besluit tot intrekking komt. Tegen het intrekkingsbesluit staat beroep open dat schorsende werking heeft, waarna hoger beroep het sluitstuk van de procedure kan vormen.

Met de intrede van de actuele-bedreigingstoets – zie het Unierechtelijk openbare ordecriterium – is in geval van mogelijke intrekking van de op internationale beschermingsgronden verleende vergunningen het geheel van overwegingen aanzienlijk gegroeid. Nadat relevante informatie als het strafvonnis, reclasserings- en medische (psychologische) rapportages is opgevraagd dient door het IND-team alles op eigen merites te worden beoordeeld en gewogen. Indien bijvoorbeeld het recidivegevaar door de deskundigen klein wordt geacht, wordt de motivering dat iemand nog een actuele bedreiging vormt een lastige, ook al is sprake van een aanzienlijk strafblad. Mocht worden afgezien van intrekking, dan wordt de vreemdeling hiervan schriftelijk in kennis gesteld, indien er eerder al correspondentie tussen de IND en de vreemdeling heeft plaatsgevonden. Uiteindelijk blijft na al deze stappen een klein deel van deze zaken over, waarbij het tot een voornemen tot intrekking leidt. De motivering van een besluit om niet in te trekken behoort altijd terug te vinden te zijn in een interne minuut, deel uitmakend van het dossier in INDIGO.

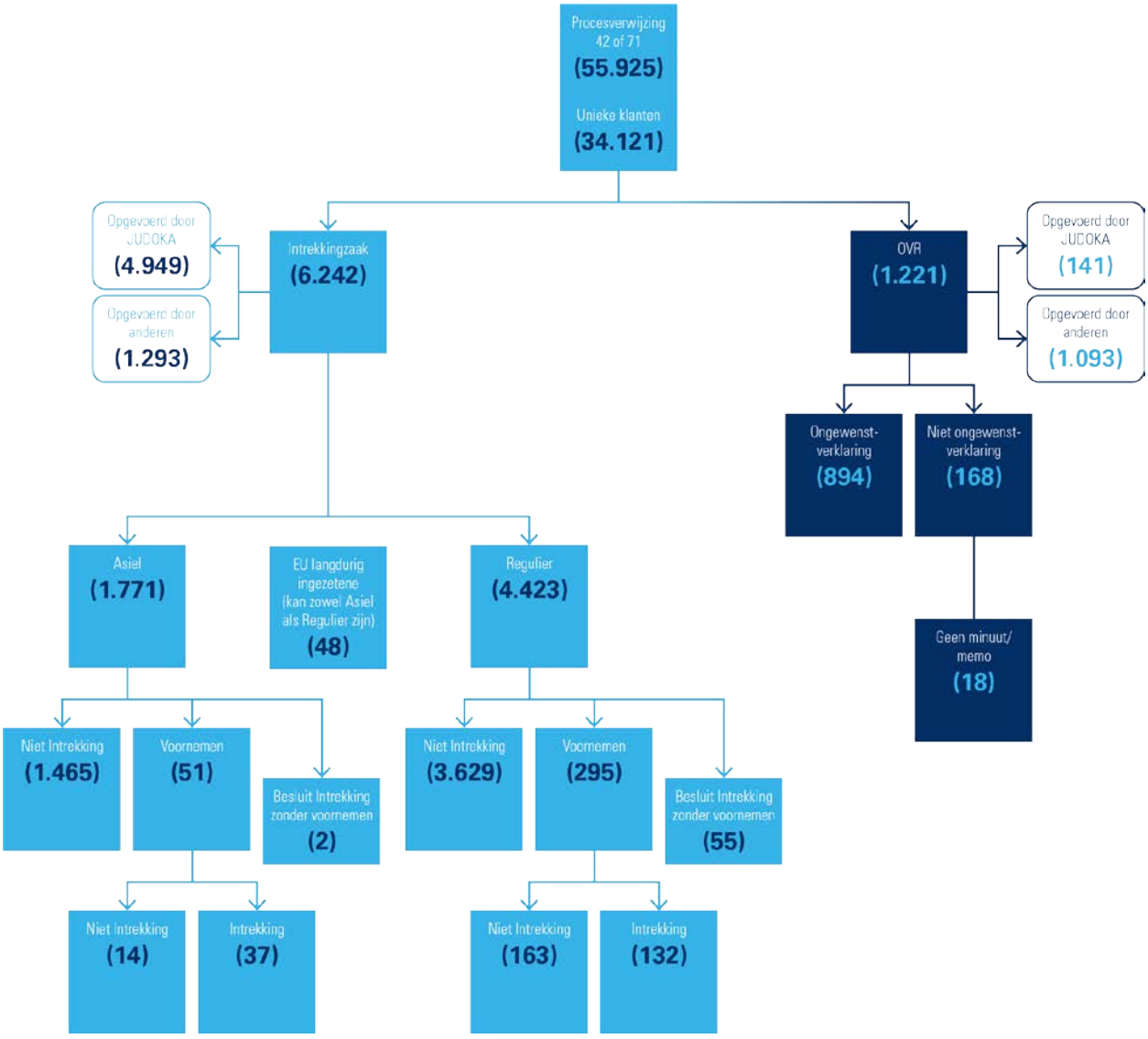
Beoordeling bij een reguliere verblijfsvergunning

Bij zaken met vreemdelingen met een reguliere verblijfsvergunning worden als vervolgstappen gezet:

- Een toets aan art 3.86 Vreemdelingenbesluit met de "glijdende schaal". Het effect van deze schaal is, dat hoe langer de vreemdeling rechtmatig verblijf op grond van een verblijfsvergunning heeft, hoe hoger de hem opgelegde straf moet zijn, wil zijn vergunning in gevaar kunnen komen.
- Na toetsing aan de glijdende schaal blijkt een klein gedeelte van deze berichten intrekkingswaardig te zijn. De zaken die niet intrekkingswaardig zijn, worden als 'niet-intrekken' afgesloten, waarbij een motivering behoort met een minuut ter onderbouwing.
- Indien een zaak intrekkingswaardig is, leidt dat in de meeste gevallen tot een voornemen. In een beperkt aantal gevallen wordt er een waarschuwingsbrief gemaakt. Bij een voornemen volgt daarna de procedure met een schriftelijke zienswijze als reactie en een gehoor, voordat het tot een definitief besluit komt. Na de formulering van het voornemen tot intrekking en verzending van de brief aan de betrokkene wordt de zaak vanuit het team JUDOKA overgedragen aan het cluster IRM (Intrekking Reguliere verblijfsvergunningen o.g.v. Misdrijven) voor de vervolgprocedure, met een herhaalde toets aan de glijdende schaal, schriftelijke zienswijze, gehoor en definitief besluit.
- Berichten die betrekking hebben op EU-onderdanen, kunnen niet tot een intrekkingszaak leiden, omdat vergunningverlening op hen niet van toepassing is. Indien aan de voorwaarde van de glijdende schaal wordt voldaan, wordt de EU-onderdaan ongewenst verklaard (OVR).

5.4.2. Resultaten bevraging INDIGO

De Commissie heeft de IND gevraagd om de stappen uit de intrekkingsprocedures via INDIGO in beeld te brengen. In schema zien deze werkprocessen met BVV-procesverwijzingen er als volgt uit, met vermelding van de aantallen zaken over de onderzoeksperiode januari 2017 t/m februari 2019:



In dit schema ziet men de stappen in het werkproces terug, zoals geschetst in de voorgaande paragrafen. Van bovenaf gezien zijn de stappen in de periode januari 2017 t/m februari 2019:

- Binnenkomst van 55.925 zaken uit BVV-procesverwijzingen, waarvan 85 % berichten over aanvang/executie van een straf (bericht met code 42) en 15% definitieve uitspraken in hoger beroep (= berichten met code 71)
- Binnen deze verzameling van procesverwijzingen gaat het om 34.121 “unieke klanten”. De IND kent klanten met meerdere BVV-procesverwijzingen.
- Na de filtering – toegelicht in par. 5.4.1. - resteren 6242 intrekkingswaardige zaken en 1221 mogelijke ongewenst-verklaringen van EU-onderdanen. Bij de 6242 intrekkingswaardige zaken worden 1293 zaken overgedragen aan medewerkers bij de beslisdirecties, omdat het meldingen betreft over aanvragers die nog geen vergunning hebben en nog in de aanvraagprocedure zitten. Deze meldingen worden meegenomen in de afweging over het al dan niet toekenning van een asiel- of verblijfsvergunning.
- De intrekkingszaken worden onderscheiden naar asiel (1771 zaken) en regulier (4423 zaken).
- De intrekkingswaardige zaken zijn op verzoek van de Commissie nader bezien door Integis –zie bijlage 2 - in hoeverre sprake is van een gemotiveerd besluit bij de verdere weging. Bij asielzaken die als intrekkingswaardig worden beschouwd, maar waarvan na verdere weging niet tot verdere stappen is besloten, is deze beslissing in 95% van de dossiers nader gemotiveerd met een toelichting. Bij de intrekkingszaken van reguliere vergunningen levert het dossieronderzoek bij de niet-intrekkingen een ander beeld op. In 70% van deze zaken is de beslissing uitsluitend gemotiveerd met een memo met als gestandaardiseerde tekst, dat “*niet is gebleken dat de strafrechtelijke antecedenten van de betrokkene voldoende aanleiding geven tot het uitvaardigen van een voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning en opleggen van een inreisverbod*”.
- Bij de asielzaken is na de beoordeling aan de hand van de glijdende schaal, aan internationale verdragen inclusief het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en met toepassing van de proportionaliteitstoets bij 51 zaken besloten om een voornemen tot intrekking aan te bieden, waarvan na de verdere procedurestappen uiteindelijk 37 intrekkingen. Daarnaast is bij 2 zaken tot intrekking zonder voornemen besloten.
- Bij de intrekking van reguliere vergunningen is het na beoordeling bij 295 tot een voornemen tot intrekking gekomen, waarvan na de verdere procedure 132 intrekkingen en 55 besluiten tot intrekking zonder voornemen gerealiseerd zijn.
- Bij de mogelijke ongewenst-verklaringen (OVR; 1221 zaken) is het na weging gekomen tot 894 besluiten tot ongewenst-verklaring. Dit betreft EU-onderdanen.

5.4.3. Toets in nadere interviews

De analyse van documentatie en de resultaten uit INDIGO zijn voor de Commissie aanleiding geweest om in interviews met IND-medewerkers en –managers deze inzichten nader te toetsen. Uit deze nadere interviewronde komen als belangrijkste punten naar voren:

- Het merendeel van de procesverwijzingen uit de strafrechtketen betreft zaken die na een eerste filtering al terzijde kan worden gelegd.
- Bij de tweede filtering zijn de beslisregels op basis van de glijdende schaal helder, maar deze beslisregels zijn als criterium voor intrekking relatief minder vanzelfsprekend geworden gelet op het toegenomen belang van internationale verdragen inclusief EVRM, het Unierechtelijk openbare orde-criterium en de jurisprudentie op grond van deze regels. Bij de toetsing aan EVRM is sprake van enige beoordelingsruimte in de afweging. De aanvankelijke houding van de IND, dat een intrekkingswaardige zaak steeds ook tot een intrekking moet leiden, is in de loop der jaren ingehaald door de internationale regels en de jurisprudentie. Overigens staat in de werkinstructie nog steeds dat het de hoofdlijn is, ook bij twijfel, een intrekkingsprocedure te starten.
- Er is een verschil in de werkwijze tussen intrekking van asielvergunningen en de intrekking van reguliere verblijfsvergunningen. Voor intrekking van asielvergunningen is in Zwolle een apart cluster geformeerd voor beoordeling van intrekkingswaardige zaken, waarbij alle stappen van de toets op de glijdende schaal tot en met de afronding van de zaak worden gezet. Bij de mogelijke intrekking van reguliere verblijfsvergunningen wordt deze filtering verricht door het team JUDOKA en na de formulering van het voornemen tot intrekking overgedragen aan het cluster IRM (Intrekking Reguliere verblijfsvergunningen o.g.v. Misdrijven). Dit verschil in werkwijze is na een pilot ontstaan en bij de reorganisatie van de IND in 2015 voortgezet.
- De invoering van de proportionaliteitstoets is ingegeven door de jurisprudentie, mede door uitspraken van het Europees Hof en door EVRM-interpretatie. Wat een aantal jaren geleden als intrekkingswaardig werd beschouwd, is nu minder vanzelfsprekend. Inmiddels leidt ca. 80 % van de beroepszaken tot een uitspraak, waarbij het intrekkingsbesluit in stand blijft.
- Ingewikkelde zaken worden in veel gevallen in clusteroverleg besproken, zodat op deze wijze van collegiale intervisie eenheid van handelen wordt nagestreefd. Tevens vindt met JZ regelmatig overleg plaats in geval niet-intrekking wordt overwogen.
- Interne controles en audits van dit werkproces zijn in de kwaliteitsborging vooral op de processtappen en niet op de inhoud gericht.
- Van een werkwijze waarbij mogelijke intrekkingszaken blijven liggen, omdat deze zaken te veel tijd en inspanning vergen, zijn geen aanwijzingen gebleken. Ingegeven door het complex aan overwegingen waarmee rekening moet worden gehouden, blijkt het resultaat van daadwerkelijke intrekking van wat als intrekkingswaardig wordt gezien, uiteindelijk een laag percentage te zijn van nog geen 5%. Daarbij hebben de zwaarste zaken prioriteit.

5.5. Fraude en handhaving bij onjuiste gegevens over identiteit/nationaliteit

5.5.1. Stappen in het werkproces bij mogelijk onjuiste gegevens identiteit/nationaliteit

De Commissie is gevraagd om specifiek te kijken naar de werkwijze van de IND bij intrekkingen indien door de vreemdeling onjuiste gegevens over identiteit en nationaliteit zijn verstrekt. Bij de IND kent men de Handhavingsmotor, die op basis van mutaties in de Basisregistratie Personen (BRP) een intrekkingsprocedure genereert. Dit leidt per kwartaal tot de start van duizenden intrekkings-procedures die vervolgens niet worden doorgezet, omdat in het merendeel van de gevallen het een BRP-mutatie betreft die geen intrekking rechtvaardigt. Bijvoorbeeld, doordat bij kennismigranten of studenten niet tijdig een woonadres is ingeschreven. Of doordat de samenwoonsituatie van een vergunninghouder is gewijzigd.

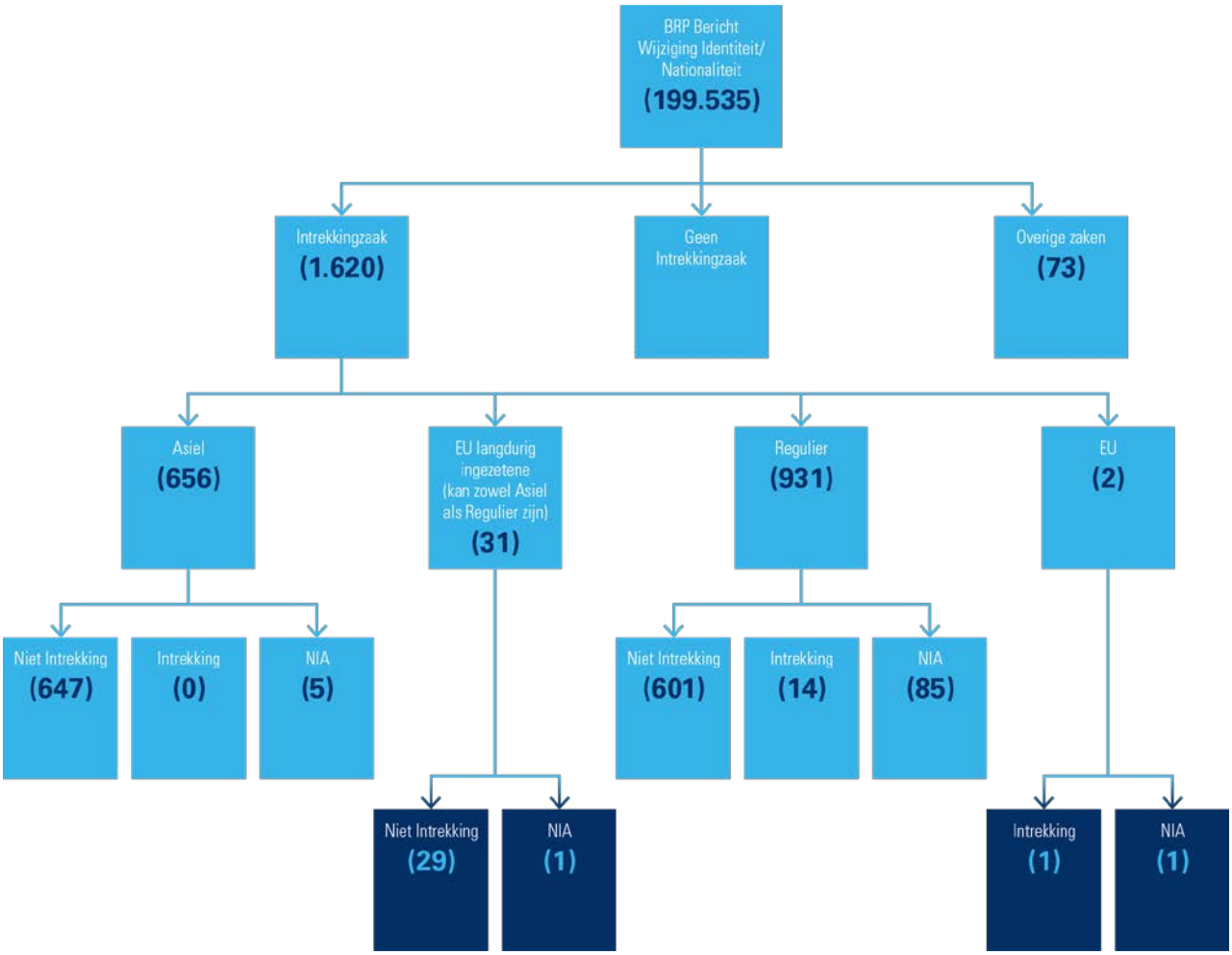
Wijzigingen van nationaliteit en/of geboortedatum in de BRP worden als fraudesignaal opgenomen in INDIGO, wat leidt tot de start van een intrekkingszaak. Naast BRP-mutaties kan ook op grond van een “klikbrief”, een e-mail of een telefonisch signaal een intrekkingszaak worden gestart.

Bij de IND is het cluster End-of-Protection (EOP) van het team Herbeoordelingen in Zwolle verantwoordelijk voor de afhandeling van meldingen waarbij sprake is van twijfel aan de identiteit en/of nationaliteit. Daarbij worden de volgende processtappen gezet:

- Het proces waarmee het cluster deze meldingen aanpakt, wordt bij de IND ‘Eerste Beoordeling’ (EB) genoemd. De verschillende stappen zijn beschreven in een afzonderlijke procesbeschrijving.
- Het proces van Eerste Beoordeling is in de loop van 2018 als extra filter op meldingen ingericht, omdat daarvoor teveel zaken in de werkstroom werden opgenomen, waarvan al snel kon worden vastgesteld dat intrekking niet aan de orde is.
- Zaken uit de Handhavingsmotor vanwege aanpassingen in de familienaam worden direct afgesloten met een niet-intrekking. Veel meldingen betreffen wijzigingen in de spelling van namen. Dan is er veelal geen sprake van het verstrekken van onjuiste gegevens, maar een verbetering van de schrijfwijze van bijvoorbeeld de familienaam.
- Indien tijdens de Eerste Beoordeling een melding van een BRP-wijziging direct als weinig kansrijk wordt beoordeeld, wordt de zaak afgesloten als een niet-intrekking en vastgelegd in een standaard-minuut.
- Na het proces van Eerste Beoordeling worden de dan resterende zaken nog uitgebreider inhoudelijk beoordeeld door de zaakverantwoordelijk medewerker. Meldingen die voldoende inhoud hebben, leiden in principe tot een intrekking. Daarbij moet bij asielzaken op basis van jurisprudentie ook expliciet beoordeeld worden of de vreemdeling onder zijn werkelijke identiteit voor asielbescherming in aanmerking zou komen. De IND is daarbij gehouden aan een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, dat ook bij deze intrekkingszaken getoetst wordt aan het EVRM (artikel 3).
- Bij zaken waarbij een intrekking gelet op de jurisprudentie wel kansrijk lijkt, en de informatie uit de melding niet ‘hard’ genoeg is, kan er onderzoek worden opgestart, zoals een gehoor of een onderzoek op ‘social media’. Afhankelijk van het onderzoeksresultaat wordt de zaak daarna voortgezet of afgesloten als een niet-intrekking. Bij deze processtap is het gebruikelijk om een collegiale toets toe te passen.
- Afhankelijk van de beoordeling volgens de bovenstaande stappen wordt er nader onderzoek gedaan en wordt er een voornemen tot intrekking opgesteld of wordt alsnog besloten tot niet-intrekking. Ook in deze fase is een collegiale toets gebruikelijk. Als besloten wordt tot intrekking, wordt de verblijfsvergunning ingetrokken wegens het verstrekken van onjuiste gegevens. Het staat immers vast dat de verblijfsvergunning niet op die onjuiste personalia zou zijn verleend als bekend was dat die identiteit onjuist was. Bij een voornemen tot intrekking volgt daarna de procedure zoals gebruikelijk bij intrekkingszaken, zoals indiening van een zienswijze, een intrekkingsgehoor, etc.

5.5.2. Resultaten bevraging INDIGO

De Commissie heeft specifiek voor fraude met identiteit en/of nationaliteit een bevraging van INDIGO laten verrichten. Dit leidt tot het volgende beeld in een stappenschema van intrekkingszaken – met aantallen zaken over de periode 01-01-2017 tot 01-03-2019 - naar aanleiding van een BRP-bericht:



In dit schema is het werkproces –zoals geschetst in paragraaf 5.5.1. – weergegeven in stappen:

- Van bovenaf startte het werkproces met bijna 200.000 BRP-berichten;
- Na filtering resteerden 1620 zaken (= 0,8%) die in aanmerking komen voor vervolgstappen;
- De overgebleven zaken zijn gesplitst naar de aard van het verblijf (asiel, regulier, EU);
- Na verdere weging resteerden uiteindelijk 15 intrekkingen, namelijk bij regulier verblijf (14) en EU-onderdaan (1). De resterende zaken zijn afgesloten met een niet-intrekking of een niet-administratieve afdoening (NIA).

Naast deze BRP-berichten zijn in de onderzoeksperiode 4726 signalen over mogelijke fraude met identiteit en/of nationaliteit binnengekomen via brieven, e-mails of telefoontjes. Deze binnengekomen signalen zijn verwerkt in INDIGO en hebben met dezelfde weging als bij de BRP-berichten geleid tot 660 zaken met vervolgstappen en uiteindelijk tot 79 intrekkingen.

De intrekkingswaardige zaken bij onjuiste gegevens over identiteit/nationaliteit zijn op verzoek van de Commissie nader bezien door Integis –zie bijlage 2 - in hoeverre sprake is van een gemotiveerd besluit bij de verdere weging. Bij zaken die als intrekkingswaardig worden beschouwd, maar waarvan na verdere weging niet tot verdere stappen is besloten, is deze beslissing in ca. 80 % van de dossiers nader gemotiveerd met een toelichting.

5.5.3. Toets in nadere interviews

De Commissie heeft de inzichten, opgedaan uit documentanalyse en bevraging van INDIGO, nader bezien in een interviewronde met IND-medewerkers en –managers. De hoofdpunten hieruit zijn:

- Het proces van Eerste Beoordeling als screening helpt om de werkstroom van meldingen over mogelijke fraude met identiteit en/of nationaliteit tot beheersbare proporties terug te brengen.
- Een complicatie in dit werkproces is, dat de IND tijdens de intrekkingsprocedure niet ambtshalve op nieuwe personalia een vergunning mag verlenen. Daarvoor dient de vreemdeling een nieuwe asielaanvraag in te dienen en zou de vreemdeling eerst de nieuwe personalia in de BRP moeten laten registreren. Dat is een bevoegdheid van de gemeente en deze wijziging in BRP is niet vanzelfsprekend. De IND beoordeelt of de nieuwe identiteit en/of nationaliteit in vreemdeling-rechtelijke zin aannemelijk is, terwijl de gemeenten vaak een veel strengere toets uitvoeren in het kader van de Wet BRP.
- Als de gemeente niet bereid is om de identiteitsgegevens in de BRP aan te passen, blijft de betrokkene onder de onjuiste personalia in de BRP staan en deze BRP-registratie is leidend, ook voor de registratie bij de IND in INDIGO. Dit kan uiteindelijk leiden tot de situatie dat een vreemdeling na intrekking van zijn vergunning wegens onjuiste identiteit A, alsnog een verblijfsdocument zou krijgen met opnieuw personalia A. Dat roept bij de betrokken IND-medewerkers de vraag op of het wel zinvol is om in deze gevallen tot intrekking over te gaan.
- In de intrekkingsprocedure moet expliciet beoordeeld worden of er sprake is van een schending van artikel 3 EVRM. De IND moet daarbij bijvoorbeeld afwegen of de (noodzakelijke) medische zorg in het herkomstland beschikbaar is. Indien de medische toestand van de vreemdeling valt onder de reikwijdte van de norm - lijdt aan een ziekte waarvan vaststaat dat het achterwege blijven van behandeling binnen drie maanden zou leiden tot overlijden, invaliditeit of een andere vorm van ernstige geestelijke of lichamelijke schade - en evident is dat de noodzakelijk medische zorg bij terugkeer in het land van herkomst niet beschikbaar of toegankelijk is, wordt de uitzetting van de vreemdeling achterwege gelaten. Daarbij is het streven van de IND om restrictief te toetsen. Het is aan de vreemdeling om de dreigende schending aan het EVRM aannemelijk te maken.
- Per saldo blijkt dat het huidige werkproces voor mogelijke fraude bij nationaliteit en/of identiteit een grote productie van potentiële intrekkingsprocedures behelst, maar dat dit werkproces uiteindelijk tot weinig intrekkingen leidt. De massa van BRP-meldingen maakt dat vooral aan de voorkant van dit werkproces de screening in de Eerste Beoordeling moet voorkomen, dat veel onnodige werkbelasting optreedt.

5.6. Bevindingen

De Commissie komt op basis van het onderzoek tot de volgende bevindingen:

- De vraag of een intrekking moet plaats vinden, wordt stap-voor-stap bepaald aan de hand van de actuele regelgeving, de jurisprudentie en de interne werkinstructies en de procesbeschrijvingen. De werkwijze van de betrokken IND-teams is daarmee gebaseerd op een onderbouwde aanpak.
- Het merendeel van openbare-orde-meldingen blijkt na een eerste filtering een onvoldoende grond te zijn om een intrekkingsprocedure te starten. De koppeling tussen basisregistraties en INDIGO leidt tot een groot potentieel van mogelijke intrekkingszaken, die bij nadere weging niet tot intrekking leiden. Na een tweede filtering resteert een gering aantal daadwerkelijke intrekkingen.
- De toets aan de glijdende schaal op grond van het Vreemdelingbesluit 2000 biedt voor verdere filtering bij meldingen openbare orde een set van heldere beslisregels. De toets daarna, bijvoorbeeld aan het EVRM, geeft de betrokken medewerker van de IND enige beoordelingsruimte, waarbij ook de groeiende jurisprudentie een factor van belang is.

- Bij intrekking van verblijfsvergunningen bij asielzaken is door internationale verdragen en jurisprudentie in de loop der jaren de weging van meldingen en de werkwijze bij de IND aangepast aan deze nieuwe omstandigheden. De aanvankelijke houding dat, een openbare orde-melding een voldoende grond was om tot intrekking over te gaan, was in het licht van deze gewijzigde rechtsregels niet meer te continueren. De proportionaliteitstoets en de beoordeling of een voornemen tot intrekking gelet op de jurisprudentie kansrijk is, zijn logische stappen om een jaarlijkse stroom van duizenden meldingen op een verantwoorde wijze te ordenen en te wegen. Het overgrote deel van de niet-intrekkingen bij asiel is voldoende transparant en overdraagbaar gemotiveerd.
- Het geheel van rechtsregels en jurisprudentie bij mogelijke intrekkingszaken op basis van openbare orde leidt ertoe dat het uiteindelijk tot weinig daadwerkelijke intrekkingen door de IND komt.
- Bij de zaken met reguliere verblijfsvergunningen die aanvankelijk na filtering vanwege een openbare orde-melding als intrekkingswaardig worden beschouwd, wordt het merendeel alsnog niet ingetrokken, maar ontbreekt bij veel zaken een bevraagbare en transparante motivering voor deze beslissing. De in 70% van deze gevallen gehanteerde standaardzin, volstaat naar het oordeel van de Commissie niet. Deze beslissing hoeft niet fout te zijn, maar het is in een beslisdocument niet na te gaan waarop deze beslissing is gebaseerd. Dit onderdeel van het werkproces bij de IND is onvoldoende op orde, zodat achteraf geen toets mogelijk is.
- Er is een verschil in werkwijze bij meldingen openbare orde tussen intrekking van asiel- en reguliere verblijfsvergunningen. Bij asielzaken worden de stappen van de toets op de glijdende schaal tot en met de afronding van de zaak in één team gezet. Bij reguliere vergunningen is het werkproces over twee eenheden (team JUDOKA en cluster IRM) verdeeld. De Commissie heeft de indruk, dat het proces bij intrekking bij asiel systematischer is, met een betere motivering van de processtappen, en een meer geborgde beheersing van het werkproces.
- Bij intrekkingswaardige zaken vanwege onjuiste data over identiteit en/of nationaliteit, waarbij is besloten om de vergunning niet in te trekken, ontbreekt bij 20% van deze zaken een motivering van dit besluit. De Commissie vindt dit onjuist, want in alle gevallen dient een voldoende motivering aanwezig te zijn. De beslissing hoeft niet fout te zijn, maar het is in een beslisdocument niet na te gaan waarop deze beslissing is gebaseerd.
- De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat intrekking van asielvergunningen op grond van criminele antecedenten, omdat deze zaken te veel tijd of inspanning zouden vergen.
- De Commissie heeft bij de intrekking van reguliere verblijfsvergunningen op grond van de interne IND-documenten en de interviewronde geen aanwijzingen gevonden, dat intrekking van reguliere verblijfsvergunningen bij meldingen openbare orde uitblijft, omdat men gelet op tijd of capaciteit voor een dergelijke werkwijze zou hebben gekozen. Met een bevraging van dossiers in INDIGO kan deze bevinding over intrekking van reguliere verblijfsvergunningen niet bevestigd worden, omdat bij menige intrekkingswaardige zaak bij reguliere verblijfsvergunningen een bevraagbare en transparante motivering in het dossier ontbreekt. De Commissie is voor dit aspect daarmee niet in staat hierover een preciezer oordeel te geven.
- Het werkproces bij mogelijke fraude bij nationaliteit en/of identiteit met de koppeling van BRP en INDIGO leidt tot een belasting van de IND met weinig zichtbare effecten. De Commissie heeft geen aanwijzingen gevonden, dat bij onjuiste gegevens over identiteit en/of nationaliteit intrekking ten onrechte achterwege blijft, maar de administratie hiervan behoeft verbetering.

6. Conclusies

Hieronder worden eerst de conclusies beschreven bij de afzonderlijke onderzoeksvragen. Daarna volgt een aantal conclusies die het geheel van de onderzoeksvragen betreft. En vervolgens een aantal onvolkomenheden die de Commissie tijdens het onderzoek op het spoor is gekomen met conclusies die tot de scope van de ontwikkeling van de IND-organisatie en -werkprocessen worden gerekend.

Beslissing in eerste aanleg en op bezwaar door dezelfde IND-medewerker?

De Commissie is bij deze vraag tot de volgende conclusies gekomen:

- Het komt voor dat medewerkers die een beslissing in eerste aanleg op een aanvraag voor een verblijfsvergunning hebben genomen ook de beslissing op het daarop gerichte bezwaarschrift hebben genomen. In de onderzoeksperiode komt dat voor in ongeveer 3% van het aantal bezwaarschriften. De Commissie duidt dit percentage als incidenteel en beoordeelt deze procedure als onjuist. Dat geldt ook voor de gevallen (0,4% van de bezwaarschriften in de onderzoeks-periode) dat dezelfde personen de brief met de beschikking in eerste aanleg en de brief met de beslissing op bezwaar tekenen.
- Oorzaken daarvoor hebben meestal betrekking op de geringe omvang van de werkeenheid - vaak vanwege gespecialiseerde werkzaamheden -, opleidingssituaties en meer als louter administratief en eenvoudig ervaren vergunningverlening.
- Bij de beslissing op bezwaarschriften kan de precieze interpretatie van artikel 10:3, lid 3 van de Awb, ook getuige de overigens niet overvloedig aanwezige jurisprudentie ter zake, enige spanning opleveren bij de toepassing in de praktijk bij de IND.

Beslissingen op bezwaar door medewerkers JZ zonder mandaat?

De Commissie is bij deze vraag tot de volgende conclusies gekomen:

- De Commissie heeft geen werkwijze of praktijk aangetroffen waarbij beslissingen zijn genomen op bezwaarschriften door medewerkers van de directie Juridische Zaken die niet over het vereiste mandaat beschikten om op deze bezwaarschriften te beslissen.
- Er is sprake van een sluitende mandaatregeling bij de IND.
- Incidenteel zijn medewerkers van de directie Juridische Zaken (JZ) - vooral in 2015-2017- ingezet bij de directie A & B bij het maken van besluiten in eerste aanleg. Deze JZ-medewerkers vielen onder zeggenschap van de directie A & B en waren bevoegd om op aanvragen te beslissen en deze beslissingen te ondertekenen. Mocht ondertekening door de leidinggevende zijn voorgekomen, dan is de leidinggevende gelet op het Mandaatbesluit van de IND bevoegd.

Bij criminele antecedenten of onjuiste gegevens over identiteit en/of nationaliteit ten onrechte geen intrekking?

De Commissie is bij deze vraag tot de volgende conclusies gekomen:

- Het systeem om te beoordelen of een vergunning moet worden ingetrokken in geval van criminele antecedenten of verstrekking van onjuiste gegevens over identiteit of nationaliteit, is onderhevig aan een complex veld van internationale en nationale wet- en regelgeving en beleidsregels.
- Jaarlijks komen grote hoeveelheden signalen over criminele antecedenten en over mogelijk onjuiste gegevens over identiteit en/of nationaliteit binnen bij de IND. Het daarvoor ontwikkelde sorteerschema resulteert in een relatief geringe hoeveelheid gevallen per onderdeel - Asiel, End of Protection en Regulier -, die als potentiële intrekkingen of als mogelijke ongewenst-verklaringen van EU-onderdanen gezien kunnen worden.
- Tot intrekking van een verleende asiel- of reguliere vergunning wordt in minder dan 5% van het aantal potentiële intrekkingen bij criminele antecedenten daadwerkelijk overgegaan.
- De bevraagbaarheid, transparantie en vastlegging van de onderbouwing in de IND-administratie om niet tot intrekking van potentieel intrekkingswaardige gevallen over te gaan, is bij mogelijke intrekking van reguliere verblijfsvergunningen vanwege criminele antecedenten en bij mogelijke intrekking vanwege onjuiste gegevens over identiteit en/of nationaliteit, onvoldoende op orde.

- Het verschil in werkwijze tussen asiel en regulier verblijf is bij het proces van intrekkingen opvallend. Daarbij heeft de Commissie een voorkeur voor de werkwijze gehanteerd bij asielzaken, omdat het werkproces van mogelijke intrekking van asielzaken systematischer is, met een betere motivering van de processtappen en besluitvorming.
- De Commissie komt tot de conclusie dat er bij intrekkingszaken niet veel procedurefouten worden gemaakt. Enerzijds gestaafd door het geringe aantal beroepszaken waarbij de IND in het ongelijk wordt gesteld en door de interne vormen van collegiale toetsing en overleg voordat besluitvorming plaatsvindt. Anderzijds is er individuele beoordelingsruimte binnen genoemde kaders en is het concept van proportionaliteit recent geïntroduceerd en nog in ontwikkeling. Bovendien leidt het geheel van rechtsregels inclusief jurisprudentie waar de IND aan gehouden is bij mogelijke intrekkingen op basis van openbare orde respectievelijk criminele antecedenten, ertoe dat er logischerwijs weinig daadwerkelijk wordt ingetrokken.
- Het werkproces voor mogelijke fraude bij identiteit en/of nationaliteit met de koppeling van BRP en INDIGO leidt in de huidige vorm tot een belasting van de IND-organisatie met weinig zichtbare effecten. Tevens is de kans gering, dat met de huidige regels onjuiste gegevens over identiteit en/of nationaliteit tot een intrekking van de vergunning leiden.

Conclusies over het geheel van de onderzoeksvragen

Bij de onderzoeksvragen is aan de Commissie gevraagd om nader te bezien, of sprake is van:
- een werkwijze of praktijk met een schending van wettelijke voorschriften of van voor ieder kenbare beleidsregels;
- incidentele gevallen of van een stelselmatige en structurele werkwijze of praktijk;
- weloverwogen en gerichte keuzes ten grondslag liggen aan deze werkwijze of praktijk en door wie en op welk niveau in de organisatie deze keuzes zijn gemaakt;
- een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkenluiders.

De Commissie stelt vanuit het samenhangende geheel van de voorgaande conclusies het volgende vast:
- De Commissie heeft geen werkwijze of praktijk aangetroffen met een schending van een wettelijke voorschrift, respectievelijk voor ieder kenbare beleidsregels.
- In incidentele gevallen wordt afgeweken van voorschriften en/of werkinstructies, maar niet structureel. Tijd en werkdruk zijn hierbij geen doorslaggevende factoren.
- Weloverwogen en gerichte aanwijzingen met betrekking tot te nemen beslissingen (dienstopdrachten) door leidinggevenden aan medewerkers om wettelijke voorschriften of beleidsregels te schenden bij het nemen van beslissingen, zijn de Commissie niet gebleken.
- De Commissie heeft gelet op haar bevindingen geen situatie aangetroffen, die wijst op een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkenluiders.

Conclusies vanuit de scope van ontwikkeling van organisatie en werkprocessen

De Commissie is in dit kader tot de volgende conclusies gekomen:
- Eenduidige criteria en een eenduidige procedure voor het toekennen van de tekenbevoegdheid aan een medewerker en van de registratie daarvan ontbreken. Een eenduidige procedure voor het registreren van de tekenbevoegdheid ontbreekt
- INDIGO is zodanig ingericht, dat indien medewerkers die niet gemandateerd dan wel niet tekenbevoegd zijn, door het systeem bij bepaalde handelingen niet worden gestopt.
- Met het verdwijnen van de collegiale toets IND-breed wordt node het gebruik daarvan juist in een aantal specifieke situaties gemist.
- Procesbeschrijvingen en werkinstructies sluiten niet altijd goed op elkaar aan. Voor bezwaarzaken ontbreekt een werkinstructie.
- Kwaliteitsborging en interne controle behoeft een verdere ontwikkeling en intensivering, die meer gekoppeld moet zijn aan inhoud. Steekproeven worden genomen, maar zijn procesmatig van karakter en niet dekkend voor het werkveld van de IND.
- Van het management mag een actievere en meer directe en inhoudelijke betrokkenheid worden gevraagd in de meer complexe vragen die zich bij beoordelingen voordoen.

7. Aanbevelingen

De Commissie heeft op basis van conclusies over de organisatie en werkprocessen een aantal aanbevelingen voor verdere stappen geformuleerd, gegroepeerd naar:

- Ontwikkeling van de IND-organisatie
- Procedures rondom mandaat, autorisatie en tekenbevoegdheid
- Ontwikkeling van de IND-organisatie
- Werkprocessen.

Deze aanbevelingen kunnen de IND helpen om als organisatie de volgende stappen te zetten in het traject van ontwikkeling van jong-volwassenheid naar uiteindelijke volwassenheid.

Procedures rondom mandaat, autorisatie en tekenbevoegdheid

1. Teneinde geen enkele onduidelijkheid te laten bestaan over de precieze toepassing van artikel 10:3, lid 3 van de Awb beveelt de Commissie aan om elke vorm van betrokkenheid van medewerkers bij de besluitvorming in eerste aanleg (behandelen, besluiten in INDIGO en ondertekenen van de beschikking) uit te sluiten bij de besluitvorming van beslissingen op bezwaar (behandelen, besluiten in INDIGO en ondertekenen van het besluit op bezwaar). En laat de besluitnemers in primo respectievelijk in bezwaar ook degenen zijn die de beschikking namens de Staatssecretaris ondertekenen.
2. Hanteer een eenduidige wijze van taak-gerelateerde toekenning en registratie van de teken-bevoegdheid.
3. Hanteer gelijke opleidingsprogramma's voor tekenbevoegdheid binnen A & B en RVN naar het voorbeeld van A & B met heldere eindtermen en opleidingseisen.
4. Voer een centrale registratie in van gemandateerden en van de toegekende tekenbevoegdheden, bijvoorbeeld in INDIGO, per werksoort of pakket aan taken. Wijzigingen, bijvoorbeeld vanuit P-gesprekken, moeten daarin direct worden doorgevoerd.
5. In het verlengde van de implementatie van de aanbevelingen van PWC beveelt de Commissie aan in INDIGO op te nemen en digitaal te autoriseren, waartoe een medewerker in voorkomend geval voor een werksoort wel of niet bevoegd is. En tevens daarbij te bezien of het in INDIGO mogelijk is te voorkomen dat een medewerker betrokken bij een zaak in eerste aanleg, ook bemoeienis heeft met dezelfde zaak in de fase van bezwaar.

Ontwikkeling van de IND-organisatie

6. Aansluitend op de beleidsreactie van het MT van de IND op de evaluatie van de reorganisatie 2015 kan de interne kwaliteitsborging en interne controle een impuls krijgen door scherper te gaan toetsen op de uitvoering van het vigerende beleid en door de interne audits daarop af te stemmen.
7. Vervolmaak de kwaliteitsborging en de interne controles (audits) door een sterkere koppeling met de inhoud van het werk te maken en door het te voorzien van een sluitend systeem van steekproeven.
8. Gebruik de uitkomsten van de kwaliteitsborging en interne controle om het lerend vermogen van de IND te voeden. Gesprek, (werk-)overleg, collegiale toetsing en escalatie naar leidinggevenden zou bij complexere gevallen meer toegepast moeten worden. Inhoudelijke begeleiding en sturing van het (midden-) management is daarbij nodig, evenals inhoudelijke kwaliteitsborging en intern toezicht (zie aanbeveling 6).
9. Laat de betrokken organisatieonderdelen zo pragmatisch mogelijk samenwerken, zodat aanbeveling 1 mogelijk wordt gemaakt. Een zekere basisomvang van de eenheden binnen de IND is nodig om dit te realiseren.
10. Het zou behulpzaam zijn als het MT van de IND – tijdelijk - met een extra lid wordt uitgebreid met de functie van Compliance Officer. Met als taak te borgen dat de uitvoerende werkzaamheden van de IND overeenkomstig de betrokken wet- en regelgeving en daarop gebaseerde beleidsregels, werkinstructies etc. plaatsvinden. En dat alle daarop gerichte afspraken en besluiten worden nagekomen en geïmplementeerd.

Werkprocessen

11. Streef naar een heldere codificatie van verder ontwikkelende beleidslijnen en spelregels, behorend bij de actuele wet- en regelgeving met een gedeelde en consequente toepassing daarvan in de praktijk. Procesbeschrijvingen en werkinstructies moeten volledig en naadloos op elkaar aansluiten. Zorg hierbij voor een goede samenwerking tussen de beslisdirecties en de directies JZ en SUA.
12. Stuur meer op doorstroming van zaken dan op volume en stuur vanuit en met behulp van de beschikbare planningsmethodiek.
13. Zorg voor een verdere harmonisatie in de aanpak van het beoordelen van potentiële intrekkingen van verleende vergunningen voor asiel en regulier verblijf. Zorg voor een sluitende onderbouwing met een voldoende motivering in een beslisdocument bij niet-intrekking van vergunningen. En zorg voor bevraagbaarheid en transparantie van deze onderbouwing die uiteindelijk leidt tot niet-intrekking van verleende vergunningen.
14. Bovenstaande aanbevelingen zouden moeten leiden tot verdere harmonisatie in werkwijze en cultuur bij en tussen de directie Asiel en Bescherming en de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap.

Bijlagen

Bijlage 1: Instellingsbesluit Onderzoekscommissie vermoeden misstand bij de IND

Besluit van de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid van 11 februari 2019, houdende instelling van de Onderzoekscommissie naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst . (Instellingsbesluit Onderzoekscommissie vermoeden misstand bij de IND)

De secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid,

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

a. *SG:* de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid;

b. *Commissie:* de commissie, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een onafhankelijke Onderzoekscommissie IND inzake een melding van een vermoeden van een misstand bij de uitvoering van beslissingen inzake toelating tot Nederland.

2. De Commissie heeft tot taak te beoordelen:

a) of er bij de IND sprake is (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij medewerkers die een beslissing in eerste aanleg hebben genomen op toelatingsaanvragen, tevens de beslissing hebben genomen op het bezwaarschrift dat is gericht op die beslissing in eerste aanleg. Zo ja,

- is deze werkwijze of praktijk een schending van wettelijke voorschriften, respectievelijk voor ieder kenbare beleidsregels;
- is hier sprake van incidentele gevallen of van een stelselmatige en structurele werkwijze of praktijk;
- is hier sprake van weloverwogen en gerichte keuzes die ten grondslag liggen aan deze werkwijze of praktijk en door wie op welk niveau in de organisatie zijn deze keuzes gemaakt;
- is hier naar uw oordeel sprake van een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkenluiders;

b) of er bij de IND sprake is (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij beslissingen werden genomen op bezwaarschriften door medewerkers , in dit geval van de directie Juridische Zaken, die niet over het vereiste mandaat beschikken om op deze aanvragen te beslissen en deze beslissingen door een leidinggevende c.q. leidinggevenden van een/de regulier(e) team(s) te laten ondertekenen. Zo ja:

- is deze werkwijze of praktijk een schending van wettelijke voorschriften, respectievelijk voor ieder kenbare beleidsregels;
- is hier sprake van incidentele gevallen of van een stelselmatige en structurele werkwijze of praktijk;
- is hier sprake van weloverwogen en gerichte keuzes die ten grondslag liggen aan deze werkwijze of praktijk en door wie en op welk niveau in de organisatie zijn deze keuzes gemaakt;
- is hier naar uw oordeel sprake van een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkenluiders;

c) of er bij de IND sprake is (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij bij de beoordeling van de intrekking van asielvergunningen van vreemdelingen die (ernstige) criminele antecedenten blijken te hebben, of onjuiste gegevens blijken te hebben verstrekt over identiteit en nationaliteit, respectievelijk bij de beoordeling zowel in eerste aanleg als in bezwaar van de intrekking van reguliere verblijfsvergunningen, deze vergunningen in strijd met de wet en beleid en op oneigenlijke gronden uiteindelijk niet worden ingetrokken, met als doel te voorkomen dat de behandeling van deze zaken te veel tijd en inspanning gaat vergen. Zo ja,

- is deze werkwijze of praktijk een schending van wettelijke voorschriften respectievelijk voor ieder kenbare beleidsregels;
- is hier sprake van incidentele gevallen of van een stelselmatige en structurele werkwijze of praktijk;
- is hier sprake van weloverwogen en gerichte keuzes die ten grondslag liggen aan deze werkwijze of praktijk en door wie en op welk niveau in de organisatie zijn deze keuzes gemaakt;
- is hier naar uw oordeel sprake van een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkenluiders;

3. De Commissie is bevoegd gedurende het onderzoek aanvullende vragen te formuleren en deze te onderzoeken en beantwoorden, indien zij dat dienstig acht aan haar opdracht.

4. Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies is de Commissie bevoegd aanbevelingen te doen.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming, ontslag

1. De Commissie bestaat uit een voorzitter en twee andere leden. De leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.

2. Tot voorzitter van de Commissie wordt benoemd: Ir. J.F. de Leeuw.

3. Tot leden van de Commissie worden benoemd:

- mr. drs. J.H. Geerdink;

- drs. L.J.E. Smits.

4. De benoeming geschiedt voor de duur van de werkzaamheden van de Commissie.

5. Bij tussentijds vertrek van de voorzitter of een ander lid kan de SG op voordracht van de resterende leden onderscheidenlijk de voorzitter een andere voorzitter dan wel een ander lid benoemen.

6. De voorzitter en de overige leden kunnen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden worden geschorst en ontslagen door de SG.

Artikel 4. Instellingsduur

1. De Commissie wordt ingesteld met ingang van 1 februari 2019.

2. De Commissie wordt opgeheven vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht.

3. Na de opheffing van de Commissie kan de voorzitter nog worden verzocht om namens de Commissie een toelichting te geven op het eindrapport.

Artikel 5. Secretariaat

1. De secretarissen van de Commissie zijn drs. G.H. Barink en mr. A.Th.G.M. de Lange.

2. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de Commissie.

3. De SG draagt, op verzoek van de voorzitter van de Commissie, zorg voor de benodigde voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de Commissie.

Artikel 6. Werkwijze

1. De Commissie stelt haar eigen werkwijze vast.

2. De Commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover zij dat voor de vervulling van haar taak nodig acht.

3. De Commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet.

4. De Commissie bepaalt hoe zij, in het kader van hoor en wederhoor, bevindingen voorlegt aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben.

Artikel 7. Inwinnen van inlichtingen; medewerkingsplicht ambtenaren

1. De Commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
2. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid verleent de Commissie de verlangde medewerking binnen de van toepassing zijnde wettelijke kaders. De Commissie krijgt toegang tot alle informatie die zij nodig heeft, binnen de van toepassing zijnde wettelijke kaders en met inachtneming van het in artikel 6, derde lid, bedoelde protocol.
3. De Commissie zal zich over de aan haar geboden medewerking verantwoorden in het eindrapport.

Artikel 8. Eindrapport, tussenrapporten

1. De Commissie brengt haar eindrapport uit aan de SG.
2. De Commissie is bevoegd desgewenst één of meer tussenrapporten uit te brengen.

Artikel 9. Vergoeding

1. De voorzitter en de andere leden van de Commissie hebben recht op een vaste vergoeding per maand. De toepasselijke salarisschaal voor de voorzitter en de andere leden is schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
2. De arbeidsduur van de voorzitter wordt vastgesteld op deeltijdfactor 0,4 en die van de leden op deeltijdfactor 0,3 van een volledige taak.

Artikel 10. Huisvesting en kosten

1. De Commissie verricht haar werkzaamheden op een locatie buiten het ministerie van Justitie en Veiligheid, te weten het kantoor van het CAOP in Den Haag.
2. De kosten van de Commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
a.de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning;
b.de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek; en
c.de kosten voor publicatie van rapporten.
3. De Commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een gespecificeerde begroting aan de SG aan.

4. De Commissie voert een eigen financiële administratie.

Artikel 11. Archiefbescheiden

1. Het archief van de Commissie wordt na afloop van het onderzoek overgebracht naar het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
2. Het beheer vindt plaats met inachtneming van de door de Commissie in haar protocol aangegeven vertrouwelijkheid, waarover met de Commissie nadere afspraken kunnen worden gemaakt.

Artikel 12. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 februari 2019.
2. Dit besluit vervalt vier weken na het uitbrengen van het eindrapport.

Artikel 13. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: instellingsbesluit Onderzoekscommissie vermoeden misstand bij de IND.

Dit besluit zal worden geplaatst in de Staatscourant en op de website van de IND . Het wordt in afschrift gezonden aan de leden van de Commissie.

De secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid,

Toelichting

Vergoeding

Met analoge toepassing van artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies hebben de leden van de Commissie recht op een vaste vergoeding per maand. Op de voet van artikel 4 van het Besluit vergoedingen adviescommissies en commissies is de toepasselijke salarisschaal voor de leden van de Commissie vastgesteld op schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. Gelet op de omvang en met name de zwaarte van de werkzaamheden van de voorzitter wordt de arbeidsduurfactor van de voorzitter vastgesteld op deeltijdfactor 0,4 van een volledige taak en van de overige leden op deeltijdfactor 0,3 van een volledige taak.

De leden hebben geen aanspraak op kostenvergoedingen op grond van de Handleiding Overheidstarieven 2016 en de Handleiding Overheidstarieven 2017.

Werksoorten waarop de melding betrekking heeft

De onderzoeksvraag onder artikel 2.2.a ziet volgens melder op de werksoort "beoordeling bezwaarschriften regulier /Directie RVN en Directie Asiel en Bescherming";

De onderzoeksvraag onder artikel 2.2.b ziet volgens melder op de werksoort "beoordeling bezwaarschriften regulier / Directie JZ en Directie RVN";

De onderzoeksvraag onder artikel 2.2.c ziet volgens melder op de werksoorten " beoordeling intrekking asielvergunningen/ Directie Asiel en Bescherming" en "Beoordeling eerste aanleg aanvragen regulier/beoordeling verlengingsaanvragen regulier/beoordeling voortgezet verblijf regulier/beoordeling bezwaarschriften regulier / beoordeling bezwaarschriften intrekking verblijfsvergunningen & beoordeling aanvragen vervanging en vernieuwing verblijfsdocumenten wegens identiteitsfraude/Directie RVN (Regulier Verblijf Nederlanderschap) en Directie Asiel en Bescherming.

De secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid,

Bijlage 2: Integis-rapportage voor de Onderzoekscommissie IND

Intégis

Rapportage voor

de voorzitter van de

Onderzoekscommissie IND

B191986/P19322 - Velsen-Zuid, 15 mei 2019

INHOUDSOPGAVE

1	Aanleiding	2
2	Opdrachtformulering	3
3	Verantwoording	3
3.1	Inleiding	3
3.2	Verrichte werkzaamheden	3
3.3	Onderzoekskader	4
4	Bevindingen	4
4.1	Inleiding	4
4.2	INDiGO	4
4.3	Bevindingen ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag	5
4.3.1	Inleiding	5
4.3.2	Uitgangspunten	6
4.3.3	Het aantal bezwaarschriften	6
4.3.4	De betrokkenheid van dezelfde medewerkers	7
4.3.5	Een nadere analyse	7
4.3.1	Overige bevindingen	9
4.4	Bevindingen derde onderzoeksvraag betreffende 'Openbare Orde'	9
4.4.1	Inleiding	9
4.4.2	Uitgangspunten	10
4.4.3	Een nadere analyse	10
4.4.4	Samenvatting bevindingen Openbare Orde	13
4.5	Bevindingen derde onderzoeksvraag betreffende identiteit/nationaliteit	13
4.5.1	Inleiding	13
4.5.2	Uitgangspunten	13
4.5.3	Een nadere analyse	14

Bijlagen:

1. Overzicht aantallen Openbare Orde
2. Overzicht aantallen identiteit en/of nationaliteit

1 Aanleiding

01. De aanleiding van de werkzaamheden van Integis BV ('Integis') kunnen als volgt worden samengevat.

02. De Onderzoekscommissie IND ('de commissie') heeft als taak het verrichten van onderzoek om antwoord te geven op drie vragen die samengevat als volgt kunnen worden weergegeven:

- Is bij de IND sprake (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij medewerkers die een beslissing in eerste aanleg op toelatingsaanvragen hebben genomen, tevens de beslissing hebben genomen op het bezwaarschrift dat is gericht op die beslissing in eerste aanleg?
- Is bij de IND sprake (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij beslissingen werden genomen op bezwaarschriften door medewerkers die niet over het vereiste mandaat beschikken om op deze aanvragen te beslissen en deze beslissingen door een leidinggevende c.q. leidinggevenden van een regulier team c.q. van reguliere teams te laten ondertekenen?
- Is bij de IND sprake (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij bij de beoordeling van de intrekking van asielvergunningen met (ernstige) criminele antecedenten, deze vergunningen in strijd met de wet en beleid en op oneigenlijke gronden uiteindelijk niet worden ingetrokken?

03. In dit verband verricht de commissie onder meer onderzoek naar de bij de IND beschikbare (digitale) gegevens die samenhangen met vorenstaande vragen.

04. De commissie kan zich laten bijstaan door andere personen indien zij dat nodig acht. U heeft Integis BV ('Integis') verzocht ondersteuning te verlenen bij het onderzoek van de commissie.

2 Opdrachtformulering

05. Gelet op vorenstaande zijn wij navolgende opdrachtformulering overeengekomen:

Medewerkers van Integis BV zullen onder uw eindverantwoordelijkheid belast zijn met het uitvoeren van gespecificeerde onderzoekwerkzaamheden die onderdeel uitmaken van het totale onderzoek dat door de commissie wordt uitgevoerd.

De onderzoekswerkzaamheden zullen in eerste aanleg bestaan uit het u ondersteunen bij het verkrijgen van de juiste en volledige (digitale) gegevens zijdens de IND.

06. Onderhavige rapportage ziet op onze bevindingen ten aanzien van de ondersteuning van de commissie bij de beantwoording van de eerste en derde onderzoeksvraag.

3 Verantwoording

3.1 Inleiding

07. In de volgende paragraaf komen de verrichte werkzaamheden en de ter beschikking staande bescheiden aan de orde, in paragraaf 3.3 gevolgd door het onderzoekskader.

3.2 Verrichte werkzaamheden

08. De door ons verrichte werkzaamheden hebben (op hoofdlijnen) bestaan uit:

- Het overleggen met (leden van) de commissie;
- Het overleggen met medewerkers van de IND;
- Het inventariseren en analyseren van door de IND (gevraagd en ongevraagd) overgelegde (digitale) gegevens en bescheiden.

09. Wij hebben de IND uitgenodigd om kennis te nemen van het concept van dit rapport met het verzoek de juistheid en volledigheid van de vermelde feiten en omstandigheden te becommentariëren. Wij hebben de reactie van de IND betrokken bij de totstandkoming van onderhavige definitieve rapportage.

3.3 Onderzoekskader

10. Wij hebben onze werkzaamheden verricht met inachtneming van de relevante voorschriften en bepalingen zoals opgenomen in de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA) van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

11. Wij geven u hierbij toestemming onze rapportage integraal als bijlage bij het rapport van de commissie te voegen.

4 Bevindingen

4.1 Inleiding

12. Wij gaan daarbij in paragraaf 4.2 eerst in op INDiGO, gevolgd door paragraaf 4.3 waarin onze bevindingen zijn opgenomen ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag en de paragrafen 4.4 en 4.5 waarin onze bevindingen zijn opgenomen ten aanzien van de derde onderzoeksvraag.

4.2 INDiGO

13. INDiGO is het primaire geautomatiseerde systeem van de IND. In INDiGO zijn onder meer de volgende gegevens opgenomen:

- Het zaaknummer van de bezwaarzaak
- De juridische startdatum van de bezwaarzaak
- De datum waarop BS024 is gesteld (knop 'definitief maken') voor de bezwaarzaak
- Het behandelresultaat van de bezwaarzaak
- De eigenaar van de bezwaarzaak
- Het verantwoordelijke team voor de bezwaarzaak
- De directie waaronder de bezwaarzaak valt
- De medewerker die BS024 heeft gesteld (knop 'definitief maken') in de bezwaarzaak
- Het documentnummer van de zogenaamde 'minuten'[1]
- Het zaaknummer van de zaak in eerste aanleg
- De eigenaar van de zaak in eerste aanleg
- Het verantwoordelijke team voor de zaak in eerste aanleg

[1] Een minuut is, kort weergegeven, een intern rapport met bevindingen en overwegingen.

- De directie waaronder de zaak in eerste aanleg valt
- De medewerker die BS024 heeft gesteld (knop 'definitief maken') voor de zaak in eerste aanleg
- Het v-nummer van de klant (uniek identificatienummer)

14. In dit kader is van belang de betrokkenheid van de medewerkers bij de (bezwaar)zaken te schetsen; daarover dan ook het volgende.

15. De medewerker die BS024 heeft gesteld, is de medewerker die de zaak in eerste aanleg c.q. in bezwaar heeft afgesloten; betreffende medewerker neemt functioneel derhalve het besluit ten aanzien van de zaak in eerste aanleg c.q. in bezwaar. Degene die de zaak heeft gesteld c.q. heeft afgesloten, dus de medewerker die BS024 'definitief heeft gemaakt', hoeft geen enkele relatie en/of bemoeienis te hebben gehad met de inhoudelijke behandeling van de zaak; het kan een puur administratieve handeling betreffen.

16. De eigenaar van de zaak in eerste aanleg c.q. de bezwaarzaak is de medewerker die de zaak in eerste aanleg c.q. de bezwaarzaak heeft geconcipieerd ('concipiënt'); deze medewerker heeft de minuut en de beschikking in eerste aanleg c.q. in bezwaar inhoudelijk voorbereid.

17. Wij merken op dat in INDiGO geen gegevens zijn opgenomen van de medewerkers die de beschikkingen in eerste aanleg c.q. in bezwaar namens de staatssecretaris ondertekenen.

4.3 Bevindingen ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag

4.3.1 Inleiding

18. De eerste onderzoeksvraag luidt als volgt:

> *Is bij de IND sprake (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij medewerkers die een beslissing in eerste aanleg op toelatingsaanvragen hebben genomen, tevens de beslissing hebben genomen op het bezwaarschrift dat is gericht op die beslissing in eerste aanleg?*

19. Na de weergave van onze uitgangspunten in paragraaf 4.3.2 komen onze bevindingen in casu aan de orde, meer specifiek de volgende:
    - Het totaal aantal bezwaarschriften (paragraaf 4.3.3);
    - De betrokkenheid van dezelfde medewerkers (paragraaf 4.3.4);
    - Een nadere analyse (paragraaf 4.3.5);
    - Overige bevindingen (paragraaf 4.3.6).

4.3.2 Uitgangspunten

20. In afstemming met de commissie hebben wij de IND verzocht query's uit te voeren op de gegevens in INDiGO. Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat de query's zijn gericht op bezwaarzaken met een juridische startdatum vanaf primo 2017 en waarvoor BS024 uiterlijk op 20 februari 2019 is gesteld.

21. De volledigheid van het aantal bezwaarzaken in INDiGO kan niet worden gewaarborgd, met name vanwege het ontbreken van periodieke managementrapportages waarin gegevens dienaangaande zijn opgenomen. Wel zijn additionele query's gedraaid die hebben geleid tot verschillen van relatief beperkte omvang. Wij hebben overigens geen aanwijzingen dat bezwaarzaken in de ons door de IND ter beschikking gestelde bestanden ontbreken.

22. De in dit rapport opgenomen bevindingen, in de vorm van aantallen bezwaarschriften, zijn afgerond op tientallen, honderdtallen of vijfhonderdtallen, tenzij anders vermeld. De redenen dat in casu niet de exacte aantallen zijn opgenomen, hangt onder meer samen met voornoemde verschillen alsmede het feit dat de bevindingen deels zijn gebaseerd op deelwaarnemingen waarbij een verregaande mate van detail niet past.

4.3.3 Het totaal aantal bezwaarschriften

23. De query die is gericht op het vaststellen van totaal aantal bezwaarzaken met een juridische startdatum vanaf primo 2017 en waarvoor BS024 is gesteld op uiterlijk 20 februari 2019, leidt tot een bestand met totaal 25.500 regels.

24. Onder dit aantal regels bevinden zich 24.000 unieke zaaknummers; een zaaknummer kan meermaals voorkomen; dat is bijvoorbeeld van toepassing indien per zaaknummer meerdere zogenaamde 'minuten' zijn aangemaakt en in INDiGO zijn geregistreerd.

4.3.4 De betrokkenheid van dezelfde medewerkers

25. Wij hebben een nadere analyse verricht op het bestand met 25.500 regels teneinde vast te stellen of medewerkers die betrokken zijn geweest bij een bezwaarzaak ook betrokken zijn geweest bij de zaak in eerste aanleg.

26. Omdat INDiGO, en dus ook het daaraan ontleende bestand met 25.500 regels, geen gegevens bevat ter zake van de medewerker die de beschikking namens de staatssecretaris in eerste aanleg c.q. in bezwaar heeft ondertekend, hebben wij ons gericht op de concipiënt in eerste aanleg c.q. in bezwaar alsmede de medewerker die BS024 in eerste aanleg c.q. in bezwaar heeft gesteld.

27. Deze analyse leidt tot de volgende bevindingen waarbij de omvang het percentage is van 25.500 bezwaarzaken, afgerond op 0,5%:

	Omschrijving categorie	Omvang
A	Medewerker BS024 bezwaarzaak = medewerker BS024 zaak eerste aanleg	3,0%
B	Concipiënt bezwaarzaak = concipiënt zaak eerste aanleg	2,5%
C	Concipiënt bezwaarzaak = medewerker BS024 zaak eerste aanleg	2,5%
D	Medewerker BS024 bezwaarzaak = concipiënt zaak eerste aanleg	2,0%

28. Wij merken op dat meerdere categorieën van toepassing kunnen zijn op één bezwaarzaak. Verder merken wij op dat meerdere (samengestelde) categorieën zijn te definiëren; deze leiden alle tot een lager percentage en hebben wij dan ook niet vermeld.

4.3.5 Een nadere analyse

29. Wij hebben categorie A in bovenstaande tabel, bestaande uit 720 bezwaarzaken waarbij BS024 in bezwaar is gesteld door dezelfde medewerker die BS024 in eerste aanleg heeft gesteld, nader geanalyseerd.

30. Van deze 720 bezwaarzaken zijn 200 bezwaarzaken niet-inhoudelijk afgesloten. Van niet-inhoudelijke afsluiting is sprake in een specifieke situatie (waaronder overlijden, intrekking van de aanvraag c.q. het bezwaar of een administratieve fout bij het opvoeren van de aanvraag), waarbij de zaak nog wel administratief moet worden afgesloten.

31. Van de resterende 520 bezwaarzaken hebben 90 betrekking op zogenaamde 'Last Minute Asiel'[2] waarbij het past dat dezelfde medewerker die BS024 in eerste aanleg heeft gesteld (ook) BS024 in de bezwaarzaak stelt.

32. Alsdan resteren 430 bezwaarzaken; wij hebben uit deze populatie aselect 110 bezwaarzaken geselecteerd. Ten aanzien van deze 110 bezwaarzaken heeft de IND de in casu relevante bescheiden verzameld. Op grond van deze bescheiden hebben wij geconstateerd dat 10 bezwaarzaken niet konden worden betrokken bij navolgende deelwaarneming omdat deze bijvoorbeeld administratief zijn afgedaan of omdat de bezwaarzaak is voorgelegd aan de voorzieningenrechter; aldus resteren 100 bezwaarzaken.

33. Wij hebben geconstateerd dat de beschikking ter zake van 25%[3] van de vermelde 100 bezwaarzaken namens de staatssecretaris is ondertekend door dezelfde medewerker die de beschikking in eerste aanleg namens de staatssecretaris heeft ondertekend.

34. Deze constatering is reden geweest om een deelwaarneming te verrichten op het totale bestand van 25.500 bezwaarzaken. Wij hebben uit deze populatie aselect 250 bezwaarzaken geselecteerd. Ten aanzien van deze 250 bezwaarzaken heeft de IND de beschikkingen verzameld alsmede de beschikkingen in eerste aanleg. Op grond van deze bescheiden hebben wij geconstateerd dat 15 bezwaarzaken niet konden worden betrokken bij navolgende deelwaarneming omdat deze bijvoorbeeld administratief zijn afgedaan of omdat de bezwaarzaak is voorgelegd aan de voorzieningenrechter; aldus resteren 235 bezwaarzaken.

35. Wij hebben geconstateerd dat de beschikking ten aanzien van 1 (één) bezwaarzaak uit dit totaal van 235 bezwaarzaken, zijnde derhalve 0,4%[4], is ondertekend door dezelfde medewerker die (ook) de beschikking in eerste aanleg heeft ondertekend.

[2] Deze worden ook 'vliegtuigtrapzaken' genoemd.
[3] Afgerond op 5%.
[4] Afgerond op 0,1%.

36. Verder hebben wij ten aanzien van de in alinea 32 vermelde 100 bezwaarzaken vastgesteld of de beschikking al dan niet namens de staatssecretaris is ondertekend door dezelfde medewerker die BS024 in bezwaar heeft gesteld.

37. Wij hebben geconstateerd dat de beschikking ter zake van 55%[5] van deze 100 bezwaarzaken namens de staatssecretaris is ondertekend door dezelfde medewerker die BS024 in bezwaar heeft gesteld; voor 45% van deze bezwaarzaken geldt dus dat een andere medewerker de beschikking heeft getekend dan de medewerker die BS024 heeft gesteld.

38. Deze constatering is reden geweest om een deelwaarneming te verrichten op de populatie van 235 bezwaarzaken die in alinea 34 is vermeld.

39. Wij hebben geconstateerd dat de beschikking ter zake van 95%[6] van deze 235 bezwaarzaken namens de staatssecretaris is ondertekend door dezelfde medewerker die BS024 in bezwaar heeft gesteld; voor 5% van deze bezwaarzaken geldt dus dat een andere medewerker de beschikking heeft getekend dan de medewerker die BS024 in bezwaar heeft gesteld.

4.3.1 Overige bevindingen

40. Wij merken op dat 130 van de in alinea 32 vermelde 430 bezwaarzaken, derhalve 30%, hebben geleid tot 'gegrondverklaring', 'gedeeltelijke gegrondverklaring' of 'gegrondverklaring inwilliging'.

4.4 Bevindingen derde onderzoeksvraag betreffende 'Openbare Orde'

4.4.1 Inleiding

41. De derde onderzoeksvraag luidt als volgt:

> *Is bij de IND sprake (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij bij de beoordeling van de intrekking van asielvergunningen met (ernstige) criminele antecedenten, deze vergunningen in strijd met de wet en beleid en op oneigenlijke gronden uiteindelijk niet worden ingetrokken?*

[5] Afgerond op 5%.
[6] Afgerond op 5%.

42. Na de weergave van onze uitgangspunten in paragraaf 4.4.2 vermelden wij onze bevindingen die zien op Openbare Orde; in dit kader komen aan de orde:

- Een nadere analyse (paragraaf 4.4.3);
- De samenvatting van de bevindingen Openbare Orde (paragraaf 4.4.4).

4.4.2 Uitgangspunten

43. In afstemming met de commissie hebben wij de IND verzocht query's uit te voeren op de gegevens in INDiGO teneinde inzicht te verkrijgen in de verwerking van, op basis van de door tussenkomst van de Basisvoorziening Vreemdelingen, binnengekomen procesverwijzingen Openbare Orde. Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat de query's zijn gericht op procesverwijzingen met codes 42 (aanvang executie straf/maatregel) of 71 (einde hoger beroep) die hebben geleid tot een 'niet intrekking' in de periode vanaf primo 2017 tot 1 maart 2019.

44. De query's hebben geleid tot een overzicht met aantallen, welk overzicht als bijlage 1 bij deze rapportage is gevoegd. Op grond van de query's hebben in deze periode 5.271 procesverwijzingen geleid tot een 'niet intrekking'. Hiervan zien 1.479 zaken op Asiel ('niet intrekkingen Asiel') en 3.792 zaken op Regulier ('niet intrekkingen Regulier').[7]

45. De volledigheid van het totaal aantal procesverwijzingen en het aantal procesverwijzingen die hebben geleid tot een 'niet intrekking' kan niet worden gewaarborgd. Wij hebben geen aanwijzingen dat procesverwijzingen in de ons door de IND ter beschikking gestelde bestanden ontbreken.

4.4.3 Een nadere analyse

46. Uit de populatie van 1.479 niet intrekkingen Asiel hebben wij aselect 44 zaken, zijnde 3%[8] van het totaal, geselecteerd teneinde vast te stellen of de afdoening (al dan niet) is voorzien van een schriftelijke motivering. Ten aanzien van deze 44 zaken heeft de IND de in casu relevante bescheiden verzameld. Op grond van deze bescheiden hebben wij geconstateerd dat vijf zaken

[7] Wij verwijzen in deze naar bijlage 1.
[8] Afgerond op hele percentages.

niet betrokken kunnen worden bij de deelwaarneming omdat uit het dossier niet is gebleken dat de niet-intrekking verband houdt met een procesverwijzing betreffende Openbare Orde. Aldus resteren 39 zaken. Een analyse van de bescheiden leidt tot de volgende bevindingen:

	Omschrijving categorie	Omvang
A	Motivering voor de niet-intrekking is zonder vermelding van afzonderlijke afwegingselementen; er is sprake van weinig informatie over justitiële documentatie en/of gepleegde feiten	2
B	Korte motivering niet-intrekking aanwezig; een verwijzing is opgenomen naar het raadplegen van de justitiële documenten en/of gepleegde feiten	10
C	Uitgebreide motivering niet-intrekking aanwezig; de motivering bevat één of meer van de volgende elementen: • (Tabel met) informatie uit de justitiële documentatie van betrokkene • Informatie over strafbare feit(en) en de strafmaat • Verwijzing naar eerdere beoordeling Openbare Orde zaak / een eerdere Minuut / Screenformulier intrekken Asiel	27

47. Wij merken op dat ten aanzien van alle zaken in categorie A een 'Screenformulier' in het dossier is opgenomen; ten aanzien van alle zaken in de categorieën B en C is een minuut in het dossier opgenomen. Verder merken wij op dat de bij de categorieën B en C het dossier een inhoudelijke motivatie bevat voor de niet-intrekking. Het gegeven dat de motivering van categorie B korter is dan categorie C hangt in voorkomende gevallen samen met de kwalificatie van de schending door betrokkene. Zo bevat categorie B zaken waarbij sprake is van een vrijspraak of een (nog) niet onherroepelijke veroordeling; in deze gevallen ligt een korte motivering bij de afdoening voor de hand. Categorie C daarentegen bevat zaken waarbij sprake is van een uitgebreide justitiële documentatie ten aanzien van de betrokkene; de aard en omvang van de justitiële documentatie leidt dan tot een uitgebreide(re) motivatie van de niet-intrekking.

48. Uit de populatie van 3.792 niet-intrekkingen Regulier hebben wij aselect 114 zaken, zijnde 3%[9] van het totaal, geselecteerd. Ten aanzien van deze 114 zaken heeft de IND de in casu

[9] Afgerond op hele percentages.

relevante bescheiden verzameld. Op grond van deze bescheiden hebben wij geconstateerd dat 11 zaken niet betrokken kunnen worden bij de deelwaarneming omdat uit het dossier niet is gebleken dat de niet-intrekking verband houdt met een procesverwijzing betreffende Openbare Orde (8 zaken) ofwel dat uit het dossier is gebleken dat dat sprake is van een voornemen tot intrekken en aldus geen sprake is van een niet-intrekking (3 zaken). Aldus resteren 103 zaken. Een analyse van de bescheiden leidt tot de volgende bevindingen:

	Omschrijving categorie	Omvang
A	Motivering voor de niet-intrekking is formeel van aard en zonder vermelding van afzonderlijke afwegingselementen; er is sprake van weinig tot geen informatie over justitiële documentatie en/of gepleegde feiten	84
B	Korte motivering niet-intrekking aanwezig; een verwijzing is opgenomen naar het raadplegen van de justitiële documenten en/of gepleegde feiten	13
C	Uitgebreide motivering niet-intrekking aanwezig; de motivering bevat één of meer van de volgende elementen: • (Tabel met) informatie uit de justitiële documentatie van betrokkene • Informatie over strafbare feit(en) en de strafmaat • Verwijzing naar eerdere beoordeling Openbare Orde zaak / een eerdere Minuut / Overleg met collega('s)	6

49. Wij hebben geconstateerd dat in 71 van de 84 zaken in categorie A de niet intrekking (uitsluitend) als volgt is toegelicht:

> *Niet is gebleken dat de strafrechtelijke antecedenten van betrokkene voldoende aanleiding geven tot het uitvaardigen van een voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning en opleggen van een inreisverbod.*
> *Derhalve is deze zaak afgedaan met een niet-intrekking.*

4.4.4 Samenvatting bevindingen Openbare Orde

50. In 95%[10] van de 39 niet intrekkingen Asiel is deze beslissing inhoudelijk gemotiveerd.

51. In 70%[11] van de 103 niet intrekkingen Regulier is de beslissing (uitsluitend) gemotiveerd met een gestandaardiseerde tekst dat 'niet is gebleken dat de strafrechtelijke antecedenten van betrokkene voldoende aanleiding geven tot het uitvaardigen van een voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning en opleggen van een inreisverbod.'

4.5 Bevindingen derde onderzoeksvraag betreffende identiteit/nationaliteit

4.5.1 Inleiding

52. De derde onderzoeksvraag luidt als volgt:

> *Is bij de IND sprake (geweest) van een werkwijze of praktijk waarbij bij de beoordeling van de intrekking van asielvergunningen met (ernstige) criminele antecedenten, deze vergunningen in strijd met de wet en beleid en op oneigenlijke gronden uiteindelijk niet worden ingetrokken?*

53. Na de weergave van onze uitgangspunten in paragraaf 4.5.2 vermelden wij in paragraaf 4.5.3 de bevindingen naar aanleiding van een nadere analyse.

4.5.2 Uitgangspunten

54. In afstemming met de commissie hebben wij de IND verzocht query's uit te voeren op de gegevens in INDiGO teneinde inzicht te verkrijgen in de niet-intrekkingen ter zake van fraude met identiteit en/of nationaliteit, dit op basis van mutaties in de Basisregistratie Personen.

55. De query's hebben geleid tot een overzicht met aantallen, welk overzicht als bijlage 2 bij deze rapportage is gevoegd. Op grond van de query's hebben in de periode vanaf primo 2017 tot 1 maart 2019 in totaal 1.248 niet-intrekkingen plaatsgevonden, waarvan 647 niet-intrekkingen zien op Asiel ('niet intrekkingen Asiel') en 601 niet-intrekkingen op Regulier ('niet intrekkingen Regulier').[12]

[10] Afgerond op 5%.
[11] Afgerond op 10%.
[12] Wij verwijzen in deze naar bijlage 2.

56. De volledigheid van deze aantallen kan niet worden gewaarborgd. Wij hebben geen aanwijzingen dat gegevens in de ons door de IND ter beschikking gestelde bestanden ontbreken.

4.5.3 Een nadere analyse

57. Uit de populatie van 1.248 niet intrekkingen Asiel en niet intrekkingen Regulier hebben wij aselect 51 zaken, zijnde 4%[13] van het totaal, geselecteerd teneinde vast te stellen of de afdoening (al dan niet) is voorzien van een schriftelijke motivering.

58. Ten aanzien van deze 51 zaken heeft de IND de in casu relevante bescheiden verzameld. Een analyse van de bescheiden leidt tot de volgende bevindingen:

	Omschrijving categorie	Omvang
A	Geen document beschikbaar waarin verantwoording is opgenomen[14]	9
B	Document beschikbaar zonder inhoudelijke motivatie	1
C	Motivering in verantwoordingsdocument aanwezig	41

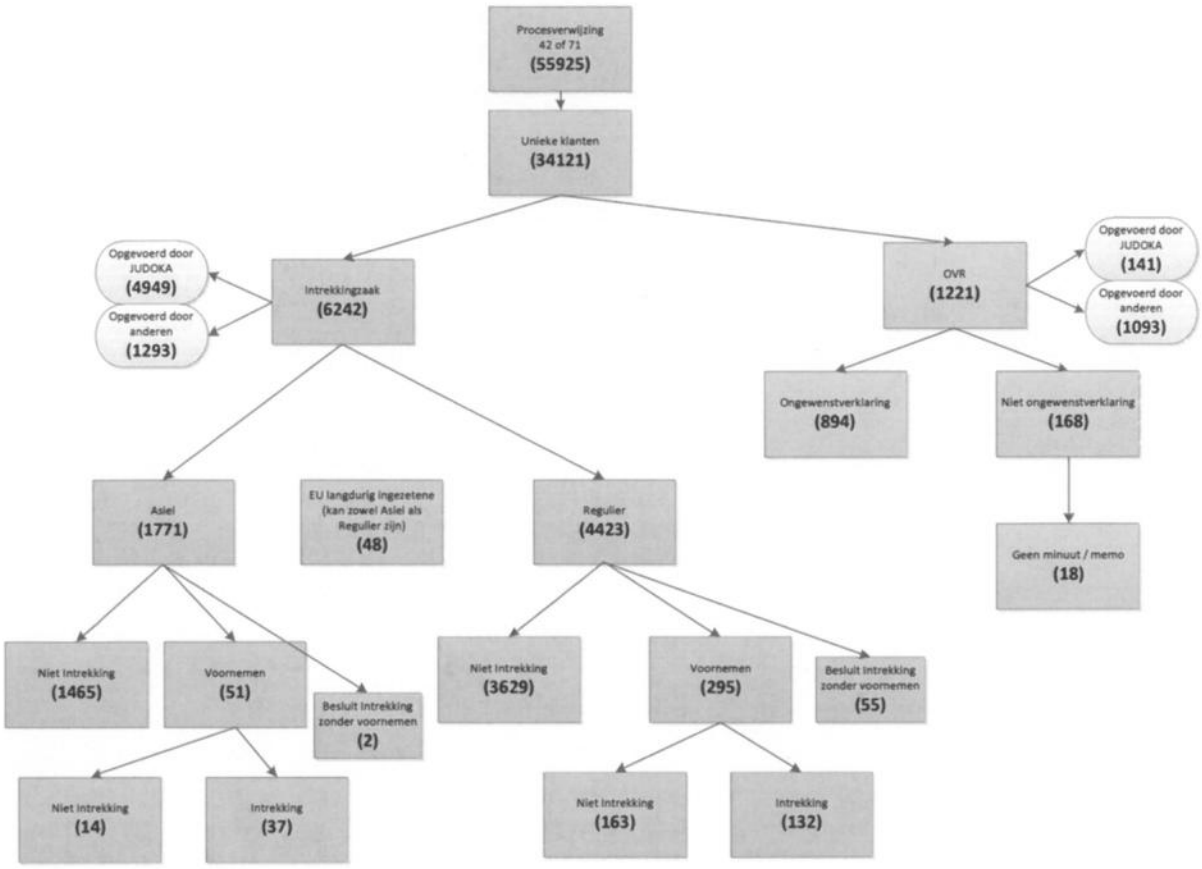
Wij hopen u aldus voldoende te hebben geïnformeerd,

Integis BV
namens deze,

B. Bruin RA
Directeur

[13] Afgerond op hele percentages.
[14] De IND heeft ons schriftelijk aangegeven dat het ontbreken van een verantwoordingsdocument samenhangt met de verantwoording in INDiGO, welke verantwoording een logische verklaring geeft voor het ontbreken van een verantwoordingsdocument. Wij hebben dit niet inhoudelijk geverifieerd.

BIJLAGE 1


Procesverwijzing
42 of 71
(55925)
Unieke klanten
(34121)
Opgevoerd door JUDOKA
(4949)
Opgevoerd door anderen
(1293)
Intrekkingzaak
(6242)
OVR
(1221)
Opgevoerd door JUDOKA
(141)
Opgevoerd door anderen
(1093)
Ongewenstverklaring
(894)
Niet ongewenstverklaring
(168)
Geen minuut / memo
(18)
Asiel
(1771)
EU langdurig ingezetene (kan zowel Asiel als Regulier zijn)
(48)
Regulier
(4423)
Niet Intrekking
(1465)
Voornemen
(51)
Besluit Intrekking zonder voornemen
(2)
Niet Intrekking
(14)
Intrekking
(37)
Niet Intrekking
(3629)
Voornemen
(295)
Besluit Intrekking zonder voornemen
(55)
Niet Intrekking
(163)
Intrekking
(132)

BIJLAGE 2

BRP Bericht
Wijziging Identiteit /
Nationaliteit
(199.535)
Intrekkingszaak
(1620)
Geen
intrekkingszaak
Overige zaken
(73)
Asiel
(656)
EU langdurig ingezetene
(kan zowel Asiel als
Regulier zijn)
(31)
Regulier
(931)
EU
(2)
Niet Intrekking
(647)
Intrekking
(0)
NIA
(5)
Niet
Intrekking
(29)
NIA
(1)
Niet Intrekking
(601)
Intrekking
(14)
NIA
(85)
Intrekking
(1)
NIA
(1)

Bijlage 3: Geraadpleegde documenten

De Commissie heeft bij haar onderzoek de volgende IND-documenten geraadpleegd:

- Addendum Organisatie- en Formatierapport, Juridische Zaken, 06-10-2014
- Begeleidingsprofiel, versie 03 10 2018
- Brief Hoofddirecteur IND: Reactie op aanvullende vragen Commissie-De Leeuw d.d. 29-04-2019
- Eindtermen per werksoort, versie 03 10 2018
- Evaluatierapport flexibele inzet medewerkers JZ, maart 2017
- Handhavingsmonitor over het eerste en tweede kwartaal 2018
- Implementatieplan leren en ontwikkelen directie A&B
- Implementatieplan Inrichting en Besturing IND 2015, juli 2014
- Informatiebericht SUA IB 2017/60 Duur en zwaarte inreisverbod
- IRM-beschrijving werkwijze, 18-04-2019
- Kwartaalrapportages Kwaliteit AB 2018 en RVN 2018
- Maandrapportage IND, februari 2019
- Mandaatbesluit IND (met bijlagen) versies 2014 t/m 2019
- Meldingen onjuiste identiteit, 16-04-2019
- Onderzoek Bezwaarzaken ⇔ IA, versie 1.0, 01-05-2019
- Onderzoek Intrekkingen op grond van openbare orde (met bijlage), versie 1.0, 01-05-2019
- Onderzoek intrekkingen op grond van wijziging in identiteit/nationaliteit (met bijlage), versie 1.0, 01-05-2019
- Opleidingsduur van de verschillende werksoorten in maanden
- Organisatie- en formatierapport versie 1.0 d.d. 24-06-2014
- OR-stukken over het verlenen van bijstand aan directie A & B, 2014, 2016
- Overzicht Team IRM over niet-intrekkingen 2016-2019
- Presentatie Fraude- en handhavingssignalen
- Procesbeschrijving Eerste beoordeling Herbeoordelingen Asiel
- Productieplanning A & B 2019
- Productieplanning RVN 2019
- Rapport Audit Meten en sturen kwaliteit beslissingen, 2015
- Rapport opbouw IND legeskostprijzen 2018, maart 2019
- Schets van de werkwijze bij het intrekken van asielvergunningen op grond van de openbare orde, Cluster Openbare Orde, Team Herbeoordelingen IND Zwolle
- Systeembeschrijving INDIGO A en B en RVN
- Tekenbevoegdheid en taakvolwassenheid bij A&B, 03-10-2018
- Toelichting werkproces ‘filtering’ JUDOKA 03-04-2019
- Toelichting t.b.v. gesprek Cie de Leeuw over mandatering
- Uitkomsten tijdschrijven NT openbare orde
- Verzendwijzer Beslisdirecties RVN en A&B per 11/02/2019
- Voortgangsrapport JUDOKA, 21-12-2016
- Vragenlijst AB Bescherming 2018-4
- Vragenlijst Kwaliteitsmeting datakwaliteit JZ 2019-1
- Werkinstructie 2013/5 Intrekken van de verblijfsvergunningasiel bepaalde en onbepaalde tijd
- Werkinstructie WI 2016/10 Horen in bezwaar
- Werkinstructie WI 2017/1 (DV) Melden en afhandelen fraude- en handhavingssignalen in Indigo
- Werkinstructie WI 2018/4 Het recht van de Europese Unie
- Werkinstructie WI 2018/11 Richtlijnen voor de toepassing van artikel 8 EVRM
- Werkinstructie WI 2018/16 Artikel 64 vw
- Werkinstructie WI 2018/17 Uniform opvoeren van een intrekkingsprocedure
- Werkinstructie WI 2018/21 De toepassing van de glijdende schaal
- Werkinstructie WI 2019/2 Openbare Orde in relatie tot het Unierechtelijk openbare orde criterium
- Werkinstructie WOTS-verzoeken derdelanders
- Werkinstructie JUDOKA2 Ondersteunende taken
- Werkinstructie JUDOKA Verwerken ’42’ of ‘71’ bericht, 14-05-2018
- Werkinstructie (concept) Last Minute Asiel (LMA), 2019
- Werkwijze bij onjuiste identiteitsgegevens
- Werkvoorraad en werkwijze JUDOKA

Naast de bovengenoemde IND-documenten heeft de Commissie tevens gebruik gemaakt van:

- Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), geldend van 02-04-2019 t/m heden
- ARAR (Algemeen Rijksambtenarenreglement), versie 2019
- Brief Staatssecretaris J en V aan de Tweede Kamer 18-12-2018 : Antwoorden Kamervragen over het bericht dat de IND de eigen regels overtreedt bij het beoordelen van verblijfsvergunningen
- Ernst & Young, Eindrapportage Onderzoek Directie Dienstverlenen Immigratie- en Naturalisatiedienst, 2017
- PWC: Rapportage Immigratie- en Naturalisatiedienst Analyse naar kwetsbaarheden van het beslisproces (inclusief leges-inningsproces), 2018
- Schlössels & Zijlstra, Bestuursrecht in de sociale rechtstaat. Band 1. (HSB) 2017
- Uitspraken Rechtspraak:
    - HR 8 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD9084
    - HR 12 augustus 2005, ECLI:NL:HR:2005
    - ABRvS 22 maart 2006 Uitspraak 200504508/1
    - ABRvS 24 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI4002,
    - ABRvS 3 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:1953
    - ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3362
    - Hof Arnhem-Leeuwarden 4 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10442
    - Rechtbank Leeuwarden 21 januari 2010, ECLI:NL:RBLEE:2010:BL6154.
- Vreemdelingbesluit 2000
- Vreemdelingencirculaire 2000
- Vreemdelingenwet 2000
- Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 16^{e} dr. Deventer 2014