

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3904

Vragen van de leden **Voordewind** (ChristenUnie) en **Groothuizen** (D66) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *de toepassing van de nieuwe werkinstructie voor de beoordeling van lhbt's en bekeerlingen* (ingezonden 14 juni 2019).

Antwoord van Staatssecretaris **Broekers-Knol** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 10 september 2019). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 3348.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van de brief van het COC over de gebrekkige uitvoering van het LHBTI-asielbeleid en van het rapport «Credibility of Conversion» van de Stichting Gave?^{1 2}

Antwoord 1

Ja

Vraag 2

Wat is uw reactie op de kritiek die naar voren komt in beide stukken? Welke kritiek vindt u terecht en welke vindt u niet terecht en waarom?

Antwoord 2

Ik waardeer het dat belangenorganisaties de IND kritisch volgen. Dat betekent echter niet dat ik het eens ben met de kritiek. Ik baseer mijn standpunt niet alleen op kritiek van belangenorganisaties maar ook op uitspraken van rechters. Uit deze uitspraken blijkt zeker niet dat de IND zijn werk niet goed doet of dat er regelmatig fouten gemaakt worden. Ik sluit echter niet uit dat er af en toe fouten worden gemaakt. Hierna zal ik nader ingaan op de kritiek die door COC en Stichting Gave is benoemd.

Kritiek beoordeling lhbt – brief van het COC

Bewustwordingsproces en zelfacceptatie

Ten aanzien van de beoordeling van lhbt en de kritiek die wordt gegeven op het nog steeds gebruiken van de begrippen bewustwordingsproces en

¹ Brief van COC aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 9 juni 2019

² Credibility of Conversion: Assessment by the Dutch Immigration Service, Stichting Gave, <https://juridisch.gave.nl/wp-content/uploads/2019/02/Credibility-of-Conversion-Assessment-by-the-Dutch-Immigration-Service-version-1.0.pdf>

zelfacceptatie en het onvoldoende rekening houden met verklaringen van derden verwijs ik naar de antwoorden op de vragen 3 en 5.

Stereotypering

De kritiek in de brief van het COC dat de IND bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de seksuele gerichtheid nog steeds gebruik maakt van stereotyperingen herken ik niet. Gelet op een uitspraak van het Europese Hof van Justitie dient de beoordelende instantie erop te letten dat de beoordeling niet louter op stereotiepe opvattingen berust. Er moet ook rekening worden gehouden met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden.³ Het is al geruime tijd staande praktijk dat de IND stereotypen slechts gebruikt indien deze de verklaringen van de vreemdeling ondersteunen. In de werkinstructie lhbti staat ook duidelijk verwoord dat de beoordeling niet gebaseerd mag zijn op vooroordelen.

Dit neemt niet weg dat van een asielzoeker wel mag worden verwacht dat hij kan uitleggen hoe hij zijn seksuele gerichtheid heeft ervaren in een land waarin culturele en religieuze factoren deze gerichtheid sterk afwijzen en hoe hij daarmee is omgegaan. Dit geldt temeer als een vreemdeling afkomstig is uit een land waar een niet heteroseksuele gerichtheid maatschappelijk onacceptabel en/of strafbaar is. Hier zullen tijdens het gehoor dus ook vragen over gesteld worden en dit zal ook worden betrokken in de besluitvorming. Ik zie dit echter niet als het gebruik van stereotypering bij het horen en beslissen in lhbti-zaken.

Kritiek beoordeling bekeerlingen – rapport Stichting Gave

Nadruk op cognitieve aspecten

Met de stelling dat te veel de nadruk wordt gelegd op cognitieve aspecten en dat sociale en emotionele aspecten die ten grondslag liggen aan een bekering door de IND worden genegeerd ben ik het niet eens. In de werkinstructie bekeerlingen wordt expliciet aandacht besteed aan de verschillende aspecten die tot een bekering kunnen leiden. Bij het horen en beoordelen van bekeringszaken wordt de persoonlijke beleving van de vreemdeling als uitgangspunt genomen. Daarbij is er ook aandacht voor sociale en emotionele aspecten. Ten aanzien van deze aspecten geldt uiteraard wel dat van de vreemdeling verwacht mag worden dat hij hierover kan verklaren en dat hij aannemelijk moet maken dat sprake is van een diepgewortelde innerlijke overtuiging. De IND zal tijdens gehoren dan ook doorvragen indien de vreemdeling stelt dat sprake is van een bekering die is voortgekomen uit sociale en emotionele aspecten. De praktijk sluit hiermee aan bij hetgeen in de werkinstructie staat.

Beoordeling vanuit westers perspectief

Ik kan evenmin instemmen met de kritiek dat de IND zaken te veel vanuit een westers perspectief beoordeelt. In de werkinstructie bekeerlingen wordt de persoonlijke beleving van de vreemdeling als uitgangspunt genomen bij het horen en beoordelen van bekeringszaken. Aldus wordt zoveel mogelijk geprobeerd aan te sluiten bij het (culturele) referentiekader van de vreemdeling. Daarnaast wordt tijdens de opleiding van medewerkers aandacht besteed aan de verschillende achtergronden en referentiekaders van vreemdelingen waar de IND mee te maken krijgt en aan de vraag hoe zoveel mogelijk aansluiting kan worden gezocht bij het referentiekader van de vreemdeling. Dit geldt overigens niet alleen voor gehoren van bekeerlingen, maar voor alle asielgehoren.

Horen van (zeer) jonge kinderen

Het uitgangspunt in de praktijk is dat begeleide kinderen onder de 12 jaar niet zelfstandig worden gehoord. Kinderen vanaf 15 jaar worden zelfstandig gehoord, zonder aanwezigheid van de ouders. Zij dienen ook een zelfstandige asielaanvraag in. Kinderen van 12 jaar tot 15 jaar worden zelfstandig gehoord indien zij of hun ouders hierom verzoeken. Ik ben van mening dat deze werkwijze een passend en toereikend kader vormt, ook waar het gaat om bekeringszaken.

Sinds enige tijd wordt de IND benaderd met de wens om (zeer) jonge kinderen te horen over hun bekering, veelal nadat de aanvraag van de ouders is afgewezen. Hoewel het is voorgekomen dat de IND in een enkele zaak kinderen onder de 12 jaar heeft gehoord, acht ik dit niet wenselijk. Juist in

³ HvJ EU, 2 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2406, r.o. 62.

bekeringzaken geldt dat van dergelijke jonge kinderen niet verlangd kan worden dat zij uitgebreid, onderbouwd en consistent kunnen verklaren over hun proces en de motieven van een bekering, noch dat zij vragen kunnen beantwoorden die zien op een al dan niet diepgewortelde innerlijke overtuiging. Het is voorts lastig, zo niet onmogelijk, om te onderscheiden of er bij jonge kinderen sprake is van een individuele, diepgewortelde innerlijke overtuiging of dat deze kinderen de ouders volgen ten aanzien van het bezoeken van kerkdiensten, het lezen van de Bijbel of het volgen van onderwijs op een christelijke basisschool. Het is ook niet in het belang van kinderen als zij het gevoel krijgen dat de verantwoordelijkheid voor het slagen van de asielaanvraag van hun ouders op hun schouders rust. Als kinderen zelfstandig worden gehoord, zullen dan ook bij de beoordeling van de oprechtheid van de bekering, in ieder geval bij kinderen tot 15 jaar, de verklaringen van de ouders worden meegewogen.

Ten aanzien van de kritiek van Stichting Gave over het erkennen van passieve bekeerlingen en het verdiepen in andere religies verwijs ik naar de antwoorden op de vragen 6, 7, 8 en 9.

Ten aanzien van het inwinnen van adviezen van externe deskundigen verwijs ik naar de brief van mijn ambtsvoorganger waarin wordt uitgelegd waarom geen gebruik gemaakt wordt van externe deskundigen.⁴

Vraag 3

Klopt het dat de concepten «bewustwordingsprocessen» en «zelfacceptatie» nog steeds worden gebruikt als criteria om de seksuele gerichtheid van asielzoekers mee te toetsen? Erkent u dat deze begrippen daarvoor niet of althans in veel gevallen niet geschikt zijn?

Antwoord 3

In de brief van mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer van juli 2018⁵ alsmede in bovengenoemde brief van november 2018 staat reeds aangegeven dat er geen nadruk meer gelegd wordt op het bewustwordingsproces en zelfacceptatie en dat deze begrippen om die reden zijn geschrapt uit de werkinstructie. Dat op deze begrippen niet langer de nadruk wordt gelegd betekent echter niet dat deze termen nooit meer gebruikt worden in besluiten van de IND. Zo komt het geregeld voor dat de vreemdeling deze begrippen zelf gebruikt of dat wordt aangevoerd dat in het vorige besluit teveel de nadruk lag op het bewustwordingsproces of zelfacceptatie. In die gevallen zal de IND daarop ingaan in het voornemen, het besluit of in beroep en zullen de termen dus terugkomen. Daarnaast zullen vragen aan de orde komen over persoonlijke ervaringen en gevoelens ten aanzien van de geaardheid en daarmee onlosmakelijk ook over het moment waarop een vreemdeling zich bewust werd van zijn seksuele gerichtheid, zijn eigen reactie daarop en hoe hij hier vervolgens in zijn land van herkomst en later in Nederland mee is omgegaan. Afzien van het stellen van vragen daarover en het meewegen daarvan in de beoordeling zou wezenlijke elementen buiten beschouwing plaatsen. Dat is met de werkinstructie nimmer beoogd.

Vraag 4

Deelt u de mening dat asielverzoeken waarin op grond van deze criteria het relaas van de asielzoeker ongeloofwaardig is bevonden opnieuw beoordeeld moeten worden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Zoals ook is aangegeven in de brief van november 2018 houdt de aanpassing van de werkwijze die de IND hanteert bij de beoordeling van asielverzoeken van lhbt en bekeerlingen geen beleidswijziging in. Het betreft hier een verbetering in de wijze van beoordeling van asielverzoeken. Ik zie dus geen aanleiding om in zijn algemeenheid alle zaken opnieuw te beoordelen. Voor wat betreft asielzaken die voor de publicatie van de nieuwe werkinstructie zijn gestart geldt dat, indien de overwegingen vrijwel uitsluitend zagen op het

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2440

⁵ Kamerstuk 19 637, nr. 2414

bewustwordingsproces en/of op zelfacceptatie, een aanvullend gehoor of besluit nodig kan zijn. Als dit niet het geval is zal de vreemdeling nieuwe feiten moeten aanvoeren om te komen tot een mogelijke herbeoordeling.

Vraag 5

Gaat u de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), na de uitspraak van de rechtbank Haarlem dat verklaringen van derden niet zonder motivatie ter zijde geschoven mogen worden en dat aangegeven moet worden om welke redenen verklaringen van derden al dan niet tot een ander oordeel leiden, instrueren voortaan in alle gevallen op deze manier te motiveren? Zo nee, waarom niet? Hoe beoordeelt u het feit dat dit nu kennelijk niet altijd gebeurt?

Antwoord 5

Zowel in de werkinstructie bekeerlingen (WI 2018/10) als in de werkinstructie LHBTI (WI 2018/9) staat beschreven hoe IND medewerkers om moeten gaan met verklaringen van derden. Wat hierbij van belang is, is dat altijd in de motivering van de beslissing van de IND moet worden aangegeven welke betekenis wordt gehecht aan door de vreemdeling overgelegde verklaringen van derden. Dat dit in de zaak waar de uitspraak van de rechtbank Haarlem op ziet niet in voldoende mate is gebeurd, betekent niet dat de algehele systematiek dan wel de algemene uitvoeringspraktijk niet in lijn is met de werkinstructie. Medewerkers van de IND zullen met inachtneming van de uitspraak opnieuw een besluit nemen. Zoals ook in de brief van 13 november aan de Kamer staat beschreven, geldt voor verklaringen van derden dat de IND deze met name beoordeelt op de aanwezigheid van nieuwe feitelijke informatie. Een verklaring van een derde heeft voor de IND dan ook vooral meerwaarde als het gaat om eigen waarnemingen van derden die nieuwe feitelijke informatie bevatten dan wel een bevestiging van feitelijke informatie die al eerder door de vreemdeling naar voren werd gebracht. Een louter andere interpretatie van het asielrelaas, een alternatieve beoordeling van de geloofwaardigheid of een verklaring met de enkele stelling dat iemand lhbt of bekeerd is, zal niet voldoende zijn. Voorts blijft het uitgangspunt dat primair wordt gekeken naar de verklaringen van de vreemdeling. In twijfelgevallen kunnen de verklaringen van derden – mits deze verklaringen daadwerkelijk, zoals bovenbeschreven, een feitelijke toevoeging zijn op het dossier – de doorslag geven.

Vraag 6

Hoe komt het dat ook na het van kracht worden van de nieuwe werkinstructie bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van bekeringen de passieve vorm van bekering in verschillende gevallen niet erkend of genegeerd wordt?

Antwoord 6

Ik sluit niet uit dat het in een individuele zaak voorkomt dat een passieve bekering niet als zodanig (h)erkend is, maar het is niet zo dat passieve bekeringen per definitie niet worden (h)erkend of zelfs genegeerd worden. In het kader van de beoordeling van passieve bekeringen geldt geen wezenlijk andere methode van onderzoek en beoordeling dan bij actieve bekeringen. In een voornemen of beschikking hoeft ook niet expliciet te worden aangegeven dat sprake is geweest van een passieve of actieve bekering. Ook is er in veel gevallen geen sprake van een zuivere actieve of een zuivere passieve bekering, maar van een mengvorm van beide.

Bij een passieve bekering zal de IND zich met name richten op de periode na de gebeurtenis die heeft geleid tot de (plotselinge) bekering. Ook indien sprake is van een bekering in een (relatief) korte tijdspanne met een hoog emotioneel effect, mag verwacht worden dat de vreemdeling hierover een authentiek verhaal kan vertellen én aan kan geven waarom een gebeurtenis zo ingrijpend was dat hij om die reden bekeerd is. Verder geldt ook bij een passieve bekering dat de vreemdeling aannemelijk dient te maken dat bij hem sprake is van een diepgewortelde overtuiging. Dat de (passieve) bekering een vreemdeling is overkomen en de vreemdeling aangeeft om die reden nu christen te zijn, is voor de IND niet voldoende om aan te nemen dat sprake is van een diepgewortelde overtuiging.

Vraag 7

Hoe komt het dat ook na het van kracht worden van de nieuwe werkinstructie bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van bekeringen nog steeds van asielzoekers verwacht wordt dat zij zich verdiepen in andere religies, stromingen of zelfs denominaties?

Antwoord 7

Van asielzoekers wordt in zijn algemeenheid niet verlangd of verwacht dat zij zich verdiept hebben in andere religies of stromingen. Wel kan aan een asielzoeker die stelt zich te hebben bekeerd gevraagd worden waarom hij zich bij een bepaalde stroming of religie heeft aangesloten. Asielzoekers geven soms ook zelf aan zich verdiept te hebben in een bepaalde religie of stroming. In dat geval kan er aanleiding zijn om daarop door te vragen.

Vraag 8

Deelt u de mening dat asielverzoeken waarin het onderscheid tussen passieve en actieve vormen van bekering niet gemaakt is of waarin de asielzoeker tegengeworpen is dat hij of zij zich niet verdiept heeft in andere religies, stromingen of denominaties opnieuw beoordeeld zouden moeten worden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Die mening deel ik niet. Ik verwijs hiertoe naar het antwoord op vraag 9.

Vraag 9

Hoe gaat u uitvoering geven aan de motie-Voordewind c.s.?⁶

Antwoord 9

In de genoemde motie Voordewind werd verzocht om herhaalde aanvragen van een asielzoeker, waarvan de eerdere bekering was afgewezen omdat de overwegingen uitsluitend zagen op het zich niet hebben verdiept in andere religies en stromingen en aanvragen waarbij geen rekening gehouden was met een passieve bekering, opnieuw te beoordelen conform de nieuwe werkinstructie bekeerlingen.

Indien een vreemdeling van mening is dat van deze situatie sprake is kan hij zich melden voor het indienen van een herhaalde aanvraag. De IND zal dan bezien of de voorgaande asielaanvraag enkel om (één van) deze reden(en) is afgewezen. Indien daarvan sprake is zal de aanvraag opnieuw beoordeeld worden conform de nieuwe werkinstructie. Indien hiervan geen sprake is dient de vreemdeling nieuwe feiten en omstandigheden aan zijn herhaalde aanvraag ten grondslag te leggen. Als in een voornemen of beschikking niet expliciet is aangegeven dat sprake is geweest van een passieve of actieve bekering betekent dit niet dat de IND de actieve of passieve bekering niet als zodanig heeft (h)erkend of dat de beoordeling daarvan op onjuiste wijze heeft plaatsgevonden. Zoals eerder vermeld zit er immers geen wezenlijk verschil in onderzoek en beoordeling van een passieve of actieve bekering. Ook is er in veel gevallen geen sprake van een zuivere actieve of een zuivere passieve bekering, maar van een mengvorm van beide.

Vraag 10

Wanneer gaat u de Kamer informeren over de resultaten van de pilot in het aanmeldcentrum in Den Bosch?

Antwoord 10

Informatie over de resultaten van de pilot in aanmeldcentrum Den Bosch wordt meegenomen in mijn beleidsreactie op het WODC rapport over de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielverzoeken van lhbt en bekeerlingen.

⁶ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 66

Vraag 11

Hoe gaat u zorgen dat de kennis over de beoordeling van bekeerlingen en lhbt'i's verspreid wordt in de organisatie en alle IND-medewerkers hier ook van op de hoogte zijn?

Antwoord 11

De IND hoor- en beslismedewerkers zijn ten tijde van de publicatie geïnformeerd over de nieuwe werkinstructies. Verder vinden er binnen de IND op dit moment workshops plaats over het horen en de beoordeling van bekeerlingen en zal er binnenkort ook gestart worden met workshops over het horen en de beoordeling van lhbt'i-zaken. Daarnaast zijn op alle asiellocaties bekerings- en lhbt'i-coördinatoren werkzaam. Medewerkers kunnen de coördinatoren raadplegen bij vragen over het horen en beslissen in deze zaken. De coördinatoren zorgen ook voor verspreiding van kennis ten aanzien van deze onderwerpen. Tevens worden er vaste intervisiemomenten ingebouwd, waarin medewerkers de dilemma's waar zij bij het horen en de beoordeling van deze zaken mee geconfronteerd worden kunnen bespreken en waarbij best practices gedeeld kunnen worden.

Vraag 12

Hoe gaat u zorgen dat de werkinstructie uit 2018 door alle medewerkers nagevolgd wordt?

Antwoord 12

Zie antwoord op vraag 11.