

Vergaderjaar 2016–2017

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2269

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2016

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft mij op 3 mei 2016 het advies «De geloofwaardigheid gewogen» gezonden¹. Hiermee voldoet de ACVZ aan mijn verzoek van 9 december 2015 om mij te adviseren over de «Beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas».

In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Vreemdelingenwet ter implementatie van de Opvang- en Procedurerichtlijn² heb ik u aangegeven dat de IND vanaf 1 januari 2015 een nieuwe wijze van motivering van de beoordeling van de geloofwaardigheid toepast, waarbij een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling centraal staat. Dit leidt tot een meer afgewogen en inzichtelijke motivering van het besluit.

Het onderzoek van de ACVZ heeft plaatsgevonden terwijl het proces van aanpassing aan de nieuwe normen nog in volle gang was. De ACVZ is zich hiervan bewust en geeft aan dat het advies in dat perspectief moet worden gezien. De ACVZ concludeert dat er goede stappen vooruit zijn gemaakt ten opzichte van de situatie van vóór 2015. Daarnaast ziet de ACVZ verbeterpunten. Hieronder volgt de kabinetsappreciatie van de conclusies en aanbevelingen van de ACVZ.

Beschrijving beleid

Tijdens de asielprocedure beoordeelt de IND de geloofwaardigheid van de elementen die relevant zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag. Het kan dan gaan om elementen die zien op de persoon van de vreemdeling, zoals identiteit, nationaliteit, etniciteit, seksuele gerichtheid en geloofs-overtuiging, en op de door de vreemdeling gestelde gebeurtenissen. De IND betreft hierbij alle documenten die de vreemdeling heeft ingediend

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 34 088, nr. 3, p. 16.

en de verklaringen van de vreemdeling en onderzoekt daarbij ook of de verklaringen van de vreemdeling passen in al datgene wat bij de IND bekend is over de situatie in het land van herkomst van de vreemdeling.

Sinds 1 januari 2015 vindt een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling plaats. Hierbij worden alle relevante omstandigheden van het geval betrokken en in onderlinge samenhang gewogen. De geloofwaardigheid wordt per element beoordeeld. Dat wil zeggen dat per relevant element wordt bekeken welke omstandigheden op de geloofwaardigheid van dat relevante element van invloed zijn. Als de IND een relevant element niet als geloofwaardig beoordeelt, kan dat element niet de inwilligbaarheid van de asielaanvraag ondersteunen.

Waardering van het beleid

De ACVZ concludeert dat de IND er in is geslaagd de geloofwaardigheidsbeoordeling te verbeteren en geeft aan dat er goede stappen vooruit zijn gezet ten opzichte van de situatie van vóór 2015. Volgens de ACVZ weet de IND, meer dan voorheen, naast de negatieve elementen in het relaas ook de positieve elementen in de motivering van het besluit te benoemen. De ACVZ wijst erop dat er ook andere factoren dan de motivering van het besluit zijn die de kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordeling kunnen beïnvloeden. Ten aanzien van de knelpunten in de asielprocedure en mogelijke verbeterpunten heeft de ACVZ een aantal aanbevelingen gedaan.

Het onderzoek van de ACVZ

Tijdens het onderzoek van de ACVZ stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

«Aan welke voorwaarden moet de bestuurlijke geloofwaardigheidsbeoordeling van niet met bewijsmateriaal gestaafde verklaringen van de asielzoeker voldoen en welke praktische handvatten kunnen daarvoor worden gegeven?»

Het onderzoek is verricht door middel van literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Daarnaast zijn er drie expertmeetings georganiseerd, één voor de rechtshulp, één voor de rechterlijke macht en één voor de IND. Aan de expertmeeting met de rechtshulp heeft ook een rechtssocioloog deelgenomen en er is een interview afgenomen met een rechtspsycholoog, om de inzichten uit de expertmeetings te toetsen aan de inzichten uit die disciplines.

Het advies dat uit dit onderzoek is voortgekomen biedt een mooi overzicht van de stand van zaken van de geloofwaardigheidstoetsing in asielzaken. Het advies bevat een aantal nuttige conclusies en aanbevelingen en ik ben dan ook voornemens om aan een deel van de aanbevelingen een vervolg te geven.

Aanbevelingen

- 1) *Verbeter de informatie die wordt verzameld om de elementen vast te stellen die zien op de persoon van de asielzoeker.*
 - a) *Registratie en identificatie: Stroomlijn de registratie en identificatie van de asielzoeker.*

De identificatie van de asielzoeker wordt door zowel de Vreemdingenpolitie, de KMar en de IND verricht. Maak een eind aan de doublure van taken bij de registratie en identificatie van de asielzoeker in de aanmeldfase. Het is van cruciaal belang dat in tijden van grote druk de capaciteit voor registratie direct wordt

opgeschaald. Start het onderzoek naar documenten en vingerafdrukken van de asielzoeker in de RVT, met het oog op een mogelijke Dublinclaim. Vragen over asielmotieven moeten hierbij uitdrukkelijk worden vermeden.

- b) *Voorlichting: De ACVZ constateert dat de voorlichting aan de asielzoeker over de asielprocedure in het algemeen is gewaarborgd, maar met name in de aanmeldfase verbeterd kan worden. Het gebruik van modern voorlichtingsmateriaal, zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van voorlichtingsfilmpjes in de taal van asielzoekers, is een manier om te zorgen dat de voorlichting wordt verbeterd. Ook het inzetten van social media en het ontwikkelen van een interactieve app voor asielzoekers kan hieraan bijdragen. De app zou meer moeten omvatten dan alleen een digitale folder. De asielzoeker zou in staat moeten worden gesteld om actief en herhaaldelijk informatie op te vragen. Voor een maximaal resultaat zou een dergelijke app de mogelijkheid voor de asielzoeker moeten bevatten om vragen te stellen aan VWN, het COA en de IND.*

Ad a)

Ik kan me vinden in deze aanbeveling. Op 18 mei 2016 heeft uw Kamer reeds het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie over het onderzoek naar de uitvoering van het identificatie- en registratieproces en de kabinetsreactie daarop ontvangen.³ In de kabinetsreactie wordt ook een aantal maatregelen genoemd die naar aanleiding van het rapport worden genomen. Tevens is aangegeven dat de betrokken diensten zich gezamenlijk voorbereiden op het opschalen van het identificatie- en registratieproces in geval van een onverhoopt hoge instroom.

De ACVZ wijst er terecht op dat het wenselijk is om doublures van taken en werkzaamheden zoveel mogelijk te voorkomen. In de huidige procedure vindt de afname van vingerafdrukken plaats in de aanmeldfase, evenals het aanmeldgehoor (waarbij de asielmotieven niet aan de orde komen). Het onderzoek naar documenten vindt tevens primair plaats in de aanmeldfase. Zoals de ACVZ aangeeft, dienen deze stappen zo spoedig mogelijk plaats te vinden, bijvoorbeeld met het oog op een mogelijke Dublinclaim.

In de algemene asielprocedure (AA) vindt na de rust- en voorbereidings-termijn het eerste gehoor plaats. Dit gehoor was aanvankelijk bedoeld als het gehoor waarin identiteitsgegevens worden opgenomen, evenals de gegevens omtrent de herkomst, het gebruik van reisdocumenten en de reisroute. Ook in het eerste gehoor wordt niet ingegaan op de asielmotieven. Met de ontwikkeling van het aanmeldgehoor in de afgelopen jaren is een situatie ontstaan waarin het eerste gehoor voor een groot deel bestaat uit het herhalen en verifiëren van informatie die de aanvrager al tijdens het aanmeldgehoor heeft gegeven. Hiermee is dus ongewild een situatie ontstaan als waar de ACVZ op doelt.

In de bijzondere procedures voor Dublinclaimanten en voor asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst (Spoor 1, respectievelijk 2 in het sporenbeleid) doet deze doublure zich niet voor, doordat alleen gebruik wordt gemaakt van een aanmeldformulier en één gehoor. Tijdens dit gehoor worden de aanmeldgegevens gecontroleerd en kan de aanvrager zijn bezwaren (Spoor 1) of motieven (Spoor 2) uiteenzetten. Op deze wijze wordt efficiencywinst behaald, doordat minder beroep hoeft te worden gedaan op de beschikbare ruimtes, medewerkers en tolken.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2187.

Ad b)

VluchtelingenWerk Nederland geeft aan het begin van de procedure waar mogelijk één-op-één voorlichting over de asielprocedure. Waar dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld door een groot aantal aanvragen, wordt groepsvoorlichting gegeven. Daarbij wordt altijd benadrukt dat er de mogelijkheid is een vervolgspraak te maken.

Sinds 2010 is er een voorlichtingsfilm over de asielprocedure beschikbaar die VluchtelingenWerk in samenwerking met IND, COA en de Raad voor Rechtsbijstand heeft gemaakt. Deze film is beschikbaar in het Arabisch, Armeens, Dari, Engels, Farsi, Frans, Russisch, Somalisch, Tigrinya en het Nederlands en wordt aan alle asielzoekers getoond tijdens de voorlichting. Deze film is wegens privacyredenen helaas niet online beschikbaar. Op dit moment wordt door VluchtelingenWerk gewerkt aan een nieuwe voorlichtingsfilm, die begin 2017 beschikbaar zal zijn in bovengenoemde talen. Er is voor gekozen om een animatiefilm te maken, zodat deze wel op internet kan worden geplaatst. Alle ontwikkelingen in de asielprocedure van de afgelopen jaren zijn in de film verwerkt.

De ACVZ refereert in het advies aan de inzet van sociale media om de voorlichting aan asielzoekers te verbeteren. Inmiddels werken het COA, de DT&V en de IND intensief samen met VWN en het Nederlandse Rode Kruis (NRK) om de informatievoorziening aan asielzoekers te optimaliseren. Hierin wordt de inzet van sociale media (bijvoorbeeld apps) meegenomen.

- 2) *Verbeter de informatie die wordt verzameld om de asielmotieven van de asielzoeker vast te stellen.*
 - a) *Confronteer de asielzoeker al tijdens het nader of aanvullend gehoor met mogelijke lacunes, tegenstrijdigheden en doe dit niet pas in het voornemen. Wijs de asielzoeker er zo vroeg mogelijk in de procedure (bij voorkeur in de gehoren) op wat voor soort documenten of bewijsmateriaal van belang zijn voor het onderbouwen van de asielaanvraag. Vraag de asielzoeker of hij toegang heeft tot die informatie. De asielzoeker moet vervolgens de ruimte en tijd krijgen om die documenten en ander bewijsmateriaal alsnog over te leggen of te verantwoorden waarom dat niet mogelijk is.*
 - b) *Breng een strikte scheiding aan tussen de medewerker die het gehoor afneemt en de medewerker die de beoordeling verricht en het besluit motiveert. Dit dienen (minimaal) twee onafhankelijk van elkaar opererende medewerkers te zijn.*
 - c) *Voorkom inzet van onvoldoende voorbereide uitzendkrachten bij het afnemen van het gehoor. Dit staat op gespannen voet met de verplichtingen die uit artikel 4 van de Procedurerichtlijn en Verordening (EU) nr. 439/2010 voortvloeien.*

Ad a)

Ik onderschrijf het belang van hetgeen wordt aanbevolen. Dit wordt ook al zoveel mogelijk in de praktijk gebracht. Hoorambtenaren stellen eventuele lacunes en tegenstrijdigheden zoveel mogelijk al tijdens het gehoor aan de orde. Ik teken hierbij aan dat wel de nodige voorzichtigheid wordt betracht, omdat het niet de bedoeling is dat het gehoor een verkapt voornemen tot afwijzing wordt. Van belang is dat de hoorambtenaar een onbevooroordeelde houding heeft, die de aanvrager uitnodigt tot vrijuit spreken.

Mijns inziens moet de voorlichting aan de asielzoeker over het staven van zijn aanvraag met documenten zo vroeg mogelijk plaatsvinden, namelijk nog voor het gehoor. VluchtelingenWerk Nederland geeft hierover al aan het begin van de procedure voorlichting en vraagt welke documenten de asielzoeker heeft, of er in het land van herkomst nog documenten zijn en of betrokkene hieraan kan komen. Ook de brochure die aan het begin van de Algemene Asielprocedure wordt uitgereikt wijst op het belang van documenten. Aan het begin van zowel het aanmeldgehoor als het eerste gehoor wordt de vreemdeling gewezen op het belang van het overleggen van documenten die de vaststelling van identiteit en nationaliteit kunnen ondersteunen.

De ACVZ beveelt voorts aan om de aanvrager steeds tijd en ruimte te geven om documenten en ander bewijsmateriaal te overleggen. Naar mijn mening zou, indien deze aanbeveling onverkort zou worden overgenomen, de voortgang van de procedure te zeer in het geding kunnen komen. Indien een vreemdeling aangeeft dat hij nog documenten kan overleggen, is het aan de IND om van geval tot geval te bepalen of het wenselijk of noodzakelijk is de besluitvorming aan te houden. Verder kunnen in de beroepsfase steeds nog feiten en omstandigheden worden meegenomen die na het bestreden besluit zijn aangevoerd. Deze werkwijze voldoet naar mijn mening aan de Europese regels hieromtrent, zoals de samenwerkingsverplichting in artikel 4, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn.

Ad b)

Deze aanbeveling neem ik niet over. De IND is een professionele organisatie: van medewerkers wordt verwacht dat zij een open houding hebben en objectief zijn. Het ligt daarom niet in de rede om een strikte scheiding aan te brengen tussen de medewerker die het gehoor afneemt en de medewerker die beslist in de zaak. De IND maakt wel gebruik van middelen als de «collegiale toets» en zaakverantwoordelijkheid om de kwaliteit te borgen. Ook vinden er kwaliteitsmetingen plaats.

Daarnaast ben ik van oordeel dat er ook voordelen verbonden zijn aan de combinatie horen en beslissen. Een rapport van gehoor is een schriftelijke weerslag van een gesprek met de asielzoeker. De ambtenaar die de asielzoeker in persoon heeft gezien en gesproken, heeft een completer beeld van de asielzoeker dan degene die op basis van een rapport moet oordelen. De combinatie horen en beslissen kan daarmee meerwaarde hebben.

Ad c)

Deze aanbeveling onderschrijf ik, omdat dit ook de huidige praktijk is bij de IND. De IND werkt zoveel mogelijk met zijn vaste medewerkers, maar soms is het, gezien de hoge instroom, niet te voorkomen dat extra personeel wordt ingezet. Het betreft dan hoogopgeleid personeel dat op tijdelijke basis wordt geworven. Externen krijgen een interne opleiding en werken zolang als nodig onder begeleiding en onder verantwoordelijkheid van een ervaren IND-medewerker. Tijdens het horen worden zij in eerste instantie begeleid door een ervaren medewerker. Zelfstandig horen komt pas aan de orde als de medewerker heeft laten zien het te kunnen. Het volgen van EASO-trainingmodules is een vast onderdeel van het opleidingsprogramma van de IND, zie ook hieronder bij aanbeveling 4.

- 3) *Verbeter de beoordeling van de geloofwaardigheid van de elementen van het asielrelaas en de besluitvorming.*
- a) *Motiveer zowel in het voornemen als in het besluit hoe de relevante elementen in de geloofwaardigheidsbeoordeling zijn betrokken en welk gewicht daaraan is toegekend. Betrek in de beoordeling naast negatieve elementen ook kenbaar de positieve elementen in het relaas.*
 - b) *Maak meer conform rechtspraak van het EHRM onderscheid tussen de kern van het relaas en de perifere aspecten. Dit dient ook transparant te blijken uit de motivering van het voornemen en besluit.*
 - c) *Leg conform rechtspraak van het EHRM de lat voor de bewijslast bij de asielzoeker lager, indien zijn identiteit vast staat en de gevolgen voor de asielzoeker bij terugkeer groot zijn, bijvoorbeeld als de situatie in het land van herkomst vrij ernstig is of het profiel van de asielzoeker daartoe aanleiding geeft.*
 - d) *Vermijd vage termen als «ongerijmd», «vaag» en «bevreemding-wekkend». Indien deze termen wel gebruikt worden, motiveer dan om welke reden een verklaring deze kwalificatie krijgt.*
 - e) *Het bewaken van een open houding ten opzichte van het asielrelaas verdient volgens de ACVZ continu de aandacht. Bij een open houding hoort dat serieus en op inzichtelijke wijze wordt ingegaan op correcties en aanvullingen op de gehoren en de zienswijze van de rechtshulp op het voornemen.*
 - f) *De IND moet in het algemeen het vier-ogen-principe hanteren. Hieraan kan op verschillende wijze invulling worden gegeven. Bijvoorbeeld door, zoals op AC Schiphol, in het algemeen een collegiale toets te hanteren om de correcties en aanvullingen te verwerken in het voornemen. Hetzelfde moet gelden voor de zienswijze.*

Ad a) en b)

Deze aanbevelingen komen overeen met de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling die de IND hanteert en die inmiddels ook bestendige (Afdelings-)jurisprudentie is.⁴ De ACVZ geeft aan dat deze beoordeling in de praktijk veelal goed verloopt, maar dat verbetering mogelijk is. Ook ik ben van mening dat er nog ruimte is voor verdere verbetering, met name waar het gaat om het benoemen van positieve elementen en de weging van alle elementen in onderlinge samenhang. Dit kan nog meer in balans worden gebracht. Dit zal worden meegenomen in de opleidingen binnen de IND. Waar nodig zal ook de werkinstructie worden aangepast.

Ad c)

Ik kan me vinden in deze aanbevelingen. Ik heb echter de indruk dat hier wordt verwezen naar een beoordeling die eerder ziet op de zwaarwegendheid van het relaas dan op de geloofwaardigheid ervan. Genoemde factoren kunnen mijns inziens niet in positieve zin de geloofwaardigheidsbeoordeling beïnvloeden. Wel kan, bij een geloofwaardig relaas, op grond van deze factoren wellicht eerder worden geoordeeld dat het relaas zwaarwegend genoeg is om internationale bescherming te verlenen.

⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 juni 2016, nr. 201509454/1 (www.raadvanstate.nl).

Ad d)

Deze termen worden vaak gebruikt als het gaat om de interne consistentie van het relaas. Op zichzelf zie ik hier geen bezwaar in, maar ik onderschrijf dat dit voldoende toelicht dient te worden in het voornemen en het besluit.

Ad e)

Deze aanbeveling onderschrijf ik. In de praktijk gebeurt dit al en hierbij wordt ook tijdens cursussen stilgestaan. Vanzelfsprekend is het niet uit te sluiten dat in individuele gevallen verbetering mogelijk is.

Ad f)

De ACZV noemt het vier-ogen-principe ook in aanbeveling 2b. Als ik het goed zie, wordt hier echter een andere invulling van het vier-ogen-principe beoogd dan in die aanbeveling. In aanbeveling 2b gaat het om het horen van de vreemdelingen en om het opstellen van een beschikking, terwijl het hier de combinatie van het schrijven van het voornemen en het verwerken van de correcties en de zienswijze betreft.

Zoals aangegeven in de reactie op aanbeveling 2b, maakt de IND, om de kwaliteit te waarborgen, gebruik van middelen als «collegiale toets» en zaakverantwoordelijkheid. Ook vinden er kwaliteitsmetingen plaats. Voorts merk ik op dat toepassing van het vier-ogen-principe op de verschillende wijzen zoals aanbevolen door de ACZV een aanzienlijk beslag zou leggen op de capaciteit van de IND. In dit licht en met het oog op de kwaliteitswaarborgen die reeds worden toegepast, verwacht ik dat de meerwaarde beperkt zal zijn en niet opweegt tegen de toenemende capaciteitslasten.

Ten overvloede merk ik nog op dat de vreemdeling uiteraard de mogelijkheid heeft om tegen de beslissing in beroep te gaan bij de rechtbank. In die gevallen is het goed gebruik dat de procesvertegenwoordiger van de IND de houdbaarheid van de beschikking beoordeelt en, indien nodig, adviseert eventuele gebreken middels een aanvullend besluit te repareren, dan wel, indien dit niet mogelijk is, besluit de zaak niet door te zetten.

4) *Opleiding: Training vooraf is belangrijk, maar niet voldoende. Investeer in permanente(bij)scholing en professionalisering van het personeel van de IND, ook van het tijdelijke personeel. Besteed extra aandacht aan het horen van kwetsbare asielzoekers en het beoordelen van hun asielrelaas, met name wanneer het gaat om kinderen en getraumatiseerde asielzoekers met fysieke en/of psychische sporen van marteling. De noodzaak van bijzondere procedurele waarborgen voor deze groepen is in de Procedurerichtlijn neergelegd. Vooral kwetsbare asielzoekers moeten voldoende tijd krijgen om de elementen ter onderbouwing van hun asielrelaas naar voren te brengen.*

Aan deze aanbeveling wordt naar mijn oordeel in de praktijk al invulling gegeven. Het volgen van EASO-trainingsmodules is een vast onderdeel van het opleidingsprogramma van de IND. De modules *Interview Techniques, Inclusion, Evidence Assessment* en *Interviewing Vulnerable People* zijn verplicht voor alle medewerkers. Wanneer een medewerker begint met horen wordt gestart met *Interviewing Techniques*; wanneer deze begint met beslissen wordt gestart met *Inclusion*. Na verloop van tijd volgen de medewerkers ook de andere modules. De module *Interviewing Children* is verplicht voor medewerkers die tevens minderjarigen horen. Alle hoor-en-beslismedewerkers worden regelmatig bijgeschoold. Ter

verdere verdieping worden ook modules aangeboden zoals *Gender, Gender Identity and Sexual Orientation*. In de tijd dat veel nieuw personeel moest worden geworven, duurde het soms langer voordat de trainingen konden worden gevolgd, maar hierin is inmiddels veel verbeterd.

5) *Monitoring: Bij een professioneel beoordelingsproces hoort ook intercollegiale toetsing en monitoring door leidinggevenden. Investeer in intervisie om door middel van bewustwording het risico op een onbewuste subjectieve geloofwaardigheidsbeoordeling tegen te gaan. Gelet op het vier-ogen-principe adviseert de ACVZ het beslisproces zo in te richten dat een andere beslismedewerker de correcties en aanvullingen en de zienswijze beoordeelt.*

Het eerste punt, ten aanzien van intercollegiale toetsing en monitoring, onderschrijf ik, omdat dit in de praktijk al wordt toegepast. Voor wat betreft het vier-ogen-principe verwijs ik naar mijn reactie onder punt 2b en 3f.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff