

Vergaderjaar 2018–2019

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2528

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2019

Met de brief van 4 juli 2018¹ informeerde de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid uw Kamer over wijzigingen in de beoordeling door de IND van de geloofwaardigheid van bekeerlingen en lhbt die een asielerzoek doen. Daarnaast is aan het WODC gevraagd om te inventariseren in hoeverre er in de literatuur en in de praktijk nog aanknopingspunten te vinden zijn die tot een verdere verbetering kunnen leiden in de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielerzoeken waarbij seksuele gerichtheid en religieuze identiteit een rol spelen. Het WODC heeft eind mei 2019 een memorandum gepubliceerd over de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een LHBTI- of bekeringsmotief².

In deze brief treft u de beleidsreactie aan op het memorandum van het WODC.

Conclusie WODC

Het WODC beschrijft dat uit een internationale beleidsvergelijking tussen West-Europese landen bleek dat het toetsingskader en de uitvoeringspraktijk in Nederland, voorafgaand aan de recente wijzigingen, grotendeels overeenkwamen met de werkwijze in andere westerse landen. Uit de internationale literatuur blijkt verder dat veel landen te maken hebben met dezelfde knelpunten als Nederland. Uit de internationale inventarisatie is niet gebleken dat er onderzoek bestaat dat aanknopingspunten biedt voor een verbetering in de beoordeling van lhbt- en/of bekeringszaken. Het WODC heeft evenmin voorbeelden gevonden van pilots in andere landen die de waarheidsvinding in lhbt en/of bekeringszaken op een geheel andere manier proberen vorm te geven dan in Nederland.

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2414

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het WODC haalt voorts enkele studies aan waarin modellen worden besproken die mogelijk zouden kunnen helpen bij het maken van een onderscheid tussen echte en valse claims in andere gebieden dan het asieldomain. Tevens bespreekt het WODC kort twee pilots waarin artificial intelligence is gebruikt.

Het WODC concludeert dat onderzoek naar de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielzaken met een lhbti- en/of bekeringsmotief laat zien dat het niet mogelijk en niet wenselijk is om gebruik te maken van modellen en checklists, juist omdat de persoonlijke identiteit uniek is en modellen die uitgaan van gedeelde ervaringen vaak voortkomen uit westerse ideeën over seksualiteit en religieuze beleving. Of de snelle ontwikkeling van bijvoorbeeld artificial intelligence een bijdrage kan leveren in het asieldomain is nog niet goed te voorspellen.

Het WODC concludeert voorts dat het beoordelen van de geloofwaardigheid van zeer persoonlijke identiteiten, gebaseerd op religieuze overtuiging en seksuele voorkeur, bij uitstek een complexe aangelegenheid is, waarbij het vrijwel onmogelijk is om richtlijnen op te stellen waaraan getoetst zou moeten worden, terwijl er juist vanuit zowel de overheid als vanuit de asielzoeker behoefte is aan zulke richtlijnen voor een consistente en transparante beoordeling.

Met de wijzigingen in de Kamerbrief van 4 juli 2018³ lijkt Nederland internationaal gezien voorop te lopen wat betreft het loslaten van vooropgestelde modellen of ideeën over hoe het ontdekken van een seksuele of religieuze identiteit verloopt. Nederland heeft al veel «good practices» ingevoerd met betrekking tot de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielverzoeken waarin een lhbti-motief of een bekering een rol speelt. Het is echter nog onduidelijk hoe de wijzigingen in de praktijk uit gaan pakken. Om te kunnen evalueren of de wijzigingen leiden tot een verbetering van de geloofwaardigheidsbeoordeling is het, zo stelt het WODC, nodig om meer gegevens bij te gaan houden over zowel de aantallen verzoeken als over de motivering van de beslissing. Daarbij is het tevens van belang hoe verklaringen van derden daarbij een rol spelen. Het zou, zo stelt het WODC, goed zijn om een systematisch evaluatieonderzoek op te zetten naar de uitwerking van de nieuwe werkinstructies.

De Kamerbrief biedt hiervoor ook aanknopingspunten (aangekondigde trainingen en pilots en landelijk netwerk van coördinatoren). Het zou goed zijn bij een evaluatie van de nieuwe werkinstructies ook de rol van de tolk expliciet mee te nemen. Voorts pleit het WODC voor een pilot waarin het vier-ogen principe consequent wordt doorgevoerd en waarin een vergelijking wordt getrokken met beslissingen op dezelfde dossiers door één persoon, alsmede voor onderzoek naar de vraag hoe hoor- en beslismedewerkers het werken onder de nieuwe instructies ervaren. Tevens is onderzoek aanbevolen naar de validiteit van interviewtechnieken waarbij het gaat om persoonlijke identiteit.

Beleidsreactie op aanbevelingen WODC

Het is goed om te lezen dat Nederland internationaal gezien voorop lijkt te lopen bij het loslaten van vooropgestelde modellen of ideeën over hoe het ontdekken van een seksuele of religieuze identiteit verloopt. Jammer is dat nader onderzoek geen aanknopingspunten heeft opgeleverd voor mogelijk nog verdere verbeteringen in de beoordeling van lhbti- of bekeringszaken.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2414

Ik stem in met de conclusie van het WODC dat het van belang is om een evaluatieonderzoek te doen naar de uitwerking van de nieuwe werkinstructies. De volgende punten zullen geëvalueerd worden: de ervaringen van medewerkers met het werken met de nieuwe werkinstructies, de trainingen en workshops alsmede de mogelijkheden tot intervisie voor medewerkers, de rol van coördinatoren voor lhbti en bekeerlingen, alsmede de samenwerking tussen IND-medewerkers en tolken. Tenslotte zal geëvalueerd worden hoe interviewtechnieken worden toegepast en hoe de validiteit en het effect daarvan ervaren worden.

In bovengenoemde brief over de beoordeling van de geloofwaardigheid van bekeerlingen en lhbti werd uw Kamer geïnformeerd over een pilot in aanmeldcentrum Den Bosch. Sinds begin 2018 werd hier een werkwijze gehanteerd waarin een groep medewerkers met meer dan gemiddelde expertise in lhbti- en/of bekeringszaken ingezet werd bij asielverzoeken waarbij het op voorhand duidelijk was dat het om een lhbti- en/of bekeringszaak ging. Deze medewerkers namen daarnaast deel aan een intervisiemoment waar zij dilemma's konden bespreken en ervaringen en best practices uit konden wisselen. De pilot met de zogenoemde «kopgroep» in Den Bosch is inmiddels geëvalueerd. Uit de evaluatie is gebleken dat, zoals eerder al in de brief aan uw Kamer van 13 november 2018⁴ gemeld, het laten horen van lhbti en/of bekeerlingen door een vaste groep medewerkers in de praktijk logistiek niet werkbaar is, omdat vaak niet van tevoren bekend is of een asielzoeker een asielverzoek op grond van bekering of seksuele gerichtheid zal doen. De intervisie waaraan de medewerkers aan de kopgroep deelnamen werd unaniem als positief ervaren, echter uit de evaluatie bleek tevens dat het niet altijd mogelijk was deze medewerkers in te plannen voor intervisie. Uit de evaluatie bleek verder dat de medewerkers uit de kopgroep niet vaker benaderd werden ten aanzien van vragen over lhbti- of bekeringszaken. Reden hiervoor kan zijn dat de kennisoverdracht op dit moment ook plaatsvindt op andere manieren: uit de evaluatie bleek dat de lhbti- en bekeringscoördinatoren steeds vaker bevraagd worden in hun rol van coördinator. Omdat uit de evaluatie blijkt dat intervisie door medewerkers als positief beoordeeld is, zal de intervisie worden voortgezet. Ook als niet alle medewerkers structureel kunnen deelnemen aan intervisie heeft deze vorm van onderling overleg naar mijn mening meerwaarde. De kennisoverdracht is nu eveneens geborgd door de mogelijkheid tot het stellen van vragen aan de coördinatoren alsmede de kennisuitwisseling en informatieoverdracht door de coördinatoren. Daarnaast worden workshops georganiseerd voor de medewerkers asiel. Deze workshops bieden ook een ruime mogelijkheid tot het uitwisselen van ervaringen en expertise. Aan alle medewerkers asiel die belast zijn met deze zaken worden workshops aangeboden die opgezet zijn en ook gegeven worden door de bekeringscoördinatoren. Op dit moment zijn de coördinatoren tevens bezig met het opzetten van workshops ten aanzien van de beoordeling van zaken waarin een lhbti-motief een rol speelt. Door middel van de workshops wordt kennisoverdracht bevorderd, kunnen de medewerkers zich los van de individuele zaak in de materie verdiepen en wordt ook meer bekendheid gegeven aan de coördinatoren en de rol die zij vervullen. Met de inzet van coördinatoren, het organiseren van workshops en van meer structurele intervisie wordt follow up gegeven aan een groot deel van de aanbevelingen uit de evaluatie van de pilot Den Bosch. Het werken met een vaste groep van medewerkers die altijd ingezet wordt bij lhbti- en bekeringszaken is echter logistiek niet haalbaar gebleken en de pilot met de kopgroepen zal op dat onderdeel dan ook niet verder worden uitgerold.

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2440

Ten aanzien van verklaringen van derden merk ik op dat de IND op basis van de nieuwe werkinstructies al moet motiveren waarom een verklaring van een derde niet heeft geleid tot een andere beslissing. Aan deze aanbeveling wordt dus al voldaan. In de workshops lhbti, die na de zomer zullen plaatsvinden, zal hieraan ook nog extra aandacht besteed worden.

In de toepassing van het 4-ogen beginsel zie ik geen meerwaarde voor een verdere inhoudelijke verbetering van het asielproces. Daarnaast zou de efficiency hierdoor afnemen. Het invoeren van het 4-ogen beginsel zou leiden tot een situatie waarin bij een negatief voornemen een andere medewerker de hele zaak nogmaals zou moeten toetsen. Dit kost niet alleen tijd maar er moet ook geregeld worden dat (meerdere) medewerkers op de aanmeldcentra dagelijks beschikbaar zijn voor het (her)toetsen van zaken. Die toets zou dan plaatsvinden op een vastgesteld moment, na het (negatieve) voornemen op het asielbesluit. In de praktijk wordt informeel, in verschillende fases van het asielproces, tussen collega's overleg gevoerd over zaken waarin twijfel bestaat over het te nemen besluit. Naast de praktijk, waarin veelvuldig collegiale afstemming plaatsvindt, zijn er nu ook lhbt coördinatoren beschikbaar op alle aanmeldcentra. Met hen kan overleg plaatsvinden en aan hen kunnen vragen gesteld worden. Daarnaast zijn er de momenten van intervisie. Hiermee zie ik, mede gezien de extra capaciteit die het toepassen van een 4-ogen beginsel zou kosten, geen aanleiding om een pilot te houden waarin het 4-ogen beginsel wordt toegepast.

Ten aanzien van registratie ben ik, zoals ook het WODC aangeeft in het memorandum, van mening dat het monitoren van aantallen asielaanvragen en toekenningen van vergunningen in asielzaken waarin seksuele identiteit of geloofsovertuiging een rol speelt nog niks zegt over de kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordelingen. In het registreren van deze gegevens zie ik dan ook geen meerwaarde voor het evalueren van de nieuwe werkwijze met betrekking tot de geloofwaardigheidsbeoordeling.

Het WODC pleit ervoor om meer systematisch bij te houden wanneer de geloofwaardigheid van een relaas wel of niet voldoende geacht wordt en hoe de verklaringen van derden daarbij een rol spelen. Ten aanzien van verklaringen van derden verwijs ik naar mijn opmerking eerder in de tekst. Bij besluiten in lhbti- en bekeringszaken vindt altijd een integrale weging plaats, waarbij alle van belang zijnde aspecten uit het gehele dossier meegewogen worden. Het enkel registreren van indicatoren geeft dan ook onvoldoende inzicht in alle overwegingen, van voornemen tot en met beschikking, die tot een bepaald besluit hebben geleid en biedt daarom geen of onvoldoende handvatten om bij te dragen aan een mogelijke verbetering van de geloofwaardigheidsbeoordeling in deze zaken. De registratie van indicatoren zegt op zich immers niets over het al dan niet juist toepassen van de werkinstructies, noch over de vraag of het juiste besluit is genomen of hoe de beoordeling verbeterd kan worden. Uit de werkinstructies 2018/9 en 2018/10 blijkt verder reeds welke aspecten of

indicatoren van belang zijn bij de beoordeling van lhbti en bekeringszaken. Deze werkwijze zal dan mijns inziens ook niet leiden tot meer inzicht in de werkwijze van de beoordeling van deze asielverzoeken. Ik zal dan ook niet overgaan tot het meer systematisch bijhouden van indicatoren die hebben geleid tot een beslissing over de geloofwaardigheid.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol