Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

COC Nederland
t.a.v. A. Oosenburg
Directeur COC Nederland
Nieuwe Herengracht 49
1011 RN Amsterdam

Directoraat-Generaal Migratie

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

Ons kenmerk
4074175

Uw kenmerk
22.014 / 6.30.1

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

Datum 22 juni 2022
Onderwerp Brief COC over rapport LHBTI-asielbeleid

Geachte Marie Ricardo,

Woensdag 15 juli jl. heb ik het onderzoek van COC Nederland: 'Trots of Schaamte? – het vervolg' in ontvangst mogen nemen en kennisgenomen van de onderzoeksresultaten naar COC's evaluatie van WI 2018/9. Allereerst wil ik melden COC Nederland erkentelijk te zijn voor dit onderzoek. Tijdens het aanbiedingsmoment heb ik COC beloofd met een inhoudelijke reactie te komen op het onderzoek. In de volgende alinea's zal ik uw punten van kritiek en aanbevelingen van commentaar voorzien. Ik zal, waar mogelijk, de kritische punten en aanbevelingen die worden gemaakt onder de aandacht brengen bij de IND.

Deskundigheidsbevordering

In uw inleiding geeft u aan dat u geen goed vergelijkend onderzoek heeft kunnen doen omdat de IND geen medewerking heeft verleend. Mijn ambtsvoorganger heeft er destijds voor gekozen om het onafhankelijke wetenschapsorgaan, het WODC, een evaluatieonderzoek[1] te laten doen naar WI 2018/9. In dat onderzoek wordt onder meer geconcludeerd dat de deskundigheidsbevordering van hoor- en beslismedewerkers inzake LHBTI- en bekeringsaanvragen een knelpunt is. Meer scholing wordt mede onderschreven en als aanbeveling gepresenteerd in uw onderzoek. Ook in het coalitieakkoord is de focus gelegd op de deskundigheidsbevordering op het gebied van de beoordeling van LHBTI-zaken. Er heeft echter nog geen besluitvorming plaatsgevonden over de uitwerking van dit deel van het coalitieakkoord. Het feit dat uw rapport dit punt onderschrijft stemt mij tevreden en sterkt mij in het idee dat we met het coalitieakkoord, op dit thema, reeds de juiste weg zijn ingeslagen.

Huidig beleid en stereotype (voor)oordelen in de asielprocedure

Hoewel ik onderken dat de deskundigheid van hoor- en beslismedewerkers van de IND bevorderd kan worden, ben ik niet van mening dat het huidige beleid geen goed beleid is. Mijns inziens kan er door middel van deskundigheidsbevordering gewerkt worden aan een betere uitvoering van het huidige beleid. In uw

[1] Kamerstukken II, vergaderjaar 2021 – 2022, 19637, nr. 2772

onderzoek bent u kritisch op de Werkinstructie 2018/9 en 2019/17 (Horen en beslissen in zaken waarin lhbti-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd) en de uitvoering hiervan. De kritiekpunten uit het onderzoek nemen we ter harte. Zo mag het niet gebeuren dat er op basis van stereotype (voor)oordelen gehoord en beslist wordt. Zoals het WODC in haar onderzoek concludeert heeft WI 2018/9 gelukkig geleid tot het stimuleren van minder stereotype benadering van de asielzoeker. Helaas komt het in uitzonderlijke gevallen toch nog voor dat er wordt gehoord en beslist op basis van stereotype (voor)oordelen. Ondanks de inspanningen van de IND en mijzelf kan dit niet volledig voorkomen worden. Om het risico op stereotypering nog verder te minimaliseren heeft het kabinet in het coalitieakkoord zoals gezegd het voornemen uitgedragen om de deskundigheid van IND medewerkers te bevorderen. De IND besteedt hieraan reeds op verschillende manieren aandacht. Bijvoorbeeld door middel van (EUAA en andere) trainingen en opleidingen, intervisie en het voorleggen van zaken aan de LHBTI-coördinatoren.

Het beeld dat u schetst, dat er in algemene zin sprake is van stereotype (voor)oordelen bij het horen en beslissen herken ik echter niet. Voor dit onderzoek heeft u slechts een beperkt aantal dossiers van meewerkende advocaten kunnen onderzoeken. Zoals de onderzoeker zelf stelt kan er in kwantitatieve zin hierdoor geen antwoord worden gegeven op de vragen of ‘de manier waarop de geloofwaardigheid van seksuele gerichtheid (en genderidentiteit) beoordeeld wordt inderdaad verbeterd [is] sinds WI 2018/9?’ en of ‘er bij de beoordeling nu minder gebruikgemaakt [wordt] van stereotypen?’. Generieke conclusies over het horen en beslissen op basis van stereotypen kunnen mijns inziens dan ook niet worden gemaakt op basis van dit onderzoek. Ik houd graag de onderzoeksresultaten uit het WODC rapport aan omdat zij een onafhankelijke en uitgebreide evaluatie van WI 2018/9 heeft gedaan.

Zoals u ook aangeeft in het onderzoeksrapport klopt het dat de begrippen ‘bewustwording’ en ‘zelfacceptatie’ niet meer gehanteerd worden in de Werkinstructie en dat er niet mag worden beslist op basis van de verwachting dat er sprake moet zijn geweest van processen van bewustwording en zelfacceptatie. Echter, indien de vreemdeling deze begrippen zelf in het relaas naar voren brengt mag hier wel op worden doorgevraagd. Dit betekent ook dat deze begrippen, of synoniemen van deze begrippen, nog steeds kunnen voorkomen in gehoorverslagen en beslissingen. Bovendien mag er tijdens het asielgehoor verwacht worden dat er, bij een vreemdeling die afkomstig is uit een land waar LHBTI-gerichtheid niet wordt geaccepteerd en waar dit mogelijk strafbaar is gesteld, sprake zal zijn van een (denk)proces waarin de vreemdeling zich onder andere de vraag stelt wat het betekent om anders te zijn dan hetgeen de maatschappij (en de wet) verwacht of verlangt en op welke wijze de betrokkene daaraan invulling wil en kan geven. Daarnaast wil ik benadrukken dat er een verschil bestaat tussen een worsteling met de eigen geaardheid en een worsteling met (negatieve) gevoelens over het feit dat je door je geaardheid in het land van herkomst een doelwit kunt worden van maatschappelijke afkeuring en/of strafrechtelijke vervolging. Over dit laatste mag de IND wel een verklaring verwachten. Dit overwegende bieden WI 2018/9 en WI 2019/17 mijns inziens voldoende handvatten voor de uitvoering van goed beleid, ik zie dan ook geen aanleiding om nieuw beleid te ontwikkelen.

Directoraat-Generaal Migratie

Datum
22 juni 2022

Ons kenmerk
4074175

Uw zwaarste punt van kritiek ligt bij de wijze van beoordeling van asielzaken waarin LHTBI wordt aangedragen als asielmotief. U stelt dat enkel zelfidentificatie kan bepalen of iemand zich identificeert als LHBTI'er. De geloofwaardigheidsbeoordeling die door de IND hoor- en beslismedewerkers wordt gehanteerd is volgens u niet wenselijk. Als aanbeveling stelt u dat de IND zich minder zou moeten richten op de vraag of iemand daadwerkelijk LHBTI is en de IND zich juist zou moeten richten op hetgeen men te vrezen heeft in het land van herkomst. Daarmee gaat u echter voorbij aan het feit dat in iedere asielprocedure de vraag: 'waarom ontvlucht u het land van herkomst en waarom kunt u hier niet naar terug?´ centraal staat. Als een vreemdeling vervolgens verklaart dat dit is geweest vanwege diens seksuele gerichtheid of genderidentiteit dan ligt het in de rede dat de IND onderzoekt of deze verklaringen geloofwaardig zijn.

Hoor- en beslismedewerkers worden door middel van WI 2018/9 geïnstrueerd om een open benadering te hebben en tijdens een asielgehoor te vragen naar iemands persoonlijke verhaal. We mogen verwachten dat asielzoekers die vluchten vanwege hun LHBTI-schap en/of die bij terugkeer te vrezen hebben voor vervolging vanwege hun LHBTI-schap de IND kunnen vertellen wat dit met hun doet. Uw standpunt om in plaats van een geloofwaardigheidsbeoordeling de 'zelfidentificatie' centraal te stellen is in de praktijk niet werkzaam voor asielgehoren met een LHBTI-asielmotief. Deze zelfidentificatie is voor de IND problematisch omdat seksuele gerichtheid en genderidentiteit opzichzelfstaande asielmotieven zijn. Dit betekent dat indien iemand behoort tot de LHBTI-gemeenschap en in het land van herkomst hierdoor vreest voor vervolging recht heeft op bescherming in Nederland. Dit asielmotief is helaas ook fraude gevoelig. De geloofwaardigheidsbeoordeling, die de IND hanteert om te bepalen of het asielmotief gegrond is, is daarom een onmisbaar handvat bij de beoordeling van complexe asielaanvragen waarbij seksuele gerichtheid of genderidentiteit het asielmotief is. Het zou ook zorgen voor een ongelijke behandeling van vreemdelingen met verschillende typen asielrelazen. Immers, er zou dan bij vreemdelingen die genderidentiteit of seksuele gerichtheid aan hun asielaanvraag ten grondslag leggen geen geloofwaardigheidsbeoordeling worden gedaan van (een deel van) de kern van het asielrelaas, terwijl dat bij vreemdelingen met een ander relaas wel wordt gedaan. De vraag die u in het onderzoek centraal stelt wordt echter óók gesteld tijdens het asielgehoor. De IND begint echter wel bij de geloofwaardigheidsbeoordeling. Hierin verschillen wij fundamenteel van inzicht met u en ik acht het dan ook onwaarschijnlijk dat we op dit punt nader tot elkaar zullen komen.

In uw onderzoek geeft u een voorbeeld van zaken uit het verleden waarin de IND het vermoeden had dat er sprake was van oneigenlijk beroep op LHBTI-schap door LHBTI-asielzoekers met de Oegandese nationaliteit. Dit vermoeden ontstond doordat in veel asielrelazen grote overeenkomsten bleken te zitten. Ik wil graag benadrukken dat alle asielaanvragen individueel en met een open blik in behandeling worden genomen. Wel is het zo dat als gevolg van deze signalen Oegandese LHBTI-zaken zoveel mogelijk door ervaren IND-medewerkers zijn behandeld waarbij ook gekeken is naar eventuele signalen dat er oneigenlijk gebruik werd gemaakt van het LHBTI-motief. Dit kan tot gevolg hebben gehad dat er meer Oegandese LHBTI-zaken afgewezen werden maar dit betekent niet dat er een strengere maatstaf werd gehanteerd voor Oegandese LHBTI´s. De IND

heeft de opgedane kennis over deze LHBTI-zaken verspreid onder haar medewerkers. Bovendien is dit een voorbeeld waaruit blijkt dat de geloofwaardigheidsbeoordeling van de IND noodzakelijk is en er niet enkel uitgegaan kan worden van de zelfidentificatie van een vreemdeling.

Een ander kritiekpunt in uw onderzoek is dat de IND volgens u enkel zaken als geloofwaardig acht als betrokkene vertelt over diepe gevoelens, terwijl enkel verhalen over fysieke verlangens als niet geloofwaardig worden gezien. De hoor- en beslismedewerker vraagt tijdens het gehoor altijd naar het persoonlijke en authentieke verhaal van de betrokkene. Indien de fysieke aspecten van de betrokkene erg belangrijk zijn in het persoonlijke verhaal dan is het belangrijk dat diegene aannemelijk maakt waarom dit belangrijk is. Ik herken dan ook niet dat de IND te ver is doorgeschoten in het niet bevragen van fysieke aspecten in het gehoor en dat de IND het asielrelaas enkel geloofwaardig acht als het gaat om liefde en diepe gevoelens. Een zelfde soort argument wordt gemaakt omtrent de kennis over de LHBTI-gemeenschap. Volgens uw onderzoek verwacht de IND veel kennis over de LHBTI-gemeenschap. Ook dit standpunt herken ik niet. Tijdens het asielgehoor moet de vreemdeling uit het persoonlijke verhaal aannemelijk maken waarom betrokkene wel of geen kennis heeft over de LHBTI-gemeenschap en waarom dit wel of niet belangrijk is voor betrokkene. In het geval dat blijkt dat de LHBTI-gemeenschap en kennis hierover niet belangrijk is voor de individuele vreemdeling weegt deze kennis dan ook niet zwaar mee in de integrale beoordeling.

Genderidentiteit

U stelt ook dat rondom de genderidentiteit veel misgaat tijdens de asielprocedure. U concludeert bijvoorbeeld dat *misgendering* een knelpunt is. Het *misgenderen* van een transpersoon is een pijnlijke fout die zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Ik erken dan ook dat het goed is om meer bewustwording over transgender-gerelateerde zaken te creëren en de deskundigheid over de ervaringen en behoeften van transgender asielzoekers verder te bevorderen. In het kader van de deskundigheidsbevordering en het gebruik van externe expertise heeft de IND reeds contact met Transgender Netwerk Nederland. Zoals mijn ambtsvoorganger eerder antwoordde op de Kamervragen van Tweede Kamerleden Podt en Van Ginneken[2] is het de insteek van de IND om de asielzoeker zich zo prettig mogelijk te laten voelen. Het is dan ook gebruikelijk dat in gehoren en het persoonlijke contact de asielzoeker wordt aangesproken met de preferente naam, geslacht en het voornaamwoord, onafhankelijk van wat er in het paspoort van de asielzoeker staat. Het kan desalniettemin toch in uitzonderlijke gevallen voorkomen dat een asielzoeker, naar ik aanneem veelal abusievelijk, niet op de juiste manier aangesproken is tijdens het asielgehoor of tijdens andere directe communicatiemomenten. Zowel de IND als ikzelf hebben echter niet het beeld dat dit op grote schaal plaatsvindt. Hier is ook herhaaldelijk intern bij de IND aandacht voor gevraagd. Bij het registreren van de persoonsgegevens in de BRP is de IND gebonden aan de informatie die in het paspoort van de asielzoeker staat. Het is daarom niet mogelijk voor de IND om deze registratie in lijn te brengen met de preferente naam, geslacht en voornaamwoord van de asielzoeker zonder een wettelijk (reis)document waarin dit correct staat aangegeven. Het kan daarom voorkomen dat in de aanhef en

[2] Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, nr. 1016

adressering van officiële brieven, die veelal geautomatiseerd worden opgesteld, niet de preferente naam of het preferente geslacht wordt gebruikt.

Directoraat-Generaal Migratie

Datum
22 juni 2022

Ons kenmerk
4074175

Discretie
Tot slot stelt u dat de IND discretie vereist van de asielzoeker bij het uiten van haar of zijn seksuele gerichtheid of genderidentiteit in het land van herkomst om vervolging te voorkomen bij eventuele terugkeer. Ik en de IND herkennen ons hier niet in. De situatie is echter anders als betrokkene zelf aangeeft niets met de geaardheid te willen in het land van herkomst maar dit wordt niet verlangd en op deze manier uitgelegd door de IND.

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Daarnaast nodig ik het COC, in het kader van de deskundigheidsbevordering en het gebruik van externe expertise bij de IND, graag uit om met de IND in gesprek te gaan.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg