

Vergaderjaar 2021–2022

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2772

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2021

Op 18 augustus jl. heeft het WODC het rapport «Geloof en liefde onder het vergrootglas van de IND» opgeleverd¹. Dit onderzoek is uitgevoerd door BBSO, op verzoek van het WODC. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te bieden in de opzet, uitvoering en bijdrage van de maatregelen die zijn aangekondigd door mijn ambtsvoorganger in zijn brief d.d. 4 juli 2018 aan uw Kamer.² Daartoe hebben de onderzoekers in dit rapport de gewijzigde werkinstructie met betrekking tot het horen en beslissen in zaken waarin lhbt-gerichtheid is aangevoerd (WI 2019/17) en de werkinstructie bekeerlingen (WI 2019/18) geëvalueerd. Ik dank de onderzoekers en het WODC voor deze evaluatie en voor het rapport. In deze brief zal ik reageren op de bevindingen uit het rapport.

Aanleiding

De beoordeling van asielaanvragen waarin een beroep wordt gedaan op een lhbt-motief dan wel op een bekeringsmotief is al vele jaren onderwerp van publiek, wetenschappelijk en politiek debat. Onderdeel van dit debat (Handelingen II 2017/18, nr. 8) was de motie van het lid Groothuizen c.s. waarin de regering werd verzocht om te onderzoeken of de beoordeling van de geloofwaardigheid van bekeerlingen en de seksuele gerichtheid van asielzoekers kan worden verbeterd.³ Als reactie op deze motie en het bredere debat zijn in juli 2018 hernieuwde werkinstructies gepubliceerd voor de beoordeling van asielaanvragen met een lhbt-motief (2018/9) en voor bekeerlingen (2018/10).

De voornaamste verbetering die is opgenomen in deze werkinstructies was het feit dat er werd afgestapt van bepaalde denkkaders zoals het feit dat er een «bewustwordingsproces» en «zelfacceptatie» moet hebben

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 19 637, nr. 2414.

³ Kamerstuk 34 775 VI, nr. 67.

plaatsgevonden bij lhbt-asielzoekers. Er wordt niet langer van de asielzoeker verwacht dat dergelijke processen hebben plaatsgevonden, maar de focus is komen te liggen op het authentieke verhaal van de asielzoeker. Bij bekeerlingen werd in de nieuwe werkinstructie voorts meer aandacht besteed aan de mogelijkheid tot en verschillen tussen een «actieve» en «passieve» bekering. Beide werkinstructies zijn eind 2019 nogmaals vernieuwd met als enige wijziging dat er in elke zaak waar sprake is van een lhbt- of bekeringsmotief een lhbt- of bekeringscoördinator geraadpleegd dient te worden voordat het besluit is genomen.

In mei 2019 is door het WODC een memorandum opgesteld waarin is ingegaan op de totstandkoming van de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielzaken met een lhbt- of bekeringsmotief en de bijbehorende knelpunten. Dit memorandum heb ik uw Kamer onder begeleiding van mijn beleidsreactie d.d. 6 september 2019 doen toekomen.⁴ Uit dit memorandum is onder andere gebleken dat Nederland voorop lijkt te lopen bij het loslaten van vooropgestelde modellen of ideeën over hoe het ontdekken van een seksuele of religieuze identiteit verloopt. Tevens bleken er geen aanknopingspunten te zijn voor verdere verbeteringen in de beoordeling van lhbt- of bekeringszaken. Bovendien werd aanbevolen om onderhavige evaluatie uit te voeren. In mijn beleidsreactie heb ik aangekondigd de evaluatie uit te laten voeren.⁵

Conclusies

De onderzoekers concluderen in de evaluatie dat de werkinstructies door de IND zijn aangepast in lijn met de door mijn ambtsvoorganger aangekondigde maatregelen. In beide werkinstructies is volgens het WODC uitdrukkelijk beschreven dat het authentieke, persoonlijke verhaal van de asielzoeker centraal dient te staan in de beoordeling. Voorts wordt in beide werkinstructies ook gewezen op de rol van verklaringen van derden in de beoordeling van de asielaanvraag en de motivering om deze verklaringen al dan niet mee te wegen in de besluitvorming. Volgens de onderzoekers blijft het voor externe partijen in de praktijk soms onduidelijk welk gewicht er wordt toegekend aan de verklaringen van derden. Bovendien concluderen de onderzoekers dat, hoewel er geen expliciete beleidslogica is geformuleerd, deze wijzigingen aansluiten op theoretische inzichten en op papier als een verbetering kunnen worden beschouwd.

Verder bevatten beide werkinstructies inhoudelijke elementen die een meer open en minder stereotype benadering van de asielzoeker stimuleren en handvatten bieden aan IND-medewerkers om stereotypering te vermijden. Desalniettemin komt stereotypering en een gesloten benadering nog steeds voor tijdens het asielgehoor, volgens de onderzoekers.

Uit het onderzoek blijkt dat het wegvallen van een standaard vragenlijst positief wordt gewaardeerd door IND-medewerkers. Zij geven aan dat het wegvallen hiervan meer ruimte geeft om op zoek te gaan naar het authentieke verhaal van de asielzoeker. Tegelijk concluderen de onderzoekers dat het gebrek aan een standaard vragenlijst minder houvast geeft aan IND-medewerkers met weinig ervaring.

De onderzoekers concluderen voorts dat coördinatoren op alle locaties beschikbaar zijn. Maar dat de wijze waarop raadpleging wordt vormgegeven sterk uiteen kan lopen.

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2528.

⁵ Kamerstuk 19 637, nr. 2528.

De aangekondigde workshops als een van de flankerende maatregelen voor de verbetering van de geloofwaardigheidsbeoordeling bij lhbt- en bekeringsaanvragen zijn eenmalig uitgevoerd, zo stellen de onderzoekers. In bredere zin concluderen de onderzoekers dat er weinig aandacht is voor structurele deskundigheidsbevordering van hoor- en beslismedewerkers op het gebied van aanvragen van lhbt-asielzoekers en bekeerlingen.

Tenslotte concluderen de onderzoekers dat externe organisaties op papier verbeteringen zien, maar ook dat zij betwijfelen of objectieve beoordeling van de geloofwaardigheid van de asielaanvragen mogelijk is.

Reactie op de conclusies

Het is positief om te lezen dat de maatregelen die mijn ambtsvoorganger heeft voorgenomen op correcte wijze zijn uitgevoerd. Ook onderstreept het onderzoek nogmaals dat er, zoals reeds geconcludeerd in het eerder aangehaalde WODC-memorandum uit mei 2019, geen aanknopingspunten zijn voor verdere verbeteringen in de beoordeling van lhbt- of bekeringszaken. Het doet mij dan ook deugd dat de wijzigingen in de werkinstructies aansluiten bij de bestaande theoretische inzichten en dat de IND met de gehanteerde werkwijze nog altijd voorop lijkt te lopen op het gebied van het loslaten van vooropgestelde modellen of ideeën over hoe het ontdekken van een seksuele of religieuze identiteit verloopt.

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe wijze van beoordeling is zoals genoemd de open benadering tijdens de gehoren waardoor de asielzoeker diens authentieke verhaal uiteen kan zetten. Deze wijziging wordt door de IND-medewerkers als positief ervaren en tegelijk waarschuwen de onderzoekers voor het feit dat deze wijziging ook minder houvast biedt aan minder ervaren IND-medewerkers. Hoewel ik begrip heb voor deze kanttekening van de onderzoekers acht ik het van belang om te benadrukken dat door weg te blijven van gestandaardiseerde vragenlijsten de kans op stereotypering verder wordt verkleind. Bovendien worden lhbt- en bekeringszaken zoveel mogelijk behandeld door ervaren medewerkers die gewend zijn om verdiepende vragen te stellen en de asielzoeker de kans geven om zijn authentieke verhaal naar voren te brengen. Daarnaast is er voor medewerkers de gelegenheid om lhbt- en bekeringscoördinatoren te raadplegen, zowel tijdens gehoren als in de beslisfase.

Ook het WODC benoemt dat de gewijzigde werkinstructies handvatten bieden voor het vermijden van stereotypering. Desalniettemin blijkt uit het rapport dat stereotypering in sommige gevallen nog steeds voorkomt. Dit wordt onderkend door IND-medewerkers die zijn geïnterviewd. De IND zet zich daarom blijvend in om stereotypingen in het asielgehoor te minimaliseren. Dit gebeurt onder andere door medewerkers te ondersteunen in hun deskundigheidsbevordering met trainingen en workshops, en door de aanwezigheid van lhbt- en bekeringscoördinatoren op elke locatie.

Het rapport stelt omtrent de deskundigheidsbevordering van hoor- en beslismedewerkers inzake lhbt- en bekeringsaanvragen dat het een knelpunt is. Ik acht het echter van belang om het onderzoek en deze conclusie in de juiste tijdscontext te plaatsen. De onderzoeksperiode bij de IND liep van 2018 tot en met 2020. Zoals u weet was dit een uitzonderlijk drukke periode en heb ik uw Kamer meermaals geïnformeerd over de voorraden bij de IND en de beoogde plannen om deze zo snel mogelijk op

te pakken.⁶ Het WODC onderzoek vond plaats in deze bijzondere periode waarin veel nieuwe medewerkers zijn opgeleid. Er zijn ook in deze periode themadagen over bekering georganiseerd en in verschillende teams hebben lezingen plaatsgevonden over zowel bekerings- als lhbt zaken. Verder hebben de lhbt- bekeringscoördinatoren elke dag een belangrijke rol in het verspreiden van kennis en kunde over lhbt- en bekeringszaken. Nieuwe medewerkers van de IND volgen nu de Basisopleiding Asiel waarin het beoordelen van asielaanvragen met een lhbt- of bekeringsmotief ook wordt behandeld.

De onderzoekers stellen dat medewerkers het raadplegen van de lhbt- en bekeringscoördinatoren als positief ervaren omdat het hen helpt in het denkproces en het bespreken van twijfelpunten. De wijze waarop de coördinatoren worden geraadpleegd kan volgens de onderzoekers echter uiteenlopen. Ook is voor de buitenwereld niet altijd duidelijk welke rol en bijdrage de coördinatoren hebben in de besluitvorming. Het raadplegen van een coördinator wordt binnen de IND gezien als een collegiaal overleg over de redenen van inwilligen, afwijzen of nader onderzoek. Het betreft hier een uitwisseling van argumenten waarbij het afhankelijk is van de inhoud van de zaak op welke wijze de raadpleging in een individuele zaak wordt vormgegeven. De wijze waarop dit gebeurt zal afhangen van de specifieke vragen, zaak en ervaring van de medewerker.

Ten aanzien van de wijze waarop de verklaringen van derden worden meegewogen hebben verschillende externe partijen te kennen gegeven dat voor hen nog onvoldoende inzichtelijk is op welke wijze dit nu plaatsvindt. Het is goed om dit nogmaals tegen het licht te houden. Overigens volgt ook uit recente Afdelingsjurisprudentie dat deze verklaringen integraal en zichtbaar moeten worden meegewogen bij de besluitvorming. De IND heeft daarom reeds de medewerkers geïnstrueerd om de motivering ten aanzien van verklaringen van derden, maar ook ten aanzien van de verschillende elementen uit de werkinstructies, duidelijker naar voren te brengen in de besluitvorming en zal hiervoor aandacht blijven vragen. Daarnaast zal de IND medewerkers informeren over de werkwijzen van verschillende relevante instanties en organisaties.

Externe partijen menen voorts ook dat er weliswaar verbeteringen zijn doorgevoerd op papier, maar dat zij twijfelen of objectieve beoordeling van de geloofwaardigheid van de asielaanvragen mogelijk is. De IND stelt echter niet dat er een objectieve wijze is om asielaanvragen met een lhbt- of bekeringsmotief te beoordelen. De onderzoekers benadrukken in dit rapport meermaals dat er geen objectieve onderzoeksmethoden zijn om met zekerheid vast te stellen wat iemands seksuele gerichtheid is en of iemand daadwerkelijk is bekeerd. Dit is dan ook de reden dat het beoordelen van dergelijke asielaanvragen zeer complex is.

Desalniettemin is het aan de IND om te beoordelen of iemands verzoek voor internationale bescherming gehonoreerd dient te worden en deze conclusie trekt de IND onder andere op basis van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Hoewel het niet mogelijk is om dit met zekerheid vast te stellen, maak ik uit dit onderzoek en het WODC-memorandum dat hieraan voorafging op dat de IND gebruik maakt van de meest optimale werkwijze om deze afweging te kunnen maken.

Slotbeschouwing

Het onderzoek biedt een waardevol inzicht in de wijze waarop de wijzigingen in de werkinstructies zijn doorgevoerd en de wijze waarop

⁶ Zie bijv. Kamerstuk 19 637, nrs. 2449 en 2585

deze werkinstructies in de praktijk uit hebben gepakt. Dit laat een overwegend positief beeld zien waarin het theoretische fundament stevig staat en waaruit ook blijkt dat de door de IND gehanteerde werkwijze op dit moment de meest optimale is. Desalniettemin worden er ook terechte kanttekeningen geplaatst bij de knelpunten in de uitvoering. De komende periode zal de IND zich daarom verder inzetten om de deskundigheidsbevordering onder de medewerkers te vergroten, de wijze waarop de verklaringen van derden worden gewogen in besluitvorming inzichtelijker te maken en ook om de weging van de verschillende elementen uit de werkinstructie inzichtelijker te maken. Hierbij blijft het echter van belang om oog te houden voor de complexiteit van deze zaken maar ook om te onderkennen dat het niet mogelijk is om met zekerheid vast te stellen of een asielzoeker daadwerkelijk lhbt of bekeerling is.

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