

Vergaderjaar 2017–2018

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2414

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2018

Tijdens de begrotingsbehandeling van Justitie en Veiligheid is de motie van het lid Groothuizen c.s.¹ aangenomen waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of de beoordeling van de geloofwaardigheid van lhbti-asielzoekers en bekeerlingen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verder kan worden verbeterd.

Al kort na mijn aantreden werd mij duidelijk dat dit een belangrijk en op onderdelen complex vraagstuk is, dat niet enkel de terechte aandacht heeft van uw Kamer en partijen in het maatschappelijk middenveld, maar ook van de uitvoerende diensten in de migratieketen. Het belang van het onderwerp is voor mij gelegen in de waarde die ik hecht aan de goede bescherming van personen die worden vervolgd op gronden die onlosmakelijk verbonden zijn met hun persoon, of dit nu etniciteit, religie, politieke overtuiging of seksuele gerichtheid is. Tegelijk kan het draagvlak voor asielbescherming alleen behouden blijven als die asielbescherming enkel wordt geboden aan hen die die bescherming echt nodig hebben en als misbruik van de asielprocedure wordt voorkomen. Een goede beoordeling door de IND is daarom essentieel. En juist bij bekering en seksuele gerichtheid is die beoordeling extra complex omdat het innerlijke aspecten betreft die vaak niet op basis van externe kenmerken of handelingen vastgesteld kunnen worden.

In het kader van het onderzoek naar mogelijke verbeteringen zijn de afgelopen periode diverse acties ondernomen. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende belangenorganisaties. Tevens zijn expertsessies gehouden met hoor- en beslismedewerkers van de IND. Voorts zijn, via questionnaires aan de Intergovernmental Consultations on migration, asylum and refugees (IGC) en het Europees Migratienetwerk (EMN), diverse landen bevraagd over de manier waarop zij de geloofwaardigheidsbeoordeling in zaken van lhbti's en bekeerlingen uitvoeren. Aan

¹ Kamerstuk 34 775 VI, nr. 67; Handelingen II 2017/18, nr. 30, item 11

het WODC is gevraagd een onderzoek te verrichten. De resultaten van het WODC onderzoek worden in het najaar verwacht.

De gesprekken met belangenorganisaties en de expertsessies met IND medewerkers hebben ertoe geleid dat de IND wijzigingen zal aanbrengen in de manier waarop de geloofwaardigheidsbeoordeling van lhbt'i's en bekeerlingen plaatsvindt.

Alvorens nader in te gaan op deze aanpassingen hecht ik eraan te verwijzen naar de verbeteringen die op andere aspecten dan de geloofwaardigheidsbeoordeling gedurende de afgelopen jaren al zijn doorgevoerd bij de beoordeling van asielverzoeken van lhbt'i's en bekeerlingen: ten eerste wordt het discretiebeginsel niet meer toegepast. Dit betekent dat de IND niet mag verwachten dat de asielzoeker, ter vermijding van het risico van vervolging, in zijn land van herkomst zijn seksuele of religieuze identiteit geheim houdt of zich bij de invulling daarvan terughoudend opstelt.^{2 3} Voorts wordt, indien bij een tweede of volgende asielaanvraag een lhbt'i-gerichtheid of een bekering voor het eerst naar voren wordt gebracht, de aanvraag niet op grond van artikel 4:6 Algemeen wet bestuursrecht afgedaan als herhaalde aanvraag⁴ maar vindt een inhoudelijke beoordeling plaats.

Uit de internationale vergelijking met andere westerse landen blijkt dat het toetsingskader en de uitvoeringspraktijk in Nederland grotendeels overeenkomen met de werkwijze in andere landen en dat de onderzochte landen dezelfde uitdagingen ervaren bij de beoordeling van de geloofwaardigheid in asielzaken van lhbt'i's en bekeerlingen.

Wijzigingen geloofwaardigheidsbeoordeling lhbt'i's en bekeerlingen

In de beoordeling van de geloofwaardigheid van lhbt'i's en bekeerlingen zullen naar aanleiding van de gesprekken met belangenorganisaties en de expertsessies de volgende wijzigingen worden aangebracht.

Aanpassen werkinstructies lhbt'i's en bekeerlingen: persoonlijk verhaal en ervaringen leidend.

Werkinstructie lhbt'i's

Belangenorganisaties uitten met name kritiek op de nadruk die de IND bij de beoordeling legt op het bewustwordingsproces en de zelfacceptatie van de gestelde lhbt'i. Dit zou ertoe leiden dat de IND teveel uitgaat van «westerse» begrippen en van het uitgangspunt dat iedere lhbt'i een goed en psychologisch onderbouwd verhaal kan vertellen.

Deze kritiek begrijp ik en om die reden zal bij de instructie aan de hoor- en beslismedewerkers de nadruk niet meer liggen op het bewustwordingsproces en de wijze van zelfacceptatie. In de werkinstructie is voorts meer tekst opgenomen over het stellen van open vragen en het stellen van vragen over persoonlijke ervaringen en betekenisgeving. Het gaat er daarbij om dat de asielzoeker zoveel mogelijk een authentiek verhaal vertelt. Op deze manier zal de asielzoeker gestimuleerd worden om zijn eigen verhaal te vertellen en kan ook naar verwachting fraude, gepleegd door het vertellen van een standaard aangeleerd verhaal, worden voorkomen. De vreemdeling moet voorts in staat gesteld worden om op

² Arrest van het Europese Hof van Justitie d.d. 7 november 2013

³ Arrest van het Europese Hof van Justitie d.d. 5 september 2012

⁴ Voor lhbt'i's en bekeerlingen is dit op 1 oktober 2016 in de Vreemdelingencirculaire vastgelegd. Voor homoseksuelen (term toen nog in gebruik) gold dit al sinds 1 april 2013.

zijn eigen niveau uitleg te geven. Daarbij wordt ook nu al rekening gehouden met het referentiekader (opleidingsniveau, cultuur, levensfase etc.) van de asielzoeker. Dit is namelijk een algemeen uitgangspunt bij het behandelen en beoordelen van asielaanvragen. Desondanks zal hieraan in de werkinstructie ook extra aandacht worden besteed. Alle thema's uit de werkinstructie zullen door de IND in onderlinge samenhang worden betrokken, zonder dat onevenredig gewicht wordt gehecht aan één aspect van het verhaal van de vreemdeling.

Door belangenorganisaties wordt ervoor gepleit om bij het besluit over een asielverzoek van een vreemdeling die stelt dat hij lhbti is, de zogenoemde «zelfidentificatie» toe te passen: als een asielzoeker stelt dat hij lhbti is moet dit voor waar worden aangenomen. Hieromtrent heeft het Europese Hof van Justitie geconcludeerd dat een enkele verklaring van een vreemdeling dat hij lhbti is, niet voldoende is. Deze uitspraak wordt ook in het Nederlandse beleid gevolgd.

Werkinstructie bekeerlingen

Tot op heden maakte de IND bij de beoordeling van bekeringsaanvragen gebruik van een intern informatiebericht. Dit interne informatiebericht wordt nu omgezet naar een openbare werkinstructie. Daarmee wordt voor iedereen zichtbaar hoe de IND bekeringsaanvragen beoordeelt. In de werkinstructie wordt tevens meer inzicht en achtergrondinformatie gegeven aan de IND medewerkers over wat een bekering is en hoe deze tot stand kan komen via actieve en passieve bekeringsvormen. Daarbij is ook input die kerkelijke organisaties en belangenorganisaties hebben gegeven meegenomen. Verder is in de werkinstructie aandacht gevraagd voor het stellen van open vragen en het stellen van vragen over de persoonlijke ervaringen van de asielzoeker. Het gaat ook hier met name om het authentieke verhaal van de asielzoeker.

Ten aanzien van de drie pijlers in de bekeringstoets (motieven en proces, kennis en activiteiten) wordt gekeken naar wat van een vreemdeling in het kader van de drie pijlers kan en mag worden verwacht. De drie pijlers zullen vervolgens in onderlinge samenhang worden betrokken bij de beoordeling.

Trainingen voor IND-medewerkers t.b.v. beoordeling lhbti's en bekeerlingen

De IND zal, aanvullend op het bestaande trainingsprogramma, extra investeren in opleiding en training voor medewerkers. Uit de expertsessies met medewerkers en de gesprekken met belangenorganisaties bleek dat er behoefte is aan meer kennis en inzicht om nog beter in staat te zijn om de beoordeling te kunnen doen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan workshops waarbij aandacht wordt besteed aan de hoormethodiek en meer in het algemeen aan knelpunten die medewerkers ervaren. Ten aanzien van het onderwerp gender, waaronder lhbti's, zal de IND voorts de training van EASO vaker aanbieden. De IND is inmiddels op zoek naar nieuwe trainers, zodat de IND hiermee snel aan de slag kan gaan. Ook zal er specifiek aandacht zijn voor het vergroten van de kennis en het begrip van medewerkers ten behoeve van de beoordeling in bekeringszaken, bijvoorbeeld door het aanbieden van workshops. Dit onderwerp zal ook aan de orde komen in gesprekken met belangenorganisaties voor bekeerlingen en lhbti's.

Verklaringen van derden in zaken van lhbti's en bekeerlingen

Een wens van belangenorganisaties is om meer gewicht toe te kennen aan verklaringen van derden. De IND ontvangt ook nu al regelmatig

brieven en verklaringen van derden, zoals partners, getuigen, experts en belangenorganisaties. De IND weegt deze nu al zorgvuldig mee in de beoordeling van het asielverzoek. Omdat echter voor derden niet altijd duidelijk is op welke wijze deze inbreng is meegewogen, neemt de IND in de werkinstructies lhbt'i's en bekeerlingen op dat in het asielbesluit moet worden gemotiveerd hoe rekening is gehouden met ingebrachte verklaringen van derden, of waarom deze wel of niet tot een ander oordeel omtrent de geloofwaardigheid hebben geleid. Op deze wijze wordt inzichtelijk welk gewicht er aan verklaringen van derden is toegekend. Bij een verklaring van een derde is het, om eventueel tot een ander oordeel te komen over de geloofwaardigheid, van belang dat nieuwe feitelijke informatie wordt toegevoegd aan het dossier. Dit kan feitelijke informatie betreffen in aanvulling op het IND dossier of feitelijke informatie die al eerder door de vreemdeling verstrekte informatie bevestigt. Het is daarbij ook wenselijk om de informatie vroeg in het asielproces aan te leveren. Ook ketenpartners (bijvoorbeeld COA en IND) kunnen onderling feitelijke informatie uitwisselen.

Verklaringen van derden worden beoordeeld als verklaringen op basis van eigen waarneming en niet als deskundigenbericht. Een bestuursorgaan kan een onpartijdige deskundige inschakelen als het zelf niet de deskundigheid in huis heeft om een oordeel te geven. Of een organisatie als deskundige kan worden aangemerkt hangt af van de expertise en de wijze van onderzoek. Voorbeelden van deskundigenberichten zijn ambtsberichten van Buitenlandse Zaken en de adviezen van Bureau Medische advisering (BMA). De IND medewerkers zijn getraind in het beoordelen van de geloofwaardigheid. Dit is de kern van hun dagelijks werk. De IND neemt daarbij een beslissing op basis van het integrale dossier. De wijze van beoordeling en de kaders waar binnen deze toets plaatsvindt, zijn in lijn met internationale normen. Voorts heeft het Europese Hof van Justitie (ten aanzien van lhbt'i's) geoordeeld dat, ook als deskundigen worden geraadpleegd, de eindbeslissing bij de verantwoordelijke autoriteit blijft⁵. Het Hof oordeelde dat de beslissingsautoriteit (in Nederland de IND) haar besluit niet uitsluitend mag baseren op de conclusies van een deskundigenverslag/commissie en daar ook niet aan gebonden is. Gelet op het bovenstaande zie ik geen noodzaak om een deskundigenbericht in te roepen ten behoeve van de geloofwaardigheidsbeoordeling van lhbt'i's of bekeerlingen. Wel hecht ik belang aan de verklaringen van derden, met name waar het, zoals hierboven beschreven, nieuwe feitelijke informatie betreft, in aanvulling op het IND dossier, of feitelijke informatie die eerder door de vreemdeling verstrekte informatie bevestigt.

In de Vreemdelingencirculaire zal voor de volledigheid worden toegevoegd dat, hoewel seksueel getint beeldmateriaal (foto's, video's) door de IND niet mag worden gebruikt als bewijs, ander beeldmateriaal wel kan worden betrokken bij de beoordeling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan foto's uit het dagelijks leven van de vreemdeling.

Vier ogen beginsel in lhbt'i en bekeringszaken

Het vier ogen beginsel betekent in dit kader dat een voorgenomen besluit standaard wordt voorgelegd aan een collega voor intervisie, zowel bij een voornemen tot afwijzing als bij een voornemen tot inwilliging van het asielverzoek. In zaken waarin sprake is van asielverzoeken van lhbt'i's of bekeerlingen wordt ook nu al in de praktijk door de IND een werkwijze gehanteerd waarbij een IND-medewerker bij twijfel over het geloofwaardigheidsoordeel overleg heeft met een collega. Het standaard invoeren van het vier ogen beginsel, ook in de zaken waarover geen twijfel bestaat,

⁵ Arrest van het Europese Hof van Justitie d.d. 25-01-2018

zou daarmee overbodig zijn. Hierbij geldt tevens dat het standaard procedureel invoeren van het vier ogen beginsel logistiek ingewikkeld is omdat asielmotieven voorafgaand aan de asielprocedure nog niet duidelijk zijn. Er zouden dan standaard voor alle zaken extra medewerkers beschikbaar moeten zijn, terwijl dit niet in alle gevallen noodzakelijk is.

Inhoudelijke ondersteuning en specialisatie(coördinatoren of specialisten)

Op dit moment zijn er voor bekeringszaken coördinatoren op alle aanmeldcentra. Zij verstrekken nadere informatie bij vragen van hoor- en beslismedewerkers en delen kennis over bekeringszaken. Voor lhbti-zaken is er op dit moment geen landelijk netwerk van coördinatoren. Dit netwerk zal worden ingesteld.

Daarnaast wordt binnen het aanmeldcentrum in Den Bosch sinds begin 2018 gewerkt met een pilot waarin een groep medewerkers die meer dan gemiddeld expertise heeft opgebouwd in lhbti- of bekeringszaken ingezet wordt bij asielverzoeken waarbij op voorhand duidelijk is dat het om een lhbti- of bekeringszaak gaat. Het betreft dan herhaalde aanvragen. Deze medewerkers zijn formeel geen specialisten omdat zij ook andere zaken behandelen en omdat lhbti- en bekeringszaken ook aan andere medewerkers worden toebedeeld. De medewerkers hebben wel een rol in het signaleren van knelpunten en het verspreiden van kennis en best practices. Deze manier van werken zal bij gebleken succes ook op andere aanmeldcentra gehanteerd worden.

Aan bovenstaande maatregelen geef ik de voorkeur boven het in alle gevallen laten behandelen van lhbti- en bekeringszaken door specialisten. De IND-medewerkers zijn opgeleid om een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling te doen. Bij een dergelijke beoordeling van de geloofwaardigheid van een asielaanvraag maakt het asielmotief niet uit. Voorts is de geloofsovertuiging of de seksuele gerichtheid niet altijd het enige asielmotief dat moet worden beoordeeld binnen een aanvraag. Ook zou het inzetten van specialisten leiden tot logistieke problemen en zou deze werkwijze extra kosten meebrengen.

Inzet van tolken

Belangenorganisaties pleiten voor de mogelijkheid om een Nederlandse tolk in te schakelen in plaats van een tolk uit het land of de regio van herkomst. Ik wil benadrukken dat er voldoende waarborgen voor een juiste werkwijze van tolken verwerkt zijn in de procedure. Zo dienen tolken zich te houden aan de gedragscode tolken waarin neutraliteit en objectiviteit expliciet worden genoemd. Ook wordt een open en respectvolle houding en een genuanceerde woordkeuze voorgeschreven. Mocht er aanleiding toe zijn, is er te allen tijde de mogelijkheid om een (bejegening)klacht in te dienen. Een klacht kan in het ergste geval leiden tot uitschrijving van registertolken. Ook zijn er in de asielprocedure mogelijkheden om correcties en aanvullingen in te dienen op (het rapport van) het gehoor. Daarnaast zou het in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn om altijd een Nederlandse tolk in te schakelen. Tolken zijn immers doorgaans afkomstig uit het land van herkomst.

Aanpassen asielprocedure/herontwerp asielproces

Met hetgeen hiervoor is besproken zal duidelijk zijn dat het op goede wijze horen van personen die hun seksuele gerichtheid of bekering aanvoeren als asielgrond veel van medewerkers vraagt. Regelmatig leidt dit tot gehoren die beduidend langer dan gemiddeld duren, dan wel de noodzaak om een extra gehoor in te plannen. De huidige inrichting van het asielproces vormt op dat punt een extra knelpunt. De Algemene Asiel

procedure (AA) van 8 dagen is zeer strak ingeregeld en biedt maar beperkte flexibiliteit om bijvoorbeeld een gehoor dat nog niet is afgerond de volgende dag te vervolgen.

Dit betekent dan dat de asielzoeker wordt doorgezonden naar de verlengde asielprocedure hetgeen vaak een verlenging van de doorlooptijd betekent van meerdere weken oplopend tot meerdere maanden in geval van beroep. Dit knelpunt in de huidige asielprocedure beperkt zich overigens niet enkel tot zaken waarin seksuele gerichtheid of bekering als asielmotief wordt aangevoerd en kan ook bij andere asielaanvragen spelen.

In mijn brief aan uw Kamer over Flexibilisering Asielketen wordt u geïnformeerd over mijn plannen om de huidige asielprocedure en de daarop gebaseerde ketenbrede werkprocessen te herzien. Bij die herziening zal ik onderhavig punt ook meenemen. Op dit specifieke punt streef ik naar een asielproces waar voldoende ruimte bestaat om, in zaken waarin wat extra tijd nodig is om de asielzoeker goed te horen, dit mogelijk is binnen de Algemene Asielprocedure. Ik wil dit zorgvuldig en in samenhang met een meer omvattend herontwerp van het asielproces onderzoeken. Om die reden heb ik verzocht dit vraagstuk mee te nemen in het programma Flexibilisering Asielketen.

In de tussentijd zal de IND binnen de bestaande wettelijke kaders zoeken naar een optimale werkwijze door het starten van een pilot waarin maximaal rekening wordt gehouden met de belangen van en waarborgen voor de asielzoeker enerzijds en het belang om fraude en misbruik tegen te gaan anderzijds.

Handhaving na vergunningverlening

Het komt voor dat gefraudeerd wordt in of misbruik gemaakt wordt van de asielprocedure. Zo kan lhbtï zijn of bekeerd zijn worden voorgewend met het doel een verblijfsvergunning te verkrijgen. Dergelijk misbruik is niet acceptabel en daarom is niet alleen een zorgvuldige beoordeling aan de voorkant noodzakelijk, maar is tevens goede, consequente handhaving onontbeerlijk. Er zal, evenals bij andere categorieën vreemdelingen, door de IND nader onderzoek gedaan worden als uit signalen blijkt dat er contra-indicaties zijn voor de oorspronkelijke asielgrond. Daarnaast kan de IND – bijvoorbeeld bij een verlengingsaanvraag – besluiten om nader onderzoek te doen om te bezien of de vreemdeling nog aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning voldoet, als daar op dat moment aanleiding voor is. Als uit deze signalen en dit nieuwe onderzoek blijkt dat de oorspronkelijke inwilliging op onjuiste informatie is gebaseerd of dat die informatie eerder juist was maar niet meer van toepassing, zal de IND een intrekingsprocedure starten.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers