



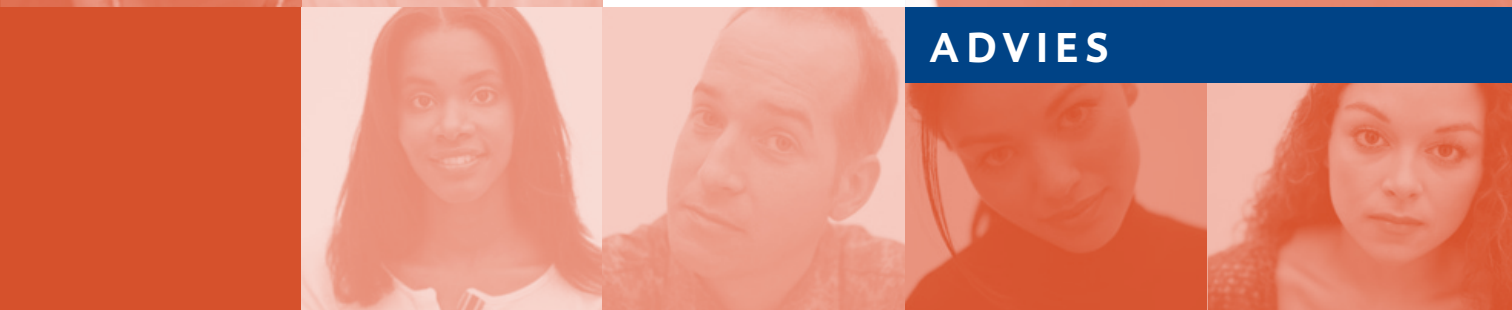
De geloofwaardigheid gewogen

EEN ADVIES OVER HET ONDERZOEKEN, INTEGRAAL BEOORDELEN
EN TOETSEN VAN VERKLARINGEN IN DE ASIELPROCEDURE



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

ADVIES



De geloofwaardigheid gewogen

EEN ADVIES OVER HET ONDERZOEKEN, INTEGRAAL BEOORDELEN
EN TOETSEN VAN VERKLARINGEN IN DE ASIELPROCEDURE

Assessing credibility:
an advisory report on the examination, integrated assessment and
review of asylum seekers' accounts in support of their applications
Summary on page 73

DEN HAAG, MEI 2016

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies 'De geloofwaardigheid gewogen', uitgebracht aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2016

Advieskenmerk: 44•2016, mei 2016
ISBN: 978-90-8521-071-9

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP's-Gravenhage
E-mail: acvz@acvz.org
Website: www.acvz.org
Tel: 070 370 4300



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan **Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**
De heer mr. dr. K.H.D.M Dijkhoff
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

contactpersoon **mr. H. Verbaten**
doorkiesnummer **06 46999891**
datum **3 mei 2016**
ons kenmerk **ACVZ/ADV/2016/008**
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp **Aanbieding advies 'De geloofwaardigheid gewogen'.**

Geachte heer Dijkhoff,

Bij brief van 9 december 2015 (kenmerk 708863) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht u te adviseren over het onderwerp 'Beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas'.¹

Met de aanbieding van dit advies voldoet de commissie aan dit verzoek. Het onderzoek ten behoeve van dit advies is verricht met het oog op twee recente wijzigingen in de wet- en regelgeving. Allereerst de introductie van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling op 1 januari 2015 en ten tweede de implementatie van de herziene Procedurerichtlijn per 20 juli 2015.

In dit advies worden de relevante juridische normen beschreven en belicht de adviescommissie de implicaties van de recente aanpassingen voor de praktijk. De ACVZ heeft zich daarbij terdege gerealiseerd dat haar onderzoek is uitgevoerd terwijl het proces van aanpassing aan de nieuwe normen nog in volle gang is. Vanuit dat perspectief moet het advies dan ook worden gezien.

De ACVZ concludeert in haar advies dat de IND er in is geslaagd de geloofwaardigheidsbeoordeling te verbeteren. Er zijn goede stappen vooruit gezet ten opzichte van de situatie vóór 2015.

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies

¹ Dit adviesonderwerp is in januari 2015 in het werkprogramma opgenomen. (Uw brief met kenmerk 606667)



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Zo weet de IND bijvoorbeeld, meer dan voorheen, naast de negatieve elementen in het relaas ook de positieve elementen in de motivering van het besluit te benoemen. De ACVZ constateert dat er echter ook nog andere factoren zijn dan de motivering van het besluit die de kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordeling kunnen beïnvloeden. De ACVZ bepleit daarom onder meer om de informatieverzameling en de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas nog verder te verbeteren. Ook wordt opgeroepen om te investeren in permanente (bij)scholing en professionalisering van het tijdelijke en vaste personeel van de IND.

Uiteraard is de adviescommissie desgevraagd bereid een nadere toelichting op het advies te geven.

Hoogachtend,

mr. Koos Richelle
voorzitter

mr. Wolf Mannens
secretaris

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	3
HOOFDSTUK 1	
Inleiding	
1.1 Inleiding	7
1.2 Achtergrond van en aanleiding voor het advies	8
1.3 Adviesvraag, uitwerking en afbakening	8
1.4 Methode van onderzoek, leeswijzer en samenstelling subcommissie	10
HOOFDSTUK II	
Juridisch kader	
2.1 Inleiding	11
2.2 EU-rechtelijk kader	11
2.2.1 De Definitierichtlijn	11
2.2.2 De Procedurerichtlijn	14
2.3 Het Handvest en de rechtspraak van het HvJ EU	16
2.4 Rechtspraak EHRM	18
2.5 Nationaal kader	20
2.6 Beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas	21
2.7 De beslispraktijk vóór en na 1 januari 2015	26
2.8 Conclusie	31
HOOFDSTUK 3	
Analyse en bevindingen	
3.1 Inleiding	33
3.2 De informatieverzameling	35
3.2.1 Registratie	36
3.2.2 Aanmeldgehoor	37
3.2.3 Rust- en voorbereidingstermijn	39
3.2.4 Eerste gehoor	41
3.2.5 Nader gehoor	41
3.2.6 Correcties en aanvullingen	44
3.3 De besluitvorming	44
3.3.1 Voornemen tot afwijzing van de asielaanvraag	44
3.3.2 Zienswijze	49
3.3.3 Besluit	50
3.4 Het onderzoek door de rechter	52
3.5 Opleiding van de medewerker	55
HOOFDSTUK 4	
Conclusies en aanbevelingen	
4.1 Inleiding	59
4.2 Conclusies	59
4.3 Aanbevelingen	61
Literatuurlijst	63

Bijlage 1 Adviesaanvraag	65
Bijlage 2 Beschrijving asielprocedure	67
Bijlage 3 Overzicht beleidsadviezen 2011-2015	72
English Summary	73
Samenstelling ACVZ	77

Samenvatting

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (staatssecretaris) heeft aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd om te adviseren hoe de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas in de praktijk verbeterd kan worden. De hoofdvraag van het advies is:

Aan welke voorwaarden moet de bestuurlijke geloofwaardigheidsbeoordeling van niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen van de asielzoeker voldoen en welke praktische handvatten kunnen daarvoor worden gegeven?

In dit advies is onderzocht hoe de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de geloofwaardigheidsbeoordeling, namens de staatssecretaris, op basis van de wet- en regelgeving moet verrichten en hoe de IND dat in de praktijk doet. Ook de rol van andere partijen, zoals de Vreemdelingenpolitie en de Koninklijke Marechaussee (KMar), Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) en de rechtshulp, wordt belicht. Deze partijen hebben invloed op de kwaliteit van de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. In het advies is op een veelheid van factoren ingegaan, zoals de geldende Europese en nationale normen bij de toepassing van de beoordeling, de inhoud van de ‘integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’, de rechterlijke toets van het besluit en de opleiding van asielmedewerkers.

Het proces en de belangrijkste bevindingen

Sinds 1 januari 2015 wordt de geloofwaardigheid van het asielrelaas anders getoetst dan voorheen. Deze nieuwe manier van toetsen wordt de ‘integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’ genoemd. Hierin worden alle elementen die in het nadeel van de geloofwaardigheid werken integraal afgewogen tegen hetgeen in het voordeel van de geloofwaardigheid spreekt. Dit leidt volgens de staatssecretaris tot een meer afgewogen en inzichtelijke motivering van het besluit. Voor 1 januari 2015 gold het leerstuk van de positieve overtuigingskracht dat tot gevolg had dat in het onderzoek naar en de beoordeling van de geloofwaardigheid de nadruk kwam te liggen op negatieve elementen. Indien sprake was van bepaalde omstandigheden rustte er een ‘zwaardere bewijslast’ op de asielzoeker om het relaas alsnog geloofwaardig te maken.

De ACVZ heeft over de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling in september 2015 drie expertmeetings georganiseerd met achtereenvolgens de rechtshulp, de rechterlijke macht en de IND. Hieruit is naar voren gekomen dat alle betrokkenen in beginsel positief zijn over de introductie van deze nieuwe manier van toetsen. De vertegenwoordigers van de rechtshulp, de rechterlijke macht en de IND zien de nieuwe werkwijze als een verbetering ten opzichte van de situatie van vóór 1 januari 2015. Zowel de rechtshulp als de rechterlijke macht en de IND zijn van oordeel dat de ‘integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’ in de praktijk veelal goed gaat, maar geven ook een aantal mogelijke verbeterpunten.

De ACVZ concludeert dat de IND er in is geslaagd de geloofwaardigheidsbeoordeling te verbeteren. Er zijn goede stappen vooruit gezet ten opzichte van de situatie vóór 2015. Zo weet de IND bijvoorbeeld, meer dan voorheen, naast de negatieve elementen in het relaas ook de positieve elementen in de motivering van het besluit te benoemen. Er zijn echter ook andere factoren dan de motivering van het besluit die de kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordeling kunnen beïnvloeden. Die knelpunten in de asielprocedure en mogelijke verbeterpunten worden hieronder samengevat.

Door summiere registratie van de asielzoeker in de aanmeldfase van de asielprocedure ontstaan knelpunten bij de beoordeling van de verklaringen van de asielzoeker die niet met bewijsmateriaal zijn gestaafd. Het is niet effectief dat de Vreemdelingenpolitie, de KMar en de IND in de aanmeldfase na elkaar dezelfde werkzaamheden verrichten.

De inrichting van het aanmeldgehoor en het eerste gehoor roept bij de ACVZ vragen op. Het aanmeldgehoor dient consequent en binnen de daarvoor gestelde doelen te worden uitgevoerd, zoals het geval was vóór 2014. Indien identiteitsdocumenten ontbreken moet de IND de asielzoeker in het aanmeldgehoor hierop wijzen en hem de gelegenheid geven om de identiteit, nationaliteit en herkomst alsnog met documenten of op andere wijze in het eerste gehoor aan te tonen. Het verslag van het aanmeldgehoor moet de IND-medewerker in alle gevallen - vóór het eerste gehoor - beschikbaar stellen voor de rechtshulp, zodat dit door de advocaat en asielzoeker samen kan worden doorgenomen en eventuele correcties en aanvullingen kunnen worden ingebracht.

Volgens de ACVZ vormt goede voorlichting het fundament voor de rest van de procedure. In de aanmeldfase zijn er mogelijkheden voor betere voorlichting over wat van asielzoekers wordt verwacht, welke informatie wordt verzameld en met welk doel de informatie wordt gebruikt. In de voorlichting dient expliciet aangegeven te worden dat de informatie voor de (geloofwaardigheids)beoordeling in de asielprocedure zal worden gebruikt.

De ACVZ acht het van belang dat de asielzoeker niet pas in het voornemen geconfronteerd wordt met tegenstrijdigheden tussen verklaringen in het eerste en nader gehoor. De confrontatie van de asielzoeker met zulke tegenstrijdigheden dient in het nader gehoor of in een aanvullend gehoor plaats te vinden. Bij twijfel moet de IND-medewerker in het nader gehoor of een aanvullend gehoor doorvragen om een volledig beeld van het asielrelaas te krijgen.

Het is van belang dat de IND-medewerker een open houding heeft. De onvermijdelijke subjectiviteit bij de beoordeling van de geloofwaardigheid dient zoveel mogelijk beperkt te worden. De IND dient naar de mening van de ACVZ (minimaal) twee onafhankelijk van elkaar opererende hoor- en beslismedewerkers in te zetten. De IND moet in het algemeen het vier-ogen-principe hanteren.

Mede in het licht van de samenwerkingsplicht in artikel 4 van de Definitierichtlijn, moet de IND-medewerker een grote bereidheid hebben om serieus op correcties en aanvullingen en de zienswijze in te gaan. De IND-medewerker dient gemotiveerd in te gaan op de argumenten van de rechtshulp in de zienswijze en dient niet teveel nadruk te leggen op bijzonderheden of details in de geloofwaardigheidsbeoordeling van het relaas. De rechter heeft met de mogelijkheid tot een ‘volledig en *ex nunc*’ onderzoek hier een belangrijke toetsende en zo nodig corrigerende taak gekregen.

De ACVZ concludeert dat de IND bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas de nadruk moet leggen op de kern van het relaas en niet op de perifere aspecten. Toevoegingen in een later stadium van de procedure op het relaas, voor zover zij zien op de kern van het relaas, moeten serieus worden onderzocht en mogen niet bij voorbaat worden verworpen. De asielzoeker moet wel een aanvaardbare verklaring geven voor eventuele discrepanties. Er mag volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geen te strikte bewijsstandaard worden aangelegd.

De verklaringen die niet met bewijsmateriaal onderbouwd zijn moeten samenhangend en aannemelijk zijn (interne geloofwaardigheidsindicatoren) en niet in strijd zijn met externe bronnen die relevant zijn voor het asielverzoek (externe geloofwaardigheidsindicatoren). De ACVZ onderschrijft de toepassing van zowel de interne als externe geloofwaardigheidsindicatoren en roept op om inzichten vanuit de rechtssociologie en -psychologie, in de praktijk te betrekken bij met name het beoordelen van de consistentie van verklaringen.

De ACVZ stelt voor om de informatieverzameling over de persoon van de asielzoeker en zijn asielmotieven en de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de IND te verbeteren. De ACVZ roept op om te investeren in permanente (bij)scholing en professionalisering van het personeel van de IND, ook van het tijdelijke personeel. Bij een professioneel beoordelingsproces hoort ook intercollegiale toetsing en monitoring door leidinggevenden. Het is van belang te investeren in intervisie om door middel van bewustwording het risico op een onbewuste subjectieve geloofwaardigheidsbeoordeling tegen te gaan.

HOOFDSTUK I INLEIDING

1.1 Inleiding

In de asielprocedure beoordelen medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (staatssecretaris) het relaas van asielzoekers. Dit relaas vormt een belangrijke bron van informatie, omdat objectief bewijsmateriaal in asielprocedures vaak ontbreekt. Om het relaas op schrift te stellen is er interactie nodig tussen de asielzoeker, de tolk en de medewerker van de IND. In die interactie kan van alles mis gaan, zowel aan de zijde van de asielzoeker, als bij de tolk en de medewerker van de IND. Omdat het verslag van het asielgehoor in het verdere verloop van de procedure een belangrijke rol inneemt, is de kwaliteit van het verslag van wezenlijk belang voor een goede beoordeling van het relaas. De medewerker van de IND is getraind om op basis van de wet en het beleid het relaas van de asielzoeker te onderzoeken en te beoordelen. Hij betreft hierbij de beschikbare documenten, eventueel ander bewijs dat door de asielzoeker is overgelegd en ambtshalve beschikbare informatie.¹ De vraag die in de beoordeling van het asielrelaas centraal staat is of in dat verhaal elementen aanwezig zijn die duiden op een noodzaak tot internationaalrechtelijke bescherming.

In internationale regels en richtlijnen is een aantal uitgangspunten voor de beoordeling van het asielrelaas vastgelegd. De United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) benadrukt het belang van individueel, objectief en onpartijdig onderzoek en hanteert daarvoor een definitie van de geloofwaardigheid van een asielverzoek.² De UNHCR stelt: *'Credibility is established where the applicant has presented a claim which is coherent and plausible, not contradicting generally known facts, and therefore is, on balance, capable of being believed. [...]*'³

De UNHCR-richtlijnen zijn niet bindend maar wel gezaghebbend. Het Europese Unierecht (EU-recht) daarentegen is bindend voor de EU-lidstaten. Het uitgangspunt is ook daar dat de beoordeling van een asielverzoek individueel, objectief en onpartijdig wordt verricht.⁴

Asielzoekers onderbouwen hun aanspraak op internationale bescherming zelden volledig met 'bewijsmateriaal'.⁵ Dat kunnen zij om begrijpelijke redenen ook vaak niet. Met deze omstandigheid is rekening gehouden in de regels die op de beoordeling van het relaas van toepassing zijn.

Dit advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft betrekking op de geloofwaardigheidsbeoordeling door het bestuur in de asielpraktijk. Daarbij wordt het begrip geloofwaardigheid betrokken op het gehele asielrelaas, hoewel het in het bijzonder betrekking heeft op de beoordeling van de verklaringen van de asielzoeker die niet met bewijsmateriaal zijn onderbouwd en waarop bij gevolg de normale regels van het bestuursprocesrecht niet toepasbaar zijn.

1 In het vervolg van dit advies wordt verwezen naar 'de asielzoeker' of 'de IND-medewerker' in de mannelijke vorm, waar ook de vrouwelijke asielzoeker of de vrouwelijke IND-medewerker bedoeld wordt.

2 *'Applications must be examined and decisions taken individually, objectively and impartially, but there is no infallible and fully objective means to assess the credibility of the material facts presented by the Applicant. To minimize subjectivity, credibility indicators should be used. No one indicator is a certain determinant of credibility and non-credibility. [Decision-makers] must be aware of the assumptions that underlie each indicator, and understand the factors and circumstances that can render them inapplicable and/or unreliable in an individual case [...]*', zie rapport UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, mei 2013, p. 260, <http://www.unhcr.org/51a8a08a9.html>.

3 Zie UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 December 1998, paragraaf 11.

4 Artikel 10 van de Procedurerichtlijn.

5 In het asielrecht heeft het begrip 'bewijsmateriaal' ruimere betekenis dan in het strafrecht. Het 'bewijsmateriaal' kan ieder middel zijn dat de asielzoeker tot zijn beschikking heeft. De asielzoeker hoeft niet te bewijzen wat hem is overkomen of te wachten staat bij terugkeer naar het land van herkomst, maar moet dit aannemelijk maken.

Ontwikkelingen vanaf medio 2015

Gedurende de onderzoeksperiode heeft het hoge aantal asielzoekers in de tweede helft van 2015 de vreemdelingenketen en alle medewerkers daarbinnen voor de nodige uitdagingen gesteld. De ACVZ gaat er evenwel van uit dat ook in tijden van hoge druk op de asielprocedure adequaat invulling wordt gegeven aan de geloofwaardigheidsbeoordeling van het asielrelaas.

1.2 Achtergrond van en aanleiding voor het advies

Op 20 juli 2015 is de (herziene) Procedurerichtlijn⁶ in de Nederlandse wet- en regelgeving geïmplementeerd. De richtlijn bevat gemeenschappelijke normen waaraan een asielprocedure moet voldoen.

Vooruitlopend op de implementatie van deze richtlijn is de IND met ingang van 1 januari 2015 overgegaan op een nieuwe wijze van motiveren van beslissingen op de asielaanvraag waarbij een ‘integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’ centraal staat.⁷ Het leerstuk van de positieve overtuigingskracht (ook wel POK-toets genoemd)⁸ is hiermee komen te vervallen.⁹ Het doel van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling is meer inzichtelijk te maken welke elementen van belang worden geacht voor het beoordelen van de geloofwaardigheid van het asielrelaas, voor zover dat niet met bewijsmateriaal is onderbouwd. Dit vergemakkelijkt het onderzoek en de beoordeling door de rechtbank. Wanneer de motivering van het besluit voor de rechtbank helder en overtuigend is, zal de behoefte aan een nader onderzoek naar de geloofwaardigheid volgens de staatssecretaris beperkt zijn.¹⁰

Met het oog op deze veranderingen heeft staatssecretaris Teeven bij brief van 19 januari 2015 de ACVZ om advies gevraagd over het onderwerp ‘Beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas’. De adviesvraag is door staatssecretaris Dijkhoff bij brief van 9 december 2015 bevestigd (zie bijlage 1).

1.3 Adviesvraag, uitwerking en afbakening

De staatssecretaris stelt aan de ACVZ een brede vraag naar de beoordeling van de geloofwaardigheid in de asielpraktijk. Voor een zo volledig mogelijke beantwoording van die vraag moet op verschillende factoren worden ingegaan, uiteenlopend van de inhoud van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling tot de opleiding van asielambtenaren en de betekenis van een ‘volledig en *ex nunc*’ onderzoek door de rechter.¹¹

6 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming (PbEU 2013, L 180). Dit is de herziene Procedurerichtlijn die in de plaats is gekomen van richtlijn 2005/85/EG.

7 Om de medewerkers van de IND in aanloop naar de nieuwe intensievere rechterlijke toets alvast te laten wennen aan de nieuwe werkwijze, is het beleid over de beoordeling van de geloofwaardigheid al per 1 januari 2015 aangepast.

8 Zie over de afschaffing van de POK-toets paragraaf 2.7 en ook K. Geertsema, *Van 2010/14 naar 2014/10. De nieuwe werkinstructie over geloofwaardigheid in asielprocedures*, A&MR 2015, nr. 4, p. 164-169.

9 Zie *Kamerstukken II 2014/2015*, 34 088, nr. 3. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Vw 2000 in verband met de implementatie van de herziene Procedure- en Opvangrichtlijn en openbare werkinstructie 2014/10 ‘inhoudelijke beoordeling (asiel)’ van de IND.

10 Zie *Kamerstukken II 2014/15*, 34 088, nr. 3, p. 17 en nader rapport inzake implementatie wijzigingen van de herziene Procedure- en Opvangrichtlijn d.d. 19 november 2014.

11 Artikel 46 van de Procedurerichtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat voor asielzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen een beslissing die op hun asielverzoek is genomen. Een daadwerkelijk rechtsmiddel omvat ingevolge het derde lid van dit artikel een volledig en *ex nunc* onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden door de rechter.

De ACVZ heeft de volgende onderzoeksvraag centraal gesteld:

Aan welke voorwaarden moet de bestuurlijke geloofwaardigheidsbeoordeling van niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen van de asielzoeker voldoen en welke praktische handvatten kunnen daarvoor worden gegeven?

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in de volgende subvragen:

- 1) Op welke gronden moeten niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen van de asielzoeker als geloofwaardig worden beschouwd?
- 2) Aan welke juridische normen moet het onderzoek naar niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen voldoen?
- 3) Hoe kan de beoordeling van de niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen in de praktijk worden vormgegeven?
- 4) Welke vereisten worden gesteld aan de motivering van het geloofwaardigheidsoordeel in het voornemen en het besluit?
- 5) Welke praktische handvatten kunnen worden gegeven om de kenbaarheid en inzichtelijkheid van de geloofwaardigheidsbeoordeling door middel van een integrale weging te vergroten?
- 6) Wat is de betekenis van de in artikel 46 van de Procedurerichtlijn gehanteerde term ‘volledig en *ex nunc* onderzoek’ voor de in het nationale bestuursrecht gebruikelijke wijze van toetsing van besluiten van het bestuur door de bestuursrechter?

Afbakening onderzoek

Dit advies beschrijft in de eerste plaats de juridische context waarin de IND-medewerker zijn werk doet. Bij de beoordeling van het besluitvormingsproces worden daarnaast waar nodig, ook inzichten betrokken vanuit de rechtssociologie en -psychologie. Over de rol die de medewerker vervult in de asielprocedure is veel geschreven.¹² Uit die literatuur komt onder andere naar voren dat hoewel de medewerker het asielrelaas zo objectief mogelijk dient te beoordelen, een bepaalde mate van subjectiviteit, zoals in ieder proces waarin mensen beslissingen nemen, nooit is uit te sluiten.

De doelstelling van dit advies is helderheid te scheppen over het juridische kader en van daaruit enkele praktische handvatten te geven die de medewerkers van de IND in staat stelt om de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling van het asielrelaas te verbeteren. In het onderzoek is niet alleen de rol van de IND belicht, maar ook die van andere betrokken partijen, zoals VluchtelingenWerk Nederland (VWN), de rechtshulp en de rechterlijke macht. De aanbevelingen zijn uitsluitend gericht aan de staatssecretaris. Dit betekent dat sommige delen van het advies eindigen met een conclusie zonder aanbeveling(en), omdat de ACVZ enkel het bestuur adviseert.

12 Zie o.a. P.A. Granhag, L.A. Strömwall en M. Hartwig, *Granting Asylum or not? Migration board personnel's beliefs about deception*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, nr. 31, 2005, p. 29-50. P. Mascini, *De wisselvalligheid van de twijfel: ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaard*, 2006. <http://repub.eur.nl/pub/7224/>. R. Thomas, *Assessing the Credibility of Asylum Claims: EU and UK Approaches Examined*, *European Journal of Migration and Law*, nr. 8, p. 79-96, 2006. Amnesty International and Still Human, *Still Here, A question of credibility: Why so many initial asylum decisions are overturned on appeal in the UK*, d.d. april 2013.

Over bepaalde deelaspecten die raken aan de geloofwaardigheidsbeoordeling, zoals het gebruik van deskundigenberichten en het gebruik van medisch steunbewijs in de asielprocedure, heeft de ACVZ eerder geadviseerd.¹³ Daarom zal in dit advies op deze deelaspecten niet nader worden ingegaan.

De ACVZ heeft in het onderzoek rekening gehouden met de wens van de staatssecretaris dat aanbevelingen niet ten koste gaan van de efficiëntie in de asielprocedure, met name waar het gaat om doorlooptijden, de inrichting van het asielproces, de omvang van het besluit en de kosten.

1.4 Methode van onderzoek, leeswijzer en samenstelling subcommissie

Methode van onderzoek

Om antwoord te vinden op de hoofdvraag van het onderzoek is kwalitatief onderzoek en literatuur- en jurisprudentieonderzoek verricht. De ACVZ heeft drie expertmeetings georganiseerd. Eén voor de rechtshulp op 2 september 2015, één voor de rechterlijke macht op 9 september 2015 en één expertmeeting voor de IND op 16 september 2015. Deze expertmeetings vonden plaats na de invoering van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling en de implementatie van de herziene Procedurerichtlijn, waardoor er veel aandacht was voor de wijzigingen die deze invoering met zich meebracht. De ACVZ heeft deze beroepsgroepen apart bevraagd, zodat ook de verschillende opvattingen binnen de groepen naar voren konden komen. Ook heeft een rechtssocioloog deelgenomen aan de expertmeeting met de rechtshulp en is een interview afgenomen met een rechtspsycholoog, om de inzichten uit de expertmeetings te toetsen aan de inzichten uit die disciplines. De resultaten van deze gesprekken zijn verwerkt in hoofdstuk 3. Dat hoofdstuk bevat tevens een analyse van de verschillende onderdelen van de asielprocedure in het licht van die resultaten.

Opbouw advies

In hoofdstuk 2 is het juridisch kader beschreven en geeft de ACVZ haar visie op de uitleg van een aantal normen waarover discussie bestaat. Vervolgens is in hoofdstuk 3 een analyse gemaakt van de problematiek in de praktijk. In hoofdstuk 4 formuleert de adviescommissie haar conclusies en aanbevelingen.

In dit advies zijn tevens, ter illustratie, enkele verhalen opgenomen zodat de lezer een beeld krijgt van de positie van de asielzoeker en de dilemma's die spelen bij de IND-medewerker, de rechtshulp en de rechter, om de geloofwaardigheid van het asielrelaas te beoordelen. De namen in de verhalen zijn gefingeerd en het betreft soms een samengesteld verhaal, zodat dit niet is te herleiden tot individuen.

Samenstelling subcommissie

Dit advies is voorbereid door een subcommissie, bestaande uit dhr. mr. dr. H.H.M. Sondaal (subcommissievoorzitter vanaf 1 september 2015), mw. mr. A.C.J. van Doijeweert (subcommissievoorzitter tot 1 september 2015), dhr. mr. T.M.A. Claessens, mw. prof. dr. J.P. van der Leun en dhr. mr. R.J.A. Schaaf. Vanuit het secretariaat hebben mw. M. Zee-len (stagiaire), dhr. R.J.W. Severijns LLM (vanaf december 2015) en dhr. mr. H. Verbaten (projectleider) meegewerkt aan dit advies.

13 Zie ACVZ adviezen, *Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de Asielprocedure*, <http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/05/Advies-ACVZ-NR35-2012.pdf> en *Sporen uit het verleden. Advies over de rol van medisch onderzoek bij de beoordeling van asielaanvragen*, http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/04/03-07-2014_ACVZ_Advies_40-web.pdf.

HOOFDSTUK II JURIDISCH KADER

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de eerste twee subvragen zoals die in paragraaf 1.3 zijn geformuleerd beantwoord. Deze vragen zijn:

- 1) Op welke gronden moeten niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen van de asielzoeker als geloofwaardig worden beschouwd?
- 2) Aan welke juridische normen moet het onderzoek naar niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen voldoen?

Hiertoe wordt eerst de geloofwaardigheidsbeoordeling in het EU-rechtelijke kader geplaatst. Vervolgens worden de Nederlands regelgeving, het beleid over de geloofwaardigheidsbeoordeling (vóór en na 1 januari 2015) en de interpretatie daarvan in de rechtspraak uiteengezet.

Ook kwesties zoals de stelplicht, de onderzoeksplicht, de samenwerkingsplicht, de vereisten voor de voorbereiding en motivering van het besluit en de invoering van een volledig en *ex nunc* onderzoek bij rechterlijke toetsing, komen in dit hoofdstuk aan bod.

Naast een beschrijving van het juridisch kader geeft de ACVZ in dit hoofdstuk haar visie op de uitleg van normen wanneer over de betekenis daarvan discussie bestaat.

2.2 EU-rechtelijk kader

In deze paragraaf worden de normen uit de Definitie- en Procedurerichtlijn beschreven, voor zover deze van toepassing zijn op de geloofwaardigheidsbeoordeling. De Definitierichtlijn¹⁴ gaat over de inhoud van de beoordeling. De Procedurerichtlijn stelt eisen aan het proces waarbinnen de geloofwaardigheidsbeoordeling plaatsvindt.

2.2.1 De Definitierichtlijn

Artikel 4 van de Definitierichtlijn en de geloofwaardigheidsbeoordeling

Het doel van de Definitierichtlijn is te verzekeren dat lidstaten gemeenschappelijke normen toepassen op de identificatie van personen die werkelijk bescherming nodig hebben.¹⁵ Het Vluchtelingenverdrag vormt de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel voor bescherming.¹⁶ Dit betekent dat het asielrecht hiermee in overeenstemming dient te zijn. Ook de zienswijze van de UNHCR op het Vluchtelingenverdrag is relevant.¹⁷ Daarnaast is van belang dat het Handvest van de Grondrechten van de EU (het Handvest) het

14 Richtlijn 2011/95/EU, verder de Definitierichtlijn.

15 Preambule 12 van de Definitierichtlijn.

16 Preambule 4 van de Definitierichtlijn.

17 Zie preambule 22 van de Definitierichtlijn: 'Overleg met de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR) kan voor de lidstaten waardevol advies opleveren bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 1 van het Verdrag van Genève.' Bovendien hebben lidstaten op grond van artikel 35 van het Verdrag van Genève de verplichting om met de UNHCR samen te werken en de UNHCR te faciliteren bij het vervullen van zijn rol als toezichthouder op het Vluchtelingenverdrag. Zie ook D. Baldinger, *Rigorous Scrutiny versus Marginal Review, Standards on Judicial scrutiny and evidence in international and European law*, diss. Nijmegen, Wolf legal Publishers, 2013, p.20.

recht op asiel en het refoulementverbod heeft verankerd in het EU-recht.¹⁸ In artikel 4 van de Definitierichtlijn wordt beschreven hoe de aangevoerde feiten en omstandigheden moeten worden beoordeeld bij een verzoek om bescherming.¹⁹ Dit artikel omvat vijf onderdelen, die hieronder opeenvolgend worden beschreven.

Het startpunt van de beoordeling van het asielrelaas is dat de asielzoeker op grond van artikel 4, eerste lid, *eerste zin* de stelplicht heeft met betrekking tot de elementen van zijn asielverzoek en dat van hem in beginsel mag worden verwacht dat hij de elementen staaft.²⁰

In de *tweede zin* van artikel 4, eerste lid, is de zogenoemde samenwerkingsverplichting opgenomen. Over de betekenis van deze bepaling heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) zich uitgesproken. In het arrest M.M. overwoog het Hof als volgt:

‘Volgens artikel 4, lid 1, van die richtlijn moet normalerwijs de verzoeker alle elementen tot staving van zijn verzoek indienen, wat niet wegneemt dat de betrokken lidstaat voor de bepaling van de relevante elementen van dat verzoek met de verzoeker moet samenwerken. Concreet houdt deze op de lidstaat rustende samenwerkingsplicht in dat, indien de door de verzoeker om internationale bescherming aangevoerde elementen om welke reden ook niet volledig, actueel of relevant zijn, de betrokken lidstaat in deze fase van de procedure actief met de verzoeker moet samenwerken om alle elementen te verzamelen die het verzoek kunnen staven. Bovendien heeft een lidstaat mogelijkerwijze gemakkelijker toegang tot bepaalde soorten documenten dan de verzoeker.’²¹

Hieruit volgt dat de lidstaat verplicht is actief met de asielzoeker mee te werken bij het verzamelen van elementen die het asielverzoek kunnen onderbouwen. Dit betekent dat op de autoriteiten een plicht kan rusten om ondersteunende elementen te verzamelen en te onderzoeken.²²

In artikel 4, tweede lid, van de Definitierichtlijn zijn de in het eerste lid bedoelde elementen uitgewerkt. Deze elementen bestaan uit de verklaringen van de asielzoeker en alle documentatie in het bezit van de asielzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.

18 Het verbod om iemand terug te sturen naar een gebied waar hij vervolging riskeert of een reëel risico loopt te worden blootgesteld aan een dergelijke behandeling wordt ook wel een verbod van refoulement genoemd. Het EU-recht verwijst niet alleen naar de refoulementverboden uit het Vluchtelingenverdrag en andere toepasselijke verdragen, maar kent ook een eigen refoulementverbod dat is opgenomen in artikel 19 van het Handvest.

19 Artikel 4 van de richtlijn 2011/95/EU is onveranderd overgenomen uit de oorspronkelijke Definitierichtlijn, richtlijn 2004/83/EG.

20 De asielzoeker moet op eigen initiatief alle elementen van het verzoek om internationale bescherming aandragen.

21 HvJ EU 22 november 2012, C-277/11, ECLI:EU:C:2012:744, JV 2013/8, m. nt. P. van Reenen, *EHRC* 2013/50 m.nt. Woltjer, *RV* 2013/63 m.nt K. Zwaan en *RV* 1950-2015/15, m.nt. R. Severijns. Zie ook R.J.W. Severijns (2013), *‘M. tegen Ierland’ noopt niet tot aanpassing Nederlandse praktijk*, A&MR, nr. 2, p. 69-75.

22 Zie paragraaf 2.6 samenwerkingsplicht en onderzoek naar documenten.

In artikel 4, derde lid, is bepaald dat de beoordeling van een asielverzoek moet plaatsvinden op individuele basis en worden onder a tot en met c factoren genoemd waarmee bij de beoordeling van het asielverzoek rekening moet worden gehouden.²³

Artikel 4, vierde lid, wordt bij de beoordeling van een asielverzoek pas relevant als de nationale autoriteit (een deel van) de verklaringen van de vreemdeling die niet met bewijsmateriaal zijn onderbouwd *reeds* geloofwaardig heeft bevonden. Als de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij in het verleden is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade als bedoeld in artikel 15 van de Definitierichtlijn, dan vormt dit een duidelijke aanwijzing voor toekomstige blootstelling hieraan.

Volgens artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn kan een lidstaat het beginsel hanteren dat het de taak van de asielzoeker is zijn verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk te staven.²⁴ Bij toepassing van dat beginsel wordt de asielzoeker, ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal voor een aantal van zijn verklaringen, ‘geloofwaardig geacht’ en ‘wordt hem het voordeel van de twijfel gegund’ wanneer aan de volgende voorwaarden voldaan is:

- a) de verzoeker heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn verzoek te staven;
- b) alle relevante elementen waarover de verzoeker beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven voor het ontbreken van andere relevante elementen;
- c) de verklaringen van de verzoeker zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn verzoek;
- d) de verzoeker heeft zijn verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten, en
- e) vast is komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.

De Nederlandse versie van artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn wijkt op twee onderdelen af van andere taalversies. In de Nederlandse taalversie wordt volgens de ACVZ ten onrechte de term ‘geloofwaardig’ gebruikt en wordt ten onrechte het beginsel van ‘het voordeel van de twijfel’ opgenomen. In paragraaf 2.6 wordt hier nader op ingegaan.

23 De factoren betreffen:

- a) alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen met inbegrip van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van herkomst en de wijze waarop deze worden toegepast;
- b) de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten, samen met informatie over de vraag of de verzoeker aan vervolging of andere ernstige schade is blootgesteld dan wel blootgesteld zou kunnen worden;
- c) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging of ernstige schade overeenkomen; [...].

24 De lidstaten ‘mogen’ volgens artikel 4, eerste lid, eerste zin van de Definitierichtlijn van de asielzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. Als een lidstaat dit beginsel toepast dan geldt artikel 4, vijfde lid van de Definitierichtlijn als een algemene verlichting van de bewijslast. Zie G. Noll, *News Issues in Refugee Research, Working Paper Nr. 117: Evidentiary assessment and the EU qualification directive*, UNHCR, juni 2005, www.unhcr.org.

2.2.2 De Procedurerichtlijn

Ingevolge overweging 12 van de preambule van de Procedurerichtlijn is het hoofddoel van de richtlijn om verdere normen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming te ontwikkelen met het oog op de vaststelling van een gemeenschappelijke asielprocedure in de Unie. Hieronder volgt een selectie van de normen die belangrijke uitgangspunten vormen voor een zorgvuldige beoordeling van het asielrelaas en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

Opleiding en deskundigheid personeel

De lidstaten dragen er zorg voor dat het personeel van de bevoegde autoriteit over de passende kennis beschikt of de nodige opleiding krijgt om zijn verplichtingen in het kader van de tenuitvoerlegging van de Procedurerichtlijn na te komen.²⁵ Een opleiding bevat specifieke of thematische opleidingsactiviteiten ter verwerving van kennis en vaardigheden in verband met asiel. Volgens de Verordening tot oprichting van het Ondersteuningsbureau voor asielzaken betreffen dit onder meer, maar niet uitsluitend:²⁶

- a) internationale mensenrechten en het acquis inzake asiel van de Unie en met name specifieke juridische en jurisprudentiële aangelegenheden;
- b) aangelegenheden in verband met de behandeling van asielverzoeken van minderjarigen en kwetsbare personen met bijzondere behoeften;
- c) gesprekstechnieken;
- d) het gebruik van medische en juridische deskundigenverslagen in asielprocedures;
- e) aangelegenheden in verband met de productie en het gebruik van gegevens over landen van herkomst;
- f) opvangvoorzieningen, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen en slachtoffers van foltering.

De lidstaten houden op grond van artikel 4 Procedurerichtlijn rekening met de relevante opleiding die het European Asylum Support Office (EASO) vaststelt en ontwikkelt. De personen die het gehoor afnemen, hebben ook algemene kennis verworven over problemen die de geschiktheid van de asielzoeker om een onderhoud te hebben negatief kunnen beïnvloeden, zoals aanwijzingen dat de asielzoeker mogelijk in het verleden gefolterd is.

Registratie

Volgens artikel 6 van de Procedurerichtlijn vindt registratie van het verzoek om internationale bescherming van de asielzoeker plaats binnen drie werkdagen na aanmelding bij een bevoegde autoriteit, of zes werkdagen indien het verzoek is gedaan bij autoriteiten die naar nationaal recht niet bevoegd zijn. In het geval van een hoge instroom van asielzoekers kan die termijn worden verlengd tot maximaal tien werkdagen. Vanaf het moment van indiening van het verzoek om internationale bescherming zijn de normen van de Procedurerichtlijn van toepassing.

25 Artikel 4 van de Procedurerichtlijn. In Nederland is de IND aangewezen als beslissingsautoriteit.

26 Zie artikel 6, vierde lid, onder a) tot en met f), van Verordening (EU) 439/2010.

Een individuele, objectieve en onpartijdige beoordeling, op basis van deugdelijk onderzoek
Het uitgangspunt in de Procedurerichtlijn is dat de bevoegde autoriteit de beoordeling individueel, objectief en zonder vooringenomenheid verricht. De beslissingen op het verzoek om internationale bescherming moeten voorts zijn gebaseerd op een deugdelijk onderzoek. Het personeel dat de asielverzoeken behandelt en daarover beslist, heeft de nodige kennis en de mogelijkheid om advies te vragen van deskundigen.²⁷

Informatie

De beoordelende autoriteit is verantwoordelijk voor een goede informatievoorziening aan de asielzoeker in een begrijpelijke taal. De rechtshulp heeft toegang tot nauwkeurige en actuele informatie over de algemene situatie in de landen van herkomst en tot door deskundigen verstrekte informatie.²⁸

Verplichtingen in de asielprocedure

Lidstaten leggen asielzoekers de verplichting op om met de bevoegde autoriteiten samen te werken om hun identiteit, nationaliteit, leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom zij een verzoek om internationale bescherming indienen, vast te stellen. De lidstaten kunnen asielzoekers andere verplichtingen tot samenwerking met de bevoegde autoriteiten opleggen, voor zover dergelijke verplichtingen nodig zijn voor de behandeling van het verzoek.²⁹

Het gehoor

De asielzoeker heeft het recht op een persoonlijk onderhoud (het gehoor).³⁰ De beoordelende autoriteit zorgt er bij afname van het gehoor voor dat de asielzoeker voldoende in de gelegenheid wordt gesteld om zo volledig mogelijk de tot staving van het verzoek noodzakelijke elementen aan te voeren, overeenkomstig artikel 4 van de Definitierichtlijn. Dit houdt onder meer in dat de asielzoeker in de gelegenheid wordt gesteld om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen en/of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn verklaringen.

Medisch steunbewijs

In artikel 18 van de Procedurerichtlijn is de rol van medisch steunbewijs vastgelegd. Het eerste lid bepaalt dat lidstaten op eigen kosten onderzoek moeten laten verrichten als zij dit relevant achten. Volgens het tweede lid moeten lidstaten asielzoekers wijzen op de mogelijkheid om een medische rapportage te laten opstellen als de lidstaten daarin zelf niet voorzien. Dergelijke rapportages moeten bij het besluit worden betrokken.³¹

Procedurele waarborgen kwetsbare asielzoekers

In artikel 24 van de Procedurerichtlijn is vastgelegd dat de lidstaten proberen verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven als zodanig te herkennen voordat een beslissing in eerste aanleg wordt genomen.³²

27 Zie artikel 10, derde lid, van de Procedurerichtlijn. In de memorie van toelichting geeft de staatssecretaris aan dat artikel 10 van de Procedurerichtlijn geen implementatie behoeft in regelgeving, met uitzondering van het vijfde lid. Dit is reeds geïmplementeerd in de artikelen 4:5, tweede lid en 6:5, derde lid van de Awb. Zie *Kamerstukken II 2014/2015*, 34 088, nr. 3, tabel p. 47.

28 Artikel 12, onderdeel d, van de Procedurerichtlijn.

29 Artikel 13 van de Procedurerichtlijn.

30 Artikel 15 en 16 van de Procedurerichtlijn.

31 Zie ACVZ advies, *Sporen uit het verleden. Advies over de rol van medisch onderzoek bij de beoordeling van asielaanvragen.*, http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/04/03-07-2014_ACVZ_Advies_40-web.pdf.

32 Zie artikel 3.108b en 3.109 van het Vb 2000. Zie paragraaf C1/2.2 en C1/2.3 Vc 2000 en ook werkinstructie 2015/8 'Bijzondere procedurele waarborgen', geldig vanaf 20 juli 2015.

In artikel 25 zijn waarborgen voor niet-begeleide minderjarigen neergelegd. In onderdeel b is toegevoegd dat lidstaten verzekeren dat de vertegenwoordiger of de juridisch adviseur aanwezig is bij het gehoor en dat hij de mogelijkheid heeft om vragen te stellen en opmerkingen te maken. In het zesde lid is bepaald dat lidstaten zich bij de implementatie van deze richtlijn zullen laten leiden door het belang van het kind als eerste overweging.

(Kennelijk) Ongegronde asielaanvraag

Artikel 32 van de Procedurerichtlijn ziet op ongegronde aanvragen. In het tweede lid is opgenomen dat lidstaten een aanvraag als kennelijk ongegrond kunnen beschouwen wanneer een van de gronden van artikel 31, achtste lid, zich voordoet.³³

Recht op een effectief rechtsmiddel

In artikel 46 van de Procedurerichtlijn is het recht op een effectief rechtsmiddel opgenomen. In het derde lid van dit artikel is bepaald dat lidstaten dienen te garanderen dat er een ‘daadwerkelijk rechtsmiddel’ openstaat, inhoudende een volledig en *ex nunc* onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden. In Nederland is voorzien in een rechtsmiddel van beroep tegen een negatief besluit bij een rechter die het beroep in eerste instantie beoordeelt. In paragraaf 3.4 gaat de ACVZ hier nader op in.

In de toelichting bij het voorstel van de Europese Commissie voor dit artikel wordt aangegeven dat het is gebaseerd op vaste jurisprudentie van het HvJ EU en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (het EHRM).³⁴

2.3 Het Handvest en de rechtspraak van het HvJ EU

De uitspraken van het HvJ EU geven verdere invulling aan de wijze waarop de beoordeling van de geloofwaardigheid moet worden uitgevoerd. In de vorige paragraaf is het arrest M.M. reeds genoemd. Hieronder worden twee andere arresten van het HvJ EU en de interpretatie daarvan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling of ABRvS) samengevat. Het doel van deze beschrijving is om te illustreren hoe

-
- 33 Artikel 32, tweede lid Procedurerichtlijn is vastgelegd in artikel 30b, tweede lid, van de Vw 2000. Een asielaanvraag kan worden afgewezen als kennelijk ongegrond indien:
- de vreemdeling bij de indiening van zijn aanvraag en de toelichting van de feiten alleen aangelegenheden aan de orde heeft gesteld die niet ter zake doen met betrekking tot de vraag of hij in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28;
 - de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van de artikelen 36 en 37 van de Procedure-richtlijn;
 - de vreemdeling Onze Minister heeft misleid door omtrent zijn identiteit of nationaliteit valse informatie of documenten te verstrekken of door relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, achter te houden;
 - de vreemdeling waarschijnlijk, te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument dat ertoe kon bijdragen dat zijn identiteit of nationaliteit werd vastgesteld, heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan;
 - de vreemdeling kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen heeft afgelegd die strijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst, waardoor zijn verklaringen alle overtuigingskracht wordt ontnomen met betrekking tot de vraag of hij in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28;
 - de vreemdeling zijn aanvraag enkel heeft ingediend teneinde zijn uitzetting of overdracht uit te stellen of te verijdelen;
 - de vreemdeling een opvolgende aanvraag heeft ingediend en deze niet overeenkomstig artikel 30a, eerste lid, onderdeel d of e, niet-ontvankelijk is verklaard;
 - de vreemdeling Nederland onrechtmatig is binnengekomen of zijn verblijf op onrechtmatige wijze heeft verlengd en zich, gezien de omstandigheden van zijn binnenkomst, zonder gegronde reden niet zo snel mogelijk bij een ambtenaar belast met de grensbewaking of het toezicht op vreemdelingen heeft aangemeld, en daar kenbaar heeft gemaakt dat hij internationale bescherming wenst;
 - de vreemdeling weigert te voldoen aan de verplichting zijn vingerafdrukken te laten nemen;
 - de vreemdeling op ernstige gronden een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid; of
 - de vreemdeling onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van openbare veiligheid of openbare orde.
- 34 Zie COM (2009) 554 definitief.

het HvJ EU richting geeft aan de wijze waarop de nationale beslissingsautoriteiten de geloofwaardigheidsbeoordeling moeten verrichten. In deze twee zaken staat centraal hoe asielgronden die naar hun aard niet (voldoende) met bewijsmiddelen onderbouwd kunnen worden, moeten worden vastgesteld.

In het arrest Y en Z waarin vervolging vanwege een godsdienstige overtuiging aan de orde was, heeft het HvJ EU geoordeeld dat ook handelingen die volgens de asielzoeker zijn gebaseerd op of samenhangen met zijn persoonlijke geloofsovertuiging onder de bescherming vallen van de godsdienstvrijheid als bedoeld in artikel 10 van het Handvest.³⁵ De Afdeling heeft naar aanleiding van dit arrest een aantal richtinggevende uitspraken gedaan over de vaste gedragslijn van de staatssecretaris bij het onderzoek naar de geloofsovertuiging.³⁶ De Afdeling volgt de staatssecretaris dat hij zijn standpunt over de geloofwaardigheid van de bekering van de asielzoeker niet in overwegende mate baseert op vragen van louter feitelijke aard, maar dat ook moet baseren op antwoorden van de asielzoeker op vragen betreffende het proces van bekering.

In het arrest A, B en C van het HvJ EU van 2 december 2014, stond de beoordeling van de geloofwaardigheid en de grenzen aan het onderzoek naar de seksuele gerichtheid centraal.³⁷ De Afdeling had aan het HvJ EU gevraagd welke grenzen artikel 4 van de Definitierichtlijn en artikel 3 (lichamelijke en geestelijke integriteit) en artikel 7 (familie en privéleven) van het Handvest stellen aan het onderzoek naar de geloofwaardigheid van de gestelde seksuele gerichtheid ten opzichte van die beoordeling bij andere vervolgingsgronden. Het HvJ EU heeft in antwoord op die vragen aangegeven wat de nationale autoriteiten in ieder geval niet mogen doen: uitgaan van stereotyperingen van homoseksualiteit, gedetailleerde vragen over de praktische invulling van iemands seksuele gerichtheid, het aanvaarden van bewijsmateriaal van het demonstratief verrichten van homoseksuele handelingen of het onderwerpen aan 'tests'. Voorts mag een (opvolgend) asielverzoek niet als ongeloofwaardig worden afgedaan op de grond dat de asielzoeker een beroep op zijn seksuele gerichtheid in het eerste asielverzoek naar voren had kunnen en moeten brengen.³⁸

De Afdeling oordeelde op 8 juli 2015 in drie zaken dat de IND onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt hoe de geloofwaardigheid van de seksuele gerichtheid wordt beoordeeld.³⁹ De Afdeling acht van belang dat de staatssecretaris niet alleen inzichtelijk maakt wat hij niet doet bij het onderzoek naar de geloofwaardigheid van de seksuele gerichtheid, maar ook hoe hij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de seksuele gerichtheid met inachtneming van artikel 4 van de Definitierichtlijn wèl heeft ingericht.

35 HvJ EU 5 september 2012, zaken C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518, *EHRC* 2013/1 m.nt. Aarrass en De Vries.

36 Zie onder meer ABRvS 24 mei 2013, zaak nr. 201109839/1, *JV* 2013/264 en ABRvS 3 juli 2015, zaak nr. 201408021/1, *ECLI:NL:RVS:2015:2187*. De vaste gedragslijn houdt in dat de staatssecretaris een vreemdeling vragen stelt die - voor zover toepasselijk in het concrete geval - grofweg worden onderverdeeld in vragen over de motieven voor en het proces van bekering, waaronder de betekenis en praktische uitvoering van een eventuele doop en dooplechtigheid, en over de persoonlijke betekenis van de bekering of de geloofsovertuiging voor een vreemdeling. Voorts betreft het vragen die betrekking hebben op algemene, basale kennis van de geloofsleer en geloofspraktijk. Ten slotte verwacht de staatssecretaris dat een vreemdeling die stelt dat kerkgang onderdeel is van zijn geloofsovertuiging, daarover vragen weet te beantwoorden, bijvoorbeeld waar de kerk zich bevindt die hij bezoekt, op welk tijdstip de dienst of de mis plaatsvindt, en hoe deze verloopt.

37 HvJ EU 2 december 2014, zaken C-148/13, C-149/13, C-150/13, *EHRC* 2015/46 m.nt. Woltjer.

38 U. Berlit, H. Doerig, H. Storey, *Credibility Assessment in Claims based on Persecution for Reasons of Religious Conversion and Homosexuality: A Practitioners Approach*, *International Journal of Refugee Law*, 2015, vol. 27, nr. 4, p. 649-666.

39 ABRvS 8 juli 2015, in zaaknrs. 201208550/1/V2, 201110141/1/V2 en 201210441/1/V2, *JV* 2015/243.

In werkinstructie 2015/9 is neergelegd hoe de IND omgaat met de behandeling van asielaanvragen van Lesbische, Homoseksuele, Biseksuele, Transgender (LHBT) asielzoekers.⁴⁰

De ACVZ is, net als de staatssecretaris,⁴¹ van mening dat het bepalen van het gewicht van antwoorden op vragen die zijn gesteld over iemands seksuele gerichtheid of geloofs-overtuiging, sterk afhankelijk is van de merites van de individuele zaak. Een innerlijke overtuiging kan niet worden getoetst door het stellen van enkele feitelijke vragen. Daarnaast verzet het Handvest zich tegen een vraagstelling of methode die de lichamelijke, of geestelijke integriteit aantast of een ontoelaatbare inbreuk maakt op het privéleven. Dit is lastig te vatten in objectief meetbare criteria.

2.4 Rechtspraak EHRM

Ook de rechtspraak van het EHRM speelt een centrale rol bij de beantwoording van de vraag hoe het asielrelaas onderzocht en beoordeeld moet worden. De rechtspraak van het EHRM biedt zowel het bestuur als de rechter handvatten voor de beantwoording van die vraag.

Uit vele uitspraken van het EHRM volgt dat het EHRM de geloofwaardigheid beoordeelt op grond van *de kern van het asielrelaas*.⁴² Het EHRM beoordeelt op de eerste plaats, of in de nationale procedure voldoende waarborgen zijn ingebouwd en of die in de concrete zaak ook zijn nagekomen. Als dit volgens het EHRM het geval is, volgt het meestal de beoordeling van de nationale autoriteiten.⁴³

In sommige gevallen komt het EHRM ondanks het ontbreken van reis- of identiteitsdocumenten en het bestaan van (kleine) tegenstrijdigheden of vaagheden of ‘ongerijmde’ wendingen, anders dan de nationale autoriteiten, tot de slotsom dat het asielrelaas geloofwaardig is.⁴⁴

Dit is van belang omdat de IND, toen het de toets aan de positieve overtuigingskracht van het relaas nog hanteerde (POK-toets),⁴⁵ in dit soort gevallen het relaas juist als ongeloofwaardig kon beoordelen. Het EHRM verricht zijn vrij indringende beoordeling van het asielrelaas indien het constateert dat van een of meer van de volgende aspecten sprake is:

- de identiteit is voldoende onderbouwd;
- de staat heeft het bewijs onvoldoende op waarde geschat of betrokken bij de beoordeling van het asielverzoek;⁴⁶
- de situatie in het land van herkomst is vrij ernstig;
- het profiel van de klager geeft daartoe aanleiding; of
- er is sprake van nieuwe feiten en omstandigheden die in de procedure voor het EHRM zijn aangevoerd (*ex nunc* toetsing).

40 Zie werkinstructie 2015/9 gepubliceerd in oktober 2015. Uit de werkinstructie blijkt dat de IND gebruik maakt van een interne vragenlijst. Die lijst is geen checklist met vragen die in het gehoor aan de asielzoeker gesteld moeten worden, maar biedt een gedragslijn voor de medewerker. De rechtbank ('s-Gravenhage, nevenzittingsplaats Arnhem van 18 februari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:1604 en ECLI:NL:RBDHA:2016:1604) zag geen reden om te oordelen dat de gedragslijn en de werkinstructie niet ten grondslag hadden mogen worden gelegd aan het onderzoeken en beoordelen van een gestelde seksuele gerichtheid.

41 Zie werkinstructie 2015/9, onderdeel 3 beoordeling van de geloofwaardigheid, p. 3.

42 Zie S. Rafi, *De POK-toets in Europees perspectief*, A&MR 2014 nr. 02, p. 68-79.

43 Let wel: de meeste klachten bij het EHRM eindigen in een niet-ontvankelijk beslissing.

44 Zie onder meer EHRM Said t. Nederland, 5 juli 2005, 2345/02, JV 2005/304 m.nt. Spijkerboer, RV 2005/2, EHRM S.M. t Zweden, 10 februari 2009, nr. 47683/08, JV 2010/33 en EHRM Mo.M. t. Frankrijk, 18 april 2013, 18372/10, EHRC 2013/148 m.nt. M. den Heijer.

45 Voor 1 januari 2015 toetste de IND aan de positieve overtuigingskracht van het relaas, zie paragraaf 2.7.

46 Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat wanneer een vreemdeling bewijs levert, het vervolgens aan de overheid is om dat bewijs te wegen. Voor een nadere uiteenzetting zie het ACVZ advies ‘Sporen uit het verleden’. De bewijslastverdeling is nader toegelicht in paragraaf 3.3.2 van dat advies. http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/04/03-07-2014_ACVZ_Advies_40-web.pdf.

Battjes geeft in zijn noot bij het arrest F.N. tegen Zweden aan dat de wijze waarop het EHRM de kern van het relaas afbakt, relevant is voor het onderscheid tussen de kern van het relaas en perifere aspecten.⁴⁷

Uit de arresten F.N. tegen Zweden en M.A. tegen Zwitserland valt af te leiden dat de beoordelende autoriteit latere toevoegingen die betrekking hebben op de kern van het relaas, serieus dient te onderzoeken en niet zomaar terzijde kan schuiven omdat de informatie te laat zou zijn verstrekt of tegenstrijdig is met eerdere verklaringen.⁴⁸ De asielzoeker moet dan wel een aanvaardbare verklaring geven voor eventuele discrepanties.⁴⁹

Volgens het EHRM mogen er geen te strikte bewijsstandaarden worden aangelegd.⁵⁰ Ook het profiel van de asielzoeker en littekens kunnen een belangrijke rol spelen. In de zaak A.F. tegen Frankrijk speelt het profiel van klagers bij terugkeer naar Soedan een belangrijke rol.⁵¹ Het EHRM stelde in deze zaken vast dat de algemene situatie in Soedan alarmerend is voor politieke opposanten. Het enkele feit dat in een dergelijk geval vaststaat dat de asielzoeker een politieke opposant is, is voor het EHRM dan voldoende grond om aan te nemen dat bij terugkeer een risico bestaat waartegen artikel 3 van het EVRM bescherming biedt. Dat andere elementen in het relaas niet geloofwaardig zijn, is in zulke zaken dus volgens het EHRM van ondergeschikt belang.

De ACVZ is gelet op het voorgaande van oordeel dat bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas de nadruk moet liggen op de kern van het relaas en niet op de perifere aspecten. Toevoegingen op het relaas in een later stadium van de procedure, moeten serieus worden onderzocht en mogen niet bij voorbaat worden verworpen, voor zover zij zien op de kern van het relaas. Dit is bijvoorbeeld terug te vinden in de richtlijnen voor de beoordeling van de geloofwaardigheid in het Verenigd Koninkrijk⁵² en de module Evidence Assessment van EASO.⁵³

47 Zie EHRM F.N. t. Zweden, 28774/09, *JV* 2013/35 m.nt. H. Battjes. In de noot gaat Battjes in op de gevolgen van het arrest F.N. t. Zweden voor de Nederlandse wijze van toetsen aan de positieve overtuigingskracht van het relaas (POK-toets). Per 1 januari 2015 is de POK-toets vervallen, zie paragraaf 2.7.

48 Zie EHRM F.N. t. Zweden, 28774/09, *JV* 2013/35 m.nt. H. Battjes. Ten aanzien van de geloofwaardigheid van het asielrelaas concludeerde het EHRM dat klagers weliswaar tegenstrijdige informatie hadden overgelegd en ook aspecten aan hun relaas hadden toegevoegd, maar dat de kern van het asielrelaas ongewijzigd was gebleven (r.o. 73). Zie ook M.A. tegen Zwitserland van 18 november 2014, nr. 52589/13, *JV* 2015/1 m.nt. T. de Boer en F. Schüller. In de noot zijn de belangrijkste EHRM-uitspraken vermeld (tot 1 januari 2015) met betrekking tot de geloofwaardigheidsbeoordeling in asielzaken.

49 Zie EHRM M.A. tegen Zwitserland van 18 november 2014, nr. 52589/13, *JV* 2015/1 m.nt. T. de Boer en F. Schüller, r.o. 55 en 60.

50 Zie bijvoorbeeld EHRM M.S.S. v. België en Griekenland van 21 januari 2011, 30696/09, r.o. 389 en 390, *JV* 2011/68 en EHRM H. en B. t. VK van 9 april 2013, 70073/10 en 44539/11, *JV* 2013/397 m.nt. Baldinger. Zie voor de bewijslastverdeling in het kader van artikel 3 EVRM paragraaf 3.3.2 van het ACVZ advies 'Sporen uit het verleden'. http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/04/03-07-2014_ACVZ_Advies_40-web.pdf.

51 Zie EHRM A.A. t. Frankrijk van 15 januari 2015, 18039/11 en A.F. t. Frankrijk van 15 januari 2015, 80086/13, *JV* 2015/105.

52 Zie Home Office, 'Assessing credibility and refugee status', gepubliceerd op 16 januari 2015, p. 11-14. Zie ook het rapport van Amnesty International and Still Human Still Here, *A question of credibility: Why so many initial asylum decisions are overturned on appeal in the UK*, van april 2013.

53 Zie EASO Practical Guide: Evidence Assessment, gepubliceerd in maart 2015.

2.5 Nationaal kader

Bij de wetswijziging ter implementatie van de (herziene) Procedure- en Opvangrichtlijn op 20 juli 2015, is ook artikel 4 van de Definitierichtlijn onverkort opgenomen in de leden twee tot en met zes van artikel 31, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).⁵⁴ Met de ‘algemene afwijzingsgrond’ uit het eerste lid van artikel 31 van de Vw 2000 vormen zij de wettelijke basis voor de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Het eerste lid van artikel 31 van de Vw 2000 bepaalt dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt afgewezen indien de vreemdeling niet *aannemelijk* heeft gemaakt dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met andere feiten, een rechtsgrond voor verlening vormen.⁵⁵

Deze verblijfsvergunning kan worden verleend als zich één van de in artikel 29, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 bedoelde rechtsgronden voordoet.⁵⁶ De staatssecretaris moet beoordelen of de asielaanvraag van de vreemdeling op één van die gronden voor inwilliging in aanmerking komt. Om deze vraag te beantwoorden dient de staatssecretaris zich een oordeel te vormen over de bewijskracht van de overgelegde documenten en overige informatie en over de vraag of de verklaringen van de asielzoeker die niet met bewijs zijn onderbouwd geloofwaardig zijn. Vervolgens wordt beoordeeld of de geloofwaardig geachte verklaringen en het overige bewijs voldoende zwaarwegend zijn om internationale bescherming te verlenen.

Toepasselijke normen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.⁵⁷ Als het bestuur daarbij gebruik maakt van deskundigenadvies, zal het zich moeten vergewissen van de deugdelijkheid daarvan.⁵⁸ Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.⁵⁹

Van de asielzoeker wordt verwacht dat hij (zijn persoonlijke omstandigheden en referentiekader in aanmerking genomen) zijn best doet om zijn aanvraag zo goed mogelijk te onderbouwen met documenten en verklaringen.⁶⁰ Het bestuursorgaan moet de asielzoeker hiertoe wel voorlichten.⁶¹

54 Artikel 4 van de oorspronkelijke Definitierichtlijn was gefragmenteerd terug te vinden in de oude regelgeving. Het eerste lid van artikel 4 van de Definitierichtlijn kwam met zoveel woorden terug in artikel 3.111, eerste lid, van het Vb 2000. In artikel 3.45 van het VV 2000 was het tweede lid van artikel 4 van de Definitierichtlijn neergelegd. Artikel 3.35 van het VV 2000 was de codificatie van artikel 4, derde tot en met het vijfde lid, van de Definitierichtlijn. De ACVZ merkt op dat de norm in artikel 4 Definitierichtlijn oorspronkelijk niet geïmplementeerd had moeten worden op het niveau van het VV 2000, maar in de Vw 2000 of het Vb 2000.

55 De term “aannemelijk” als gebruikt in artikel 31, eerste lid, van de Vw 2000, valt in twee elementen uiteen:
- geloofwaardig, waarmee wordt bedoeld dat door de asielzoeker gestelde, maar niet met documenten of andere bewijsmiddelen onderbouwde feiten voor waar worden aangenomen; en
- zwaarwegend, waarmee wordt bedoeld dat de aannemelijk gemaakte feiten van zodanig gewicht zijn dat zij de conclusie rechtvaardigen, dat grond bestaat voor verlening van een vergunning tot verblijf.

56 Een verblijfsvergunning kan volgens het bepaalde in het eerste lid van artikel 29 worden verleend aan de vreemdeling die verdragsvluchteling is; of die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade als bedoeld in artikel 15 van de Definitierichtlijn (artikel 2 en 3 van het EVRM). Op grond van het tweede lid van artikel 29 kan aan bepaalde (nareizende) gezinsleden van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling een verblijfsvergunning worden verleend.

57 Artikel 3:2 van de Awb.

58 Artikel 3:9 van de Awb. Zie daarnaast het ACVZ-advies *Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvies in de Asielprocedure.*, <http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/05/Advies-ACVZ-NR35-2012.pdf>.

59 Artikel 3:46 van de Awb.

60 Artikel 4:2 lid 2 van de Awb in samenhang bezien met artikel 31, zesde lid, van de Vw 2000. De vreemdeling heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn aanvraag te staven. Hierbij is onder andere van belang dat de vreemdeling zo volledig mogelijk heeft verklaard, de gestelde vragen naar beste kunnen heeft beantwoord en anderszins zo goed mogelijk heeft meegewerkt aan het vaststellen van de relevante elementen.

61 ABRvS 19 augustus 1999, AB 1999,403, m.nt MSV (Winterbewaarpri).

2.6 Beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas

Anders dan in het algemene bestuursrecht vaak het geval is, zijn de voor de beoordeling van de asielaanvraag relevante feiten en omstandigheden meestal niet of slechts zeer ten dele met zekerheid vast te stellen. Asielzoekers staven hun aanspraken slechts zelden volledig met bewijsmateriaal in de eigenlijke zin van het woord.⁶²

De asielzoeker hoeft ook niet te *bewijzen* wat hem is overkomen, maar moet dit aannemelijk maken. Het uitgangspunt is dat de asielzoeker (meestal) niet in staat is zijn relaas volledig en overtuigend met bewijsmateriaal te staven. Dit kan redelijkerwijs ook niet van hem worden gevergd.⁶³

De ACVZ constateert dat artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn dat is omgezet in artikel 31, zesde lid, van de Vw 2000, toelichting behoeft.⁶⁴ De Nederlandse taalversie van de Definitierichtlijn wijkt op twee onderdelen af van andere taalversies. Die luiden namelijk als volgt:

‘Where Member States apply the principle according to which it is the duty of the applicant to substantiate the application for international protection and where aspects of the applicant’s statement are not supported by documentary or other evidence, those aspects shall not need confirmation when the following conditions are met [. . .];

Wenden die Mitgliedstaaten den in Absatz 1 Satz 1 genannten Grundsatz an, wonach der Antragsteller seinen Antrag auf internationalen Schutz begründen muss, und fehlen für Aussagen des Antragstellers Unterlagen oder sonstige Beweise, so bedürfen diese Aussagen keines Nachweises, wenn [. . .];

Lorsque les États membres appliquent le principe selon lequel il appartient au demandeur d’ étayer sa demande, et lorsque certains aspects des déclarations du demandeur ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation lorsque les conditions suivantes sont remplies [. . .].

Wanneer lidstaten het beginsel toepassen, volgens welk het de taak van de verzoeker is zijn verzoek om internationale bescherming te staven, wordt de verzoeker ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal voor een aantal van de verklaringen van de verzoeker, geloofwaardig geacht en wordt hem het voordeel van de twijfel gegund, wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan [. . .].’

Wanneer er verschillen bestaan tussen de verschillende taalversies van een bepaling van Unierecht, moet bij de uitlegging ervan volgens vaste rechtspraak van het HvJ EU worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.⁶⁵

62 In het asielrecht heeft het begrip ‘bewijsmateriaal’ ruimere betekenis dan in het strafrecht. Het ‘bewijsmateriaal’ kan ieder middel zijn dat de asielzoeker tot zijn beschikking heeft.

63 Zie ABRvS 29 juni 2005, zaaknr. 200500697/1.

64 Een nadere toelichting in de MvT ontbreekt, zie *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 088, nr. 3.

65 Zie arresten HvJ EU EKW en Wein & Co van 9 maart 2000, C-437/97, punt 42 en Borgmann van 1 april 2004, C-1/02, punt 25.

De ACVZ constateert allereerst dat ‘geloofwaardig geacht’ in de Nederlandse taalversie beter vertaald kan worden door ‘geen onderbouwing nodig is van de verklaringen’. Immers, de strekking van artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn is dat in het geval van ontbreken van bewijsmateriaal voor een aantal van de verklaringen van de asielzoeker, de beoordelende autoriteit (de IND) geen onderbouwing van de verklaringen kan verlangen indien is voldaan aan de vijf genoemde voorwaarden. In dat geval, dat wil zeggen indien ook voldaan is aan de voorwaarde onder c, dat de niet onderbouwde verklaringen geloofwaardig zijn, kan het asielrelaas ondanks het ontbreken van (volledige) onderbouwing toch aannemelijk worden geacht. De Nederlandse taalversie van artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn, artikel 31, zesde lid, van de Vw 2000 en werkinstructie 2014/10 zouden hiermee in overeenstemming moeten worden gebracht.

Op het tweede aspect, namelijk het ontbreken van ‘het voordeel van de twijfel’ in andere taalversies, gaat de ACVZ verderop in deze paragraaf in.

Hieronder volgt een beoordeling van de ACVZ van de voorwaarden a tot en met e van artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn.⁶⁶

De voorwaarden onder a) en b) zien op de inspanningen van de asielzoeker om het asielverzoek met elementen te staven. Wanneer sprake is van een bevredigende verklaring van de asielzoeker voor het ontbreken van elementen, wordt niet in de Nederlandse regelgeving uitgewerkt.⁶⁷ Evenmin is duidelijk welke elementen moeten worden aangemerkt als ‘relevant’.⁶⁸

Volgens de ACVZ volgt onder c) een belangrijke voorwaarde voor de niet met bewijsmateriaal onderbouwde verklaringen. Deze verklaringen moeten samenhangend en aannemelijk zijn (interne geloofwaardigheidsindicatoren) en niet in strijd zijn met externe bronnen die relevant zijn voor het asielverzoek (externe geloofwaardigheidsindicatoren).⁶⁹

De voorwaarden onder d) en e) hebben betrekking op de persoon van de asielzoeker zelf. De ACVZ constateert dat de voorwaarde onder d) afwijkt van de vier andere voorwaarden gelet op de algemene formulering. Frankrijk heeft bijvoorbeeld de voorwaarde in artikel 4, vijfde lid, onder d, van de richtlijn niet omgezet in nationale regelgeving.⁷⁰ Het zonder verschoonbare reden te laat indienen van het asielverzoek kan in Nederland een rol spelen bij de beoordeling van de aannemelijkheid (en zwaarwegendheid) van het asielrelaas, maar niet de doorslag geven.

Wat betreft voorwaarde e) mag geen sprake zijn van een subjectieve indruk van de oprechtheid of geloofwaardigheid van de persoon van de asielzoeker. Er moeten duidelijke aanwijzingen zijn dat de asielzoeker niet geloofwaardig is. Die aanwijzingen zouden, behalve in de voorwaarden a) en b) volgens de ACVZ ook gevonden kunnen worden in sommige omstandigheden genoemd in artikel 31, tweede lid, van de Procedurerichtlijn.

66 Voor de voorwaarden a tot en met e van artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn, zie paragraaf 2.2.1.

67 Zie hierover ook W.J. van Bennekom en J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Boom Juridische Uitgevers 2011, pagina 297 en 298.

68 Zie S. Rafi, *De POK-toets in Europees perspectief*, A&MR, 2014 nr 2, p. 68-79. In paragraaf 3.1 geeft de ACVZ een omschrijving van relevante elementen.

69 In paragraaf 3.3.1 gaat de ACVZ op deze indicatoren in.

70 Zie ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, oktober 2008, p. 14, <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/131.html>.

- de asielzoeker heeft de autoriteiten misleid door omtrent zijn identiteit of nationaliteit valse informatie of documenten te verstrekken of door relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, achter te houden;
- de asielzoeker waarschijnlijk, te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument dat ertoe kan bijdragen dat zijn identiteit of nationaliteit kan worden vastgesteld, heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan;⁷¹
- de asielzoeker heeft kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen afgelegd die strijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst.

Dit zijn ook omstandigheden die leiden tot het kennelijk ongegrond verklaren van de asielaanvraag. Indien *niet* is vast komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd geldt volgens de ACVZ de kanttekening dat de voorwaarde onder e) niet zelfstandig wordt toegepast zonder inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas. De grenzen van het internationale recht, zoals de refoulementverboden, moeten hierbij uiteraard in acht worden genomen.

De weging van de vijf voorwaarden is afhankelijk van de individuele merites van de zaak en zal steeds in hun onderlinge samenhang dienen te gebeuren. Daarbij zal als regel de voorwaarde onder c) doorslaggevend zijn: ‘De niet met bewijsmateriaal onderbouwde verklaringen moeten samenhangend en aannemelijk zijn en niet in strijd zijn met externe bronnen die relevant zijn voor het asielverzoek.’ Immers de overige (rand)voorwaarden die zien op de inspanningen van de asielzoeker of op de persoon van de asielzoeker, zullen als regel niet zelfstandig doorslaggevend zijn in de afweging om geen internationale bescherming te verlenen.

Voordeel van de twijfel

De ACVZ constateert dat de zinsnede over ‘het voordeel van de twijfel’ ontbreekt in onder meer de Engels-, Duits- en Franstalige versie van artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn. De ACVZ is van oordeel dat aan de toevoeging in de Nederlandse taalversie van artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn ‘en wordt hem het voordeel van de twijfel gegund’, geen zelfstandige betekenis mag worden gehecht, die afbreuk zou kunnen doen aan wat er in de andere taalversies staat.⁷²

Hoewel het HvJ EU deze bepaling (nog) niet nader heeft geduid, heeft de rechter in het Verenigd-Koninkrijk in de in het VK leidende uitspraak KS geoordeeld dat in artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn niet ‘het voordeel van de twijfel’ besloten ligt:⁷³

‘The Tribunal refers to Article 4(5) of the Qualification Directive which according to the Tribunal does not reflect or encapsulate a benefit of the doubt rule, but is instead confined to setting out the conditions under which there will be no need for corroboration or “confirmation” of evidence.’

71 Zie bijvoorbeeld voor de uitleg van het begrip ‘te kwader trouw’ ontdoen van identiteitsdocumenten in artikel 30b, eerste lid, onder d van de Vw 2000, ABRvS 2 december 2015, zaaknr. 201507901/1/V2, ECLI:NL:RVS:2015:3797 en ABRvS 11 december 2015, zaaknr. 201508127/1/V2, ECLI:NL:RVS:2015:3907.

72 Volgens vaste rechtspraak van het HvJ EU kan de in een van de taalversies van een bepaling van Unierecht gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen; evenmin kan er in zoverre voorrang aan worden toegekend boven de andere taalversies. Een dergelijke benadering zou immers onverenigbaar zijn met het vereiste van eenvormige toepassing van het Unierecht. Zie arresten Dirk Endendijk van 3 april 2008, C-187/07, punt 23 en 24 en Institute of the Motor Industry van 12 november 1998, C-149/97, punt 16.

73 Uitspraak Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), KS (benefit of the doubt) [2014] UKUT 00552 (IAC), 15 mei 2014, r.o. 85, zie <http://www.refworld.org/docid/548997324.html>.

Volgens werkinstructie 2014/10 wordt, in het geval het niet mogelijk is om de geloofwaardigheid aan de hand van de interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren vast te stellen, meer gewicht toegekend aan de overige bepalingen in artikel 31, zesde lid, van de Vw 2000 om de vraag te kunnen beantwoorden of aan de asielzoeker ‘het voordeel van de twijfel’ moet worden gegund. De ACVZ is van oordeel dat de Uniewetgever niet heeft beoogd het door de UNHCR ontwikkelde leerstuk van ‘het voordeel van de twijfel’ op te nemen in artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn.⁷⁴

De ACVZ merkt op dat de toepassing van ‘het voordeel van de twijfel’ in verschillende arresten van het EHRM aan bod komt. Het EHRM komt, anders dan de beoordelende autoriteiten in verschillende verdragsluitende landen, met enige regelmaat tot het oordeel dat klagers, gelet op het refoulementverbod in artikel 3 van het EVRM, het voordeel van de twijfel moeten krijgen voor wat betreft de blijvende onzekerheden in het asielrelaas.⁷⁵ De grond voor het voordeel van de twijfel ligt dan dus meer in de ernst van de gevolgen van de beslissing:

‘The Court concludes that the applicant did adduce evidence capable of proving that there are substantial grounds for believing that, if he were to be expelled, he would be exposed to a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 of the Convention and he must be given the benefit of the doubt with regard to the remaining uncertainties.’⁷⁶

Gelet op deze formulering komt het de ACVZ voor dat er in het concrete geval behalve de twijfelwekkende, onzekere elementen ook positieve elementen moeten zijn, die daadwerkelijk in het voordeel van de asielzoeker kunnen pleiten. Het is dus van groot belang dat die in de beoordeling van het asielrelaas en de motivering van het besluit uitdrukkelijk worden aangegeven.

Samenwerkingsplicht

Er bestaat niet alleen onduidelijkheid over de vraag aan welke vereisten de elementen van het asielrelaas moeten voldoen om als aannemelijk te worden aangemerkt, maar ook over het proces van vaststelling hiervan. De basis hiervoor wordt in het EU-recht gevormd door de in artikel 4, eerste lid, van de Definitierichtlijn opgenomen samenwerkingsplicht.

Volgens de Afdeling strekt de samenwerkingsplicht niet verder dan dat de asielzoeker in de gelegenheid wordt gesteld om elementen ter staving van zijn asielverzoek in te dienen. Het is vervolgens aan de staatssecretaris om te bezien in hoeverre deze elementen relevant zijn en of ze aanleiding geven het verzoek in te willigen. Als de staatssecretaris van mening is dat het verzoek niet ingewilligd hoeft te worden moet hij het resultaat van de beoordeling meedelen aan de asielzoeker, zodat deze de mogelijkheid heeft eventuele gebreken te herstellen alvorens de staatssecretaris het besluit neemt.⁷⁷ De vormgeving van de asielprocedure voldoet naar het oordeel van de Afdeling aan de vereisten die artikel 4 van de richtlijn stelt.⁷⁸

⁷⁴ Zie de paragrafen 196, 203 en 204 van het Handboek van de UNHCR.

⁷⁵ EHRM N. t. Sweden, 20 juli 2010, 23505/09, EHRC 2010/115, r.o. 53, m.nt. A. Woltjer, SHH tegen het Verenigd Koninkrijk, 27 januari 2013, 60367/10, EHRC 2013/87, r.o. 71, m.nt. M. Den Heijer, I tegen Zweden, 5 september 2013, 61204/09, r.o. 60, en R.C. tegen Zweden, 9 maart 2010, 41827/07, JV 2010/147, r.o. 52, m.nt. Spijkerboer.

⁷⁶ Zie EHRM M.A. tegen Zwitserland van 18 november 2014, nr. 52589/13, JV 2015/1, r.o. 69 m.nt. F. Schüller en T. de Boer.

⁷⁷ ABRvS 12 juli 2007, 200703181, JV 2007/465; ABRvS 12 juli 2007, 200703043/1, JV 2007/464. m. nt. Strik; 25 maart 2008, 200708599/1; ABRvS 25 maart 2008, zaaknr. 200801054/1.

⁷⁸ Zie onder meer ABRvS 20 maart 2013, zaaknr. 201210441/1/T1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4983, r.o 12.

De Afdeling leidt uit deze bepaling niet af dat de staatssecretaris de asielzoeker tegemoet zou moeten komen in het geval de asielzoeker onvoldoende elementen aanreikt ter onderbouwing van zijn asielrelaas. Zo ligt het dus niet per definitie op de weg van de staatssecretaris om een taalanalyse te laten verrichten als er twijfel bestaat over de herkomst van de asielzoeker.⁷⁹ Evenmin hoeft de staatssecretaris een deskundige in te schakelen om de authenticiteit van overgelegde documenten te onderzoeken.⁸⁰ De staatssecretaris is ook niet gehouden de besluitvorming op te schorten tot het moment waarop de asielzoeker alsnog de beschikking krijgt over opgevraagde documenten of om hem in de gelegenheid te stellen een contra-expertise te laten verrichten.⁸¹ Voorts is de staatssecretaris niet verplicht de asielzoeker aan wie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, aanvullend te horen of om nader onderzoek te doen en een individueel ambtsbericht uit te brengen.⁸² De staatssecretaris hoeft ook geen onderzoek te doen naar een in beroep overgelegde nationaliteitsverklaring, indien de asielzoeker wisselend en tegenstrijdig heeft verklaard over zijn gestelde nationaliteit en herkomst.⁸³

Op basis van deze jurisprudentie geeft de Afdeling een erg beperkte invulling aan de samenwerkingsplicht. Naar het de ACVZ voorkomt, staat die invulling op gespannen voet met het eerder aangehaalde arrest M.M. van het HvJ EU.

De samenwerking tussen de IND en de asielzoeker kan volgens de ACVZ verbeteren door bij twijfel aan de aangedragen elementen de IND-medewerkers een actievere rol te laten spelen. Allereerst zou de IND-medewerker bij geconstateerde onduidelijkheden of gerezen twijfel in het gehoor of aanvullend gehoor verder kunnen doorvragen om tot een helder en volledig beeld te komen. Daarbij zou de medewerker zelf kennis kunnen inbrengen die bij de IND aanwezig is, niet alleen om verklaringen te ontkrachten maar ook om daarvoor bevestiging te vinden. Ook kan het voor de IND gemakkelijker zijn dan voor de asielzoeker om informatie in het land van herkomst te achterhalen of in te winnen. Waar die mogelijkheden zich voordoen, zou de IND die ook dienen te benutten.

Onderzoek door deskundigen

De vraag daargelaten in hoeverre de staatssecretaris daartoe verplicht is, kan worden vastgesteld dat hij gebruik maakt van de mogelijkheid om met hulp van deskundigen onderzoek te doen naar elementen uit het asielrelaas. De uitkomst van een deskundigenonderzoek kan door de asielzoeker in beginsel slechts worden bestreden door het overleggen van een andersluidende contra-expertise.⁸⁴ Indien de asielzoeker geen contra-expertise laat verrichten, dan mag de staatssecretaris uitgaan van de uitkomst van het deskundigenonderzoek, mits de IND zich ervan heeft vergewist dat het advies zorgvuldig tot stand is gekomen en de inhoud inzichtelijk en concludent is. De asielzoeker kan de uitkomst van een deskundigenonderzoek ook in de beroepsprocedure nog bestrijden.⁸⁵

De ACVZ heeft in 2012 advies uitgebracht over de rol van deskundigen in de asielprocedure ter verbetering van de kwaliteit en het gebruik ervan.⁸⁶

79 ABRvS 12 juli 2007, zaaknr. 200703043/1, AB 2007/267 m.nt. H. Battjes.

80 ABRvS 12 juli 2007, zaaknr. 200703181/1, JV 2007/465 m.nt. M.A.H. Strik.

81 ABRvS 25 maart 2008, zaaknr. 200801054/1, JV 2008/195, AB 2009/2 m.nt. H. Battjes.

82 AbRvS 15 oktober 2014, zaaknr. 201405219/1, AB 2015/22 m.nt. H. Verbaten.

83 ABRvS 26 augustus 2015, zaaknr. 201404262/1/V2, AB 2015/429 m.nt. H. Verbaten.

84 Zie o.a. ABRvS 19 september 2013, zaaknr. 201304331/1/V3, ECLI:NL:RVS:2014:948.

85 Zie ABRvS 16 oktober 2015, zaaknr. 201406943/1/V2, ECLI:NL:RVS:2015:3269.

86 Zie ACVZ advies, *Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de Asielprocedure.*, <http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/05/Advies-ACVZ-NR35-2012.pdf>.

2.7 De beslispraktijk vóór en na 1 januari 2015

*De geloofwaardigheidsbeoordeling tot 1 januari 2015: POK-toets*⁸⁷

Vóór 1 januari 2015 was sprake van een tweetraps benadering van de geloofwaardigheidsbeoordeling. Allereerst werd gekeken of er zich één of meer van de in artikel 31 tweede lid, a tot en met f van de Vw 2000 (oud) genoemde omstandigheden voordeden.⁸⁸ Bij deze omstandigheden, zoals het ontbreken van reis- of identiteitsbewijzen, ging het om situaties die zich voordeden na het vertrek uit het land van herkomst en die van invloed waren op de geloofwaardigheid van het asielrelaas.⁸⁹

Als deze omstandigheden zich *niet* voordeden, dan werden verklaringen geloofwaardig geacht als:

- de asielzoeker de gestelde vragen zo volledig mogelijk beantwoordde en;
- het relaas op hoofdlijnen consistent en niet-onaannemelijk was, en;
- strookte met wat over het land van herkomst bekend was.⁹⁰

Indien er *wel* sprake was van één of meer van de omstandigheden als bedoeld in artikel 31, tweede lid, onder a tot en met f van de Vw 2000 (oud), waarbij het veelal ging om de situatie waarin de asielzoeker toerekenbaar niet beschikte over documenten ten aanzien van de identiteit, nationaliteit, reisverhaal en reisroute,⁹¹ dan deed dit op voorhand afbreuk aan de geloofwaardigheid van *alle* verklaringen van de asielzoeker over de feitelijke omstandigheden, gestelde gebeurtenissen en veronderstellingen.⁹²

Om het asielrelaas alsnog geloofwaardig te kunnen achten, diende van de verklaringen van de asielzoeker positieve overtuigingskracht uit te gaan. Dit betekende dat er een ‘zwaardere bewijslast’ rustte op de asielzoeker. Er mochten dan in het asielrelaas geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden voorkomen op het niveau van de relevante bijzonderheden.

87 De wettelijke grondslag voor de toets aan de positieve overtuigingskracht van het asielrelaas (POK-toets) was artikel 31, eerste lid, van de Vw 2000, jo. artikel 31, tweede lid, van de Vw 2000 (oud).

88 Artikel 31, tweede lid, aanhef en onder a tot en f, van de Vw 2000 (oud) luidde:

‘Bij het onderzoek naar de aanvraag wordt mede betrokken de omstandigheid dat:

- a. de vreemdeling reeds eerder, onder een andere naam, een aanvraag voor een verblijfsvergunning in Nederland heeft ingediend;
- b. de vreemdeling zonder geldige reden niet heeft voldaan aan de aanwijzingen, bedoeld in artikel 55 van de Vw;
- c. de vreemdeling niet beschikt over een voor toegang tot Nederland vereist document voor grensoverschrijding, tenzij hij zich onverwijld onder opgave van de plaats waar of waarlangs hij Nederland is binnengekomen heeft vervoegd bij een ambtenaar, belast met de grensbewaking of het toezicht op vreemdelingen, en daar kenbaar heeft gemaakt dat hij asiel wenst;
- d. de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag valse of vervalste reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden heeft overgelegd en, hoewel daaromtrent ondervraagd, opzettelijk de echtheid daarvan heeft volgehouden;
- e. de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag opzettelijk reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden heeft overgelegd die niet op hem betrekking hebben;
- f. de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag geen reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden kan overleggen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag, tenzij de vreemdeling aannemelijk kan maken dat het ontbreken van deze bescheiden niet aan hem is toe te rekenen.’

89 *Kamerstukken II* 1998-1999, 26 732, nr. 3, MvT p. 40.

90 AbRS 27 januari 2003, 200206297/1, r.o. 2.4.5, JV2003/103 en werkinstructie 2010/14.

91 In 2012 is uit een door P. van Reenen (senior medewerker bij de IND) in de weken 17 tot en met 31 van 2011 verricht dossieronderzoek gebleken dat in 80,2 procent van de 131 onderzochte asioldossiers een contra-indicatie als bedoeld in artikel 31, lid 2, a tot en met f, van de Vw 2000, was tegengeworpen. Van Reenen verrichtte het dossieronderzoek in het kader van zijn afstudeerscriptie ‘Over de samenwerkingsplicht en onderzoek doen in de asielprocedure’. Zie ook P. van Reenen, *Over de samenwerking tussen ambtenaar en asielzoeker*, *Journal Vreemdelingenrecht*, november 2012.

92 Zie werkinstructie 2010/14.

In de Kamerstukken komen de ‘hiaten’- formulering en de ‘positieve overtuigingskracht’ niet voor. Deze termen zijn ontwikkeld in de jurisprudentie.

Het leerstuk van de positieve overtuigingskracht werd voor het eerst met zoveel woorden naar voren gebracht in een uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2003 en had tot gevolg dat in het onderzoek naar en de beoordeling van de geloofwaardigheid de nadruk kwam te liggen op negatieve elementen.⁹³ Elementen die ten voordele van de asielzoeker spraken kwamen in de besluiten van de staatssecretaris nauwelijks aan bod.

De beoordeling na 1 januari 2015: de ‘integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’⁹⁴

De memorie van toelichting bij de wijziging van de Vreemdelingenwet ter implementatie van de Procedurerichtlijn geeft als belangrijkste reden voor de afschaffing van het leerstuk van de positieve overtuigingskracht, dat de motivering onder de POK-toetsing niet altijd even inzichtelijk was. Zo werden, aldus de wetgever, zeer ongelijksoortige situaties onder dezelfde verzwaarde bewijslast afgedaan en gemotiveerd. Het is inzichtelijker als alle elementen die in het nadeel van de geloofwaardigheid werken integraal worden afgewogen tegen hetgeen in het voordeel van de geloofwaardigheid spreekt. Dit leidt tot een meer afgewogen en inzichtelijke motivering van het besluit. Het grote voordeel is gelegen in de betere kenbaarheid van de afweging, waarmee ook de toetsing van de geloofwaardigheid gediend is.⁹⁵

Met de inwerkingtreding per 1 januari 2015 van het Wijzigingsbericht Vreemdelingen-circulaire (WBV) 2014/36 is het veel bekritiseerde⁹⁶ toetsingskader van de positieve overtuigingskracht dan ook komen te vervallen en vervangen door een ‘integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’.⁹⁷ Daartoe is paragraaf C1/3.3 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc 2000) aangepast en is Werkinstructie 2014/10 in de plaats gekomen van Werkinstructie 2010/14. Voorts is met de implementatie van de herziene Procedure-richtlijn op 20 juli 2015 ook de tekst van paragraaf C1/4.4 van de Vc 2000 aangepast op het punt van de beoordeling van de geloofwaardigheid.⁹⁸ Dit laat het principe van de ‘integrale beoordeling’ onverlet. Volgens de ACVZ is niet wezenlijk veranderd dat het toerekenbaar ontbreken van documenten van de asielzoeker met betrekking tot identiteit, nationaliteit, reisroute en ter onderbouwing van het asielrelaas in de beoordeling (zwaar) blijft meewegen.⁹⁹

93 ABRvS 27 januari 2003, zaaknr. 200206297/1, r.o. 2.4.5, JV 2003/103.

94 Van 1 januari tot 20 juli 2015 vormde artikel 31, eerste lid, van de Vw 2000 gelezen in samenhang met artikel 3.35 van het VV 2000 (oud) de wettelijke grondslag voor de geloofwaardigheidsbeoordeling. Dit is vanaf 20 juli 2015 artikel 31, eerste lid, van de Vw 2000, jo. art. 31, zesde lid, van de Vw 2000. Per 20 juli 2015 is de omzetting van artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn van het Voorschrift Vreemdelingen naar het niveau van de Vreemdelingenwet getild.

95 Zie memorie van toelichting bij het voorstel implementatiewet herschikte Procedure- en Opvangrichtlijn *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 088, nr. 3, pag. 16, 17 en 21. Zie ook het Nader Rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State in het kader van dit wetsvoorstel, *Stcr.* 4 dec. 2014, pag. 1-2.

96 Zie voor kritiek op de POK-toets onder andere het rapport van het EMN, het vaststellen van de identiteit van asielzoekers, praktijk en uitdagingen in Nederland’, oktober 2012, het rapport van de UNHCR, *Beyond Proof, credibility Assessment in EU Asylum systems*, mei 2013 en IARLJ, *Assessment of credibility in refugee and subsidiary protection claims under the EU Qualification Directive, judicial criteria and standards*, januari-december 2012, Part III- judicial guidance for the assessment of credibility under the EU qualifications directive, p. 32 e.v. en S. Rafi, *De POK-toets in Europees perspectief*, A&MR 2014, nr.2, p. 68-79.

97 De ACVZ merkt hierbij op dat in strikte zin het begrip geloofwaardigheid alleen ziet op de beoordeling van de verklaringen van de asielzoeker die niet met bewijsmateriaal zijn onderbouwd. In de Vreemdelingen-circulaire en de werkinstructies wordt aan de term (integrale) geloofwaardigheidsbeoordeling echter een bredere betekenis geven, die meer op de vaststelling van de aannemelijkheid van alle door de asielzoeker aangevoerde elementen betrekking heeft.

98 Zie WBV 2015/9.

99 Zie WBV 2015/9, paragraaf C1/4.3 van de Vc 2000.

De feiten en omstandigheden die in artikel 31, tweede lid, onder a tot en f, van de Vw 2000 (oud) werden genoemd en die nu ten dele zijn opgenomen in artikel 30, onder b van de Vw 2000, blijven volgens werkinstructie 2014/10 nog wel relevant, maar de bepaling als zodanig wordt niet langer in het besluit genoemd. Als deze feiten en omstandigheden zich voordoen, leidt dat ook niet tot een ander toetsingskader of een op voorhand verzwaarde bewijslast voor de asielzoeker. Deze feiten en omstandigheden kunnen nog wel rechtstreeks van invloed zijn op de geloofwaardigheid van één of meer van de relevante elementen of een specifiek onderdeel van het vluchtrelaas waarmee die feiten en omstandigheden direct verband houden. Aldus kunnen die feiten en omstandigheden leiden tot de kennelijk ongegrond verklaring van de aanvraag.

Ter illustratie wordt in de werkinstructie als voorbeeld genoemd dat ongeloofwaardige verklaringen over het reisverhaal op zichzelf niets zeggen over de geloofwaardigheid van bijvoorbeeld een gestelde detentie in het land van herkomst. Uit dit voorbeeld kan het grote verschil worden afgeleid tussen de POK-toets en de ‘integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’. Wanneer onder de POK-toets sprake was van het toerekenbaar ontbreken van onder meer reisdocumenten (waarbij verklaringen omtrent de reisroute een rol konden spelen), dan had dat tot gevolg dat voor het alsnog aannemelijk maken van alle relevante elementen van het asielrelaas een zwaardere bewijslast gold. Of de omstandigheid kon worden gerelateerd aan een relevant element deed er niet toe.

De werkinstructie meldt verder dat het gebruik van de term positieve overtuigingskracht en de daarbij horende bewijslast, moet worden vermeden.

De IND past voor de huidige geloofwaardigheidsbeoordeling op grond van de werkinstructie 2014/10 de volgende volgorde van toetsing toe:

Allereerst stelt de IND de relevante elementen van het asielrelaas vast. Vervolgens beoordeelt de IND of er sprake is van relevante elementen die voldoende zijn onderbouwd en daarmee zonder meer als vaststaand zijn aan te merken. Het gaat hierbij om elementen die met objectieve bewijsstukken zijn onderbouwd, zoals documenten die authentiek zijn en die bevestigen wat de asielzoeker heeft verklaard en/of objectieve, openbare bronnen die die verklaringen bevestigen.

Indien de asielzoeker een relevant element niet of onvoldoende kan onderbouwen met documenten of ander objectief bewijsmateriaal, dan trekt de IND aan de hand van ‘interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren’ en na een ‘integrale weging’ een conclusie over de geloofwaardigheid van de relevante elementen. De IND beoordeelt dan welke relevante elementen worden aangemerkt als geloofwaardig en welke als ongeloofwaardig. De werkinstructie heeft als doelstelling dat deze beoordeling objectief, gestructureerd en transparant wordt uitgevoerd.¹⁰⁰

Als algemene richtlijn voor de geloofwaardigheidsbeoordeling in het geval er sprake is van onvoldoende onderbouwing, gelden de hierboven genoemde bepalingen uit artikel 31, zesde lid, van de Vw 2000. Dit betreft de codificatie van artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn. In de werkinstructie wordt benadrukt dat de – cumulatief geformuleerde – opsomming van vijf punten niet als een ‘checklist’ moet worden gehanteerd: ‘Het is van belang om de *intentie* achter dit artikel in ogenschouw te nemen: het relaas van de asielzoeker kan geloofwaardig worden geacht - aan de hand van de interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren en rekening houdend met de persoon van de asielzoeker

100 Zie Werkinstructie 2014/10 voor de uiteenzetting van de geloofwaardigheidsindicatoren en de integrale weging.

- ondanks de omstandigheid dat hij niet alle elementen van zijn verzoek met bewijsmateriaal heeft kunnen staven. Het voordeel van de twijfel is dan van toepassing’.

De in artikel 31, zesde lid, van de Vw 2000 opgesomde vijf voorwaarden¹⁰¹ moeten dus niet als een ‘checklist’ worden gehanteerd. Hoe ze volgens de werkinstructie wel gebruikt moeten worden, wordt niet duidelijk gemaakt.

Van POK-toets naar ‘integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’: geen relevante wijziging van het recht?

De ACVZ is van oordeel dat de ‘integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’ aangemerkt dient te worden als een nieuw beoordelingskader en dat hiermee van continuïteit met betrekking tot de beoordeling van de geloofwaardigheid niet langer sprake is.¹⁰² In de uitspraken van 9 april 2015¹⁰³ volgt de Afdeling het standpunt van de staatssecretaris dat deze met de introductie van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling geen inhoudelijk nieuw beoordelingskader heeft beoogd, maar dat de staatssecretaris de rechtbank slechts meer inzicht wil geven in het bestuurlijke beslisproces. Dit inzicht verschaft de staatssecretaris door beter te motiveren hoe de beslissing over de geloofwaardigheid van een asielrelaas tot stand is gekomen. Ook in de bewijslastverdeling is geen wijziging gekomen, aldus de Afdeling.

Dat de intensievere rechterlijke controle die de (herziene) Procedurerichtlijn vereist al bij voorbaat effect heeft op de kwaliteit van de besluitvorming in asielzaken, blijkt uit de constatering van de Afdeling in betreffende uitspraken. Volgens deze uitspraken streeft de staatssecretaris ernaar om met de invoering van het beleidskader van een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling de kenbaarheid en inzichtelijkheid van de geloofwaardigheidsbeoordeling te vergroten. Ook constateerde de Afdeling dat de staatssecretaris de IND in dit beleidskader opdraagt om kenbaar te gaan motiveren hoe de omstandigheden zoals die op dat moment (nog) werden genoemd in artikel 31, tweede lid, onder a tot en met f, van de Vw 2000 (oud), van invloed zijn op de geloofwaardigheid van de verklaringen.¹⁰⁴

Van ‘marginale naar volle toets’ van de geloofwaardigheidsbeoordeling

Het is de vraag wat een ‘volledig onderzoek’ naar zowel de feiten als de juridische gronden naar het oordeel van de wetgever inhoudt. In de memorie van toelichting bij de implementatiewet staat dat de ratio van de Procedurerichtlijn niet is dat de rechter zich volstrekt zelfstandig een oordeel vormt, zonder zich rekenschap te geven van het oordeel van het bestuur. ‘Het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel gaat blijkens de Procedurerichtlijn, maar ook blijkens bijvoorbeeld de Definitierichtlijn, uit van een centrale rol voor de beoordelende autoriteit in asielprocedures.’¹⁰⁵

101 De werkinstructie 2014/10 verwijst nog naar artikel 3.35 van het VV 2000 (oud) en is niet aangepast aan de wijziging per 20 juli 2015 in artikel 31, zesde lid, van de Vw 2000. Deze bepaling bevat dezelfde vijf voorwaarden, zie paragraaf 2.2.

102 Zie ACVZ advies van 24 februari 2014 over het voorstel van wet inzake de implementatie van de Procedure- en Opvangrichtlijn, <http://acvz.org/pubs/advies-implementatie-procedure-en-opvangrichtlijn/>. De ACVZ is van oordeel dat de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling een nieuwe wijze van beoordeling van de geloofwaardigheid introduceert. De ACVZ begrijpt dit zo dat een drempel zoals neergelegd in het tweede lid van artikel 31 Vw 2000 (oud) dan niet meer bestaat. De tweetraps benadering in de POK-toets is komen te vervallen en er geldt dan geen ‘zwaardere bewijslast’ voor de asielzoeker om met zijn relaas positief te overtuigen.

103 ABRvS 9 april 2015, 201501445/1/V2, ECLI:NL:RVS:2015:1201 en 201501148/1/V2, ECLI:NL:RVS:2015:1203.

104 Idem

105 Zie *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 088, nr. 3, p. 20.

In de memorie van toelichting wordt, in lijn met de consultatiereactie van de Afdeling, uitgegaan van een toetsende rechter en niet van een beoordelende rechter. ‘Een beoordelende rechter zal, geheel los van het besluit, een eigen beoordeling geven over de geloofwaardigheid van de door de vreemdeling gestelde feiten. Een toetsende rechter toetst of de beslissing van het bestuursorgaan rechtmatig is. Het volledig en *ex nunc* onderzoek en de wijze waarop hieraan binnen de grenzen van de scheiding der machten en de wettelijke taak van de bestuursrechter kan worden vormgegeven moet in dit licht worden begrepen.’¹⁰⁶

Verder blijkt uit de memorie van toelichting dat de introductie van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling een volledig onderzoek naar zowel de feiten als de juridische gronden bij de rechterlijke toetsing moet waarborgen. ‘Door het versterken van de motivering bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas zal deze motivering beter toetsbaar zijn voor de rechter.’¹⁰⁷

De Afdeling heeft kort voor het ter perse gaan van dit advies op 13 april 2016 uitspraken gedaan over de gevolgen van artikel 83a van de Vw 2000 voor de manier waarop de Nederlandse bestuursrechter in eerste aanleg een oordeel vormt over het standpunt van de staatssecretaris over de beoordeling van de geloofwaardigheid van een asielrelaas.¹⁰⁸ Daarin volgt de Afdeling het standpunt van de staatssecretaris dat de rechter in eerste aanleg het geloofwaardigheidsoordeel van de staatssecretaris moet toetsen op rechtmatigheid. In paragraaf 3.4 gaat de ACVZ nader in op het onderzoek door de rechter.

Ex-nunc onderzoek

De memorie van toelichting meldt dat onder de huidige wetgeving al is voldaan aan de verplichting tot een *ex nunc* onderzoek. De *ex nunc* toetsing is per 1 juli 2010 neergelegd in het destijds gewijzigde artikel 83 van de Vw 2000.¹⁰⁹

Sporenbeleid

Op 27 november 2015 heeft de staatssecretaris een aanpassing van de asielprocedure aangekondigd.¹¹⁰ Het Vb 2000 is op 1 maart 2016 gewijzigd, in die zin dat het mogelijk wordt een zogenoemd sporenbeleid te hanteren.¹¹¹ De staatssecretaris hanteert vanaf 1 maart 2016 een nieuwe procedure om asielaanvragen van asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst of van asielzoekers die al in een andere EU lidstaat internationale bescherming genieten versneld af te doen (spoor 2).¹¹²

106 Zie *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 088, nr. 3, p. 21. D. Baldinger komt in haar dissertatie ‘*Rigorous scrutiny versus marginal review. Standards on judicial scrutiny and evidence in international and European asylum law.*’ in mei 2013 tot een andere conclusie. ‘Uit het internationaal en EU-recht volgt dat de nationale rechter een onafhankelijk en grondig onderzoek moet verrichten bij de beoordeling van beslissingen waarbij asiel is geweigerd’.

107 Zie *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 088, nr. 3, p. 21.

108 In ABRvS 13 april 2016, zaaknr. 201507952/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:890 en zaaknr. 201506502/1/V2 ECLI:NL:RVS:2016:891 is de toetsingswijze voor de bestuursrechter uitgelegd.

In de uitspraken met zaaknummers 201601482/1, ECLI:NL:RVS:2016:956, 201600227/1, ECLI:NL:RVS:2016:957 en 201601595/1, ECLI:NL:RVS:2016:958, is de nieuwe toetsingswijze toegepast.

109 Zie het advies van de ACVZ naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel Schouw. De ACVZ is met Schouw van mening dat door de wijze waarop de Afdeling artikel 83 van de Vw 2000 invult niet de volledige *ex nunc* toetsing wordt toegepast die door de herziene Procedurerichtlijn wordt vereist. Artikel 83 en 83a van de Vw 2000 zijn aangepast. Zie ook H.E. Helmink, *De omvang van de ex nunc toets in de Nederlandse asielprocedure*, A&MR 2012 nr. 05/06, p. 291-303. A.M. Reneman, *Implementatie en toepassing EU-regels over beoordeling en toetsing opvolgende asielaanvragen. Ne Bis in idem-beginsel dient te worden ingeperkt*, A&MR 2015, nr. 9/10, p. 368-381.

110 Zie *Kamerstukken II*, 2015/2016, 19637 nr. 2086.

111 Zie Staatsblad van 24 februari 2016 nr. 87.

112 Artikel 3.109ca van het Vb 2000.

Er is ook een grondslag in het Vb 2000 opgenomen voor het tijdelijk invoeren van een bijzondere procedure vanwege het grote aantal asielaanvragen.¹¹³ Deze sporen 3 en 5 zijn (nog) niet in werking getreden. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bedenkingen of de toepassing van de bijzondere (versnelde) procedure op de lange termijn in alle gevallen als gunstiger kan worden aangemerkt.¹¹⁴

2.8 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de normen beschreven die op de geloofwaardigheidsbeoordeling van toepassing zijn. Als tussenconclusie wordt in deze paragraaf het antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen gegeven.

1) **Op welke gronden moeten niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen van de asielzoeker als geloofwaardig worden beschouwd?**

De ACVZ concludeert dat de verklaringen van de asielzoeker die niet gestaafd zijn met bewijsmateriaal, als geloofwaardig moeten worden beschouwd indien aan de voorwaarden genoemd in artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn wordt voldaan. Dat betekent: de verklaringen van de asielzoeker zijn samenhangend en aannemelijk en niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn asielverzoek. Hiervan is sprake als de verklaringen van de asielzoeker gedurende de procedure voldoende gedetailleerd en consistent zijn (interne consistentie). Dit vooronderstelt dat de asielzoeker voldoende de gelegenheid heeft gekregen om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen en/of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn verklaringen. In het geval van (een aantal) grote inconsistenties en wijzigingen in de verklaringen zal dit nadelig wegens in de geloofwaardigheidsbeoordeling, indien de asielzoeker hiervoor geen bevredigende uitleg geeft of de situatie geen alternatieve verklaring biedt. Het relaas moet ook consistent zijn met andere bronnen, zoals landeninformatie, of informatie van gezaghebbende bronnen zoals UNHCR en EASO, of informatie van deskundigen (externe consistentie). De nadruk ligt daarbij op de kern en niet op de perifere aspecten van het relaas. Toevoegingen in een later stadium van de procedure op het relaas of aanvullende verklaringen, voor zover zij zien op de kern van het relaas, moeten serieus onderzocht worden en mogen niet bij voorbaat worden verworpen.

2) **Aan welke juridische normen moet het onderzoek naar niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen voldoen?**

Het onderzoek naar de niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen moet voldoen aan de normen van de Definitie- en Procedurerichtlijn en de normen in de Awb. Dit houdt samengevat in dat de IND de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. De asielzoeker heeft daarbij een stelplicht en moet op eigen initiatief alle relevante elementen aandragen ter onderbouwing van zijn asielaanvraag. Van hem wordt verwacht dat hij, zijn persoonlijke omstandigheden en referentiekader in aanmerking genomen, zijn best doet om zijn aanvraag zo goed mogelijk te onderbouwen met documenten en verklaringen. Vervolgens werkt de asielzoeker in de gehoren mee aan de vaststelling van de feiten en de beoordeling van

113 In afdeling 5 is een nieuwe paragraaf 3 ingevoegd met daarin bijzondere procedurele bepalingen in geval van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen, zie artikel 3.123a Vb 2000. Het is mogelijk in bijzondere situaties een verkorte procedure in te voeren bij voorzienbare inwilliging (Spoor 3), neergelegd in artikel 3.123b van het Vb 2000 en een bijzondere vervolprocedure wanneer nader onderzoek noodzakelijk is om te kunnen beoordelen of sprake is van een voorzienbare inwilliging (Spoor 5), neergelegd in art. 3.123c e.v. van het Vb 2000.

114 Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 27 januari 2016, kenmerk W03.15.0450/II, <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=12054>.

zijn verklaringen door de IND. De IND-medewerker werkt zoveel mogelijk samen met de asielzoeker om de feiten vast te stellen. Dit doet hij door de asielzoeker voor te (laten) lichten over wat van hem wordt verwacht en door hem in de gelegenheid te stellen zijn asielaanvraag te onderbouwen. De IND houdt bij de beoordeling rekening met de kwetsbaarheid van bepaalde asielzoekers. In sommige gevallen dient de IND zelf onderzoek te verrichten, bijvoorbeeld door het opstarten van (deskundigen) onderzoek.¹¹⁵ Van de asielzoeker wordt verwacht hieraan mee te werken.

De Nederlandse taalversie van artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn, omgezet in artikel 31, zesde lid van de Vw 2000 wijkt op twee onderdelen af van andere taalversies van de richtlijn. In de Nederlandse taalversie wordt volgens de ACVZ ten onrechte de term ‘geloofwaardig’ gebruikt terwijl de ‘aannemelijkheid’ in brede zin is bedoeld en is ten onrechte het beginsel van ‘het voordeel van de twijfel’ opgenomen. De ACVZ is van oordeel dat aan de afwijkende onderdelen in de Nederlandse taalversie van artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn, geen zelfstandige betekenis mag worden gehecht, die afbreuk zou kunnen doen aan wat er in de andere taalversies staat.

115 Bijvoorbeeld medisch onderzoek naar aanwijzingen van marteling, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld. Zie ACVZ advies, *Sporen uit het verleden. Advies over de rol van medisch onderzoek bij de beoordeling van asielaanvragen.*, http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/04/03-07-2014_ACVZ_Advies_40-web.pdf.

HOOFDSTUK 3 ANALYSE EN BEVINDINGEN

3.1 Inleiding

In deze paragraaf beschrijft de ACVZ haar verwachtingen over de inrichting van het proces van de door de IND vorm te geven (integrale) geloofwaardigheidsbeoordeling en de daarbij te hanteren normen.

In de volgende paragrafen wordt de praktijk aan dat verwachtingspatroon getoetst en worden verbeterpunten voor de asielprocedure aangedragen. Daarin is informatie verwerkt uit drie expertmeetings met de rechtshulp, de uitvoerende instanties en de rechterlijke macht, en een interview met een rechtspsycholoog, alsmede een analyse van literatuur- en jurisprudentieonderzoek.¹¹⁶

De kern van het proces van ‘de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’ wordt gevonden in Werkinstructie 2014/10.

Deze instructie geeft aan dat de geloofwaardigheid in vier stappen wordt beoordeeld:

1. Het identificeren van de relevante elementen van het asielrelaas. Een relevant element is een feit of omstandigheid dat raakt aan tenminste één onderwerp of verhaallijn en die in verband staat met vluchtelingenschap dan wel artikel 3 van het EVRM;
2. Een beoordeling van de geloofwaardigheid per element door per element de ‘geloofwaardigheidsindicatoren’ te wegen die een positieve dan wel negatieve indicatie kunnen vormen;
3. Een beoordeling van de geloofwaardigheid per element, maar nu wordt daarbij de geloofwaardigheid van andere elementen en de onderlinge samenhang van diverse elementen betrokken en meegewogen;
4. Samenvattend vaststellen welke elementen uiteindelijk als geloofwaardig worden beschouwd. Aan de hand van deze elementen moet vervolgens de zwaarwegendheid worden beoordeeld.

Aanvulling op de werkinstructie

De ACVZ constateert dat in de werkinstructie de definitie van ‘relevante elementen’ afwijkt van de definitie in artikel 4, tweede lid, van de Definitierichtlijn.¹¹⁷

Als elementen worden in artikel 4 van de Definitierichtlijn enerzijds genoemd de verklaringen van de asielzoeker over feiten en omstandigheden waarmee hij de noodzaak van internationale bescherming aannemelijk wil maken en anderzijds documenten en ander bewijsmateriaal waarmee hij beoogt die verklaringen te staven. Elementen kunnen zowel betrekking hebben op:

- de persoon van de asielzoeker (bijvoorbeeld zijn identiteit, nationaliteit en herkomst);
- persoonlijke omstandigheden van de asielzoeker (bijvoorbeeld persoonlijke achtergrond, ook die van relevante familieleden, verblijf in andere landen, reisroutes, religieuze overtuiging of zijn seksuele gerichtheid);

116 De drie expertmeetings hebben in september 2015 plaatsgevonden onder de Chatham House Rule. De geraadpleegde betrokkenen in de expertmeetings in dit hoofdstuk zullen verder geanonimiseerd aangeduid worden als vertegenwoordiger van de rechtshulp, de rechterlijke macht of de IND.

117 De definitie volgens artikel 4, tweede lid, van de Definitierichtlijn is: ‘De in lid 1 bedoelde elementen bestaan in de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere asielverzoeken, reisroutes, identiteits- en reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.’

- hetgeen de asielzoeker persoonlijk is overkomen of hetgeen hij persoonlijk heeft meegemaakt (bijvoorbeeld arrestatie, gevangenschap, mishandeling of bedreiging door de autoriteiten of derden in het land van herkomst);
- situaties en gebeurtenissen in zijn land van herkomst (zoals oorlog, onderdrukking van minderheden, politieke onlusten, demonstraties).

Mede gelet op het juridisch kader in hoofdstuk 2, stelt de ACVZ voor de volgende rolverdeling tussen asielzoeker en IND in de werkinstructie op te nemen.

Van asielzoekers mag worden gevraagd om alle elementen tijdig, dat wil zeggen zo vroeg mogelijk in de asielprocedure, in te brengen. Asielzoekers dienen documenten en ander bewijsmateriaal die zij in hun bezit hebben en die relevant zijn voor de behandeling van hun verzoek, zoals identiteits- en reisdocumenten, te overhandigen.¹¹⁸ Indien de asielzoeker die documenten niet direct beschikbaar heeft, maar die bijvoorbeeld met hulp van familie of bekenden kan opvragen in het land van herkomst, kan de IND verlangen dat die alsnog zo spoedig mogelijk beschikbaar worden gesteld.

Van de IND mag samenwerking met de asielzoeker worden verwacht om alle relevante elementen te verzamelen.¹¹⁹ In dit verband is het voor de asielzoeker van belang dat VWN, de rechtshulp en de IND tijdige en volledige voorlichting geven over wat van hem wordt verwacht.¹²⁰ Van VWN en de rechtshulp wordt gevraagd om een actieve rol in de voorlichting aan de asielzoeker te spelen. De rechtshulp biedt hierbij ondersteuning om de argumenten van de asielzoeker helder te verwoorden en mogelijke lacunes in het relaas te verantwoorden.

Het ligt op de weg van de hoornmedewerker van de IND om naast de noodzakelijke kritische opstelling ook open te staan voor de persoonlijke en culturele omstandigheden die het relaas van de asielzoeker mede kleuren. De hoornmedewerker dient de asielzoeker direct te wijzen op mogelijke lacunes, tegenstrijdigheden of ongerijmdheden in het relaas van de asielzoeker, maar moet zich ook bewust zijn van zijn eigen perceptie die eraan in de weg kan staan om het relaas direct goed te begrijpen. Daarnaast dient de hoornmedewerker de asielzoeker in een zo vroeg mogelijk stadium te wijzen op het ontbreken van documenten die nodig zijn voor de beoordeling van zijn verzoek. De asielzoeker moet vervolgens de tijd en gelegenheid krijgen om die documenten alsnog over te leggen of te verantwoorden waarom dat niet mogelijk is.

Van de beslismedewerker van de IND wordt een open houding verwacht bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Dit houdt in dat doelredeneringen uit den boze zijn en dat zo nodig verschillende scenario's worden nagegaan. Daarbij dienen de correcties en aanvullingen op het verslag en de zienswijze op het voornemen kritisch en constructief te worden betrokken. Van de beslismedewerker wordt tevens verwacht dat zij in het besluit gestructureerd en helder gemotiveerd aangeven welke elementen tot de kern van het relaas behoren, welke elementen geloofwaardig zijn en welke niet. Vervolgens moet uit het besluit blijken welk gewicht aan de individuele elementen in onderlinge samenhang wordt toegekend en waarom het geheel daarvan leidt tot het besluit een aanvraag af te wijzen.

118 Zie artikel 13 van de Procedurerichtlijn.

119 De samenwerkingsverplichting ziet overigens niet op de uiteindelijke beoordeling van de inwilligbaarheid van de aanvraag. Zie het arrest HvJ EU 22 november 2012, zaak C-277/11 (M.M. tegen Ierland, ECLI:EU:C:2012:744, JV 2013/8, m. nt. P. van Reenen, *EHRC* 2013/50 m.nt. Woltjer, *RV* 2013/63 m.nt K. Zwaan en *RV* 1950-2015/15, m.nt. R. Severijns.

120 In artikel 12 van de Procedurerichtlijn is de plicht voor de bevoegde autoriteit opgenomen om zorg te dragen voor een goede informatievoorziening aan de asielzoeker. In artikel 38, tweede lid, van de Vw 2000 is de bewijsvoorlichtingsplicht aan de asielzoeker opgenomen.

De ACVZ merkt op dat inzichten uit de rechtssociologie en -psychologie niet aan bod komen of doorklinken in werkinstructie 2014/10. De werkinstructie is vooral een procesbeschrijving. De nadruk ligt daarbij op de (juridisch) inhoudelijke beoordeling. Deze (juridisch) inhoudelijke beoordeling vindt plaats in het voornemen.¹²¹ Meer nadruk zou moeten liggen op de wijze waarop de gehoren plaatsvinden.

In de volgende paragrafen wordt aangegeven in hoeverre in de verschillende onderdelen van de asielprocedure en in de ervaring van betrokkenen aan het voorgaande vorm is gegeven en welke verbeterpunten er nog zijn.

Eerste evaluatie van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling

In april 2015 liet de staatssecretaris de Tweede Kamer weten dat de IND een eerste evaluatie van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling had uitgevoerd.¹²² Naar aanleiding daarvan is bekeken hoe deze beoordeling beter en uniformer uitgevoerd kan worden. De eerste ervaringen van IND-medewerkers met de nieuwe wijze van beoordelen vanaf januari 2015 tot april 2015 waren volgens de staatssecretaris over het algemeen goed.

Uit de drie expertmeetings is naar voren gekomen dat niet alleen de medewerkers van de IND, maar ook de andere betrokkenen positief zijn over de introductie van 'de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling'. De vertegenwoordigers van de rechtshulp en de rechterlijke macht zien de nieuwe werkwijze als een verbetering ten opzichte van de situatie van vóór 1 januari 2015. Zowel de rechtshulp, de rechterlijke macht als de IND zijn van oordeel dat de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling in de praktijk veelal goed verloopt, maar geven ieder vanuit hun eigen invalshoek ook een aantal mogelijke verbeterpunten.

De ACVZ licht de mogelijke verbeterpunten in de volgende paragrafen toe. In dit hoofdstuk wordt de asielprocedure gevolgd. Grofweg kan de asielprocedure in twee fases worden opgedeeld. Ten eerste de fase waarin de informatie wordt verzameld die nodig is voor de geloofwaardigheidsbeoordeling en ten tweede de fase waarin die beoordeling wordt gemaakt en de besluitvorming plaatsvindt. In de praktijk lopen deze fases soms gedeeltelijk door elkaar, maar in dit hoofdstuk zullen ze afzonderlijk worden besproken. Paragraaf 3.2 gaat over de informatieverzameling en paragraaf 3.3 over de beoordeling door de IND en de besluitvorming. Vervolgens is in paragraaf 3.4 de rol van de rechter belicht. Tot slot gaat de ACVZ in paragraaf 3.5 in op de opleiding van IND-medewerkers.

3.2 De informatieverzameling

De verzameling van de informatie die nodig is voor de geloofwaardigheidsbeoordeling vindt plaats in verschillende onderdelen van de asielprocedure. De nadruk ligt hierbij op de (minimaal) twee gehoren die de IND houdt met de asielzoeker, het zogenoemde eerste en nader gehoor. Echter, ook voorafgaand aan deze gehoren wordt, onder meer in de registratiefase, informatie verzameld die voor de beoordeling van belang kan zijn.

121 Zie paragraaf 3.3.1.

122 Zie *Kamerstukken II*, 2014/2015, 34 088, nr. 21, p. 21. De interne evaluatie van de IND is niet openbaar.

3.2.1 Registratie

Iedere asielzoeker die in Nederland asiel aanvraagt wordt door de KMar of Vreemdelingenpolitie geregistreerd. Het doel van de registratie is primair om het (grens)toezicht op vreemdelingen in Nederland uit te kunnen oefenen en de openbare orde te bewaken. Registratie is daarbij evenwel ook van belang voor het vervolg van de asielprocedure. De Vreemdelingenpolitie (of de KMar) neemt vingerafdrukken af bij alle asielzoekers. De asielzoeker moet documenten, zoals het paspoort, eventuele tickets of diploma's, inleveren voor (nader) onderzoek. Indien documenten ontbreken dan noteert de Vreemdelingenpolitie (of de KMar) enkel de door de asielzoeker opgegeven persoonsgegevens en het land van herkomst, maakt zij een pasfoto en neemt zij vingerafdrukken af. Indien de asielzoeker geen (authentieke) identiteitsdocumenten toont bij de registratie moet de IND nader onderzoek naar de identiteit doen in het aanmeldgehoor en/of eerste gehoor.¹²³ Als de asielzoeker zijn identiteit wel met authentieke documenten kan onderbouwen, dan zal de IND hiernaar in de regel geen nader onderzoek hoeven te doen.

De Inspectie van Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) constateert in een schouw over de maanden september en oktober 2015 dat door de summiere wijze waarop de registratie en identificatie van asielzoekers is uitgevoerd, knelpunten ontstaan bij de inhoudelijke beoordeling van asielaanvragen.¹²⁴ Volgens de Inspectie VenJ kan de politie de kwaliteit van de identiteitsvaststelling niet garanderen, alleen al omdat de controles eerst geruime tijd na de inreis en aanmelding voor de asielprocedure plaatsvinden. Over het algemeen zijn er niet zo zeer twijfels over de echtheid van documenten, maar meer over de vraag of de persoon die het document in bezit heeft ook daadwerkelijk bij het document "hoort". Hierdoor heeft de politie onvoldoende zicht op de identiteit en achtergrond van asielaanvragers. Door het hoge aantal asielzoekers medio 2015 ontstonden grote achterstanden in het identificatieproces. De achterstand in de registratie is in november 2015 weggevoerd. Eind november 2015 heeft de staatssecretaris in reactie op de schouw aangegeven dat de maatregelen uit het verbeterplan van de politie direct ingevoerd worden.¹²⁵ Dit houdt in dat kleding en bagageonderzoek bij het identiteitsonderzoek worden betrokken. Ook leest de politie gegevensdragers zoals telefoons uit indien daartoe aanleiding bestaat. Ook na invoering van het verbeterplan van de politie met aanscherping en uitbreiding van de procedure ten aanzien van registratie en identificatie van asielzoekers, is sprake van risico's op een ontoereikende vaststelling van de identiteit van asielzoekers, aldus de Inspectie VenJ.¹²⁶

123 In 2015 bleek dat in 37% van de gevallen een asielzoeker geen geldige reis- en identiteitsdocumenten kon overleggen. Zie brief van de staatssecretaris van VenJ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 16 maart 2016, kenmerk 743769.

124 Zie het rapport van de Inspectie van V&J, 'De tijdelijke (opvang)voorzieningen voor asielzoekers onder de loep' van 11 november 2015.

125 Zie het verslag ter vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van V&J (VI) voor het jaar 2016, kenmerk 34300-VI.

126 De staatssecretaris heeft de Inspectie van V&J in februari 2016 verzocht opnieuw een schouw te verrichten. De Inspectie van V&J onderzoekt of de toegezegde verbetermaatregelen zijn doorgevoerd. De resultaten worden in het voorjaar verwacht. De achterstand in de registratie is in november 2015 weggevoerd. Sindsdien wordt de instroom bijgehouden, aldus de staatssecretaris. Zie brief van de staatssecretaris van VenJ aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 16 maart 2016, kenmerk 743769.

Murad van Azerbeidzjaanse nationaliteit heeft eerder in 2013 een asielaanvraag ingediend. Destijds zijn vingerafdrukken afgenomen, maar deze zijn buiten de database EURODAC niet door de politie gecontroleerd op een match met politieregisters, zoals Interpol. De aanvraag is onherroepelijk afgewezen op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Destijds legde hij een identiteitskaart over op naam van Nikhad uit Azerbeidzjan. De identiteitskaart is onderzocht door Bureau Documenten in oktober 2013 en blijktens de verklaring van onderzoek met aanzekerheid grenzende waarschijnlijkheid echt bevonden.

Wilma werkt bij de politie op Ter Apel. Zij heeft bij de registratie van de herhaalde aanvraag van Murad in maart 2015 opnieuw vingerafdrukken afgenomen. Anna werkt bij de IND. Zij kreeg tijdens het eerste gehoor in juli 2015 informatie van Wilma dat er een match was bij Interpol met de vingerafdrukken van Murad. Uit informatie van Interpol blijkt dat Murad gesignaleerd stond voor opsporing en aanhouding vanwege mensenhandel en gedwongen prostitutie. De IND wijst zijn herhaalde asielverzoek in augustus 2015 opnieuw af op genoemd artikel 1F en om de reden dat Murad de IND had misleid door valse informatie over zijn identiteit te verstrekken. De identiteitskaart op naam van Nikhad bleek bij nader inzien niet aan hem toe te behoren. Door tekortschietende controle bij de registratie van vingerafdrukken is er gedurende twee jaar sprake geweest van misleiding van de Nederlandse autoriteiten.

Conclusie

Door een te summiere registratie beschikt de IND niet over de informatie die nodig is voor een goede beoordeling van de asielaanvraag. De vaststelling van de identiteit en herkomst van de asielzoeker is van wezenlijk belang voor de geloofwaardigheidsbeoordeling. Als de IND niet kan vaststellen wie de asielzoeker is, of waar hij vandaan komt is het voor de IND ook moeilijk om te beoordelen of hetgeen de asielzoeker verklaart, kan zijn gebeurd. In sommige gevallen zou deze informatie wel beschikbaar kunnen zijn.

3.2.2 Aanmeldgehoor

Op het moment dat de asielzoeker zijn asielaanvraag indient, neemt een medewerker van de IND hem een aanmeldgehoor af. Het aanmeldgehoor heeft als specifiek doel om vast te stellen of Nederland op basis van de Dublin III Verordening¹²⁷ verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag. Eerder (tot 2014) nam de Vreemdelingenpolitie een gehoor af,¹²⁸ maar de staatssecretaris vond de afname van het aanmeldgehoor door de IND efficiënter. Het aanmeldgehoor vindt plaats in de rust- en voorbereidingsstermijn (RVT) en vóórdat de asielzoeker een gesprek heeft gehad met VWN of de rechtshulp.

Tijdens het aanmeldgehoor worden geen vragen gesteld over het asielrelaas, maar enkel over aspecten die van belang zijn in het kader van de mogelijke toepassing van de Dublinverordening. Dit zijn met name de reisroute en de identiteit van de asielzoeker.

127 De Dublinverordening III is een Europese Verordening die sinds januari 2014 van kracht is. Deze verordening schept duidelijkheid over welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om asiel. Dit kan het land zijn waar de vreemdeling het Schengengebied binnenkomt of bijvoorbeeld een ander land als er al gezins- of familieleden wonen, die daar een verblijfsvergunning hebben.

128 De zogenoemde 'politie-intake', met een ander doel dan het stellen van 'Dublin'-vragen.

Deze gegevens vormen ook de basis voor het eerste gehoor. De IND-medewerker wijst de asielzoeker in het aanmeldgehoor op het belang van documenten in de asielprocedure.¹²⁹ Door de geleidelijke uitbreiding van het aantal ‘Dublin’-vragen is sinds 1 januari 2014 een overlap ontstaan met het eerste gehoor tijdens de algemene asielprocedure. Het aanmeldgehoor bevat uitgebreide vragen over de identiteit en reisroute van de asielzoeker die sterk lijken op de vragen in het eerste gehoor.¹³⁰

In de aanmeldfase wordt volgens vertegenwoordigers van de advocatuur in de praktijk meer gevraagd dan door de Vreemdelingenpolitie vóór 2014 en ook meer dan bij de introductie van het aanmeldgehoor oorspronkelijk de bedoeling was. Een punt van kritiek van de advocatuur is dat het aanmeldgehoor de plaats van het eerste gehoor lijkt in te nemen.¹³¹ Dit is problematisch, aangezien de asielzoeker op dat moment nog niet is voorgelicht over de asielprocedure en hij zich daarop nog niet heeft kunnen voorbereiden. Volgens één advocaat worden naast vragen over de reisroute, ook vragen gesteld over militaire dienst en detentie.¹³² De ingewonnen informatie kan in de procedure niet alleen een rol spelen bij een Dublinclaim, zoals de staatssecretaris heeft verwoord in zijn brief aan de Tweede Kamer van 26 januari 2015,¹³³ maar kan volgens de advocatuur ook later in de procedure een rol spelen in de geloofwaardigheidsbeoordeling van het asielrelaas. Omdat tijdens de asielprocedure aanvullingen en correcties kunnen worden aangebracht op het verslag van het aanmeldgehoor en er tijdens dit gehoor geen vragen met betrekking tot de asielmotieven worden gesteld, acht de IND de belangen van de asielzoeker niet geschaad door invoering en de aard van het aanmeldgehoor. De rechtshulp wijst er echter op dat niet in alle gevallen of niet tijdig een verslag van het aanmeldgehoor beschikbaar is, waardoor geen correcties en aanvullingen op het gehoor kunnen worden gedaan. De IND ontkent dat hier sprake van is.

De staatssecretaris heeft in januari 2015 in reactie op de evaluatie van het Project Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA) aangegeven te bezien op welke wijze de door de geleidelijke uitbreiding van het aantal ‘Dublin’-vragen ontstane overlap tussen het aanmeldgehoor en eerste gehoor kan worden voorkomen.¹³⁴

Vertegenwoordigers van de IND meldden in september 2015 dat vanwege het grote aantal asielzoekers niet in alle gevallen meer een aanmeldgehoor werd afgenomen, wat naar hun idee een onwenselijke situatie was. Op aanmeldcentrum Schiphol werd wel in alle gevallen een aanmeldgehoor afgenomen. De ACVZ heeft in december 2015 vernomen dat de achterstanden in het afnemen van de aanmeldgehoren inmiddels waren weggewerkt.¹³⁵

De ACVZ is het met de staatssecretaris eens dat de IND, uit efficiëntieoverwegingen, al in de RVT start met het onderzoek naar de documenten en vingerafdrukken van de asielzoe-

129 In artikel 38, tweede lid, van de Vw 2000 is de bewijsvoorlichtingsplicht opgenomen. Zie verder artikel 3.108c van het Vb 2000.

130 Het eerste gehoor is geregeld in artikel 3.112, tweede lid, van het Vb 2000 en vindt plaats aan de hand van een vaste vragenlijst, die geen vragen bevat over de beweegredenen van de aanvraag.

131 Zie rapport ‘Evaluatie Implementatie Vernieuwde Asielprocedure PIVA’, van 25 januari 2015, p. 79-81. Een groot bezwaar van het aanmeldgehoor is volgens alle geïnterviewde advocaten en medewerkers van VWN dat het dikwijls behoorlijk uitgebreide vragen bevat, die al erg veel lijken op het eerste gehoor van de AA. Respondenten noemen als storende factor die de voordelen van PIVA deels teniet doet, dat de rechtshulp de asielzoeker niet op het gehoor heeft kunnen voorbereiden. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/01/28/ek-bijlage-evaluatie-van-de-herziene-asielprocedure>.

132 Dit heeft volgens de IND te maken met de controle op openbare aspecten en mogelijke indicaties bij de asielzoeker dat artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag op hem van toepassing is.

133 Zie brief van de SvVenJ van 26 januari 2015 aan de Tweede Kamer over de Evaluatie Implementatie Vernieuwde Asielprocedure PIVA. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/01/28/ek-evaluatie-implementatie-vernieuwde-asielprocedure-piva>.

134 Idem.

135 Informatiebijeenkomst Ministerie van VenJ over de verhoogde asielinstroom op 10 december 2015.

ker, zulks ter identificatie met het oog op een mogelijke Dublinclaim.¹³⁶ Vragen over asielmotieven moeten hierbij uitdrukkelijk worden vermeden.

De ACVZ wijst op de voorlichtingsplicht en op een risico indien de IND de ingewonnen informatie in het aanmeldgehoor ook met een ander doel gebruikt dan een mogelijke Dublinclaim, namelijk als basis voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Dit brengt de vertrouwensband tussen asielzoeker en de IND-medewerker in gevaar, wat gevolgen heeft voor hun samenwerking. Daarnaast is de werkwijze in strijd met de voorlichtingsplicht. Als de IND het aanmeldgehoor wil gebruiken voor andere doelen dan een Dablingheoor, dan moet de asielzoeker hierover vooraf worden voorgelicht.

Conclusie

Het is noodzakelijk dat het aanmeldgehoor in alle procedures consequent en binnen de daarvoor gestelde doelen wordt uitgevoerd. Indien identiteitsdocumenten ontbreken dient de asielzoeker in het aanmeldgehoor hierop te worden gewezen en de gelegenheid te krijgen om de identiteit, nationaliteit en herkomst alsnog met documenten of op andere wijze in het eerste gehoor aan te tonen. Het verslag van het aanmeldgehoor dient in alle gevallen - vóór het eerste gehoor - beschikbaar te zijn voor de rechtshulp, zodat dit door de advocaat en asielzoeker samen kan worden doorgenomen en eventuele correcties en aanvullingen kunnen worden gedaan.

3.2.3 Rust- en voorbereidingstermijn

De asielzoeker heeft na de indiening van de asielaanvraag recht op een RVT.¹³⁷ In principe wordt de asielzoeker tijdens de RVT niet bevraagd over zijn asielmotieven. De reden daarvoor is dat de asielzoeker in de RVT in de gelegenheid dient te worden gesteld om tot rust te komen en niet belast mag worden met de noodzaak zijn vluchtmotieven te verklaren. De RVT biedt de asielzoeker de gelegenheid om de nodige voorlichting te krijgen en zich voor te bereiden op de asielprocedure.

Voorlichting

De staatssecretaris is verantwoordelijk voor de voorlichting aan asielzoekers over de asielprocedure.¹³⁸ Hij is hiertoe op grond van artikel 12 van de Procedurerichtlijn verplicht. Deze plicht heeft hij (deels) gedelegeerd aan VWN en de rechtshulp. VWN geeft in ieder geval iedere asielzoeker algemene informatie over de asielprocedure. De rechtshulp is verantwoordelijk voor de verlening van rechtsbijstand aan de asielzoeker. De advocaat en de asielzoeker hebben hun eerste gesprek in de RVT. Net als van de hoormedewerker van de IND, wordt van de advocaat verwacht dat hij de asielzoeker uitgebreid wijst op het belang van het overleggen van documenten aan de IND. De IND zorgt in de RVT voor foldermateriaal voor de asielzoeker, met name over de bewijsvoorlichting.¹³⁹

136 Bij de implementatie van de Dublinverordening III is bepaald dat het asielverzoek voortaan al voorafgaand aan de RVT wordt ingediend en is in artikel 3.109, vierde lid, van het Vb 2000 expliciet opgenomen dat gedurende de RVT onderzoek kan plaatsvinden naar de identiteit, vingerafdrukken en nationaliteit van de asielzoeker en naar zijn documenten en bescheiden. De inhoud en omvang van het onderzoek zijn verruimd naar alle dwingende afwijzingsgronden van artikel 30, eerste lid, van de Vw 2000.

137 De RVT ontbreekt in spoor 1 en 2, zie bijlage 2.

138 In artikel 38, tweede lid, van de Vw 2000 is de bewijsvoorlichtingsplicht opgenomen. Zie verder artikel 3.108c van het Vb 2000.

139 In de aanmeldfase krijgt de asielzoeker een folder over de algemene asielprocedure uitgereikt in de eigen taal. Verder krijgt hij na het aanmeldgehoor een 'Dublinfolder A' uitgereikt waarin is gewezen dat er mogelijk een Dublinclaim kan volgen. Verder wordt hij voorgelicht over het FMMU advies en het belang ervan. Indien de asielzoeker geen documenten bij de aanvraag heeft overgelegd maar stelt deze documenten alsnog te kunnen verkrijgen, wijst de IND op het belang van het overleggen hiervan in het aanmeldgehoor.

Advocaten hebben soms de indruk dat bepaalde informatie van VWN, in het bijzonder informatie over het belang van documenten, niet goed overkomt bij de asielzoeker. Een knelpunt in dit kader is volgens vertegenwoordigers van VWN, de advocatuur en de IND dat informatie onvoldoende wordt begrepen als het maar één keer wordt verstrekt. Sommige vertegenwoordigers van de advocatuur spreken de voorkeur uit voor één-op-één voorlichting door VWN. Volgens VWN is dit evenwel niet altijd meer haalbaar, gelet op de grote aantallen asielzoekers sinds medio 2015. Wanneer deze één-op-één voorlichting wel wordt gegeven, dan ontvangen advocaten graag het verslag van VWN van het gesprek met de asielzoeker voordat zij kennis maken met hun cliënt. De advocatuur kan zo het eerste gesprek met de asielzoeker beter voorbereiden. Omdat effectieve voorlichting gebaat is bij maatwerk, hecht ook de ACVZ aan de mogelijkheid voor VWN om één-op-één voorlichting te geven.

Adebayo van Congolese nationaliteit meldt zich in september 2015 in Budel aan voor asiel. Hij krijgt vanwege de hoge asielinstream geen aanmeldgehoor, maar wel een folder van de IND. Hij heeft een aantal documenten die hij belangrijk vindt voor zijn nieuwe leven in Nederland, zoals zijn originele geboorteakte en een diploma van de ICT-opleiding in Kinshasa. Op 15 oktober 2015 (in de RVT) krijgt Adebayo samen met twintig andere Congolezen voorlichting van VWN over de asielprocedure. Jim van VWN zegt dat de IND het belangrijk vindt dat de asielzoekers zoveel mogelijk documenten overleggen. Adebayo denkt dat hij voldoende bewijs heeft om zijn problemen in Congo duidelijk te maken. Op 19 november 2015, één dag voor het eerste gehoor, heeft Adebayo een kennismakingsgesprek met zijn advocaat Willem. In een gesprek van anderhalf uur legt Willem zijn rol als advocaat uit. Voorts vertelt hij wat er in de acht dagen van de AA-procedure zal volgen. Willem ziet dat de identiteitspapieren van Adebayo en een door hem geschreven artikel in de Congo Tribune over de corruptie van de regering Kabila ontbreken. Adebayo zegt dat hij deze documenten aan de reisagent in Libië moest afstaan. Dit kan hem toch niet kwalijk worden genomen? Willem zegt dat deze documenten voor de IND belangrijk zijn en vraagt aan Adebayo of hij via een oom in Kinshasa zijn identiteitskaart en het krantenartikel kan laten opsturen naar zijn kantoor. Willem krijgt niet binnen de acht dagen van de AA-procedure de documenten van Adebayo, maar brengt deze stukken in de beroepsfase alsnog in.

Conclusie

Goede informatievoorziening aan de asielzoeker verbetert de samenwerking tussen de asielzoeker en de IND-medewerker. Een goede samenwerking is van belang voor de kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordeling in de uiteindelijke besluitvorming. Als informatie slechts één keer wordt gegeven, is de kans groot dat deze niet in voldoende mate begrepen wordt.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor verbetering van de voorlichting in de aanmeldfase, zoals het inzetten van *social media*.¹⁴⁰ Meer dan nu het geval is kan tijdens deze fase aan de asielzoeker duidelijk gemaakt worden welke informatie wordt verzameld en met welk doel de informatie wordt gebruikt.

140 Bijvoorbeeld een app waarmee vluchtelingen in Nederland alle informatie bij elkaar hebben. Dit idee van twee IND-medewerkers heeft in januari 2016 samen met twee andere ideeën de VenJ Innovatiepitch gewonnen.

3.2.4 Eerste gehoor

Het eerste gehoor is een gesprek tussen de asielzoeker en een hoornedewerker van de IND. Het gesprek is bedoeld om informatie te verzamelen over de identiteit, nationaliteit en reisroute van de asielzoeker. Bij dit gesprek is een tolk aanwezig. Het asielrelaas komt hierin nog niet aan bod. Wel scheidt de informatie die in het eerste gehoor wordt verzameld een kader voor de latere beoordeling van de geloofwaardigheid van het relaas. Indien de IND twijfelt aan de identiteit of herkomst van de asielzoeker, dan kunnen hem daarover in het eerste gehoor extra vragen worden gesteld. De twijfel aan de identiteit of herkomst kan gevolg hebben voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van de latere verklaringen in het asielrelaas die niet met bewijsmateriaal zijn onderbouwd. De twijfel over deze elementen dient dus zoveel mogelijk in deze fase te worden weggenomen.

3.2.5 Nader gehoor

In het nader gehoor krijgt de asielzoeker de gelegenheid te vertellen waarom hij asiel heeft aangevraagd. Ook bij dit gesprek tussen asielzoeker en hoornedewerker van de IND is een tolk aanwezig. De asielzoeker krijgt eerst de gelegenheid zijn verhaal in zijn eigen woorden te vertellen, daarna stelt de hoornedewerker vragen.

De asielzoeker bereidt het nader gehoor voor met zijn advocaat.¹⁴¹ De voorbereiding op het nader gehoor is nodig om:

- de asielzoeker uit te leggen dat het nader gehoor en het gesprek met de gemachtigde waarschijnlijk de enige mogelijkheden zijn om het asielverzoek in voldoende mate toe te lichten;
- inzicht te krijgen in de vluchtmotieven;
- het rapport van eerste gehoor (of aanmeldgehoor) te bespreken, inhoudelijk te controleren en zo nodig aan te vullen en te corrigeren.¹⁴²

Het verslag van het gehoor wordt opgesteld door de hoornedewerker van de IND. De advocaat controleert en corrigeert zo nodig de wijze waarop het gehoor is opgetekend. De advocaat controleert of de hoornedewerker zorgvuldig is geweest in de vraagstelling aan de asielzoeker en of de vragen door de asielzoeker ten minste goed zijn begrepen. Indien de verklaringen uit het eerste en nader gehoor niet juist zijn weergegeven, kan dit bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas tot grote problemen leiden voor de asielzoeker. De asielzoeker heeft de mogelijkheid om via zijn advocaat correcties en aanvullingen (c&a) op het verslag aan te brengen. Daarbij kunnen tevens eventuele vage of tegenstrijdige verklaringen van de asielzoeker in het gehoor verduidelijkt worden. Deze mogelijkheid biedt echter slechts tot op zekere hoogte uitkomst.

Uit de schriftelijke weergave is in sommige gevallen lastig op te maken of het gehoor op een behoorlijke wijze heeft plaatsgevonden. Advocaten hebben de mogelijkheid om bij het gehoor aanwezig te zijn, maar van deze mogelijkheid wordt weinig gebruik gemaakt. Dit heeft volgens hen te maken met de planning van de gehoren op de AC's en met het feit dat zij voor hun aanwezigheid geen vergoeding krijgen. Overigens kunnen medewerkers van VWN als toehoorder bij het gehoor aanwezig zijn. VWN is in de praktijk ook regelmatig aanwezig bij het gehoor.

141 De gemachtigde van de vreemdeling zorgt voor de voorbereiding op de asielprocedure, zie artikel 3.109, tweede lid, van het Vb 2000.

142 Zie de door de RvR uitgegeven 'Best Practice Guide Asiel, Bij de hand in asielzaken' van september 2012, p. 28, <http://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/krav/guide-asiel-binnen.pdf>.

Als advocaten vaker bij het gehoor aanwezig zouden zijn, kan dit een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het gehoor. Zo kan de advocaat, in aanvulling op eventuele medische bevindingen van FMMU¹⁴³ vóór aanvang van het gehoor, aangeven wat zijn indruk is van de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van zijn cliënt tijdens het gehoor. Daarnaast is de advocaat beter in staat te controleren of het verslag van het nader gehoor een juiste weergave is van het gesprek indien hij daarbij aanwezig is geweest.

Een andere manier waarop de kwaliteit van het gehoor kan worden verbeterd wordt toegepast in een pilot die momenteel loopt bij de IND. In de pilot is het de asielzoeker toegestaan met eigen technische middelen een geluidsopname te maken van het gesprek.¹⁴⁴ Een geluidsopname kan de afwezigheid van de advocaat bij het gehoor slechts deels vervangen, omdat de non-verbale communicatie wordt gemist. De ACVZ constateert dat deze mogelijkheid in de praktijk (nog) niet voldoende wordt benut door de rechtshulp. Een mogelijke oorzaak is dat het afluisteren van een geluidsopname van het gehoor, de controle van de vertaling van de tolk en de wijze waarop hoormedewerker en asielzoeker het gesprek hebben gevoerd veel tijd kost. Tot op heden heeft een geluidsopname van het gehoor geen rol gespeeld in een procedure bij de rechtbank.

Werkinstructie 2014/10 geeft aan dat tegenstrijdigheden tussen het eerste en nader gehoor niet zonder meer aan de asielzoeker worden tegengeworpen: 'Bekeken moet worden in hoeverre de vreemdeling met een en ander is geconfronteerd tijdens het nader gehoor *of in het voornemen* (cursief ACVZ), waarbij er rekening mee gehouden moet worden dat het eerste gehoor niet is bedoeld voor het asielrelaas.' Dit impliceert dat tegenstrijdigheden volgens de IND ook pas in het voornemen (zie paragraaf 3.3.1) aan de asielzoeker duidelijk worden gemaakt.

De vertegenwoordigers van de rechtshulp en de geïnterviewde rechtspsycholoog geven aan dat een asielzoeker al tijdens het gehoor gewezen zou moeten worden op een tegenstrijdige verklaring en niet pas achteraf in het voornemen.¹⁴⁵ Bij twijfel moet in het nader gehoor worden doorgevraagd om een volledig beeld van het asielrelaas te krijgen en aldus problemen in de geloofwaardigheidsbeoordeling te voorkomen. Een suggestie van de vertegenwoordigers van de rechtshulp en de rechtspsycholoog is om in het gehoor pauzes in te lassen voor de asielzoeker. Dit zou dan kunnen geschieden nadat de asielzoeker zijn relaas in zijn eigen woorden heeft verteld en aan het eind van de vraagstelling door de hoormedewerker. De hoormedewerker kan in die pauzes recapituleren en vervolgvragen bedenken en de relevante elementen van het asielrelaas scherp stellen. In de huidige situatie wordt aan het einde van het gehoor een korte samenvatting gegeven. Een suggestie van vertegenwoordigers van de IND en advocatuur is om in die samenvatting alvast te identificeren wat volgens de hoormedewerker van de IND de relevante elementen zijn waarop de aanvraag waarschijnlijk zal worden beoordeeld. Dit zou aan het eind van het nader gehoor (bijvoorbeeld door puntsgewijze opsomming van de elementen) kunnen gebeuren, zodat de asielzoeker - en zijn advocaat indien aanwezig - daar nog voor afsluiting van het gehoor op kan reageren.

143 Forensisch, Medische Maatschappij Utrecht.

144 Hiermee experimenteert de IND met invulling van artikel 17, tweede lid, van de Procedurerichtlijn dat voorziet in de mogelijkheid van geluidsopname of audiovisuele opname van het persoonlijke onderhoud.

145 De rechtspsycholoog plaatst hierbij een kanttekening dat de asielzoeker op een zo min mogelijk beschuldigende en confronterende manier gewezen moet worden op eventuele tegenstrijdigheden in de verklaringen, omdat dit kan leiden tot een defensieve reactie bij de asielzoeker en kan leiden tot minder informatie dan een open en informatie verzamelende manier van interviewen.

Hoornmedewerkers van de IND (in vast dienstverband) krijgen, naast een interne opleiding verzorgd door het kenniscentrum van de IND, ook een opleiding die het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) vaststelt en ontwikkelt. Dit betreft het European Training Curriculum van EASO met diverse modules. Eén van de modules van de opleiding betreft het horen van kwetsbare asielzoekers. Hoewel in een voetnoot van de werkinstructie 2014/10 wordt verwezen naar verschillende EASO modules en werkinstructies,¹⁴⁶ is het voor de ACVZ onduidelijk in hoeverre de IND in de praktijk van het afnemen van het gehoor factoren betreft die door de EASO worden genoemd. Hierbij valt te denken aan cultuurgebonden communicatiegewoonten, sociale gewoonten en identiteitsbeleving, culturele betekenis van begrippen en concepten en selectie van informatie (wat is belangrijk en wat niet). Bijvoorbeeld: op basis van de vertaling door een tolk, lijken mensen minder gedetailleerd te antwoorden dan wanneer zij direct in hun moedertaal met de interviewer communiceren.¹⁴⁷ Een ander knelpunt is dat volgens medewerkers van de IND en advocaten in de huidige situatie van hoge asielinstroom veel gehoren door uitzendkrachten worden afgenomen. Het valt te betwijfelen of (onvoldoende onvoorbereide) uitzendkrachten, beschikken over afdoende kennis en sensitiviteit om een gehoor op adequate wijze af te nemen.

Conclusie

Het is van belang dat de asielzoeker niet pas in het voornemen geconfronteerd wordt met tegenstrijdigheden tussen verklaringen uit het eerste en nader gehoor. De confrontatie van de asielzoeker met zulke tegenstrijdigheden dient in het nader gehoor of in een aanvullend gehoor plaats te vinden. Bij twijfel moet de hoornmedewerker in het nader gehoor of een aanvullend gehoor doorvragen om een volledig beeld van het asielrelaas te krijgen. Van belang is dat hij eerst beziet wat redelijkerwijs kan worden verwacht van de asielzoeker, diens persoonlijke omstandigheden en referentiekader in aanmerking genomen. Daarna dient de hoornmedewerker te kijken naar het detailniveau van de verklaringen en de mate waarin 'vage' of 'wisselende' verklaringen in het relaas aan de asielzoeker kunnen worden toegerekend en hoe deze het uiteindelijke oordeel over de geloofwaardigheid beïnvloeden.

De ACVZ begrijpt dat de meeste advocaten door tijdsgebrek en om financiële redenen geen gebruik maken van de mogelijkheden om bij het gehoor aanwezig te zijn, of om een eventuele geluidsopname te beluisteren. De staatssecretaris vergoedt immers niet de onkosten van de advocaat voor het bijwonen van het gehoor. De noodzaak daartoe is niet onderzocht, omdat de rol van de advocaat tijdens het gehoor beperkt is tot toehoorder. Hij mag geen vragen stellen tijdens het gehoor, omdat dit de samenwerking tussen de asielzoeker en de IND-medewerker kan verstoren.

¹⁴⁶ Het betreft de basis EASO modules *Evidence Assessment en Interviewing Vulnerable Persons* en de werkinstructies 2008/6 en 2010/13, waarin onder andere staat beschreven hoe omgegaan dient te worden met getraumatiseerde asielzoekers. Zie ook werkinstructie 2015/8 'Procedurele waarborgen' van 20 juli 2015.

¹⁴⁷ S. Ewens, A. Vrij, S. Leal, S. Mann, E. Jo, en R.P. Fisher, *The effect of interpreters on eliciting information, cues to deceit and rapport*, Legal and Criminological Psychology, 2014.

3.2.6 Correcties en aanvullingen

De c&a bieden de asielzoeker de gelegenheid om naar aanleiding van het verslag van het eerste en het nader gehoor nadere gegevens te verstrekken. De asielzoeker kan nog zaken noemen die in de gehoren niet aan de orde zijn gekomen, maar die hij wel wenst te vermelden. Als de asielzoeker zijn verklaringen aanvult of corrigeert, dan zal hij afdoende moeten verklaren waarom volgens hem het rapport van gehoor niet klopt. De staatssecretaris moet op grond van het in artikel 3:2 van de Awb neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel rekening houden met de c&a bij het besluit op het asielverzoek.

Het is van belang dat de rechtshulp zo vroeg mogelijk in de procedure de c&a opstuurt aan de IND.¹⁴⁸ De functie van c&a wordt volgens vele vertegenwoordigers van de rechtshulp door de IND te zeer beperkt tot aanpassingen in een feitelijk verslag, terwijl het de bedoeling daarvan is om in samenwerking tussen asielzoeker, ambtenaar en rechtshulp het asielrelaas zo goed en volledig mogelijk op papier te laten komen.

De rechtshulp signaleert dat de IND onvoldoende ruimte geeft aan de asielzoeker om c&a op het rapport van eerste of nader gehoor aan te brengen, als dit volgens hem onvolledig is of een onjuiste weergave van zijn verklaringen geeft. Daarnaast werpt de IND volgens de rechtshulp een tegenstrijdigheid in het voornemen of het besluit vaak tegen zonder dat de c&a over dit punt hierbij worden betrokken. Indien c&a op het gehoor niet worden overgenomen, moet de IND dat volgens de rechtshulp in ieder geval beargumenteren.

Conclusie

De IND-medewerker moet bereid zijn om serieus in te gaan op correcties en aanvullingen van de asielzoeker. Als de IND de correcties en aanvullingen niet overneemt, moet dit worden gemotiveerd in het besluit.

3.3 De besluitvorming

Nadat de nodige informatie is verzameld gaat een beslismedewerker van de IND de informatie beoordelen. Hij kan tot drie conclusies komen:

- de asielaanvraag moet worden ingewilligd; of
- de asielaanvraag moet worden afgewezen; of
- er is nader onderzoek nodig.

De bespreking in deze paragraaf gaat uitsluitend in op de situatie waarin de beslismedewerker van oordeel is dat de asielaanvraag moet worden afgewezen.

3.3.1 Voornemen tot afwijzing van de asielaanvraag

Het voornemen heeft als functie de asielzoeker te informeren over de redenen waarom de beslismedewerker voornemens is de asielaanvraag af te wijzen. Een van die redenen kan zijn dat de beslismedewerker (kern)elementen van het relaas ongeloofwaardig acht.

¹⁴⁸ Wordt het verslag van het gehoor niet (tijdig) uitgereikt, dan heeft de asielzoeker niet de gelegenheid om (tijdig) correcties en aanvullingen in te dienen. Dit kan met zich brengen dat de ongecorrigeerde verklaringen niet aan de asielzoeker kunnen worden tegengeworpen, ABRvS 7 maart 2005, J/V 2005/179.

De vertegenwoordigers van de rechtshulp en de rechterlijke macht zijn positief over de ontwikkeling van het voornemen sinds de introductie van de integrale geloofwaardigheidstoets. Uit de expertmeetings komt naar voren dat meer dan voorheen per relevant element beargumenteerd wordt waarom iets geloofwaardig wordt geacht of niet.

Een punt van kritiek van de vertegenwoordigers van de rechtshulp is dat de IND de opdracht lijkt te hebben om zoveel mogelijk zaken in de AA-procedure af te doen. Vanwege de tijdsdruk kan dit ten koste gaan van de zorgvuldigheid in de asielprocedure. Dit geldt volgens de rechtshulp ook voor het nader gehoor. Volgens de IND zet het grote aantal asielzoekers de asielprocedure onder druk, waardoor het een uitdaging is om de 'integrale geloofwaardigheidsbeoordeling' in de praktijk optimaal toe te passen. De IND ontkent echter dat deze druk de zorgvuldigheid van de procedure negatief beïnvloed.

Hieronder gaat de ACVZ in op de toepassing van werkinstructie 2014/10 in de praktijk. De beoordeling van de geloofwaardigheid door de beslismedewerker van de IND dient plaats te vinden vóór het opstellen van het voornemen.

Geloofwaardigheidsindicatoren

De ACVZ constateert dat de IND in werkinstructie 2014/10 twee soorten geloofwaardigheidsindicatoren hanteert: interne en externe. Bij de interne geloofwaardigheid gaat het om alles wat de asielzoeker zelf heeft aangedragen. Bij de externe geloofwaardigheid gaat het om alles wat te toetsen is aan de hand van andere bronnen dan de verklaringen van de asielzoeker.

Anders dan de werkinstructie vermelden internationale bronnen meer geloofwaardigheidsindicatoren (bijvoorbeeld plausibiliteit¹⁴⁹) of gaan zij dieper in op factoren die van invloed kunnen zijn op de asielzoeker of de beoordelende ambtenaar, die bij de beoordeling van de geloofwaardigheid een rol kunnen spelen. De ACVZ verwijst naar het stappenplan in het CREDO-rapport van de UNHCR, het stappenplan in de EASO praktische handleiding 'Evidence Assessment' en het stappenplan van de International Association of Refugee Law Judges (IARLJ).¹⁵⁰ Een geloofwaardigheidsindicator die evenmin in de werkinstructie of de genoemde internationale bronnen voorkomt is het gedrag (of non-verbale houding) van de asielzoeker. Een handleiding die is opgesteld in het kader van het CREDO-project verwerpt de validiteit van die potentiële indicator op basis van wetenschappelijke inzichten.¹⁵¹

*'The use of demeanour as an indicator of credibility appears to be based on an assumption that certain demeanours are indicative of credibility or non-credibility, including how the individual sits or stands, his or her nervousness, the colouration of his or her skin during difficult questions, the pace of his or her speech, which may be interpreted as indicative or truthfulness or deception. However, this is an assumption that is highly flawed.'*¹⁵²

149 Volgens de IND is de indicator 'plausibiliteit' vermeld in een interne beleidsinstructie van 7 september 2015. Dit zal worden opgenomen in een nog te verschijnen herziene (openbare) werkinstructie.

150 UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, mei 2013, p. 261, zie: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=519b1fb54>.

EASO *Practical Guide: Evidence Assessment Checklist*, maart 2015 zie: <https://easo.europa.eu/latest-news/easo-practical-guide-evidence-assessment>.

IARLJ, *Assessment of credibility in refugee and subsidiary protection claims under the EU Qualification Directive*, judicial criteria and standards, Part III - judicial guidance for the assessment of credibility under the EU qualifications directive, 'the believability box' p. 28, zie: <http://www.refworld.org/docid/557028564.html>.

151 Zie uitgave Hungarian Helsinki Committee, *Credibility Assessment in Asylum Procedures. A Multidisciplinary Training Manual. Part*, p. 32.

152 Zie rapport UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, mei 2013, p. 185.

Uit rechtspsychologisch onderzoek en literatuur blijkt dat voorop dient te staan dat in de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas rekening dient te worden gehouden met het gegeven dat mensen van nature onvolledig verklaren. Hierbij spelen factoren zoals de werking van het autobiografische geheugen¹⁵³ en culturele aspecten die gevolgen hebben voor de manier van het afleggen van verklaringen door de asielzoeker. De inzichten vanuit de rechtspsychologie zijn relevant voor het beoordelen van de validiteit van geloofwaardigheidsindicatoren zoals consistentie en plausibiliteit.¹⁵⁴ Uit psychologisch onderzoek blijkt dat wanneer iemand vaker wordt geïnterviewd over een bepaalde gebeurtenis, hij niet altijd consistent is in zijn verhaal.¹⁵⁵ Dit geldt ook wanneer een gebeurtenis daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Deze inconsistentie is niet per se een teken van ongeloofwaardigheid.

Een geïnterviewde rechtspsycholoog wijst op het risico dat asielambtenaren in verschillende landen bij het gebruik van indicatoren zoals detail, interne en externe consistentie (en plausibiliteit, die niet in de Nederlandse instructie wordt genoemd) in de praktijk alleen de indicatoren zelf onthouden en niet de risico's die aan het gebruik ervan kleven. Mensen maken nu eenmaal gebruik van vuistregels (heuristieken)¹⁵⁶ als een houvast. Over de gevaren van het gebruik van deze indicatoren waarschuwt het CREDO rapport:

*'In working with credibility indicators, it is vital to note that no one indicator is a certain determinant of credibility or non-credibility. Decision-makers must be aware of the assumptions that underlie each indicator, and understand the range of factors and circumstances that can render them inapplicable and/or unreliable in an individual case. As these factors span a range of fields, such as neurobiology, psychology, cultural and gender studies, anthropology, and sociology, the use of credibility indicators is most effective when informed by the substantial body of relevant empirical evidence that exists in these fields.'*¹⁵⁷

Omdat deze risico's in de praktijk waarschijnlijk minder goed voor ogen gehouden worden dan de indicatoren of vuistregels zelf, pleit de rechtspsycholoog ervoor om bij het gebruik van deze indicatoren meer in scenario's te denken. Het denken in scenario's omvat het bedenken van mogelijke alternatieve verklaringen voor een gebrek aan details of inconsistenties in het asielrelaas. De waarschijnlijkheid van verschillende scenario's kan dan door de beslismedewerker tegen elkaar worden afgezet. Dit 'scenario denken' kan ook in de gehoren worden ingezet. De hoornmedewerkers¹⁵⁸ zouden dan een meer onderzoekende rol moeten aannemen dan nu in de praktijk het geval is. Bij het constateren van interne of externe inconsistenties in de verklaringen van de asielzoeker zouden zij dan pauzes in het nader gehoor inlassen om de verschillende scenario's langs te lopen en dat met een diversiteit aan vragen in het verslag vast te leggen. Dit komt de beoordeling van de geloofwaardigheid van de verklaringen door de beslismedewerker ten goede. Hieronder een voorbeeld van het 'scenario denken'.

153 Zie J. Herlihy, L. Jobson en S. Turner, Just tell us what happened to you: Autobiographical memory and seeking asylum, (2012) in *Applied Cognitive Psychology*, 26, p. 661-676.

154 Zie P.A. Granhag, L.A. Strömwall en M. Hartwig, *Granting asylum or not? Migration board personnel's beliefs about deception*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31, p. 29-50.

155 P.A. Granhag, P.J. van Koppen, A. Vredevelde, *The Inconsistent Suspect: A Systematic Review of Different Types of Consistency in Truth Tellers and Liars*. R. Bull (ed.), *Investigative Interviewing*. J. Herlihy en S. Turner (2006), *Should discrepant accounts given by asylum seekers be taken as proof of deceit?*, *Torture: quarterly journal on rehabilitation of torture victims and prevention of torture*, 16, p. 81.

156 Heuristieken zijn vuistregels waaraan mensen onder onzekere omstandigheden aan vast kunnen houden.

157 Zie rapport UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, mei 2013, p. 191.

158 Bij voorkeur zijn er volgens de rechtspsycholoog twee medewerkers die het gehoor afnemen.

Issa is een 14-jarig meisje uit Somalië. Issa heeft geen paspoort en heeft ook geen bewijsmateriaal dat zij uit het dorp Barwaqo in Zuid-Somalië komt. Issa kon in de gehoren met de IND weinig in detail vertellen over de markt in haar buurt en het geld dat lokaal gebruikt wordt.

Scenario 1: Issa komt niet uit het dorp Barwaqo aangezien zij weinig details kan noemen over haar directe leefomgeving. Er kunnen zelfs vraagtekens worden gezet of Issa uit Zuid-Somalië komt, omdat zij op veel vragen het antwoord schuldig bleef.

Scenario 2: Issa kan weinig verklaren over de markt en het lokaal gebruik van geld. Dat is niet zo vreemd, want Issa werd thuis gehouden door haar strenge vader en is nooit op de markt geweest. Daarnaast is het in Somalië ongebruikelijk dat een minderjarig meisje met geld omgaat. Dit is mogelijk een reden voor het gebrek aan informatie.

Dit voorbeeld laat zien dat het van belang is dat er in de gehoren goed wordt doorggevraagd en dat de IND hierbij voorzichtigheid betracht bij het hanteren van vooronderstellingen, zeker als het gaat om kinderen.

De ACVZ onderschrijft de validiteit van zowel de interne als externe geloofwaardigheidsindicatoren. De IND dient bij het toepassen van deze indicatoren rekening te houden met inzichten uit de rechtssociologie of -psychologie, met name bij het beoordelen van consistentie van verklaringen. De IND dient zoveel mogelijk gebruik te maken van externe geloofwaardigheidsindicatoren om het oordeel te objectiveren.

Risico van het beoordelen van de geloofwaardigheid op basis van intuïtie

Het risico bestaat dat asielmedewerkers in het algemeen eigen ongeschreven ‘kennis’ ontwikkelen over de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielrelazen, die niet voldoende ter discussie wordt gesteld of wordt gecorrigeerd. Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en Italië laat zien dat deze ongeschreven regels vooral betrekking hebben op het ontdekken van onwaarheden in een relaas en wantrouwen jegens de asielzoeker.¹⁵⁹ Beslissingen van asielmedewerkers blijven menselijke afwegingen die mede worden beïnvloed door stereotypes die gebaseerd zijn op het land van herkomst, het geslacht, de houding of de getoonde emoties van de asielzoeker. Vertegenwoordigers van de rechtshulp herkennen dit in de praktijk. Zij noemen als voorbeeld dat de verklaring van de asielzoeker over een bepaalde gedraging of handeling botst met een vooronderstelling van de IND-medewerker over wat “normaal” te verwachten gedrag is. Het kan dan gaan om een verklaring die de medewerker vanwege zijn eigen sociaal-culturele achtergrond merkwaardig vindt. Op grond daarvan bestempelt de IND deze verklaring als ongeloofwaardig.

Hoewel intuïtie van de medewerker van belang kan zijn mag dit het zo objectief mogelijk beoordelen van de informatie en het beschikbare materiaal niet in de weg staan. In de Australische richtlijnen voor de beoordeling van de geloofwaardigheid is dit als volgt omschreven:¹⁶⁰

159 Zie Olga Jubany, *Constructing truths in a culture of disbelief. Understanding asylum screening from within*, University of Barcelona, 2011, *International Sociology*, vol. 26(1): p. 74-94.

160 Zie Australische Overheid, *Guidance on the Assessment of Credibility*, Migration Review Tribunal and Refugee Review Tribunal, 24 maart 2012, paragraaf 2.4.

‘What is capable of being believed is not to be determined according to the Member’s subjective belief or gut feeling about whether an applicant is telling the truth or not. A Member should focus on what is objectively or reasonably believable in the circumstances.’

In de praktijk worden beslissingen onvermijdelijk mede genomen op basis van intuïtie van de medewerker.¹⁶¹ De rol van de intuïtie en daaraan verbonden risico’s verdienen volgens de ACVZ continu de aandacht.

Een valkuil voor de medewerker is dat iets beoordelen als ongeloofwaardig een menselijke *coping strategie* is.¹⁶² Daaronder wordt verstaan dat gebeurtenissen die niet in het referentiekader van iemand passen eerder als ongeloofwaardig worden afgedaan. Mensen neigen er soms naar in het oordeel over de geloofwaardigheid de vraag te betrekken: wat zou ik in dat geval doen? De objectiviteit van de medewerker die dient te beslissen over een asielrelaas kan worden aangetast door deze coping strategie, die onvoldoende de vele verschillen tussen de medewerker en de asielzoeker onderkent. De medewerker dient rekening te houden met de mogelijke onderliggende oorzaken van lacunes en tegenstrijdigheden in het asielrelaas. Deze kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in onwetendheid bij de asielzoeker vanwege de jeugdige leeftijd, verkeerde informatie van derden, een psychische stoornis, lage opleiding en culturele aspecten.

Het voorafgaande vormt uiteraard ook voor IND-medewerkers een risico bij het beoordelen van de geloofwaardigheid van de verklaringen.¹⁶³ Hieraan kan tegenwicht worden geboden door het bevorderen van een open houding van de IND-medewerker en het zoveel mogelijk objectiveren van de beslissing. De medewerker moet zich bewust zijn van de eigen emotionele staat, zijn normen en waarden, vooroordelen en levenservaring die de objectiviteit en onpartijdigheid kunnen beïnvloeden.¹⁶⁴ Dit zal de subjectiviteit beperken.

Een ander tegenwicht is de spreiding van de verantwoordelijkheid voor de beslissing over ten minste twee medewerkers. Als verschillende personen een zaak behandelen biedt dit betere waarborgen. Hoewel het gehoor vaak door een andere medewerker wordt afgenomen, dan de medewerker die de geloofwaardigheidsbeoordeling verricht, is het in de praktijk niet uitgesloten dat dezelfde medewerker het besluit neemt. De ACVZ pleit voor een strikte scheiding in de praktijk tussen een medewerker die het gehoor (of gehoren) afneemt en een andere medewerker die de beoordeling verricht en het besluit motiveert.

In de praktijk verricht dan toch nog één medewerker de beoordeling van de geloofwaardigheid. De beslismedewerker beoordeelt de correcties en aanvullingen op het verslag van het nader (of aanvullend) gehoor en in het algemeen betreft dezelfde beslismedewerker ook de c&a bij de beoordeling. De werkwijze op AC Schiphol wijkt in positieve zin af. Een beslismedewerker stelt, voordat de c&a binnen zijn, een concept voornemen (of inwilliging) op. Een andere beslismedewerker gaat op de volgende dag de c&a verwerken in het voornemen. Op die wijze vindt een collegiale toets plaats (*vier-ogen-principe*).

161 Zie UNHCR, *Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, p. 75-77.

162 Zie G. Bogaard, H. Ewout, A. Meijer, N. Vrij, J. Broers, H. Merkelbach (2013), *Contextual Bias in Verbal Credibility Assessment: Criteria-Based Content Analysis, Reality Monitoring and Scientific Content Analysis*, Department of Clinical Psychological Science, Universiteit van Maastricht.

163 Dit is gebaseerd op informatie uit de expertmeetings met de rechtshulp en IND en een interview met een rechtspsycholoog.

164 Werkinstructie 2014/10 verwijst naar de ETC modules *Evidence Assessment* en *Interviewing Vulnerable Persons*.

Conclusie

De IND besteedt in het voornemen meer dan voorheen aandacht aan de motivering van de relevante elementen in de geloofwaardigheidsbeoordeling. In paragraaf 3.3.3 beschrijft de ACVZ de verbeterpunten in het besluit op het asielverzoek. Deze verbeterpunten gelden eveneens voor het voornemen.

De ACVZ onderschrijft de toepassing van interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren en roept op om inzichten uit verschillende disciplines, zoals de rechtssociologie en -psychologie, in de praktijk te betrekken, met name bij het beoordelen van de consistentie van verklaringen. De IND dient ook zoveel mogelijk gebruik te maken van externe geloofwaardigheidsindicatoren om het oordeel te objectiveren.

Enige mate van subjectiviteit in menselijke besluitvormingsprocessen is nimmer uit te sluiten, maar er zijn instrumenten om een open houding te bevorderen en te voorkomen dat de subjectiviteit een te grote rol kan gaan spelen.

Een mogelijk tegenwicht is de spreiding van de verantwoordelijkheid voor de beslissing over ten minste twee medewerkers. De IND moet in het algemeen het vier-ogen-principe hanteren. Hieraan kan op verschillende wijze invulling worden gegeven. Bijvoorbeeld door, zoals op AC Schiphol, in het algemeen een collegiale toets te hanteren om de c&a te verwerken in het voornemen.

Het risico van beslissingen die mede op basis van stereotype ideeën worden genomen verdient continu de aandacht.

Het is van belang dat de training en professionalisering van de IND-medewerkers voldoende aandacht geeft aan factoren als mogelijk cultuurgebonden communicatiegewoonten, sociale gewoonten en identiteitsbeleving, culturele betekenis van begrippen en concepten zonder te vervallen in vooronderstellingen. Ook de selectie en de weging van informatie in de geloofwaardigheidsbeoordeling vergt hierbij aandacht.

3.3.2 Zienswijze

De functie van de zienswijze is om de asielzoeker de mogelijkheid te geven om met bijstand van zijn advocaat in te gaan op de argumentatie van de IND en om alle relevante elementen bij de geloofwaardigheidsbeoordeling te betrekken en alle belangen van de asielzoeker mee te wegen. De advocaat bespreekt in de meeste gevallen het voornemen met de asielzoeker. Als een voornemen is uitgebracht, kan de advocaat een zienswijze indienen als belangrijke bijdrage aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming op de aanvraag. De rechter kan de IND in beroep corrigeren als het besluit niet zorgvuldig tot stand is gekomen of de motivering van het besluit van de IND gebrekkig is.

Zoals in de vorige paragraaf is vermeld, legt de IND meer dan voorheen per element uit of en waarom iets al dan niet geloofwaardig is. Het is voor de rechtshulp gemakkelijker om bij het opstellen van een zienswijze per uitgesplitst element te beargumenteren of en hoe dat element zorgvuldig is beoordeeld. Ook kan de rechtshulp aangeven dat een bepaald relevant element onderbelicht is of ontbreekt.

Volgens sommige vertegenwoordigers van de rechtshulp en de rechterlijke macht is een belangrijk knelpunt dat de IND vaak ongemotiveerd voorbijgaat aan de stelling van de rechtshulp in de zienswijze of in beroep dat de IND teveel nadruk legt op bevreemdende bijzonderheden of details in de geloofwaardigheidsbeoordeling van het relaas

(zoals onder de oude POK-toets). Volgens de rechtshulp en de rechterlijke macht laat de IND geregeld na het accent te leggen op de geloofwaardige onderdelen en de kern van het relaas.

Volgens de rechtshulp neemt de IND de aangedragen argumenten in de zienswijze nog te weinig mee in het besluit. Sommige vertegenwoordigers van de rechtshulp ervaren daarnaast tijdsdruk om een kwalitatief goede reactie op het voornemen in de zienswijze te kunnen geven. Voor de zienswijze heeft de rechtshulp in beginsel één dag de tijd.¹⁶⁵ Er is volgens de rechtshulp bijna geen tijd voor tegenonderzoek (de zogenoemde contra-expertise), bijvoorbeeld als het gaat om belangrijke kwesties zoals medische aspecten, documentonderzoek, taalanalyse en leeftijdsonderzoek.

Volgens de ACVZ biedt de zienswijze de asielzoeker en zijn advocaat voldoende gelegenheid om te beargumenteren dat de IND in het voornemen bijvoorbeeld teveel nadruk legt op bijzonderheden en details in de geloofwaardigheidsbeoordeling. De IND heeft een bepaalde beoordelingsruimte om deze argumenten al dan niet over te nemen en verantwoordt die keuze in een draagkrachtige motivering van het besluit.

De ACVZ deelt de zorg van de rechtshulp dat in de AA-procedure weinig tijd beschikbaar is voor tegenonderzoek. De ACVZ prefereert zorgvuldig onderzoek naar de door de asielzoeker aangedragen elementen. Het gevolg van het instellen van tijdrovend onderzoek, zoals het leeftijdsonderzoek, medisch onderzoek of een taalanalyse, is dat de asielzoeker wordt doorgezonden naar de Verlengde Asielprocedure. De rechtshulp heeft in dat geval voldoende tijd beschikbaar voor tegenonderzoek. Indien het rapport van tegenonderzoek niet tijdig beschikbaar is kan de rechter dit gelet op de *ex nunc* toetsing meenemen in het beroep.

De ACVZ constateert dat in de praktijk vaak dezelfde medewerker die het voornemen opstelt, ook de zienswijze beoordeelt. Gelet op de wens van de staatssecretaris om zoveel mogelijk in één keer een zorgvuldig voorbereid en goed gemotiveerd besluit te nemen, is het raadzaam om net als bij de c&a het vier-ogen-principe te hanteren.

Conclusie

Zowel ten aanzien van de c&a als de zienswijze geldt, mede in het licht van de samenwerkingsplicht in artikel 4 van de Definitierichtlijn, dat de beslismedewerker gemotiveerd moet ingaan op de argumenten van de rechtshulp en niet teveel nadruk mag leggen op bijzonderheden of details in het relaas met veronachtzaming van de kern daarvan. De rechter heeft met de mogelijkheid tot een ‘volledig en *ex nunc*’ onderzoek hier een belangrijke toetsende en zo nodig corrigerende taak gekregen (zie paragraaf 3.4).

3.3.3 Besluit

Het besluit heeft tot doel de asielzoeker duidelijk te maken op welke gronden de IND een beslissing neemt op het asielverzoek.

In de paragrafen 3.1 en 3.3.1 is beschreven hoe de IND de praktische toepassing van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling voor zich ziet.

165 Zie artikel 3.114, tweede lid van het Vb 2000.

Verbeterpunten in de toepassing van werkinstructie 2014/10

De meeste vertegenwoordigers van de rechterlijke macht en de IND stellen dat de werkinstructie vragen oproept, daar waar wordt opgemerkt dat per element moet worden aangegeven of dat wel of niet geloofwaardig is en wat de zwaarte ervan is. Aan het eind van de besluitvorming moet ook nog een overkoepelend oordeel over de geloofwaardigheid van het hele relaas worden gegeven. Bovendien moet de beslismedewerker zijn denkproces voor de rechterlijke macht inzichtelijk maken. In die zin zijn de eisen die worden gesteld aan de motivering van het besluit door de IND verzaamd. In de oude situatie somden de beslismedewerkers vooral de elementen van het relaas op die van negatieve invloed op de geloofwaardigheid waren. De integrale beoordeling van de elementen van het asielrelaas stelt daarentegen hogere eisen aan de motivering van het besluit. Hierdoor was een wijziging van de werkwijze bij de IND nodig. De vertegenwoordigers van de IND onderkennen dat het leren omgaan met de nieuwe werkwijze een traject is van langere duur.¹⁶⁶

Er zijn aanwijzingen dat de werkwijze daadwerkelijk aan het veranderen is, maar er is zeker ruimte voor verbetering. De rechtshulp signaleerde in september 2015 dat er nog regelmatig een door de werkinstructie afgeraden kettigredenering werd gebruikt.¹⁶⁷ De rechterlijke macht signaleert de zogenoemde ‘salamiconstructie’.¹⁶⁸ De IND geeft aan dat deze observaties te maken hebben met het leerproces van het toepassen van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling en dat dit in de praktijk inmiddels minder voorkomt dan in de eerste maanden van 2015.¹⁶⁹

Volgens vertegenwoordigers van de IND, rechtshulp en rechterlijke macht bestaat er onduidelijkheid over het begrip ‘het voordeel van de twijfel’ (zie paragraaf 2.6). Dit begrip is onvoldoende uitgewerkt in werkinstructie 2014/10. In het CREDO-rapport van 2012 merkt de UNHCR op dat er in bestudeerde zaken in België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk zelden wordt gerefereerd aan het toepassen van het voordeel van de twijfel.¹⁷⁰ Vertegenwoordigers van de rechtshulp in Nederland wijzen hier in september 2015 wederom op. Volgens hen lijken sommige medewerkers van de IND niet helder te hebben in welk geval dit beginsel toegepast moet worden en welke criteria en overwegingen hierbij van belang zijn. Het voordeel van de twijfel wordt niet (zichtbaar) consequent toegepast. Dit heeft te maken met hetgeen eerder in paragraaf 2.6 is gesignaleerd over de uitleg van het begrip ‘voordeel van de twijfel’.

166 Een vertegenwoordiger van de IND zegt dat oude gewoonten langzaam slijten, bijvoorbeeld de verandering in het denkproces als gevolg van de stelselwijziging in 2010 (van AC 48-uursprocedure naar AA-procedure).

167 Zie werkinstructie 2014/10. De kettigredenering is als volgt omschreven. Indien sprake is van een ongeloofwaardig geachte gebeurtenis die het beginpunt vormt van een verhaallijn - denk aan een arrestatie die wordt gevolgd door detentie en mishandeling - is het van belang bij de beoordeling van de opvolgende gebeurtenissen niet te volstaan met de stelling dat gegeven de ongeloofwaardigheid van de arrestatie, evenmin geloof wordt gehecht aan de detentie en mishandeling. Ook die opvolgende gebeurtenissen dienen zoveel mogelijk op hun eigen merites te worden beoordeeld. Dit kan anders liggen als sprake is van (zeer) evidente ongeloofwaardige verklaringen dan wel het verstrekken van onjuiste gegevens.

168 Het door de beslismedewerker van de IND opdelen van het relaas in stukken, om vervolgens elk deel afzonderlijk op geloofwaardigheid te beoordelen, zonder af te sluiten met een heldere conclusie over de geloofwaardigheid van het geheel, of het geheel van relevante delen.

169 In april 2015 heeft de IND een steekproef genomen ter beoordeling van de toepassing van de ‘integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’ zoals uitgelegd in werkinstructie 2014/10. De voornemens waren soms te lang en nadruk lag soms op een opsomming van negatieve elementen. Dat zou inmiddels zijn verbeterd door het geven van voorlichting aan ambtenaren en een aanvulling op werkinstructie 2014/10 in september 2015.

170 Zie UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, p. 229-237.

De vertegenwoordigers van de rechtshulp merken op dat begrippen als ‘bevreemding-wekkend’, ‘vaag’, ‘ongerijmd’, vaak niet toegelicht worden in de motivering van het besluit. Door in de motivering expliciet te maken waarom een verklaring ‘bevreemding-wekkend’ of iets dergelijks is, kan duidelijk worden welke overtuiging van de medewerker tot die conclusie leidde. Een besluit waarin dergelijke begrippen worden gehanteerd dient, gelet op de opdracht voor de rechter om het besluit volledig te toetsen, extra op zorgvuldigheid en motivering te worden beoordeeld.

Weging van de relevante elementen

De ACVZ constateert dat de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling tot doel heeft dat de beslismedewerker in de motivering van het besluit inzichtelijk maakt welk gewicht hij aan bepaalde elementen toekent, met andere woorden hoe ‘de weegschaal’ van de IND werkt. In de werkinstructie is één voorbeeld genoemd, namelijk dat het gebruik van valse documenten de asielzoeker zwaar wordt aangerekend. De instructie maakt verder onvoldoende inzichtelijk welk gewicht de IND hecht aan bepaalde elementen die de persoonlijke omstandigheden van de asielzoeker betreffen (het profiel van de asielzoeker), hetgeen hij heeft meegemaakt of hem is overkomen in het land van herkomst (de elementen in de vrees voor refoulement) en de ernst van de situatie en gebeurtenissen in het land van herkomst (profiel van het land van herkomst) in de onderlinge afweging.

De vertegenwoordigers van de rechtshulp constateren dat de IND de toevoegingen in een later stadium van de procedure op het relaas en de aanvullende verklaringen soms zonder motivering terzijde schuift, omdat de informatie te laat zou zijn verstrekt en tegenstrijdig is met eerdere verklaringen. Er kunnen echter goede redenen zijn waarom een asielzoeker pas in een later stadium van de procedure met toevoegingen op het relaas komt. Bijvoorbeeld omdat het verslag van het gehoor onvolledig is waardoor aanvullingen nodig zijn, terwijl de noodzaak van aanvullingen soms ook pas bij het voornemen tot afwijzing kenbaar worden, zodat deze voor het eerst in de zienswijze naar voren komen. Er kunnen daarnaast ook goede redenen bestaan waarom een asielzoeker tijdens de gehoren nog niet vrijuit kan of wil spreken, of zich niet bewust is van de relevantie van bepaalde elementen van het relaas. De asielzoeker moet wel een aanvaardbare verklaring geven voor eventuele discrepanties.

Conclusie

De IND slaagt er in toenemende mate in om naast de negatieve elementen in de geloofwaardigheidsbeoordeling, de positieve elementen die de asielzoeker heeft aangedragen in het afwijzende besluit te belichten en voldoende kenbaar tegen elkaar af te wegen. Echter, gelet op het voorgaande is er nog ruimte voor verbetering.

3.4 Het onderzoek door de rechter

Artikel 46, van de Procedurerichtlijn vereist dat de lidstaten ervoor zorgen dat voor asielzoekers tegen afwijzende beslissingen een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie open staat. In artikel 46, derde lid, wordt een daadwerkelijk rechtsmiddel omschreven als omvattende “een volledig en *ex nunc* onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden.” Artikel 46, derde lid, is geïmplementeerd in artikel 83a van de Vw 2000: “De toetsing van de rechtbank omvat een volledig en *ex nunc* onderzoek naar zowel de feitelijke als juridische gronden, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek naar de behoefte aan internationale bescherming.”

Deze bepaling zou een einde moeten kunnen maken aan de discussies over de wijze waarop de vreemdelingenrechters sinds de invoering van de Vw 2000, binnen de kaders van de door de Afdeling gegeven jurisprudentie, invulling hebben gegeven aan de rechtsbescherming van asielzoekers, in het bijzonder wat betreft de vaststelling van de aan de aanvraag en het afwijzende besluit ten grondslag gelegde feiten. In hoofdstuk 2 is op het terughoudende karakter van de rechterlijke toetsing ingegaan. Daarbij is ook aangegeven dat de implementatie van artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn zijn weerslag heeft op de bestuurlijke besluitvorming. Immers, een rechterlijke toetsing die een volledig onderzoek naar zowel de feitelijke als juridische gronden omvat,¹⁷¹ maakt een volledig onderzoek door middel van een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling en een volledige motivering van het besluit noodzakelijk.

De *ex nunc* toetsing als opgenomen in artikel 83a van de Vw 2000 is, zoals ook de staatsecretaris heeft aangegeven, geen nieuw op de implementatie van de richtlijn gebaseerd gegeven, maar vond reeds zijn grondslag in artikel 83, eerste lid van de Vw 2000. De uitdrukkelijke opdracht om besluiten op asielaanvragen *ex nunc* te toetsen vormt een uitzondering op het bestuursrechtelijke beginsel dat het besluit de grondslag vormt voor de procedure bij de bestuursrechter. Overigens leidt ook het streven naar finale geschilbeslechting en de mogelijkheden voor de rechter om daartoe zelf in een zaak te voorzien meer en meer tot vormen van *ex nunc* toetsing.¹⁷²

Van bijzonder belang zal zijn in hoeverre de vreemdelingenrechters vast zullen houden aan de opvatting dat nieuwe feiten en omstandigheden niet in de beoordeling van het besluit betrokken kunnen worden, als deze reeds in de bestuurlijke procedure naar voren gebracht hadden kunnen worden.¹⁷³ Op dit punt zal de gezamenlijk inspanning van de asielzoeker en de IND om al hetgeen voor de beoordeling van de aanvraag relevant is in de bestuurlijke procedure op tafel te krijgen en in die beoordeling te betrekken, ook voor de toetsing door de rechter van betekenis zijn.

Gedurende het onderzoek van de ACVZ was de discussie over de invulling van het begrip “volledig onderzoek van de feitelijke gronden” met de invoering van artikel 83a van de Vw 2000 nog niet beslecht.¹⁷⁴ De staatssecretaris heeft in zijn toelichting op de implementatiewet de nadruk gelegd op het begrip “toetsing” en heeft als verwachting uitgesproken dat de rechter terughoudend zal blijven in het onderzoek naar de feiten en in dat opzicht het werk van de IND niet over zal doen. In de literatuur wordt door sommigen de opvatting gehuldigd dat een daadwerkelijk rechtsmiddel dat een “volledig onderzoek naar de feitelijke gronden omvat” van de rechter eist dat deze op basis van eigen onderzoek zelf de feiten vaststelt.¹⁷⁵

171 Zoals in de toelichting op de implementatiewet is aangegeven, zie *Kamerstukken II 2014/2015*, 34 088, nr. 3, p. 21.

172 Zie H.E. Helminck, *De omvang van de ex nunc toets in de Nederlandse asielprocedure*, A&MR 2012 nr. 05/06, p. 291-303. A.M. Reneman, *Implementatie en toepassing EU-regels over beoordeling en toetsing opvolgende asielaanvragen. Ne Bis in idem-beginsel dient te worden ingeperkt*, A&MR 2015, nr. 9/10, p. 368-381.

173 Zie EHRM 19 januari 2016, M.D. en M.A. tegen België, JV 2016/89, AB 2016/124, m.nt. A.M. Reneman.

174 Zie K. Geertsema, *Toetsing oordeel geloofwaardigheid van het asielrelaas: Terughoudendheid in soorten en maten*, A&MR 2012 Nr. 05/06, p. 247-257 en K. Geertsema, *Toetsen of beoordelen, indringend of enigszins terughoudend: wat moet de rechter in asielzaken?*, *Journal Vreemdelingenrecht*, 2015 nr. 4. Zie ook A.M. Reneman, *Implementatie van de herziene asielprocedurerichtlijn: een nieuwe beslissystematiek en meer waarborgen voor asielzoekers*, NTER 2015, nr. 8, p. 250-256.

175 Zie D. Baldinger (2013), *Rigorous Scrutiny versus Marginal Review, Standards on Judicial scrutiny and evidence in international and European law*, dissertatie Nijmegen. Zie ook M.H.A. Strik en A.B. Terlouw, *Geloofwaardigheidsbeoordeling wordt voortaan vol en ex nunc getoetst*, A&MR 2015, nr. 7, p. 248-257.

In de expertmeetings van september 2015 kon nog geen goed beeld verkregen worden van de ontwikkelingen in de rechtspraak na 20 juli 2015. Geconstateerd kon worden dat de meeste vertegenwoordigers uit de rechtspraak van mening waren dat de vreemdelingenrechter toch in de eerste plaats zou blijven toetsen hoe de IND het bestreden besluit heeft voorbereid en gemotiveerd. Een uitgebreide motivering waaruit blijkt dat en hoe de IND alle elementen van het asielrelaas bij de beoordeling heeft betrokken en gewogen zal de rechter beter in staat stellen daarbij alle feitelijke en juridische gronden te betrekken. Vertegenwoordigers van de rechtshulp en de IND hadden de indruk dat vreemdelingenrechters indringender de motivering van de geloofwaardigheidsbeoordeling toetsen.

Bij de rechters blijkt niet van een opvatting dat zij voorafgaand aan de toetsing van het besluit zelf de feiten zouden moeten onderzoeken en vaststellen. Door vertegenwoordigers van de rechtshulp werd echter wel naar voren gebracht dat sommige rechters meer dan voorheen op zitting de asielzoeker zelf indringend over zijn asielrelaas ondervragen.

De vertegenwoordigers van de rechtspraak gaven enerzijds aan op zich geen belemmeringen (meer) te zien om zo nodig gebruik te maken van alle onderzoeksbevoegdheden die de Awb de rechter biedt, maar anderzijds ook dat zij niet verwachten dat in de praktijk ook veelvuldig te zullen gaan doen.

De Afdeling heeft op 13 april 2016 voor de praktijk richtinggevende uitspraken gedaan over de invulling van artikel 83a van de Vw 2000.¹⁷⁶ Hieronder wordt de betekenis daarvan aangegeven. Volgens de Afdeling blijft als uitgangspunt dat een *toetsende* rechter, binnen de grenzen van artikel 8:69 van de Awb en artikel 83 van de Vw 2000, het besluit op rechtmatigheid beoordeelt. De Afdeling oordeelt, anders dan voorheen, dat de bestuursrechter een aantal onderdelen van het asielbesluit zonder terughoudendheid mag toetsen. De bestuursrechter moet toetsen of het standpunt van de staatssecretaris over de voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas relevante elementen terecht is. Daarbij toetst de bestuursrechter of de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat door hem aan een asielzoeker tegengeworpen tegenstrijdigheden, vaagheden en bevreemdingwekkende verklaringen betrekking hebben op essentiële onderdelen van diens asielrelaas. Deze manier van toetsen geldt ook voor het standpunt van de staatssecretaris over de vraag of de verklaringen van een asielzoeker afgelegd tijdens de afgenomen gehoren, tegenstrijdig met elkaar zijn.¹⁷⁷ Volgens de Afdeling zal de intensiteit van de rechterlijke toetsing van een standpunt van de staatssecretaris over de geloofwaardigheid van een asielrelaas daardoor *indringender* zijn dan vóór de inwerking-treding van artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn.

Als de staatssecretaris op aspecten en bestanddelen van een besluit beslissingsruimte heeft, zal de bestuursrechter moeten toetsen of de staatssecretaris zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat dat asielrelaas ongeloofwaardig is. De Afdeling overweegt dat de staatssecretaris beslissingsruimte heeft bij zijn beoordeling van de geloofwaardigheid van niet met bewijs gestaafde verklaringen en vermoedens van de vreemdeling.¹⁷⁸ Dit onderdeel toetst de bestuursrechter terughoudender, zij het dat de

176 In ABRvS 13 april 2016, zaaknr. 201507952/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:890 en zaaknr. 201506502/1/V2 ECLI:NL:RVS:2016:891 is de toetsingswijze voor de bestuursrechter uitgelegd. In de uitspraken met zaaknr. 201601482/1, ECLI:NL:RVS:2016:956, 201600227/1, ECLI:NL:RVS:2016:957 en 201601595/1, ECLI:NL:RVS:2016:958, is de nieuwe toetsingswijze toegepast.

177 Zie ABRvS 13 april 2016, zaaknr. 201507952/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:890, r.o. 7 en 7.1. Net als voorheen toetst de bestuursrechter ook, voor zover de asielzoeker het door hem in zijn asielrelaas gestelde met bewijsmiddelen heeft gestaafd, het standpunt van de staatssecretaris daarover overeenkomstig de uitgangspunten van het algemene bestuursrecht.

178 Zie ABRvS 13 april 2016, zaaknr. 201507952/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:890, r.o. 8.1 en zaaknr. 201506502/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:891, r.o. 13.1.

bestuursrechter ook in dat geval de zorgvuldigheid en motivering van de besluitvorming van de staatssecretaris waarbij die beslissingsruimte gebruikt, moet toetsen. Volgens de Afdeling volgt uit het voorgaande dat de bestuursrechtelijke toetsing van het standpunt van de staatssecretaris over de geloofwaardigheid van een asielrelaas een gemengd karakter heeft, als het asielrelaas mede op niet met bewijs gestaafde verklaringen en vermoedens steunt.

Omdat het hier om de implementatie van Europees recht gaat, zou bij onduidelijkheid daarover ook vragen aan het HvJ EU gesteld moeten worden.¹⁷⁹ De Afdeling oordeelde echter dat gelet op de huidige stand van het unierecht er geen aanleiding bestaat voor het stellen van prejudiciële vragen. De uitleg van artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn, en daarmee van artikel 83a van de Vw 2000, is volgens de Afdeling in overeenstemming met de opzet en doelstelling van de Procedurerichtlijn en de rechtspraak van het HvJ EU en die van het EHRM. Het Nederlandse bestuursrechtelijke stelsel van rechtsbescherming in asielzaken als geheel waarborgt volgens de Afdeling in voldoende mate dat in Nederland een asielzoeker de bescherming wordt gegeven die hem op grond van het unierecht en het EVRM toekomt.¹⁸⁰

Conclusie

Op grond van informatie van de geraadpleegde rechters en een jurisprudentieanalyse kan worden geconcludeerd dat de wijze waarop in de praktijk invulling gegeven wordt aan artikel 83a van de Vw 2000 in belangrijke mate zal afhangen van de kwaliteit van de besluitvorming en de motivering van de besluiten door de IND, in het bijzonder wat betreft de feitenvaststelling. Al naar gelang deze completer en overtuigender zijn, zal de behoefte van de rechter om voor de beoordeling van de beroepsgronden door middel van eigen onderzoek de feitenvaststelling “over te doen” geringer zijn.

3.5 Opleiding van de medewerker

In hoofdstuk 1 is gewezen op het belang van een zo objectief mogelijke geloofwaardigheidsbeoordeling. De IND dient zoveel mogelijk subjectiviteit bij het horen van de asielzoeker en bij het beoordelen van de geloofwaardigheid van het asielrelaas te voorkomen. Training, expertise en professionaliteit van de IND medewerker zijn daarbij van belang.

Opleiding medewerker

In Nederland krijgen IND-medewerkers, naast een interne opleiding verzorgd door het kenniscentrum van de IND, drie basis EASO modules aangeboden. De modules zijn: *Evidence Assessment*, *Inclusion* en *Interviewing Techniques*.¹⁸¹ EASO ontwikkelt sinds 2013 handboeken die corresponderen met het lesmateriaal.¹⁸² EASO heeft in maart 2016 aangekondigd de belangrijkste module *Evidence Assessment* te verbeteren.¹⁸³

179 Zie M.H.A. Strik en A.B. Terlouw, *Geloofwaardigheidsbeoordeling wordt voortaan vol en ex nunc getoetst*, A&MR 2015, nr. 7, p. 248-257.

180 Zie ABRvS 13 april 2016, zaaknr. 201507952/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:890, r.o. 10.

181 De tijdsbesteding voor de modules *Evidence Assessment* en *Inclusion* is twee dagen face to face les van een docent en 20 uur thuis zelfstudie. Voor de module ‘Horen van kwetsbaren’ is dit 3 dagen les en 20 uur thuis zelfstudie.

182 Zie EASO *Practical Guide: Evidence Assessment*, gepubliceerd in maart 2015 en EASO *Practical Guide: Personal interview*, gepubliceerd in december 2014, <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-EN.pdf>.

183 EASO organiseert voor de verbeterde module *Evidence Assessment* een train-the-trainer sessie in april/mei 2016. Voor de asielmedewerkers in de EU start de e-learning op 18 april 2016 en is de face-to-face les op 17-19 mei 2016. Zie <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Newsletter-March-2016.pdf>.

Diverse vertegenwoordigers van de rechtshulp en de IND gaven in september 2015 aan dat de training van nieuwe medewerkers bij de IND door het grote aantal asielzoekers tekort schiet. Verontrustend is hun signaal dat er veel (onvoldoende voorbereide) uitzendkrachten worden ingezet bij de IND, hetgeen ten koste gaat van de kwaliteit van de asielgehoren. Volgens de IND volgen de uitzendkrachten bij de IND niet de drie basis EASO modules voordat zij worden ingezet bij het afnemen van interviews van asielzoekers.¹⁸⁴ De IND geeft aan dat externe medewerkers onder begeleiding werken, zolang nodig, en altijd onder verantwoordelijkheid van een (ervaren) IND-medewerker.

Training vooraf is belangrijk, maar niet voldoende. Bij een professioneel beoordelingsproces hoort ook intercollegiale toetsing en monitoring door leidinggevenden. Zo zou er bijvoorbeeld meer gebruik gemaakt kunnen worden van directe terugkoppeling. Sommige vertegenwoordigers van de IND wijzen erop dat het per team verschilt of en in welke mate collegiale toetsing plaatsvindt. Volgens de IND is het hierbij soms zo dat de medewerker zelf een collega mag uitkiezen waarmee hij of zij de collegiale toetsing doet. De keuze valt vaak op een “gelijkdenkende” collega. Een dergelijke informele wijze van invulling van intervisie is niet kritisch en schiet volgens de ACVZ tekort om de subjectiviteit te beperken en bewustwording daaromtrent te scherpen.

Aandacht voor kwetsbare asielzoekers

In overweging 29 van de preambule en artikel 24 van de Procedurerichtlijn wordt aandacht gevraagd voor kwetsbare asielzoekers. De richtlijn erkent dat zij bijzondere procedurele waarborgen nodig hebben en in het bijzonder voldoende tijd moeten krijgen om de elementen ter onderbouwing van hun asielrelaas naar voren te brengen. Hoewel de IND in werkinstructie 2015/8 procedurele waarborgen voor kwetsbare asielzoekers beschrijft,¹⁸⁵ schiet de toepassing ervan in de praktijk soms tekort.¹⁸⁶ De IND dient in de praktijk meer rekening te houden met de kwetsbaarheid van sommige asielzoekers, bijvoorbeeld kinderen of getraumatiseerde asielzoekers. Met name als het gaat om de mate van detail is het volgens de UNHCR van belang om de achtergrond en leeftijd van het kind voldoende in acht te nemen.¹⁸⁷ Ook dienen Vreemdelingenpolitie en de IND kinderen als mogelijke slachtoffers van mensenhandel te herkennen.¹⁸⁸

Bij het herkennen van getraumatiseerde asielzoekers met fysieke en/of psychische sporen van marteling kan medisch steunbewijs van belang zijn.¹⁸⁹ Ook is medisch steunbewijs relevant bij de beoordeling van de vraag of er bij de asielzoeker fysieke of psychische belemmeringen bestaan om consistent en coherent te kunnen verklaren.¹⁹⁰

Conclusie

Het is van groot belang dat de IND blijft investeren in de opleiding van medewerkers. Daarnaast kan het invoeren van een meer systematische collegiale toetsing en monitoring

184 Dit is gebaseerd op informatie van de geraadpleegde betrokkenen van de IND.

185 Zie werkinstructie 2015/8, <https://ind.nl/Documents/WI%202015-8%20procedurele%20waarborgen.pdf>.

186 Dit is gebaseerd op informatie van de geraadpleegde betrokkenen van de rechtshulp.

187 Zie rapport UNHCR (2014), *The Heart Of The Matter. Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*, p. 148-167. UNHCR concludeert in haar onderzoek dat er geen magisch recept is om de geloofwaardigheid te kunnen testen. Subjectiviteit zal altijd deels een rol spelen. Ook UNHCR onderstreept het belang van kennis van andere principes, zoals de psychologie.

188 Zie rapport Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen', <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/Archief2015/mensenhandel-naar-een-kindgericht-beschermingssysteem-voor-alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen.aspx>.

189 Zie ACVZ advies *Sporen uit het verleden. Advies over de rol van medisch onderzoek bij de beoordeling van asielaanvragen.*, http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/04/03-07-2014_ACVZ_Advies_40-web.pdf.

190 E. Bloemen en M. Kollen, *Bewijs geleverd Medisch steunbewijs en medische beperkingen in asiel*, *Journal Vreemdelingenrecht* oktober 2015, nr. 3 p. 57-69.

door leidinggevend en het risico op een onbewust subjectieve geloofwaardigheidsbeoordeling verminderen.

Voortdurende opleiding en professionalisering van IND-medewerkers is ook van belang voor tijdelijke medewerkers. Het laten afnemen van het gehoor door het inzetten van (onvoldoende voorbereide) uitzendkrachten, staat op gespannen voet met de verplichtingen die uit artikel 4 van de Procedurerichtlijn en Verordening (EU) nr. 439/2010 voortvloeien en moet daarom worden voorkomen.

In de opleiding van de IND-medewerkers dient extra aandacht besteed te worden aan het horen en beoordelen van het asielrelaas van kwetsbare asielzoekers. Met name wanneer het gaat over kinderen en getraumatiseerde asielzoekers met fysieke en/of psychische sporen van marteling.

HOOFDSTUK 4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Inleiding

De staatssecretaris heeft in januari 2015 aan de ACVZ gevraagd om te adviseren hoe de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas in de praktijk verbeterd kan worden. De staatssecretaris heeft gelet op de implementatie van de herziene Procedure- en Opvangrichtlijn de wet- en regelgeving op 20 juli 2015 aangepast.

Vanaf medio 2015 is een grote stijging te zien in het aantal asielverzoeken ten opzichte van voorgaande jaren. Dit heeft de staatssecretaris ertoe bewogen om in november 2015 te kiezen voor een (tijdelijke) aanpassing van de asielprocedure. Dit sporenbeleid is op 1 maart 2016 (deels) in werking getreden. Dit raakt in meer of mindere mate aan bepaalde onderwerpen in dit advies, onder meer de registratie van asielzoekers door de Vreemdelingenpolitie of de KMar, de voorlichting aan de asielzoeker die geconfronteerd wordt met aanzienlijk oplopende wachttijden, de inrichting van de gehoren, de rol van de rechtsbijstand, de werving en opleiding van het personeel van de IND dat onder tijdsdruk werkt, enzovoorts. De ACVZ beseft dat hiermee ook de uitvoering van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling onder druk kan komen te staan. Dit laat onverlet dat de procedurele rechtswaARBorgen voor de asielzoeker gegarandeerd dienen te zijn en te blijven. De IND heeft met de introductie van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling goede stappen vooruit gezet ten opzichte van de situatie vóór 2015, maar de toepassing ervan schiet volgens de geraadpleegde vertegenwoordigers van de rechtshulp en de rechterlijke macht in de praktijk soms tekort.

4.2 Conclusies

De ACVZ concludeert het volgende in antwoord op de subvragen van het onderzoek: De eerste twee subvragen zijn in paragraaf 2.8 beantwoord en worden hieronder samengevat:

- 1) Op welke gronden moeten niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen van de asielzoeker als geloofwaardig worden beschouwd?**
Verklaringen van de asielzoeker die niet gestaafd zijn met bewijsmateriaal moeten als geloofwaardig worden beschouwd indien aan de vijf voorwaarden wordt voldaan die worden genoemd in artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn. De verklaringen van de asielzoeker moeten samenhangend en aannemelijk zijn en niet in strijd zijn met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn asielverzoek.
- 2) Aan welke juridische normen moet het onderzoek naar niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen voldoen?**
Het onderzoek naar de niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen moet, binnen het kader van artikel 31, eerste lid van de Vw 2000 (dat de vreemdeling aannemelijk moet maken voor internationale bescherming in aanmerking te komen), voldoen aan de normen van de Definitie- en Procedurerichtlijn en de normen in de Awb. De Nederlandse taalversie van artikel 4, vijfde lid, van de Definitierichtlijn, omgezet in artikel 31, zesde lid van de Vw 2000, wijkt op twee onderdelen af van andere taalversies van de richtlijn. In de Nederlandse taalversie wordt volgens de ACVZ ten onrechte de term 'geloofwaardig' gebruikt terwijl de 'aannemelijkheid' in brede zin is bedoeld en is ten onrechte het beginsel van 'het voordeel van de twijfel' opgenomen. De ACVZ is van oordeel dat aan de afwijkende onderdelen in de Nederlandse taalversie van artikel 4, vijfde lid, Definitierichtlijn, geen zelfstandige betekenis mag

worden gehecht, die afbreuk zou kunnen doen aan wat er in de andere taalversies staat.

De volgende twee subvragen worden hierna tezamen beantwoord.

3) **Hoe kan de beoordeling van de niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen in de praktijk worden vormgegeven?**

4) **Welke vereisten worden gesteld aan de motivering van het geloofwaardigheidsoordeel in het voornemen en het besluit?**

De ACVZ stelt vast dat alle bevroagde betrokkenen van de IND, rechtshulp en rechterlijke macht positief zijn over de introductie van ‘de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’. De ACVZ neemt daarom als uitgangspunt het beleid van ‘de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling’ en geeft in antwoord op vraag 3 en 4 de volgende handreiking voor de praktijk.

De IND dient de verklaringen van de asielzoeker over de gestelde feiten en omstandigheden te beoordelen en van de documenten en het overige bewijsmateriaal de bewijskracht vast te stellen. Tevens dient de IND vast te stellen of en in hoeverre de aldus voldoende gestaafde of geloofwaardig bevonden feiten en omstandigheden relevant zijn voor de noodzaak van internationale bescherming en welk gewicht daaraan moet worden toegekend. De vaststelling doet de IND aan de hand van zowel de interne als de externe geloofwaardigheidsindicatoren. Bij de interne geloofwaardigheid gaat het om alles wat de asielzoeker zelf heeft aangedragen. Bij de externe geloofwaardigheid gaat het om alles wat te toetsen is aan de hand van informatie van anderen en uit externe bronnen.

De IND dient te zorgen voor een deugdelijke motivering. Dit houdt in dat de asielzoeker in het besluit kan nagaan welke elementen in het besluit zijn betrokken, hoe deze elementen op basis van de geloofwaardigheidsindicatoren zijn beoordeeld - zowel afzonderlijk als in samenhang - en hoe de staatssecretaris vervolgens tot zijn eindoordeel is gekomen. De IND medewerker dient hierbij aan te geven hoe zwaar bepaalde inconsistenties of tegenstrijdigheden wegen en of en zo ja, hoe die worden opgeheven door verklaringen die in positieve zin overtuigen. Dit vraagt van de IND om nadrukkelijk aandacht te besteden aan de samenhang tussen de verschillende elementen die wel en niet geloofwaardig zijn bevonden. Tot slot wordt elk element op zijn waarde geschat en dan moet de balans worden opgemaakt of (delen van) het (gehele) relaas geloofwaardig is/zijn.

Een dergelijke motivering maakt het mogelijk voor de asielzoeker om de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas ten volle aan de orde te stellen bij de rechter.

5) **Welke praktische handvatten kunnen worden gegeven om de kenbaarheid en inzichtelijkheid van de geloofwaardigheidsbeoordeling door middel van een integrale weging te vergroten?**

De omschrijving en toepassing van begrippen in de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling zoals de zwaarte van bepaalde elementen bij de onderlinge afweging en het begrip ‘voordeel van de twijfel’ moeten worden gedefinieerd en uitgewerkt voor toepassing in de praktijk.

De IND slaagt er in toenemende mate in om naast de negatieve elementen in de geloofwaardigheidsbeoordeling, de positieve elementen die de asielzoeker heeft aan-

gedragen in het afwijzende besluit te belichten en voldoende kenbaar tegen elkaar af te wegen. Echter, er is nog ruimte voor verbetering. De praktische handvatten worden genoemd in de derde aanbeveling.

6) **Wat is de betekenis van de in artikel 46 van de Procedurerichtlijn gehanteerde term ‘volledig en ex nunc onderzoek’ voor de in het nationale bestuursrecht gebruikelijke wijze van toetsing van besluiten van het bestuur door de bestuursrechter?**

De rechtbank heeft de bevoegdheid om een volledig en *ex nunc* onderzoek naar zowel de feitelijke als juridische gronden te verrichten. De wijze waarop de rechter de bevoegdheid gebruikt hangt in belangrijke mate af van de zorgvuldigheid van het onderzoek, de kwaliteit van de besluitvorming en de motivering van de besluiten door de IND, in het bijzonder wat betreft de feitenvaststelling.

4.3 Aanbevelingen

De ACVZ geeft met de aanbevelingen antwoord op de hoofdvraag van het advies:

Aan welke voorwaarden moet de bestuurlijke geloofwaardigheidsbeoordeling van niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen van de asielzoeker voldoen en welke praktische handvatten kunnen daarvoor worden gegeven?

De ACVZ doet de staatssecretaris op grond van het uitgevoerde onderzoek de volgende aanbevelingen:

- 1) Verbeter de informatie die wordt verzameld om de elementen vast te stellen die zien op de persoon van de asielzoeker.
 - a) Registratie en identificatie: Stroomlijn de registratie en identificatie van de asielzoeker. De identificatie van de asielzoeker wordt door zowel de Vreemdelingenpolitie, de KMar en de IND verricht. Maak een eind aan de doublure van taken bij de registratie en identificatie van de asielzoeker in de aanmeldfase. Het is van cruciaal belang dat in tijden van grote druk de capaciteit voor registratie direct wordt opgeschaald. Start het onderzoek naar documenten en vingerafdrukken van de asielzoeker in de RVT, met het oog op een mogelijke Dublinclaim. Vragen over asielmotieven moeten hierbij uitdrukkelijk worden vermeden.
 - b) Voorlichting: De ACVZ constateert dat de voorlichting aan de asielzoeker over de asielprocedure in het algemeen is gewaarborgd, maar met name in de aanmeldfase verbeterd kan worden. Het gebruik van modern voorlichtingsmateriaal, zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van voorlichtingsfilmpjes in de taal van asielzoekers, is een manier om te zorgen dat de voorlichting wordt verbeterd. Ook het inzetten van *social media* en het ontwikkelen van een interactieve app voor asielzoekers kan hieraan bijdragen. De app zou meer moeten omvatten dan alleen een digitale folder. De asielzoeker zou in staat moeten worden gesteld om actief en herhaaldelijk informatie op te vragen. Voor een maximaal resultaat zou een dergelijke app de mogelijkheid voor de asielzoeker moeten bevatten om vragen te stellen aan VWN, het COA en de IND.
- 2) Verbeter de informatie die wordt verzameld om de asielmotieven van de asielzoeker vast te stellen.
 - a) Confronteer de asielzoeker al tijdens het nader of aanvullend gehoor met mogelijke lacunes, tegenstrijdigheden en doe dit niet pas in het voornemen. Wijs de asielzoeker er zo vroeg mogelijk in de procedure (bij voorkeur in de gehoren) op wat voor soort documenten of bewijsmateriaal van belang zijn voor het onderbou-

- wen van de asielaanvraag. Vraag de asielzoeker of hij toegang heeft tot die informatie. De asielzoeker moet vervolgens de ruimte en tijd krijgen om die documenten en ander bewijsmateriaal alsnog over te leggen of te verantwoorden waarom dat niet mogelijk is.
- b) Breng een strikte scheiding aan tussen de medewerker die het gehoor afneemt en de medewerker die de beoordeling verricht en het besluit motiveert. Dit dienen (minimaal) twee onafhankelijk van elkaar opererende medewerkers te zijn.
 - c) Voorkom inzet van onvoldoende voorbereide uitzendkrachten bij het afnemen van het gehoor. Dit staat op gespannen voet met de verplichtingen die uit artikel 4 van de Procedurerichtlijn en Verordening (EU) nr. 439/2010 voortvloeien.
- 3) Verbeter de beoordeling van de geloofwaardigheid van de elementen van het asielrelaas en de besluitvorming.
- a) Motiveer zowel in het voornemen als in het besluit hoe de relevante elementen in de geloofwaardigheidsbeoordeling zijn betrokken en welk gewicht daaraan is toegekend. Betrek in de beoordeling naast negatieve elementen ook kenbaar de positieve elementen in het relaas.
 - b) Maak meer conform rechtspraak van het EHRM onderscheid tussen de kern van het relaas en de perifere aspecten. Dit dient ook transparant te blijken uit de motivering van het voornemen en besluit.
 - c) Leg conform rechtspraak van het EHRM de lat voor de bewijslast bij de asielzoeker lager, indien zijn identiteit vast staat en de gevolgen voor de asielzoeker bij terugkeer groot zijn, bijvoorbeeld als de situatie in het land van herkomst vrij ernstig is of het profiel van de asielzoeker daartoe aanleiding geeft.
 - d) Vermijd vage termen als ‘ongerijmd’, ‘vaag’ en ‘bevreemdingwekkend’. Indien deze termen wel gebruikt worden, motiveer dan om welke reden een verklaring deze kwalificatie krijgt.
 - e) Het bewaken van een open houding ten opzichte van het asielrelaas verdient volgens de ACVZ continu de aandacht. Bij een open houding hoort dat serieus en op inzichtelijke wijze wordt ingegaan op correcties en aanvullingen op de gehoren en de zienswijze van de rechtshulp op het voornemen.
 - f) De IND moet in het algemeen het vier-ogen-principe hanteren. Hieraan kan op verschillende wijze invulling worden gegeven. Bijvoorbeeld door, zoals op AC Schiphol, in het algemeen een collegiale toets te hanteren om de correcties en aanvullingen te verwerken in het voornemen. Hetzelfde moet gelden voor de zienswijze.
- 4) Opleiding: Training vooraf is belangrijk, maar niet voldoende. Investeer in permanente (bij)scholing en professionalisering van het personeel van de IND, ook van het tijdelijke personeel.
- Besteed extra aandacht aan het horen van kwetsbare asielzoekers en het beoordelen van hun asielrelaas, met name wanneer het gaat om kinderen en getraumatiseerde asielzoekers met fysieke en/of psychische sporen van marteling. De noodzaak van bijzondere procedurele waarborgen voor deze groepen is in de Procedurerichtlijn neergelegd. Vooral kwetsbare asielzoekers moeten voldoende tijd krijgen om de elementen ter onderbouwing van hun asielrelaas naar voren te brengen.
- 5) Monitoring: Bij een professioneel beoordelingsproces hoort ook intercollegiale toetsing en monitoring door leidinggevendenden. Investeer in intervisie om door middel van bewustwording het risico op een onbewuste subjectieve geloofwaardigheidsbeoordeling tegen te gaan. Gelet op het vier-ogen-principe adviseert de ACVZ het beslisproces zo in te richten dat een andere beslismedewerker de correcties en aanvullingen en de zienswijze beoordeelt.

Literatuurlijst

ACVZ (2014), *Sporen uit het verleden. Advies over de rol van medisch onderzoek bij de beoordeling van asielaanvragen*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/04/03-07-2014_ACVZ_Advies_40-web.pdf

ACVZ (2012), *Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de Asielprocedure.*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. <http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/05/Advies-ACVZ-NR35-2012.pdf>.

Amnesty International and Still Human, Still Here (2013), *A question of credibility: Why so many initial asylum decisions are overturned on appeal in the UK.* <http://www.refworld.org/pdfid/518120c64.pdf>.

D. Baldinger (2013), *Rigorous Scrutiny versus Marginal Review, Standards on Judicial scrutiny and evidence in international and European law*, diss. Nijmegen, Wolf legal Publishers.

W.J. van Bennekom en J.H. van der Winden (2011), *Asielrecht*, Boom Juridische Uitgevers, p. 297 en 298.

U. Berlit, H. Doerig, H. Storey, *Credibility Assessment in Claims based on Persecution for Reasons of Religious Conversion and Homosexuality: A Practitioners Approach*, International Journal of Refugee Law, 2015, Vol. 27, no. 4, p. 649-666.

E. Bloemen en M. Kollen, *Bewijs geleverd Medisch steunbewijs en medische beperkingen in asiel*, Journaal Vreemdelingenrecht 2015, nr. 3, p. 57-69.

G. Bogaard, H. Ewout, A. Meijer, N. Vrij, J. Broers, H. Merkelbach (2013), *Contextual Bias in Verbal Credibility Assessment: Criteria-Based Content Analysis, Reality Monitoring and Scientific Content Analysis*. Department of Clinical Psychological Science, Universiteit van Maastricht.

S. Ewens, A. Vrij, S. Leal, S. Mann, E. Jo, en R.P. Fisher (2014), *The effect of interpreters on eliciting information, cues to deceit and rapport*, Legal and Criminological Psychology. K. Geertsema, *Toetsing oordeel geloofwaardigheid van het asielrelaas: Terughoudendheid in soorten en maten*, A&MR 2012 nr. 05/06, p. 247-257.

K. Geertsema, *Van 2010/14 naar 2014/10. De nieuwe werkinstructie over geloofwaardigheid in asielprocedures*, A&MR 2015, nr. 4, p. 164-169.

K. Geertsema, *Toetsen of beoordelen, indringend of enigszins terughoudend: wat moet de rechter in asielzaken?*, Journaal Vreemdelingenrecht 2015, nr. 4.

P.A. Granhag, L.A. Strömwall en M. Hartwig (2005), *Granting Asylum or not? Migration board personnel's beliefs about deception*, Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 31.

P.A. Granhag, P.J. van Koppen, A. Vredevelt (2014), *The Inconsistent Suspect: A Systematic Review of Different Types of Consistency in Truth Tellers and Liars*. R. Bull (ed.), Investigative Interviewing, hoofdstuk 10, p. 183-207.

H.E. Helmink, *De omvang van de ex nunc toets in de Nederlandse asielprocedure*, A&MR 2012 nr. 5/06, p. 291-303.

J. Herlihy en S. Turner (2006), *Should discrepant accounts given by asylum seekers be taken as proof of deceit?*, *Torture: quarterly journal on rehabilitation of torture victims and prevention of torture*, p. 16, p. 81.

J. Herlihy, L. Jobson en S. Turner, *Just tell us what happened to you: Autobiographical memory and seeking asylum*, (2012) in *Applied Cognitive Psychology*, 26, p. 661-676.

IARLJ (2012), *Assessment of credibility in refugee and subsidiary protection claims under the EU Qualification Directive, judicial criteria and standards*, Part III- judicial guidance for the assessment of credibility under the EU qualifications directive.

O. Jubany, *Constructing truths in a culture of disbelief. Understanding asylum screening from within*, University of Barcelona, 2011, *International Sociology*, vol. 26(1): p.74-94.

P. Mascini (2006), *De wisselvalligheid van de twijfel: ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaard*. <http://repub.eur.nl/pub/7224> .

S. Rafi, *De POK-toets in Europees perspectief*, A&MR 2014, nr. 2, p. 68-79.

P. van Reenen, *Over de samenwerking tussen ambtenaar en asielzoeker*, *Journaal Vreemdelingenrecht*, nr. 4, november 2012, jaargang 11.

P. van Reenen, *Over de samenwerkingsplicht en onderzoek doen in de asielprocedure*, Utrecht: Kennispunt Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht.

A.M. Reneman, *Implementatie en toepassing EU-regels over beoordeling en toetsing opvolgende asielaanvragen. Ne Bis in idem-beginsel dient te worden ingeperkt*, A&MR 2015, nr. 9/10, p. 368-381.

A.M. Reneman, *Implementatie van de herziene asielprocedurerichtlijn: een nieuwe beslis-systeematiek en meer waarborgen voor asielzoekers*, NTER 2015, nr. 8.

R. Severijns, *Samenwerkingsplicht: praktijk getoetst aan M tegen Ierland*, A&MR 2013, nr. 2, p. 69-75.

M.H.A. Strik en A.B. Terlouw, *Geloofwaardigheidsbeoordeling wordt voortaan vol en ex nunc getoetst*, A&MR 2015, nr. 7, p. 248-257.

R. Thomas (2006), *Assessing the Credibility of Asylum Claims: EU and UK Approaches Examined*, *European Journal of Migration and Law*, nr 8: p.79-96.

UNHCR (1998), *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 December 1998, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html> .

UNHCR (2013), *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, <http://www.unhcr.org/51a8a08a9.html> .

UNHCR (2014), *The Heart Of The Matter. Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*. <http://www.refworld.org/pdfid/55014f434.pdf> .

Adviesaanvraag

HS.
W.M.
H.V.

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Verz. Bk.	10-12-2015
Verz.	
Aanvr. nr.	ADV-008
Code	



Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de wnd Voorzitter van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken,
de heer mr.dr. H.M. Sondaal
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
J.M. Bravo

T 070 370 78 75

Datum 9 december 2015
Onderwerp Advies Beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas

Ons kenmerk
708863

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

Geachte heer Sondaal,

Bij brief van 19 januari 2015 heb ik uw commissie gevraagd om advies over het onderwerp 'Beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas'.

In afstemming met u zijn de onderzoeksvragen voor dit adviestraject nader gepreciseerd.

Wat betreft deze adviesvraag, waarvan de invoering vanaf 20 juli 2015 van de richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures in de lidstaten voor toekenning of intrekking van internationale bescherming de aanleiding is, vraag ik u uw rapport te richten op de bestuurlijke geloofwaardigheidsbeoordeling van verklaringen van de vreemdeling die niet met bewijsmateriaal zijn gestaafd.

U kunt daarbij de volgende vraag centraal stellen:
Aan welke voorwaarden moet de bestuurlijke geloofwaardigheidsbeoordeling van niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen van de vreemdeling voldoen en welke praktische handvatten kunnen daarvoor worden gegeven?

De volgende subvragen zijn daarbij van belang:

- Op welke gronden moeten niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen van de vreemdeling als geloofwaardig worden beschouwd?
- Aan welke juridische normen moet het onderzoek naar niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen voldoen?
- Hoe kan de beoordeling van de niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen in de praktijk worden vormgegeven?
- Welke vereisten worden gesteld aan de motivering van het geloofwaardigheidsoordeel in het voornemen en het besluit?
- Welke praktische handvatten kunnen worden gegeven om de kenbaarheid en inzichtelijkheid van de geloofwaardigheidsbeoordeling door middel van een integrale weging te vergroten?
- Wat is de betekenis van de in artikel 46 van de Procedurerichtlijn gehanteerde term 'volledig en ex nunc onderzoek' voor de in het nationale bestuursrecht gebruikelijke wijze van toetsing van besluiten van het bestuur door de bestuursrechter?

Uw advies over de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas zie ik graag uiterlijk maart 2016 tegemoet.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,


K.H.D.M. Dijkhoff

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Directie Migratiebeleid

Datum
9 december 2015

Ons kenmerk
708863

Beschrijving asielprocedure

In deze bijlage wordt een beschrijving gegeven van de asielprocedure. In de asielprocedure beoordeelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of een vreemdeling in aanmerking komt voor bescherming door de Nederlandse overheid.

Registratie

De Vreemdelingenpolitie heeft als taak het toezicht op vreemdelingen en de openbare orde te bewaken. Om een asielaanvraag te kunnen indienen, moet de vreemdeling zich eerst melden bij de Vreemdelingenpolitie in Ter Apel. Die registreert zijn persoonlijke gegevens, zoals naam, geboortedatum en nationaliteit. Ook neemt de politie vingerafdrukken af bij alle nieuwkomers en maakt een pasfoto. Door de hoge asielinstroom is in oktober 2015 een achterstand ontstaan bij de identificatie en registratie. De achterstand is onder meer ingelopen doordat er door heel Nederland extra locaties zijn geopend waar asielzoekers formeel geïdentificeerd worden door de politie.¹⁹¹

Als de asielzoeker naar Nederland komt met het vliegtuig, kan hij zich op de luchthaven Schiphol aanmelden bij de KMar. De KMar zorgt in dat geval voor de registratie van de persoonlijke gegevens en brengt de asielzoeker vervolgens in de regel naar aanmeldcentrum Schiphol voor indiening van de asielaanvraag.

Na de registratie gaat de asielzoeker naar het aanmeldcentrum van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) in Ter Apel. Bij grote drukte kan dat ook ergens anders zijn, zoals in Budel-Cranendonck.¹⁹² Op Schiphol is een speciaal aanmeldcentrum voor asielzoekers die met het vliegtuig naar Nederland komen en niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden. Op het aanmeldcentrum wordt de asielaanvraag ingediend. De IND neemt een aanmeldgehoor af ter vaststelling van de identiteit, nationaliteit en reisroute van de persoon.¹⁹³ De IND bekijkt ook of iemand al in een ander land is geregistreerd.

De rust- en voorbereidingstermijn

De asielzoeker krijgt onderdak, dit regelt het COA. Na de indiening van de aanvraag wordt de vreemdeling een rust- en voorbereidingstermijn (RVT) gegeven van ten minste zes dagen.¹⁹⁴ De vreemdeling kan tot rust komen en zich voorbereiden op de asielprocedure. VluchtelingenWerk Nederland (VWN) geeft de asielzoeker informatie over de asielprocedure.¹⁹⁵ De advocaat die hem of haar is toegewezen door de Raad voor Rechtsbijstand bereidt de asielzoeker voor op de gesprekken met de IND.¹⁹⁶

191 Zie brief van de SvVenJ aan de Tweede Kamer van 11 november 2015, 'Recente ontwikkelingen asielinstroom', kenmerk 699858.

192 Per 1 januari 2014 dient de asielzoeker al bij aanmelding in Ter Apel zijn asielverzoek in. Vanaf september 2015 zijn er vanwege de hoge instroom meerdere aanmeldlocaties.

193 Voorheen werd dit aanmeldgehoor afgenomen door de Vreemdelingenpolitie of de Koninklijke Marechaussee.

194 Artikel 3.109, eerste lid, van het Vb 2000. Aan bepaalde categorieën vreemdelingen kan de RVT worden onthouden, zie artikel 3.109, zesde en zevende lid, van het Vb 2000.

195 VluchtelingenWerk Nederland verzorgt ten eerste de voorlichting van de vreemdeling als bedoeld in artikel 3.109, tweede lid, van het Vb 2000; en ten tweede de informatieverstrekking aan de vreemdeling als bedoeld in artikel 3.108c, tweede lid, van het Vb 2000, voor zover deze informatie niet al in een eerder stadium aan de vreemdeling is verstrekt. Zie folder: https://ind.nl/Documents/Nederlands%20-%20RVT_2015.pdf

196 De gemachtigde van de vreemdeling zorgt voor de voorbereiding op de asielprocedure, zie artikel 3.109, tweede lid, van het Vb 2000.

Tijdens de RVT ontvangt de asielzoeker een uitnodiging om deel te nemen aan een medisch onderzoek.¹⁹⁷ Deelname aan het medisch onderzoek is vrijwillig en de asielzoeker dient hiervoor schriftelijk toestemming te verlenen. Dit onderzoek is bedoeld om vast te stellen of de vreemdeling psychische en/of lichamelijke problemen heeft, die van invloed kunnen zijn op zijn gesprekken met de IND. Het medisch onderzoek (in de regel op dag vijf van de RVT) wordt uitgevoerd door Forensisch Medisch Maatschap Utrecht (FMMU). Dit is een onafhankelijke medische adviesorganisatie die werkt in opdracht van de IND.

In de RVT vindt onderzoek plaats naar de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling, naar de bij hem aangetroffen of door hem overgelegde documenten en bescheiden, dan wel naar de vraag of een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.

De IND biedt een alleenstaande minderjarige vreemdeling in bepaalde gevallen een leeftijdsonderzoek aan.¹⁹⁸ De uitslag van het leeftijdsonderzoek levert een bewijsmiddel op waarmee de vreemdeling de gestelde minderjarigheid kan aantonen.

De asielprocedure wordt zo snel mogelijk na het beëindigen van de RVT gestart. Er is geen maximale termijn voor de RVT in het Vb 2000 opgenomen. Dit heeft te maken met het feit dat de omvang van de instroom van asielzoekers onvoorspelbaar is.

De algemene asielprocedure

Het onderzoek naar de asielaanvraag vindt plaats in een Aanmeldcentrum. Daarvoor zijn in beginsel acht (kalender)dagen beschikbaar. Dat wil zeggen dat elke dag (termijn) om middernacht start en 24 uur later om middernacht eindigt. De termijnen in de algemene asielprocedure zijn bindend. Dat houdt in dat wanneer de IND deze termijnen overschrijdt en er geen mogelijkheid is om de termijnen te verlengen, het niet meer mogelijk is om binnen de algemene asielprocedure op de asielaanvraag te beslissen. In dat geval wordt de asielaanvraag verder behandeld in de verlengde procedure en zijn de in die procedure geldende termijnen van toepassing.

Wanneer de vreemdeling de termijnen in de algemene asielprocedure overschrijdt en een eventueel door hem gedaan verzoek om verlenging van de termijnen niet wordt gehonoreerd, zal de IND beginnen met de volgende stap in de procedure.

Binnen de algemene asielprocedure hebben de IND en de vreemdeling telkens om en om een dag de tijd om één bepaalde processtap af te ronden. Het verloop van de algemene asielprocedure is geregeld in de artikelen 3.112 tot en met 3.115 van het Vb 2000 en wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

De algemene asielprocedure dag voor dag

Op de eerste dag van de algemene asielprocedure neemt de IND een eerste gehoor af bij de vreemdeling. Het eerste gehoor vindt plaats aan de hand van een vaste vragenlijst, die geen vragen bevat over de beweegredenen van de aanvraag.¹⁹⁹

197 Zie artikel 3.109, zesde lid, van het Vb 2000. Het medisch advies maakt onderdeel uit van de beoordeling door de IND van de vraag of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen nodig heeft als bedoeld in artikel 24 van de Procedurewet, zie artikel 3.108b, van het Vb 2000.

198 Artikel 109d, tweede lid, van het Vb 2000.

199 Artikel 3.112, tweede lid, van het Vb 2000.

Deze vragenlijst bevat in ieder geval vragen omtrent de personalia van de vreemdeling, zijn geboorteplaats en geboortedatum, zijn nationaliteit en etnische afkomst, de datum van zijn vertrek uit het land van herkomst, de datum van zijn aankomst in Nederland, eventueel verblijf in derde landen, het bezit van een paspoort en andere identiteitsdocumenten. Een afschrift van het eerste gehoor wordt op de eerste dag aan de vreemdeling (en zijn advocaat) uitgereikt.

Op de tweede dag wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld om zich met zijn advocaat voor te bereiden op het nader gehoor. Op de derde dag wordt de vreemdeling aan een nader gehoor onderworpen. In het nader gehoor krijgt de vreemdeling de gelegenheid zijn vluchtmotieven naar voren te brengen. Ook van dat gehoor wordt een schriftelijk verslag gemaakt. Een afschrift van het verslag van nader gehoor wordt op de derde dag aan de vreemdeling (en zijn advocaat) uitgereikt.

Vervolgens krijgt de vreemdeling op de vierde dag de gelegenheid om het nader gehoor met een advocaat te bespreken en om, indien gewenst, correcties en aanvullingen op het nader gehoor in te dienen.

Wanneer de IND de aanvraag inwilligt ontvangt de vreemdeling op de vijfde dag zijn inwilligende beschikking en stopt de asielpcedure. Wanneer de IND van plan is de aanvraag af te wijzen, wordt op de vijfde dag het schriftelijk voornemen aan de vreemdeling toegezonden. In het voornemen staat beschreven waarom de IND voornemens is de aanvraag af te wijzen.

Op de zesde dag van de algemene asielpcedure krijgt de vreemdeling de gelegenheid om het voornemen met een advocaat na te bespreken en eventueel een schriftelijke zienswijze in te dienen.

Ten slotte wordt uiterlijk op de achtste dag van de algemene asielpcedure de beschikking aan de vreemdeling uitgereikt of toegezonden.

Verlenging van de algemene asielpcedure

De termijn van de algemene asielpcedure is in beginsel acht dagen. Verlenging is mogelijk met zes dagen, acht dagen en twee weken.²⁰⁰ Bij verlenging van de termijn van de algemene asielpcedure wordt de gebruikelijke volgorde van processtappen binnen de algemene asielpcedure aangehouden. De mogelijkheden tot verlenging van de algemene asielpcedure zijn beperkt tot enkele in het vreemdelingenbesluit beschreven situaties. Van deze mogelijkheden wordt terughoudend gebruik gemaakt.

De verlengde asielpcedure

De IND behandelt een asielaanvraag in de verlengde asielpcedure als tijdrovend onderzoek noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvraag. Tijdrovend onderzoek is onderzoek waarbij de resultaten van het onderzoek niet tijdens de algemene asielpcedure verwacht worden.

De IND beoordeelt of de behandeling van de aanvraag in de algemene asielpcedure of verlengde asielpcedure plaatsvindt, nadat in de algemene asielpcedure een nader gehoor van de vreemdeling is afgenomen en de IND de vreemdeling de dag erna in de gelegenheid heeft gesteld correcties en aanvullingen op het nader gehoor in te dienen.

200 Artikel 3.115, eerste en zesde lid, van het Vb 2000. De verlenging met zes dagen, acht dagen of twee weken is afhankelijk van de reden voor verlenging.

De verlengde asielprocedure wordt gevolgd indien de IND de termijnen inzake het eerste gehoor, het nader gehoor, het voornemen en de beschikking, al dan niet na verlenging ervan, heeft overschreden of indien nader onderzoek noodzakelijk wordt geacht dat niet binnen de (verlengde) termijn kan worden verricht.²⁰¹ De vreemdeling wordt dan doorgezonden naar de verlengde asielprocedure en wordt fysiek overgebracht naar een opvangvoorziening.²⁰²

In de verlengde procedure kan zo nodig een aanvullend gehoor worden afgenomen, kunnen verdere aanvullingen en correcties worden ingediend of nadere documenten worden overgelegd ter ondersteuning van het asielrelaas. De termijn voor het indienen van een zienswijze op een eventueel door de IND uitgebracht voornemen bedraagt in dit geval vier weken.²⁰³

In de verlengde procedure moet binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking op de asielaanvraag worden gegeven.²⁰⁴ Deze beslistermijn kan ten hoogste met negen maanden worden verlengd.

De ééndagstoets asiel, grensprocedure, last minute aanvragen en sporenbeleid

Indien een tweede of volgende asielaanvraag wordt ingediend dan kan een ééndagstoets asiel worden gevolgd.²⁰⁵ Nadat het nader gehoor in de ééndagstoets is afgenomen, kan de IND besluiten dat de (verdere) behandeling van de tweede of volgende aanvraag wordt voortgezet in de Dublinprocedure,²⁰⁶ de algemene asielprocedure of de verlengde asielprocedure.²⁰⁷

Ook de grensprocedure²⁰⁸ en last minute aanvragen kennen soms afwijkende regels. Sinds 1 maart 2016 is het mogelijk een zogenoemd sporenbeleid te hanteren. Asielaanvragen van asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst of van asielzoekers die al in een andere EU lidstaat internationale bescherming genieten kunnen versneld afgedaan worden.²⁰⁹ Er is ook een grondslag in het Vb 2000 opgenomen voor het tijdelijk invoeren van een bijzondere procedure vanwege het grote aantal asielaanvragen.²¹⁰

201 Artikel 3.116 lid 1 aanhef en onder a, van het Vb 2000.

202 Artikel 3.116 van het Vb 2000 beschrijft het verloop van de voornemenprocedure als de aanvraag verder in de verlengde asielprocedure wordt behandeld.

203 Artikel 3.116, tweede lid, aanhef en onder a, van het Vb 2000. Zie voor het indienen van de zienswijze verder de leden 3 tot en met 5 van artikel 3.116, van het Vb 2000.

204 Artikel 42, tweede lid, van de Vw 2000.

205 De procedure als beschreven in artikel 3.118b, tweede lid, Vb 2000 wordt aangeduid als de ééndagstoets asiel.

206 Artikel 30, tweede lid, van de Vw 2000 en artikel 3.109c Vb 2000 regelen het verloop van de Dublinprocedure.

207 Artikel 3.118b, vierde, vijfde en zesde lid, van het Vb 2000 regelt het (verdere) verloop van de algemene asielprocedure in die situatie.

208 Zie artikel 3, derde tot en met achtste lid en artikel 3.109b van het Vb 2000. In de grensprocedure worden de artikelen 3.109 en 3.112 tot en met 3.115 van het Vb 2000 overeenkomstig toegepast, tenzij anders bepaald.

209 Artikel 3.109ca van het Vb 2000 (spoor 2).

210 Artikel 3.123a van het Vb 2000 maakt het mogelijk in bijzondere situaties een verkorte procedure in te voeren. Dit is mogelijk bij voorzienbare inwilliging (Spoor 3), neergelegd in artikel 3.123b van het Vb 2000 en een bijzondere vervolgprocedure wanneer nader onderzoek noodzakelijk is om te kunnen beoordelen of sprake is van een voorzienbare inwilliging (Spoor 5), neergelegd in artikel 3.123c e.v. van het Vb 2000.

Schema asielprocedure

Registratie

Rust en Voorbereidingstijd

Algemene Asielprocedure (AA)



Overzicht beleidsadviezen 2011-2015

2015

- Delen in verantwoordelijkheid. Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem (Advies 2015/43)
- De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid (Advies 2015/42)

2014

- Na de vlucht herenigd. Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel (Advies 2014/41)
- Sporen uit het verleden. Advies over de rol van medisch onderzoek bij de beoordeling van asielaanvragen (Advies 2014/40)

2013

- Geen land te bekennen. Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland (Advies 2013/39)
- Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken (Advies 2013/38)
- Vreemdelingenbewaring of een lichter middel? Advies over de besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen (Advies 2013/37)
- Briefadvies verhoging leeftijdsvereiste Nederlandse referent naar 24 jaar
- Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen (Advies 2013/36)

2012

- Signalering Vermaatschappelijking in het vreemdelingenbeleid. Signalering over de uitvoering van publieke taken in het vreemdelingenbeleid door de 'civil society' (november 2012)
- Signalering gezinsmigratie. Signalering gezinsmigratie met vier aandachtspunten voor het beleid (september 2012)
- Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de asielprocedure (Advies 2012/35)
- Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen (Advies 2012/34)

2011

- Om het maatschappelijk belang. Advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid (Advies 2011/33)
- Briefadvies over beleid ten aanzien van verzoeken om voorlopige voorziening
- Briefadvies handhaving Europees inreisverbod

English Summary

Assessing credibility: an advisory report on the examination, integrated assessment and review of asylum seekers' accounts in support of their applications.

The State Secretary for Security and Justice (the State Secretary) asked the Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ) to issue an advisory report on how the assessment of the credibility of asylum seekers' accounts could be improved in practice. The key question this report addresses is:

What conditions must the administrative assessment of the credibility of statements made by asylum seekers which are not supported by evidence meet and what practical guidelines can be given?

The advisory report investigates how on behalf of the State Secretary, the Immigration and Naturalisation Service (IND) should assess credibility on the basis of legislation and how it actually does so in practice. In addition, it examines the role of other parties, that influence the quality of credibility assessment, including the Aliens Police, the Royal Military and Border Police (KMar), the Dutch Council for Refugees (VWN) and legal aid representatives. The report looks at a wide range of factors, for example the current European and national standards applying to assessment, the content of 'integrated credibility assessment', judicial review of the decision and the training given to asylum staff.

The process and major findings

As of 1 January 2015, credibility assessment in the Netherlands changed. The IND performs what is known as 'integrated credibility assessment'. In this integrated assessment all the elements that negatively affect credibility are weighed as a whole against the elements that are favourable to credibility. In the State Secretary's view this leads to a more balanced and transparent substantiation of the decision. Before 1 January 2015, 'positive persuasiveness' was the prevailing standard. This meant that the emphasis in the investigation and assessment of credibility came to rest on negative elements. If certain circumstances were present, the asylum seeker was subject to a heavier 'burden of proof' to make his/her account credible.

In September 2015 the ACVZ held three expert meetings with the legal aid representatives, the judiciary and the IND. It emerged that in principle, all three took a positive view of the introduction of integrated credibility assessment. The legal aid representatives and the representatives of the judiciary regard the new working methods as an improvement on the situation before 1 January 2015, when 'positive persuasiveness' was the prevailing standard. All three parties took the view that on the whole, integrated credibility assessment works well in practice, but they also made a number of suggestions for improvement.

The ACVZ concluded that the IND had succeeded in improving credibility assessment. This constitutes a positive step forward in comparison with the pre-2015 situation. For example, the IND is now better able to name positive as well as negative elements in the grounds for the decision. However, there are factors other than the grounds for decisions that can affect the quality of assessment. These problem areas in the asylum procedure and possible improvements are summarised below.

The very limited registration of asylum seekers' information at the registration stage of the asylum procedure by the Aliens Police and the KMar gives rise to problems in the assessment of statements that are not supported by evidence. The duplication of tasks performed by the Aliens Police, the KMar and the IND is inefficient.

The way the 'registration interview' and the 'first interview' are organised raises questions. The 'registration interview' is meant for screening purposes and a possible 'Dublinclaim'. The 'first interview' aims to establish identity, nationality and origin, personal background/family ties and travel routes. Screening should be carried out consistently and in line with the goals set, as was the case before 2014. If identity documents are missing, this should be pointed out to asylum seekers at the registration stage and they should be given the opportunity to establish their identity, nationality and origin, either through documents or otherwise, at the first interview. The report of the registration interview should in all cases be made available – before the first interview – to the lawyer providing legal aid so that he/she can discuss this with the asylum seeker and make any necessary corrections or additions.

In the ACVZ's view, good information provision is the foundation for the asylum procedure. At the registration stage, there are opportunities to improve the provision of information on what is expected of asylum seekers, what kind of information is being gathered, and for what purpose the information will be used. It should at this point be made explicit that the information will be used to assess credibility in the asylum procedure.

The ACVZ believes asylum seekers should be confronted in good time with inconsistencies in their statements. The 'second or supplementary interview' is about their reasons for seeking asylum. Asylum seekers should be confronted with inconsistencies between statements made during the first and the second interview in the second interview or supplementary interview and not for the first time in the written notification of the intention to deny the application. If there is any doubt, the IND staff member must continue to question the asylum seeker in the second or supplementary interview until the fullest possible picture of his/her reasons for applying asylum has emerged.

It is important for IND staff to adopt an open attitude. A degree of subjectivity in assessing credibility is unavoidable but should be limited as far as possible. In the ACVZ's opinion, the IND should deploy at least two interviewing and decision-making staff operating independently of each other. The IND should apply the 'four-eyes criterion' as a general principle.

IND staff members must show considerable willingness to examine seriously the corrections and additions made to the interviews and the asylum seeker's response to the IND's notification of intent, partly in light of the duty to cooperate laid down in article 4 of Council Directive 2004/83/EC (the Qualification Directive). In assessing credibility, they should provide solid grounds for their reaction to the arguments of the asylum seeker's lawyer providing legal aid (as set out in the response to the notification), without over-emphasising minor points or details. The courts have been given an important review (and if necessary corrective) task in this area in the form of a 'full and ex-nunc' examination.

The ACVZ concludes that in assessing the credibility of asylum seekers' accounts the IND should focus on the core of these accounts and not on peripheral aspects. Additions made later in the procedure must be given a serious examination if they touch on the core of the account and may not be dismissed a priori. And in line with the case law of the European Court of Human Rights, an excessively strict standard of proof may not be applied.

Statements which are not supported by evidence must be consistent and plausible (internal credibility indicators) and must not conflict with information from external sources relevant to the asylum application (external credibility indicators). The ACVZ endorses the use of both internal and external credibility indicators and calls for the practical application of insights from the sociology and psychology of law, particularly where the assessment of the consistency of statements is concerned.

The ACVZ proposes measures to improve the information gathered about the person of the asylum seeker and his/her motives for seeking asylum, as well as the credibility assessments. It calls for investment in permanent in-service training and professionalisation of IND personnel, including temporary staff. A professional asylum process should also include peer review and monitoring by managers. To raise awareness of the risk of unconscious subjectivity in credibility assessment, it is important to invest in courses featuring case studies and providing feedback.

Samenstelling ACVZ

Voorzitter:

- mr. J.N.M. Richelle (Koos), voormalig directeur-generaal bij de Europese Commissie.

Plaatsvervangend voorzitter:

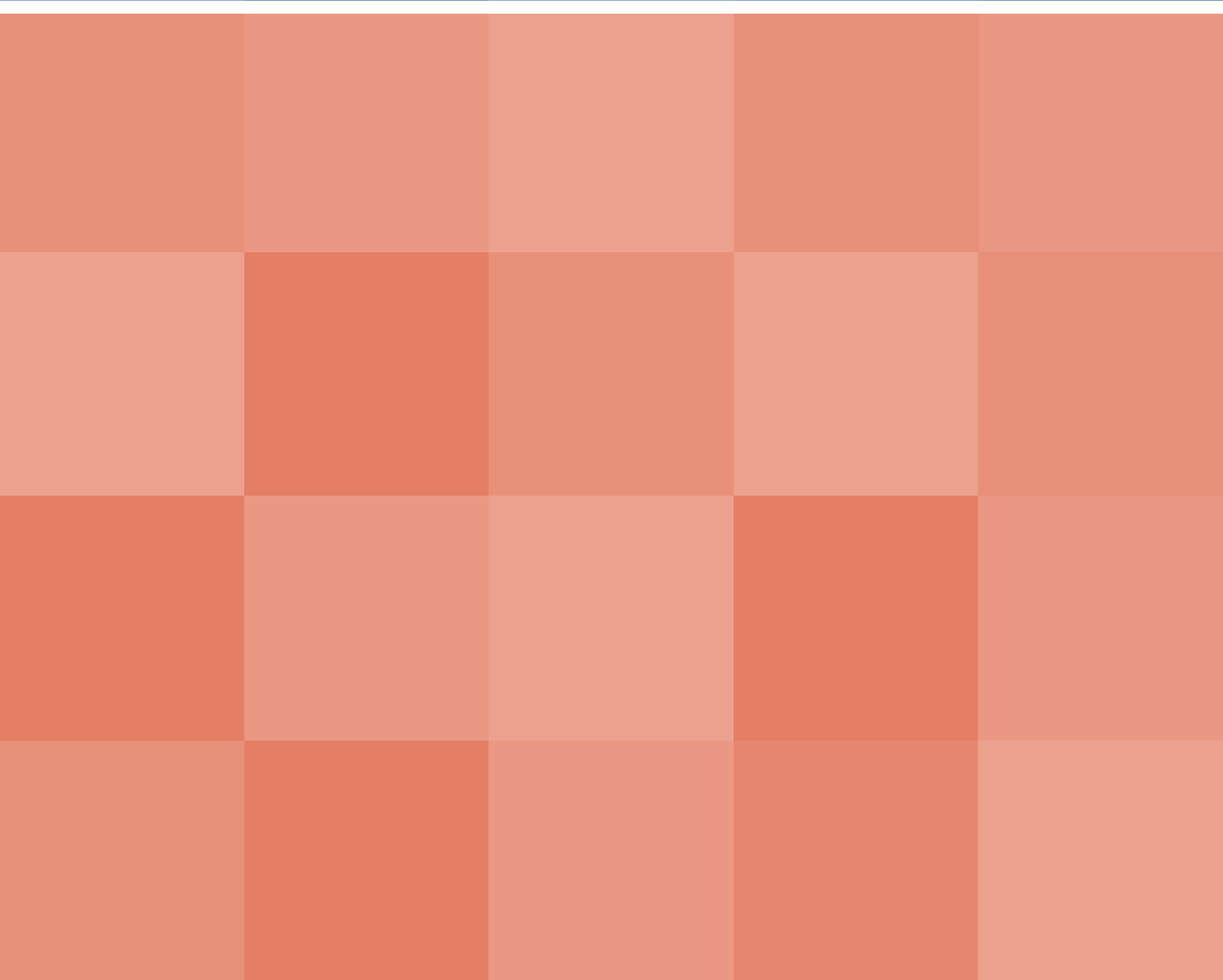
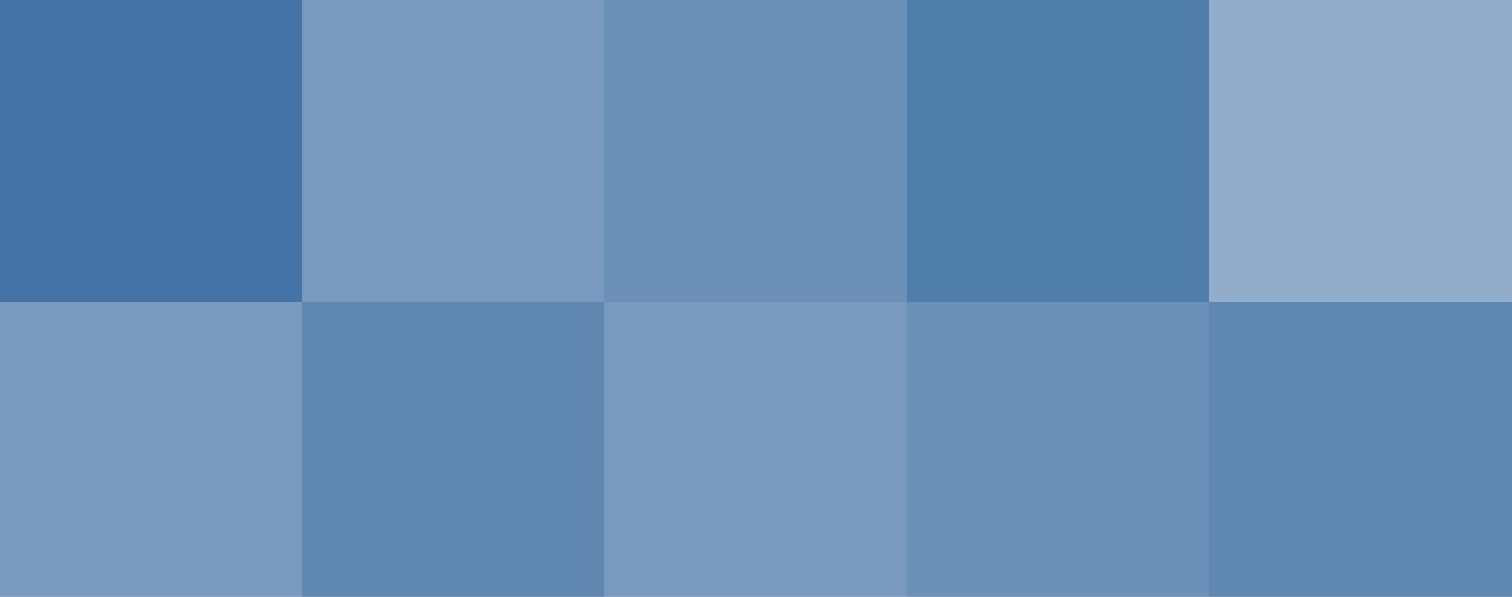
- mr. dr. H.H.M. Sondaal (Hans), voormalig Nederlands ambassadeur, laatstelijk in Australië.

Leden:

- M.A. Beuving (Minze), voormalig korpschef van politie, commandant Koninklijke Marechaussee en voorzitter managementboard Frontex
- prof. mr. P. Boeles (Pieter), emeritus hoogleraar immigratierecht
- mr. dr. E.R. Brouwer (Evelien), senior onderzoeker migratierecht, Vrije Universiteit Amsterdam
- mr. T.M.A. Claessens (Tom), ex-rechter en -staatsraad in buitengewone dienst
- dr. mr. T. de Lange (Tesseltje), docent bestuurs- en migratierecht, Universiteit van Amsterdam
- prof. dr. J.P. van der Leun (Joanne), hoogleraar criminologie, Universiteit Leiden
- prof. mr. C.R.J.J. Rijken (Conny), hoogleraar Europees en internationaal recht, Universiteit van Tilburg
- mr. R.J.A. Schaaf (Ramon), rechter

Secretaris:

- mr. W.N. Mannens (Wolf)



ISBN 978-90-8521-071-9