19 637 Vreemdelingenbeleid

Nr. 2593 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2020

Tijdens het algemeen overleg met uw Kamer op 4 juli jl. (Kamerstuk 19 637, nr. 2529) heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de uitkomsten van een gesprek met het hoofd van de IND (HIND), alsmede van een gesprek met belangenorganisaties over de werkinstructies inzake bekeerlingen en lhbti's.

Ik heb een gesprek gevoerd met het COC, in aanwezigheid van HIND. Hierbij zijn diverse punten aan de orde geweest. U treft de diverse punten die in het gesprek aan de orde kwamen als bijlage aan.

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

BIJLAGE

Verzoek om voor de IND te verduidelijken dat het bewustwordings- en zelfacceptatiecriterium uit de werkinstructie is geschrapt en dat asielzoekers niet meer (mede) mogen worden afgewezen, omdat ze dergelijke processen niet hebben doorgemaakt. Vraag om deze informatie te verwerken in scholing en workshops voor IND-medewerkers en om hier via de lhbti-coördinatoren extra aandacht aan te besteden.

Zoals ook al door mijn voorganger aangegeven betekent het feit dat genoemde termen geschrapt zijn uit de werkinstructie en dat de IND er in de gehoren niet meer naar vraagt, niet dat deze termen nooit meer zullen voorkomen. Als deze termen nog worden gebruikt kan dit oude zaken betreffen, waarin een eerste nader gehoor en/of voornemen of besluit voor de totstandkoming van de nieuwe werkinstructie plaatsvond. In nieuwe zaken kunnen deze termen nog voorkomen als de vreemdeling hier zelf naar verwijst of het in de vorige procedure een rol heeft gespeeld. Weliswaar wordt niet langer de nadruk gelegd op het proces van bewustwording en zelfacceptatie, maar de verklaringen van de vreemdeling zijn nog steeds leidend. In de nieuwe werkinstructie ligt het zwaartepunt in zijn algemeenheid op de antwoorden op vragen over de eigen ervaringen en persoonlijke beleving van de vreemdeling met betrekking tot zijn seksuele gerichtheid en wat dit voor hem en zijn omgeving heeft betekend. De vreemdeling wordt gevraagd om toe te lichten hoe hij zich realiseerde dat hij “anders” was/lhbt-was, hoe hij dat persoonlijk heeft beleefd, en hoe (en of) de omgeving gereageerd heeft. Dat betekent niet dat de IND als uitgangspunt hanteert dat er in alle gevallen een interne worsteling moet hebben plaatsgevonden voordat de vreemdeling zijn lhbt-gerichtheid heeft geaccepteerd. Echter, er mag wel verwacht mag worden dat bij een vreemdeling die afkomstig is uit een land waar men lhbt-gerichtheid niet accepteert en waar dit mogelijk strafbaar is gesteld, sprake zal zijn van een (denk)proces waarin de vreemdeling zich onder andere voor de vraag gesteld ziet wat het betekent om anders te zijn dan hetgeen de maatschappij (en de wet) verwacht/verlangt en op welke wijze hij daaraan invulling wil en kan geven. Zoals ook uit de werkinstructie blijkt zal de IND hier vragen over stellen en de verklaringen van de vreemdeling hierover meewegen bij de beoordeling of het lhbti-schap geloofwaardig wordt geacht. Deze verklaringen moeten, integraal gezien, een authentiek verhaal vormen. De IND zal in de workshops voor hoor- en beslismedewerkers over lhbti-beleid nogmaals extra aandacht vragen voor het niet langer gebruiken van deze begrippen. Overigens is ook het COC eerder dit jaar uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan deze workshop.

Verzoek om het vier-ogen beginsel in elk geval in lhbti-asielzaken in te voeren.

In mijn beleidsreactie op het WODC memorandum aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 19 637, nr. 2528) heb ik uitgelegd dat ik geen meerwaarde zie in de toepassing van het 4-ogen beginsel, waarin altijd een medewerker meeleest op een voornemen en beschikking. Ook mijn voorganger heeft dit aan de Kamer medegedeeld.

Formalisering van dit beginsel voor lhbti- en bekeringszaken kost teveel capaciteit en is voorts overbodig in het licht van de huidige praktijk. 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 deze praktijk van veelvuldige collegiale afstemming zijn er bekerings- en lhbti coördinatoren beschikbaar op alle aanmeldcentra. Met hen kan overleg plaatsvinden en aan hen kunnen vragen gesteld worden. Daarnaast zijn er de momenten van intervisie. Gezien deze argumenten, in combinatie met de capacitaire belasting van deze werkwijze zie ik geen aanleiding om een pilot te starten waarin het 4-ogen beginsel wordt toegepast.

Wel zijn, naar aanleiding van de motie van het lid Van der Graaf c.s[1]., de werkinstructies lhbti en bekeerlingen gewijzigd.[2] In alle zaken waarin een lhbti- of bekeringsmotief speelt dient, voorafgaand aan het besluit op het asielverzoek, overleg plaats te vinden met een lhbti- of bekeringscoördinator. Indien het in de algemene asielprocedure niet mogelijk blijkt om, voorafgaand aan het besluit, overleg te hebben met een coördinator zal de zaak naar de verlengde asielprocedure worden verwezen. Er zullen ook extra lhbti- en bekeringscoördinatoren worden aangesteld.

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een recente uitspraak (5 september jl.) geoordeeld dat er geen verplichting is voor de IND om het 4-ogen beginsel tot uitgangspunt te nemen. De Afdeling oordeelde dat de omstandigheid dat dezelfde persoon de vreemdeling heeft gehoord, het voornemen heeft uitgebracht en het besluit heeft genomen niet in strijd is met een wettelijke bepaling of met het zorgvuldigheidsbeginsel. De zorgvuldigheid kan op meer manieren worden gediend, bijvoorbeeld door intervisie of collegiale toetsing. Tenslotte wil ik erop wijzen dat het slechts toepassen van het vier ogen beginsel voor bepaalde groepen asielzoekers discriminerend zou zijn. Immers ook voor andere asielzoekers kan gelden dat hun zaak ingewikkeld is.

---

[1] Kamerstuk 35300 VI, nr. 68

[2] WI 2018/9 (LHBT) is nu WI 2019/17 en WI 2018/10 (bekeerlingen) is nu WI 2019/18 beiden d.d. 30-12-2019

Verzoek om het mogelijk te maken om in lhbti-asielzaken een Nederlandse tolk in te schakelen in plaats van een tolk uit het land of de regio van herkomst.

Ik zie allereerst niet in dat dit enkel zou moeten gelden voor lhbti-of bekeringszaken. Immers ook andere asielzoekers zouden soms liever een tolk met een andere (bijvoorbeeld Nederlandse) achtergrond willen. Aan die verzoeken wordt nu ook geen gehoor gegeven.

Zoals al eerder in brieven aan de Kamer verwoord (brieven van juli (Kamerstuk 19 637, nr. 2414) en november 2018 (Kamerstuk 19 637, nr. 2440)) zijn er voldoende waarborgen voor een juiste werkwijze van tolken verwerkt in de asielprocedure. Ook zijn er in de asielprocedure mogelijkheden om correcties en aanvullingen in te dienen op het rapport van het gehoor. Voorts zou het in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn om altijd een Nederlandse tolk in te schakelen. Tolken zijn immers doorgaans afkomstig uit het land van herkomst.

Bovendien zou dit betekenen dat tolken in deze gevallen enkel en alleen op basis van hun niet westerse-achtergrond zouden worden buitengesloten. Dat is uiteraard een zeer onwenselijke situatie. Alleen al om deze reden kan ik hier niet mee instemmen. Zoals is weergegeven in mijn beleidsreactie over het WODC memorandum inzake geloofwaardigheidsbeoordeling van lhbti- en bekeringszaken, heb ik het WODC wel gevraagd om de samenwerking met de tolken mee te nemen in hun evaluatie.

Verzoek om het asielmotief in lhbti-zaken te registreren
In een brief aan de Tweede Kamer van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (juli 2014, Kamerstuk 19637, nr.1876) staat uitgebreid verwoord waarom er geen registratie plaatsvindt van o.a. de asielmotieven seksuele gerichtheid en geloofsovertuiging. Belangrijke reden is dat deze gegevens bijzondere persoonsgegevens betreffen.

Voorts is deze informatie voor de IND intern niet nodig voor beleidsvorming en zegt dit ook niets over de kwaliteit van de genomen besluiten. Beleidsvorming wordt gebaseerd op uitgebreide informatie over de situatie in een land van herkomst. Als er bijvoorbeeld sprake is van een significant gewijzigde instroom van asielverzoeken, bijvoorbeeld met motief seksuele gerichtheid, wordt dit uiteraard gesignaleerd door de IND hoor- en beslismedewerkers en kan eventueel naar de achterliggende oorzaak worden gezocht. Hiertoe is het niet noodzakelijk om een registratie bij te houden. Belangrijk is ook dat registratie niet zuiver kan plaatsvinden: asielmotieven kunnen met elkaar verweven zijn, denk bijvoorbeeld aan het verdedigen van de belangen van lhbti's op politieke gronden of het motief religie in combinatie met seksuele gerichtheid. Ook kan er sprake zijn van algemeen geweld dat voor asielzoekers afkomstig uit een bepaald land reden geeft tot asiel, waardoor het asielmotief seksuele gerichtheid niet inhoudelijk wordt beoordeeld. Daarnaast zou registratie arbeidsintensief en kostbaar zijn. Ik wil de aanbeveling van het WODC over registratie dan ook niet opvolgen.

Verzoek om voor de IND te verduidelijken dat er geen interne worsteling van lbhti's verwacht wordt, ook niet als zij afkomstig zijn uit een land waar lhbti's niet geaccepteerd worden, en dat deze en andere stereotyperingen niet ten nadele van de asielzoeker mogen worden gebruikt.

Het is uitdrukkelijk niet zo, zoals ook verwoord in de brief van mijn voorganger aan de Kamer van november 2018, dat de IND aanneemt dat iemand een interne worsteling moet hebben doorgemaakt voordat hij zijn seksuele gerichtheid accepteerde. Echter, zoals in de werkinstructie ook is aangegeven, mag wel verwacht worden dat bij een vreemdeling die afkomstig is uit een land waar men lhbti's niet accepteert en waar dit mogelijk strafbaar is gesteld, sprake zal zijn van een (denk)proces waarin de vreemdeling zich onder andere voor de vraag gesteld ziet wat het betekent om anders te zijn dan hetgeen de maatschappij (en de wet) verwacht/verlangt en op welke wijze hij daaraan invulling wil en kan geven. Verder mag verwacht worden dat de asielzoeker een persoonlijk verhaal kan vertellen en in kan gaan op zijn eigen ervaringen en belevenissen als lhbti in zijn land van herkomst.

Dit staat los van de vraag of een lhbti zelf wel of geen problemen heeft met zijn geaardheid. Hij verkeert immers, hoe dan ook, in een situatie waarin er problemen zijn te verwachten van de overheid en/of de maatschappij of de heersende geloofsrichting. Verwacht mag worden dat hij zich afvraagt wat dit voor hem zal betekenen. De IND mag hiernaar vragen, in het kader van de geloofwaardigheid, maar ook om te bepalen of er een risico is op vervolging.

Voorstel om de in Den Bosch uitgevoerde pilot te verbeteren en verder uit te rollen, in plaats van deze pilot te beëindigen.
De pilot in Den Bosch waarbij een groep medewerkers met meer dan gemiddelde expertise in lhbti- en/of bekeringszaken ingezet werd bij asielverzoeken waarbij het op voorhand duidelijk was dat er sprake was van een lhbti-en/of bekeringszaak is geëvalueerd. Voor de duidelijkheid: het betrof hier geen medewerkers die uitsluitend gehoren van lhbti asielzoekers of bekeerlingen afnamen. Ook werden deze medewerkers niet opgeleid als experts alleen op dit gebied.

Uit de evaluatie van de pilot is gebleken dat, zoals eerder in een brief van november 2018 door mijn voorganger aan de Kamer werd aangekondigd, het horen van lhbti en/of bekeerlingen door een vaste groep medewerkers in de praktijk logistiek niet werkbaar is. Reden hiervoor is dat vaak niet van tevoren bekend is of een vreemdeling een asielverzoek op grond van bekering of seksuele gerichtheid zal indienen. Ook als dat wel bekend is, met name bij herhaalde aanvragen, is het qua planning en capaciteit niet altijd haalbaar gebleken om de betreffende medewerkers voldoende op dit soort zaken in te plannen en voldoende deel te laten nemen aan de intervisie.

Verder bleek uit de evaluatie dat de medewerkers van de pilot niet vaker bevraagd werden door de andere medewerkers. De pilot heeft wel een aantal andere inzichten opgeleverd. Zo bleek dat de medewerkers de intervisie als positief beoordeelden en de coördinatoren steeds beter gevonden werden ten behoeve van kennisoverdracht. Deze onderdelen van de pilot worden om die

reden wel gecontinueerd. Hiermee wordt dus het doel van kennisoverdracht en onderlinge afstemming op een andere manier toch bereikt.

Verzoek om meer aandacht te besteden aan verklaringen van derden en om in door COC aangevoerde zaken waarin dit niet voldoende gebeurd is, een nieuw besluit te nemen.
Dit is een punt dat in het verleden al meerdere malen naar voren is gebracht. In de nieuwe werkinstructie staat verwoord dat de IND in de asielbeslissing altijd moet motiveren hoe een verklaring van een derde (partner, belangenorganisatie) is meegewogen. Ik wil benadrukken dat het meewegen van een derden verklaring niet per definitie tot een andere uitkomst in de zaak leidt. In twijfelgevallen kunnen de verklaringen van derden – mits deze verklaringen daadwerkelijk een feitelijke toevoeging zijn op het dossier en niet slechts een andere conclusie bevatten over bestaande feiten - de doorslag geven. Daarnaast zal er ook in de workshops extra aandacht worden gevraagd voor de wijze waarop verklaringen van derden in de besluitvorming moeten worden betrokken, met name ook bij herhaalde aanvragen.

Vraag die tijdens het kennismakingsgesprek aan de orde kwam: waarom krijgt het COC geen medewerking van de IND om opnieuw een evaluatie te doen naar de geloofwaardigheidsbeoordeling door de IND?
In dit stadium vind ik het nog te vroeg om een bredere evaluatie te verrichten dan op de diverse in de beleidsreactie aan de Tweede Kamer over het WODC-onderzoek genoemde onderdelen. Naar aanleiding van de resultaten van de evaluatie kan besloten worden om eventueel nog nader onderzoek te verrichten. Hierop kan ik echter in dit stadium nog geen toezegging doen. Wel zal ik, naar aanleiding van de bovengenoemde motie van het lid Van der Graaf c.s., het WODC verzoeken in het kader van de door het WODC te verrichten evaluatie ook aandacht te besteden aan dossieronderzoek.