



Bureau
Boekhoorn
Sociaal-wetenschappelijk
Onderzoek

Geloof en liefde onder het vergrootglas van de IND

*Evaluatie van de
wijzigingen in de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen
met een bekerings- of lhbt-motief*

Paul Boekhoorn
Ralph Severijns

augustus 2021

Voorwoord

Om voor internationale bescherming in Nederland in aanmerking te komen, moeten asielzoekers aannemelijk maken dat zij een gegronde vrees voor vervolging hebben, of dat zij een reëel risico op ernstige schade lopen. De bewijslast voor deze claim ligt voornamelijk bij de asielzoeker zelf. De overheid moet wel samenwerken met de asielzoeker, door hem voor te lichten hoe aan de bewijslast kan worden voldaan en hem daartoe in de gelegenheid stellen. Omdat asielzoekers hun beschermingsbehoefte meestal niet met bewijsmateriaal kunnen onderbouwen, wordt hun verzoek om bescherming vaak grotendeels beoordeeld aan de hand van de geloofwaardigheid van hun mondelinge verklaringen.

Het beoordelen van de geloofwaardigheid van een asielrelaas waarin de seksuele gerichtheid, of de geloofsovertuiging van de persoon als motief voor de aanvraag wordt aangedragen, is complex aangezien dit motief veelal niet met objectief bewijsmateriaal is te staven. Het is zelfs de vraag of er methoden zijn, op basis waarvan iemands seksuele gerichtheid of religieuze identiteit met een hoge mate van zekerheid vastgesteld kan worden. Toch moeten ambtenaren van de IND ook beslissingen nemen op asielverzoeken waaraan een dergelijk motief ten grondslag ligt. Dit doen zij door de geloofwaardigheid van de verklaringen van de asielzoeker te onderzoeken op basis van specifieke richtlijnen.

In deze richtlijnen is in juli 2018 door de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aantal aanpassingen doorgevoerd. Het voorliggend rapport betreft een evaluatie van de wijzigingen in de geloofwaardigheidsbeoordeling van dergelijke asielaanvragen. Zoals in de richtlijnen wordt benadrukt, is het doel van die wijzigingen dat het persoonlijke verhaal van de asielzoeker nog meer dan voorheen centraal komt te staan in de beoordeling. Stereotype opvattingen en ongefundeerde verwachtingen hebben daarin geen plek. Op papier sluiten deze uitgangspunten goed aan op de uitdaging waar veel uitvoeringsorganisaties voor staan, namelijk het terugbrengen van de menselijk maat.

Een woord van dank is op zijn plaats voor de bijdrage van de leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek: mr. dr. Lieneke Slingenberg (VU, voorzitter), dr. Tanja van Veldhuizen (VU), dr. Djamila Schans (WODC), dr. Tycho Walaardt Sacré van Lummel (IND) en drs. Casper van Nassau (WODC). Bovendien willen we prof. dr. Marcel Lubbers danken voor zijn adviezen tijdens de startfase van het onderzoek.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben we met vele medewerkers van de IND en verschillende externe organisaties uitgebreide interviews afgenomen. Wij willen hen in het bijzonder bedanken voor hun bereidwillige medewerking en informatie.

BBSO

drs. Paul Boekhoorn

mr. dr. Ralph Severijns

Nijmegen, augustus 2021

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Inventarisatie beoordelingen van geloofwaardigheid	12
1.3 Voornemen evaluatie wijzigingen geloofwaardigheidsbeoordeling	14
2. Doel en aanpak van de evaluatie	16
2.1 Doel en vraagstelling van de evaluatie	16
2.2 Uitvoering van de evaluatie	18
3. Beoordeling geloofwaardigheid asielaanvragen met lhbti- of bekeringsmotief; de beleidscontext	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Algemene richtlijn beoordeling geloofwaardigheid van asielrelaas	24
3.3 Aanpassing werkinstructies geloofwaardigheidsbeoordelingen lhbti en bekeerlingen	25
3.4 Voorgaande werkinstructie geloofwaardigheid asielaanvraag met lhbt-motief	26
3.5 Aangepaste werkinstructie IND lhbt-motief	29
3.6 Voorgaande richtlijn geloofwaardigheid asielaanvraag met bekeringsmotief	34
3.7 Nieuwe werkinstructie IND bekeringsmotief	35
3.8 Aanvullende maatregelen ter bevordering van de deskundigheid IND	38
3.9 Samenvatting	40
4. Planevaluatie van werkinstructies beoordeling geloofwaardigheid lhbti- en bekeringsaanvragen	42
4.1 Achtergrond aanpassing werkinstructies	42
4.2 Theoretische assumpties in aanpassingen werkinstructies	43
4.3 Conclusies	49
5. Procesevaluatie van opzet en uitvoering werkinstructies en trainingen	51
5.1 Inleiding	51
5.2 Implementatie nieuwe werkinstructies bij IND	51
5.3 Ervaringen met toepassing werkinstructies in het gehoor	52
5.4 Verklaringen van derden	60
5.5 Rol van lhbti- en bekeringscoördinatoren en raadpleging	62
5.6 Deskundigheidsbevordering geloofwaardigheidsbeoordelingen	66
5.7 Conclusies	70
6. Conclusies	74

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Bijlage 2 Topiclijst interviews IND

Summary

Literatuur

Samenvatting

Beoordeling geloofwaardigheid asielaanvragen lhbti en bekeringen als vraagstuk

De wijze waarop door de IND wordt beslist over asielaanvragen van asielzoekers die een bekering of lhbti-zijn als motief aandragen, is al langere tijd onderwerp van discussie tussen overheid, maatschappelijke organisaties en wetenschappers. De aandacht richt zich vooral op de manier waarop de IND de geloofwaardigheid van verklaringen over deze motieven beoordeelt. Daarbij zou te veel worden uitgegaan van stereotype gedachten over hoe een bekering verloopt en hoe mensen zich bewust raken van hun seksuele gerichtheid.

Voor zover bekend bestaan er geen objectieve onderzoeksmethoden om met zekerheid vast te stellen wat iemands seksuele gerichtheid is en of iemand daadwerkelijk is bekeerd. Dit blijkt ook uit veelzeggende titels als 'Herken de homo' (Jansen, 2013) en 'Herken de christen' (van Veldhuizen, 2020). Ook komt uit eerder onderzoek naar voren dat IND-medewerkers asielaanvragen waarin een dergelijk motief centraal staat, relatief vaak 'lastig' vinden (Severijns, 2019).

Om aan de externe kritiek tegemoet te komen en IND-medewerkers beter te equiperen om de geloofwaardigheid van lhbti- en bekeringsmotieven te onderzoeken en beoordelen, hanteert de IND sinds juli 2018 twee (aangepaste) werkinstructies. De aanpassingen moeten het voor de buitenwereld inzichtelijk maken hoe de IND deze asielaanvragen beoordeelt en de IND-medewerkers in staat stellen om op zoek te gaan naar het 'authentieke verhaal' van de asielzoeker. Dit houdt in dat zij de persoonlijke ervaringen van de asielzoeker centraal stellen, in plaats van standaard - stereotype - verwachtingen te hanteren over processen van bekering of acceptatie van de eigen seksuele gerichtheid.

Naast de aanpassing van de werkinstructies, heeft de staatssecretaris van J&V flankerende maatregelen voorgesteld om de deskundigheid van IND-medewerkers op deze terreinen te vergroten. Het gaat hierbij om het geven van workshops over de beide thema's, het aanstellen van bekerings- en lhbti-coördinatoren op alle locaties en aandacht voor intervisie. Hiermee krijgen zij in principe meer handvatten om hun professionele beslisruimte bij de beoordeling van dergelijke aanvragen op een verantwoorde wijze in te vullen. Dit alles zou eraan moeten bijdragen dat de kwaliteit van besluitvorming wordt verhoogd.

Doel, vraagstelling en methode evaluatie

In deze evaluatie is onderzocht hoe de aanpassingen van de werkinstructies en de deskundigheidsbevorderende maatregelen zijn opgezet (planevaluatie) en uitgevoerd (procesevaluatie). Voor de planevaluatie zijn gesprekken gevoerd met beleidsambtenaren, wetenschappers en deskundigen van externe organisaties. In de procesevaluatie staan de ervaringen van uitvoerende ambtenaren van de IND centraal. Daarnaast zijn interviews afgenomen met advocaten

en maatschappelijke organisaties en is een analyse van dossiers uitgevoerd, om zo door middel van triangulatie de ervaringen van IND-medewerkers in perspectief te plaatsen.

Het evaluatieonderzoek geeft antwoord op de volgende vragen:

1. Welke inhoudelijke en organisatorische wijzigingen zijn ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een bekerings- en/of lhbti-motief in juli 2018 door de staatssecretaris aangekondigd? Zijn hier in een later stadium nog aanvullingen op gekomen?
2. Op welke wijze wordt verondersteld dat deze wijzigingen bijdragen aan de kwaliteit (i.c. evenwichtige onderbouwing) van de beoordeling van asielaanvragen met een bekerings- en/of lhbti-motief? Worden deze assumpties ondersteund door bestaande kennis en inzichten?
3. Op welke wijze zijn de aangekondigde wijzigingen in de geloofwaardigheidsbeoordeling van deze asielaanvragen in de praktijk uitgevoerd?
4. Wat zijn de ervaringen van betrokkenen met de doorgevoerde wijzigingen? Zijn er aanwijzingen dat de doorgevoerde wijzigingen de gepercipieerde kwaliteit van de beoordelingen bevorderen (of juist niet)?
5. Zijn er knelpunten in relatie tot de opzet en/of uitvoering van de wijzigingen in de werkinstructies en de betreffende deskundigheidsbevordering voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielaanvragen met een bekerings- en/of lhbti-motief?

Wijzigingen in de IND-werkinstructies lhbti en bekeringen

Werkinstructie lhbti

In de aangepaste werkinstructie van de IND bij lhbti-aanvragen (WI 2018/9) is een drietal wijzigingen opgenomen:

- a. er worden geen vragen meer gesteld die specifiek verwijzen naar 'bewustwordingsproces' en 'zelfacceptatie' en ook wordt niet verondersteld dat iedere lhbti'er een innerlijke worsteling heeft doorgemaakt;
- b. in het gehoor van de asielzoeker richt de aandacht zich op persoonlijke ervaringen en betekenisgeving door een open benadering en het stellen van open vragen;
- c. er wordt een motivering gegeven door de IND-medewerker hoe rekening is gehouden met verklaringen van derden.

Een laatste aanpassing van de werkinstructie heeft in december 2019 plaatsgevonden (WI 2019/17). Daarin wordt raadpleging door de beslismedewerker van een lhbti-coördinator verplicht gesteld voorafgaand aan besluitvorming door de IND.

Werkinstructie bekeerlingen

De wijziging van de werkinstructie voor bekeerlingen in juli 2018 betrof feitelijk een omzetting van een intern informatiebericht naar een openbare werkinstructie (WI 2018/10). In de werkinstructie van de IND voor bekeerlingen van juli 2018 zijn de belangrijkste kenmerken:

- a. er wordt geen standaardvragenlijst gebruikt en er worden open vragen over persoonlijke ervaringen en betekenisgeving gesteld. Aandacht gaat met name uit naar de motieven voor en het proces van bekering;
- b. in het besluit moet worden gemotiveerd hoe rekening is gehouden met feitelijke informatie en ingebrachte verklaringen van derden.

Ook na aanpassing van deze werkinstructie in december 2019, is raadpleging door de beslismedewerker van een bekeringscoördinator verplicht gesteld voorafgaand aan besluitvorming door de IND (WI 2019/18).

Beleidslogica in aangepaste werkinstructies

De planevaluatie wijst uit dat de inhoudelijke aanpassingen in de werkinstructies aansluiten op beschikbare theoretische inzichten. De nadruk op de open benadering en het stellen van open vragen tijdens het gehoor biedt (meer) ruimte om te toetsen aan het ‘authentieke’ verhaal van de asielzoeker. Stereotype beelden over processen die een bekeerling of lhbtqi-persoon zou doormaken, zijn uit de tekst van de werkinstructie gehaald, waarmee uitdrukking is gegeven aan de realiteit dat de wijze waarop iemand zijn eigen religieuze of seksuele identiteit ervaart per persoon verschilt. In de formulering van de werkinstructies wordt minder nadruk gelegd op (standaard)ideeën over hoe een bekering verloopt of hoe seksuele identiteit zich ontwikkelt.

Door in de werkinstructies op te nemen hoe met verklaringen van derden wordt omgegaan en dat dit kenbaar in de motivering moet worden betrokken, is beoogd externe partijen meer inzicht te geven in de wijze waarop de IND met dergelijke verklaringen omgaat. Het structureel betrekken van derdenverklaringen kan een bijdrage leveren aan een minder subjectieve en meer evenwichtige onderbouwing van de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

De verplichte standaardraadpleging van coördinatoren kan een bijdrage leveren aan het voorkomen dan wel verminderen van ‘tunnelvisie’ en ‘confirmation bias’. Of dat in de praktijk gebeurt, hangt echter af van de invulling die hieraan door de beslismedewerker en coördinator wordt gegeven.

Uitvoering van en ervaringen met de aangepaste werkinstructies

Open benadering en vermijden stereotype aannames

De aanpassing van de twee werkinstructies wordt door geïnterviewde IND-medewerkers overwegend positief beoordeeld. De meeste van hen zeggen hierdoor een meer open gesprek te kunnen voeren, waarin de persoonlijke ervaringen van asielzoekers beter aan bod komen. Men stelt zich bovendien meer bewust te zijn van de noodzaak om niet meer van bepaalde verwachtingen uit te gaan, die gebaseerd kunnen zijn op stereotype beelden.

Dit betekent volgens hen niet dat het gebruik hiervan niet meer kan voorkomen. Ook advocaten en maatschappelijke organisaties zeggen hier nog steeds voorbeelden van te zien. Daarnaast missen advocaten en maatschappelijke organisaties inzicht in het gewicht dat aan de

verschillende elementen in de werkinstructies wordt toegekend en hoe die elementen onderling worden gewogen.

Door de open benadering en het niet hanteren van standaard vragenlijsten is er meer ruimte voor IND-medewerkers om zelf te bepalen wat zij relevante vragen vinden en maatwerk te bieden. De keerzijde hiervan is dat het risico wordt vergroot dat vergelijkbare asielaanvragen niet op een vergelijkbare wijze worden behandeld. Hoe groot dit risico is, hangt af van de vraag hoe IND-medewerkers de ruimte die zij ervaren in de praktijk invullen en hoe aan hen wordt geleerd om met die ruimte om te gaan. Daarnaast kan het leiden tot lange gehoren, vooral bij onervaren IND-medewerkers die gebrek aan houvast missen over welke vragen relevante informatie opleveren en welke niet.

De herziening van de werkinstructies wordt door advocaten en door maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties op papier als een verbetering beschouwd, vanwege de grotere nadruk op het 'authentiek verhaal' van de asielzoeker. Het is echter voor hen niet heel duidelijk wat daarmee wordt bedoeld. Kerkelijke organisaties zijn gematigd positief over de inhoudelijke wijziging voor het horen van gestelde bekeerlingen aangezien in de werkinstructie wordt erkend dat een bekering op meerdere wijzen kan plaatsvinden. Tegelijkertijd merken ze op dat de deskundigheid om deze beoordeling te maken volgens hun niet in iedere zaak uit de motivering blijkt. Fundamentele kritiek van lhbti-organisaties is door de nieuwe werkinstructie niet weggenomen, zij betogen dat seksuele gerichtheid uitsluitend op basis van zelfidentificatie kan worden vastgesteld.

Verklaringen van derden

IND-medewerkers zijn positief over de duidelijkheid die de werkinstructie geeft over de wijze waarop zij informatie van derden moeten betrekken, vooral dat daarin wordt benadrukt dat het oordeel over de geloofwaardigheid aan hen is en niet aan derden. Externe organisaties zijn minder positief over de toepassing van de verklaring van derden. Door de vaak in algemene termen geformuleerde motivering blijft het volgens advocaten en maatschappelijke organisaties vaak onduidelijk waarom wel of geen gewicht wordt toegekend aan een verklaring van derden.

Raadpleging coördinator voorafgaand aan besluitvorming

De verplichte raadpleging van bekerings- en lhbti-coördinatoren wordt door geïnterviewde IND-medewerkers in het algemeen als positief ervaren. In theorie dwingt de raadpleging de beslismedewerker de voorliggende informatie expliciet(er) te bekijken en mogelijk andere perspectieven mee te nemen. De mate waarin dit in de praktijk het geval is, is afhankelijk van de wijze waarop de raadpleging wordt ingevuld, hetgeen per medewerker uiteenloopt. Sommige hoor- en beslismedewerkers zeggen bewust de tegenspraak van coördinatoren op te zoeken, anderen zien de raadpleging als een noodzakelijk kwaad.

Het kan niet worden vastgesteld of coördinatoren in alle gevallen worden geraadpleegd. De IND registreert immers niet op asielmotief, waardoor deze informatie niet gestructureerd aan-

wezig is. Ten slotte is niet bekend of en in hoeverre het advies van de coördinator tot een aanpassing van het voorgenomen besluit leidt. De beslismedewerker bij de IND heeft de eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming en kan daar naar persoonlijk inzicht van afwijken. Hij dient dit wel te motiveren in de niet-openbare minuut.

Deskundigheidsbevordering

De aangekondigde workshops zijn eenmalig in alle aanmeldcentra gegeven. De workshops hebben niet onmiddellijk na de introductie van de werkinstructies plaatsgevonden, waardoor medewerkers een periode met de nieuwe richtlijnen hebben gewerkt zonder specifieke training. Het is aan de afzonderlijke IND-units zelf om te besluiten of zij nieuwe workshops willen organiseren.

De workshops worden door hoor- en beslismedewerkers gewaardeerd. IND-medewerkers stellen zich bewuster te zijn van de wijze waarop zij hun taak uitvoeren en van de noodzaak om vanuit het referentiekader van de asielzoeker te werken. Ook de raadpleging van de lhbti- en bekeringscoördinatoren door hoor- en beslismedewerkers draagt in indirecte vorm bij aan de bevordering van hun deskundigheid.

In de interviewmethoden die IND-medewerkers tijdens reguliere interviewtrainingen krijgen aangereikt, wordt geen specifieke aandacht besteed aan het interviewen van asielzoekers met een lhbti- of bekeringsmotief. De SOGI¹-cursusmodule van EASO, die beschikbaar is voor met name het interviewen van lhbti-vluchtelingen, is door weinig van de geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers gevolgd en maakt geen onderdeel uit van de deskundigheidsbevordering die door de IND in het kader van deze werkinstructies is aangeboden.

Intervisie, als een structureel toegepast instrument om het risico op een onbewuste subjectieve geloofwaardigheidsbeoordeling tegen te gaan, vindt in het geval van lhbti- en bekeringsaanvragen weinig plaats. Een van de aangedragen argumenten hiervoor is het ontbreken van tijd die IND-medewerkers hiervoor kunnen vrijmaken, ook gelet op de achterstanden bij de IND. Tevens speelt hier mee dat binnen de IND grote waarde wordt toegekend aan de bevoegdheid van beslismedewerkers om zelfstandig een besluit over een asielaanvraag te nemen.

Conclusies

De beantwoording van de hoofdvragen leidt tot de volgende conclusies:

- De IND-werkinstructies lhbti en bekeringen zijn door de IND aangepast in lijn met de door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen.
- De aangekondigde workshops als een van de flankerende maatregelen voor de verbetering van de geloofwaardigheidsbeoordeling bij lhbti- en bekeringsaanvragen zijn eenmalig uitgevoerd.
- Er is bij het opstellen van de wijzigingen van de werkinstructies geen expliciete beleidslogica geformuleerd. Wel kan worden geconcludeerd dat de wijzigingen aansluiten op theoretische inzichten en op papier als een verbetering kunnen worden beschouwd.

¹ Seksuele Oriëntatie en Gender Identiteit.

- De tekst van de werkinstructies geeft IND-medewerkers handvatten voor het vermijden van stereotypering en het hanteren van een open benadering, maar in de praktijk komen volgens zowel IND-medewerkers als respondenten buiten de IND stereotypering en een gesloten benadering nog steeds voor.
- Het wegvallen van een standaard vragenlijst wordt door IND-medewerkers positief gewaardeerd aangezien het meer ruimte geeft om op zoek te gaan naar het authentieke verhaal. De keerzijde is dat het minder houvast geeft aan IND-medewerkers met weinig ervaring.
- Het is op papier duidelijk hoe de IND verklaringen van derden meeweegt, maar in de praktijk blijft het voor organisaties buiten de IND onduidelijk welk gewicht aan een verklaring wordt toegekend en waarom.
- Coördinatoren zijn op alle locaties beschikbaar. De wijze waarop raadpleging wordt vormgegeven kan sterk uiteenlopen.
- Er is weinig aandacht voor structurele deskundigheidsbevordering van hoor- en beslismedewerkers op het gebied van lhbt'i's en bekeringen binnen de IND.
- Op papier zien externe organisaties verbeteringen, maar zij betwijfelen of objectieve beoordeling van de geloofwaardigheid van de asielaanvragen mogelijk is.

De vraag of de kwaliteit van besluitvorming door de wijzigingen is verhoogd, kan niet objectief worden beantwoord. Het is in de context van deze asielaanvragen niet mogelijk vast te stellen of de verklaringen van de asielzoeker overeenkomen met de werkelijkheid. Om deze redenen is het begrip kwaliteit in dit onderzoek ingevuld aan de hand van subjectieve percepties en persoonlijke ervaringen van een groot aantal sleutelpersonen.

We concluderen dat aanvullende condities zijn gecreëerd die een meer geobjectiveerde onderbouwing van de geloofwaardigheidsbeoordeling mogelijk maken, waarbij in principe beter aangesloten kan worden op het authentieke verhaal van de asielzoeker. Deze wijzigingen worden door zowel actoren binnen als buiten de IND positief gewaardeerd. In de uitvoering is echter verbetering mogelijk. Die verbetering zien wij vooral in het creëren van meer ruimte voor uitvoerende ambtenaren om op structurele wijze aandacht te besteden aan het bevorderen van hun deskundigheid over - in het bijzonder - lhbt'i en bekeringen. IND-medewerkers zouden hierin door de organisatie meer in kunnen worden gefaciliteerd. Om ingesleten aannames en vooroordelen zoveel mogelijk te voorkomen, zou hier ook kennis van buiten de organisatie bij betrokken kunnen worden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Een asielzoeker komt in Nederland voor een verblijfsvergunning in aanmerking als hij verdragsvluchteling is, of subsidiaire bescherming behoeft.² Een vluchteling is iemand die een gegronde reden heeft te vrezen voor vervolging in zijn of haar land van herkomst vanwege zijn ras, godsdienst, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep³. Subsidiaire bescherming wordt geboden aan iemand die bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade. In de asielprocedure ligt de bewijslast primair bij de asielzoeker; de aanvrager van een asielvergunning moet zelf aannemelijk maken dat hij in aanmerking komt voor bescherming⁴. Dit is niet anders als de asielzoeker een bekerings- of lhbti-motief aanvoert.⁵ Wel kan dit in de praktijk voor bijzondere bewijsproblemen zorgen.

Het beoordelen van de geloofwaardigheid van een asielaanvraag met een lhbti-motief is immers complex, aangezien het om zaken gaat die samenhangen met de persoonlijke identiteit en seksuele gerichtheid van een persoon. Of iemand daadwerkelijk een bepaalde seksuele gerichtheid heeft (Schans en van Lierop, 2019; Jansen & Spijkerboer, 2011), of een bepaalde religie aanhangt, is niet op objectieve wijze vast te stellen (Battjes, 2016; Saane, 2016; van Veldhuizen, 2020). Centraal in de asielverzoeken waar deze motieven een rol spelen, staat dus in de meeste gevallen de beoordeling van de geloofwaardigheid van de verklaringen van de asielzoeker zelf.

Er ontstaat regelmatig publiek debat over de wijze waarop de IND dit type asielverzoeken namens de staatssecretaris beoordeelt (Schans en van Lierop, 2019). Dit debat zien we onder meer terug in voorbeelden van asielzoekers die aanvoeren onterecht niet geloofd te zijn door de IND, omdat ze niet 'gay' of 'christelijk' genoeg zouden zijn⁶. Door de overheid wordt aangevoerd dat het voor het maatschappelijk draagvlak voor de opvang van vluchtelingen van belang is dat de IND een selectie maakt, om een oneigenlijk beroep op een bekering of LHBTI-zijn om de kans op een verblijfsvergunning te vergroten, te voorkomen (Schans en van Lierop, 2019).

² Artikel 29, eerste lid Vw 2000.

³ Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport steeds 'hij' en 'zijn' gebruikt; daar kan ook 'zij' en 'haar' gelezen worden.

⁴ Artikel 31, lid 1, Vw2000.

⁵ LhbtI staat voor lesbische vrouwen (L), homoseksuele mannen (H), biseksuelen (B), transgenders (T) en intersekse personen (I). Transgender personen zijn mensen die een verschil ervaren tussen hun beleving of expressie van gender en het geslacht dat hen bij de geboorte is toegekend. Intersekse personen zijn geboren met een lichaam dat biologisch gezien niet voldoet aan de standaard definitie van vrouw of man (Bron: College voor de Rechten van de Mens; www.mensenrechten.nl).

⁶ Zie bijvoorbeeld de petitie van LGBT Asylum Support, 'Not gay enough', september 2017.

Over de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een lhbt- of bekeringsmotief bestaat al langere tijd discussie. Mede op basis van rapporten en aanbevelingen van belangenorganisaties zijn in voorgaande jaren in Nederland ‘good practices’ doorgevoerd (FRA, 2017; ILGA Europe, 2014). In de praktijk ging het onder meer om investeringen in kennisverspreiding en training van hoor- en beslismedewerkers. Ook zijn er inhoudelijke wijzigingen geweest. Zo is de overheid onder invloed van rechterlijke uitspraken afgestapt van het idee dat van asielzoekers gevergd kon worden hun seksuele gerichtheid of geloof in het land van herkomst verborgen te houden. In bekeringszaken is kennis van de bijbel minder doorslaggevend geworden (Schans en van Lierop, 2019).

Ofschoon in voorgaande jaren verbeteringen zijn doorgevoerd, wordt met name door belangenorganisaties in het publieke debat nog kritiek geuit op de toepassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling. Zo zijn belangenorganisaties voor lhbt’s, waaronder het COC, van mening dat seksuele identificatie in het geheel niet door derden, zoals de IND, beoordeeld kan worden (Jansen, 2018). Belangenorganisaties voor bekeerlingen en kerkelijke instanties wijzen er op dat de IND bij bekeringszaken regelmatig ‘onzorgvuldig en ondeskundig’ oordeelt⁷.

In reactie op deze kritiek, die in november 2017 aanleiding gaf tot aan de Tweede Kamer tot aannemen van een motie ingediend door het Lid Groothuizen, heeft de toenmalige staatssecretaris van J&V in juli 2018 een aantal wijzigingen doorgevoerd in de richtlijnen voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van deze asielmotieven door de IND.⁸

De wijzigingen betreffen aanpassingen in de werkinstructies voor hoor- en beslismedewerkers van de IND. Zo is in de werkinstructies onder meer aangegeven dat bij de beoordeling van aanvragen van lhbt’s de nadruk niet langer zou komen te liggen op vragen naar het ‘bewustwordingsproces’ of ‘zelfacceptatie’ van de aanvrager, maar op zijn of haar persoonlijke verhaal en ervaringen (‘het authentieke verhaal’). Voor de beoordeling van de aanvragen van bekeerlingen is gewezen op de wens om meer zicht te krijgen op wat een bekering is en hoe deze tot stand kan komen via ‘actieve’ en ‘passieve’ activeringsvormen.

Naast de inhoudelijke aanpassingen van de werkinstructies, werden flankerende maatregelen aangekondigd om de deskundigheid van de IND-medewerkers met de toepassing van de werkinstructies te vergroten en waarborgen. De wijzigingen in de werkinstructies en aanvullende maatregelen komen in dit rapport bij de plan- en procesevaluatie uitgebreid aan bod.

1.2 Inventarisatie beoordelingen van geloofwaardigheid

Voorafgaand aan onderhavige studie, is in het voorjaar van 2019 door het WODC een Memorandum opgesteld waarin is ingegaan op de totstandkoming van de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielzaken met een lhbt- of bekeringsmotief en bijbehorende knelpunten (Schans

⁷ Stichting Gave, open brief aan de staatssecretaris 30 mei 2018.

⁸ Kamerstukken II vergaderjaar 2018-2019, 19 637, nr. 2414.

en van Lierop, 2019). In het Memorandum is ook gekeken naar aanknopingspunten voor verbetering van de geloofwaardigheidsbeoordeling, en voorbeelden van pilots en projecten in andere landen of domeinen.

Ofschoon in de praktijk een aantal verbeteringen is doorgevoerd, kunnen zich op verschillende momenten en situaties nog knelpunten voordoen die mede invloed uitoefenen op de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas met een lhbti- of bekeringsmotief. Het WODC-memorandum wijst onder meer op factoren die het gehoor met de asielzoeker kunnen beïnvloeden en elementen die een rol spelen in de besluitvorming over het asielverzoek door de IND-medewerker.

Zo kan de manier van vragenstellen door de hoordermedewerker invloed hebben op het verhaal dat de asielzoeker kan of wil vertellen. Het stellen van open vragen (versus gesloten vragen) geeft asielzoekers bijvoorbeeld meer gelegenheid hun verhaal te doen (Doornbos, 2016; van Veldhuizen, 2017). Ook de rol van de tolk is van belang, aangezien deze op verschillende wijzen invloed kan uitoefenen, zowel op de sfeer en het verloop van het gehoor als op de verslaglegging daarvan. Daarnaast komt naar voren dat een asielrelaas dat coherent is en met veel details wordt verteld, vaak eerder geloofwaardig wordt geacht dan een relaas met weinig details of incoherente verhalen (van Veldhuizen, 2017). Asielzoekers met posttraumatische stressstoornissen, of met een beperkte opleiding zullen hier mogelijk nog minder vaak toe in staat zijn dan andere asielzoekers. Juist bij lhbti-asielzoekers zouden vaker posttraumatische stressstoornissen voorkomen (Piwowarczyk et al., 2017). In dit Amerikaanse onderzoek naar de mentale gezondheid van lhbti-asielzoekers hadden respondenten vaak te kampen met depressie of angstgevoelens, die gerelateerd konden worden aan onder andere marteling, arrestatie door de politie of geweld door familie of omwonenden in relatie tot de seksuele identiteit.

In het asielgehoor kunnen bovendien culturele verschillen tussen de hoorder en asielzoeker een belangrijke rol spelen in hoe een persoon bij de IND-medewerker overkomt (Renkens, 2018). Tijdens het gehoor in zaken waar seksuele en religieuze identiteit aan de orde komen, kunnen (onbewuste) stereotype aannames over lhbti's of bekeerlingen een rol spelen. In onderzoek voor het COC wordt er op gewezen dat het bijvoorbeeld lijkt dat bij veel westerse asielautoriteiten de verwachting leeft dat het ontdekken van de eigen homoseksuele gerichtheid door de asielzoeker in het (vaak homofobe) land van herkomst, altijd gepaard gaat met negatieve emoties terwijl dat niet per se het geval hoeft te zijn (Jansen, 2018).

Ook in de beslisfase bij de IND kunnen elementen een rol spelen die een objectieve besluitvorming verstoren. Schans en van Lierop (2019) wijzen onder meer op de, mogelijk onjuiste, assumpties van IND-medewerkers over wat aanwijzingen voor een valse getuigenis zijn, zoals een incoherent verhaal, zich dingen niet kunnen herinneren en weinig details geven. Jansen (2018) geeft aan dat in het geval van lhbti-gerelateerde zaken, beslissingen soms gebaseerd lijken te zijn op wat de ambtenaren zich persoonlijk kunnen voorstellen, op hoe zij denken dat zij zich in een bepaalde situatie zelf zouden gedragen.

Ook de ACVZ (2016) wijst op de rol van de beslismedewerker van de IND in de geloofwaardigheidsbeoordeling. Zij wijzen er op dat het feit dat iemand een verhaal ongeloofwaardig vindt,

nog niet betekent dat het ook ongeloofwaardig is. Psychologisch onderzoek laat zien dat mensen gebeurtenissen die niet in hun eigen referentiekader passen vaak beoordelen als ongeloofwaardig. Juist bij persoonlijke factoren zoals iemands seksuele gerichtheid of religieuze openbaringen kunnen er verschillen zijn tussen de ‘open mindedness’ van verschillende hoor- en beslismedewerkers en is het niet uit te sluiten dat deze verschillen van invloed zijn op de geloofwaardigheidsbeoordeling in deze zaken (Jansen, 2018).

In het WODC-memorandum wordt geconcludeerd dat het beoordelen van de geloofwaardigheid van persoonlijke identiteiten, gebaseerd op religieuze overtuiging en seksuele gerichtheid, een complexe aangelegenheid is waarbij het vrijwel onmogelijk is om richtlijnen op te stellen waaraan getoetst zou moeten worden. Dit terwijl er juist vanuit zowel de overheid als de asielzoeker behoefte is aan dergelijke richtlijnen voor een consistente en transparante beoordeling.

1.3 Voornemen evaluatie wijzigingen geloofwaardigheidsbeoordeling

In het memorandum van het WODC wordt ervoor gepleit meer zicht te krijgen op de toepassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling en de mogelijke verbeteringen die uit de wijzigingen van deze beoordeling kunnen voortvloeien. Het WODC spreekt in dit kader van een systematisch evaluatieonderzoek naar de uitwerking van de nieuwe werkinstructies. Om een dergelijk onderzoek te kunnen uitvoeren, wijst het memorandum op een aantal bouwstenen voor de evaluatie.

Zo wordt aanbevolen meer gegevens te gaan registreren over zowel de aantallen asielverzoeken als over de motivering van de beslissing. Dit wordt niet geregistreerd door de IND. Uit dossieronderzoek komt wel naar voren dat (in de periode 1 oktober 2015 - 1 april 2016) in 63% van de onderzochte dossiers de asielaanvragen op grond van lhbt-motief werden toegewezen (Jansen, 2018).

Ook kan volgens het WODC-memorandum meer zicht worden verkregen door het systematisch bijhouden van indicatoren die leiden tot een beslissing. Bovendien wordt aanbevolen een evaluatie uit te voeren naar de trainingen van IND-medewerkers en naar de opbrengsten van pilots. Een van de aanbevelingen is onderzoek te doen naar de ervaring van hoor- en beslismedewerkers van de IND met het werken met nieuwe instructies.

In een brief aan de Tweede Kamer (6 september 2019) geeft de staatsecretaris van J&V aan in te stemmen met de aanbeveling van het WODC om een evaluatie uit te voeren⁹. Bij de aanbeveling in het WODC-memorandum om in het kader van mogelijk onderzoek ook aantallen asielaanvragen en toekenningen van vergunningen in asielzaken waarin seksuele identiteit of geloofsovertuiging een rol speelt te monitoren, geeft de staatssecretaris aan dat deze gegevens in haar visie niets zeggen over de kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordelingen. In

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 19 637, nr. 2528.

het registreren van deze gegevens ziet de staatssecretaris geen meerwaarde voor het evalueren van de nieuwe werkwijze met betrekking tot de geloofwaardigheidsbeoordeling.

Dit betekent dat niet alle door het WODC aanbevolen bouwstenen voor een systematische evaluatie voorhanden zijn. Zo zijn er geen kwantitatieve gegevens over aantallen asielaanvragen en inwilligingen dan wel afwijzingen in asielzaken waarin seksuele identiteit of geloofsovertuiging een rol speelt. De evaluatie kan in dit kader geen zicht geven op mogelijke effecten van de wijzigingen van de geloofwaardigheidsbeoordeling van het asielrelaas op het aantal inwilligingen of afwijzingen van asielaanvragen met een lhbti- of bekeringsmotief. Daarbij speelt dat ook een registratie en monitoring van gegevens op zich niet zal leiden tot een 'eenvoudige' vaststelling van de kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordelingen.

De onderhavige evaluatie is derhalve gericht op een van de kwalitatieve vraagstukken, namelijk de ervaring van hoor- en beslismedewerkers van de IND met het werken met nieuwe instructies. Om deze ervaringen in perspectief te plaatsen en ten behoeve van een breder, maatschappelijk perspectief op de aanpassingen en uitvoering daarvan, is ook aan maatschappelijke organisaties, belangengroepen en advocaten gevraagd wat hun opvattingen zijn over en ervaring met de aangepaste manier van toetsen door de IND als gevolg van de nieuwe werkinstructies. Daarnaast is een beknopte dossierstudie verricht, om een indicatie te krijgen of het beeld dat medewerkers in interviews geven, spoort met wat zij aan het papier toevertrouwen.

In het volgende hoofdstuk worden het doel en de aanpak van de evaluatie nader besproken.

2 Doel en aanpak van de evaluatie

2.1 Doel en vraagstelling van de evaluatie

Doel van de evaluatie

De evaluatie heeft tot doel inzicht te geven in de opzet, uitvoering en bijdrage van de maatregelen die door de staatssecretaris J&V juli 2018 zijn aangekondigd voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielaanvragen met een bekerings- of lhbti-motief. Het onderzoek richt zich op aanwijzingen of de doorgevoerde wijzigingen in de werkinstructies en de deskundigheidsbevordering de gepercipieerde kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordelingen hebben bevorderd.

De aankondigde maatregelen vloeiden mede voort uit de motie Groothuizen c.s. van de Tweede Kamer van november 2017. Die luidt:

“... verzoekt de regering, te onderzoeken of de beoordeling van de geloofwaardigheid van bekeerlingen en de seksuele gerichtheid van asielzoekers kan worden verbeterd en hiertoe met voorstellen te komen”.¹⁰

De Tweede Kamer heeft daarnaast in de ingediende motie aangegeven dat de “beoordeling met waarborgen omgeven moet worden”. Nadere omschrijvingen of operationalisaties van de verwachte verbetering en van de waarborgen zijn in de motie niet gegeven.

Focus en afbakening van het onderzoek

Het onderzoek omvat een plan- en procesevaluatie: welke maatregelen zijn voorgesteld, wat werd met deze maatregelen inhoudelijk beoogd, zijn de maatregelen ook uitgevoerd zoals voorgesteld en wat zijn volgens betrokken actoren de effecten.

Bij de planevaluatie staat vooral de vraag centraal welke assumpties aan de verwachte bijdrage van de wijzigingen van de werkinstructies aan de (gepercipieerde) kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordelingen ten grondslag liggen. Daartoe is eerst nagegaan welk beleid is gevoerd en welke wijzigingen zijn voorgesteld (i.c. de achtergrond en inhoud van de maatregelen). Vervolgens zijn de inhoudelijke wijzigingen in de werkinstructies, op hun merites beoordeeld aan de hand van bestaande theoretische inzichten vanuit onder meer de rechtssociologie en rechtspsychologie. Op deze wijze is nagegaan of de beleidslogica van de aanpassingen aansluit bij wetenschappelijke inzichten.

De procesevaluatie richt zich vervolgens op de uitvoering van de voorgestelde maatregelen door de IND. De centrale vraag is hoe de (aanpassing van de) werkinstructies en daarmee gepaard gaande deskundigheidsbevorderende maatregelen door verschillende actoren binnen de IND zijn ervaren en hoe zij die wijzigingen en maatregelen evalueren. De interviews die voor

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 VI, nr. 67. Motie voorgesteld 30 november 2017.

deze procesevaluatie zijn uitgevoerd, geven mede een beeld van een aantal knelpunten in de uitvoering van de wijzigingen.

Het onderzoek richt zich ook op aanwijzingen of de doorgevoerde wijzigingen de (gepercipieerde) kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordelingen bevorderen. Daarbij wordt het perspectief van betrokkenen bij de IND belicht: wat is hun ervaring en oordeel over de waarde van de aangepaste werkinstructies en aangekondigde deskundigheidsbevordering? De inhoudelijke aanpassing van de werkinstructies en de workshops hebben voornamelijk betrekking op de rol van en uitvoering van taken door hoor- en beslismedewerkers en speciale lhbti- en bekeringscoördinatoren van de IND. Daarom staat hun perspectief in deze evaluatie centraal.

De wijzigingen in de geloofwaardigheidsbeoordeling door de IND vloeien voor een belangrijk deel voort uit de behoefte om tegemoet te komen aan de geuite kritiek van maatschappelijke organisaties op de gevolgde aanpak van de IND. Mede hierom wordt tevens aandacht besteed aan de vraag hoe actoren buiten de IND de wijze waarop de IND met deze (aangepaste) geloofwaardigheidsbeoordeling omgaat, evalueren.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft tot doel antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Welke inhoudelijke en organisatorische wijzigingen zijn ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een bekerings- en/of lhbti-motief in juli 2018 door de staatssecretaris aangekondigd? Zijn hier in een later stadium nog aanvullingen op gekomen?
2. Op welke wijze wordt verondersteld dat deze wijzigingen bijdragen aan de kwaliteit (i.c. evenwichtige onderbouwing) van de beoordeling van asielaanvragen bekerings- en/of lhbti-motief? Worden deze assumpties ondersteund door bestaande kennis en inzichten?
3. Op welke wijze zijn de aangekondigde wijzigingen in de geloofwaardigheidsbeoordeling van deze asielaanvragen in de praktijk uitgevoerd?
4. Wat zijn de ervaringen van betrokkenen met de doorgevoerde wijzigingen? Zijn er aanwijzingen dat de doorgevoerde wijzigingen de gepercipieerde kwaliteit van de beoordelingen bevorderen (of juist niet)?
5. Zijn er knelpunten in relatie tot de opzet en/of uitvoering van de wijzigingen in de werkinstructies en de betreffende deskundigheidsbevordering voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielaanvragen met een bekerings- en/of lhbti-motief?

2.2 Uitvoering van de evaluatie

De plan- en procesevaluatie is uitgevoerd op basis een aantal kwalitatieve onderzoeksmethoden, bestaande uit een literatuur/documentenstudie, interviews met sleutelpersonen van de IND en externe organisaties en een beknopte dossierstudie. De resultaten van de verschillende onderzoeksmethoden zijn, waar mogelijk met elkaar in verband gebracht ter triangulatie.

Literatuur- en documentenstudie

In de eerste fase van het onderzoek zijn voor de uitvoering van de planevaluatie met name beleids- en uitvoeringsdocumenten verzameld en beoordeeld op relevantie. De bestudering van beleidsdocumenten had als doel de beleidsvoornemens en –ontwikkelingen te identificeren. Het gaat om brieven van de staatsecretarissen aan de Tweede Kamer (TK), verslagen van overleg van de TK, ingediende moties van de TK en documenten van het ministerie van J&V en van de IND. Ook zijn schriftelijke reacties van maatschappelijke organisaties op beleidsvoornemens van de staatssecretaris (bestaande uit verschillende ambtsopvolgers) en op beleidsuitvoering door de IND in de documentenstudie betrokken.

Vervolgens zijn de voorgaande en nieuwe (werk)instructies van de IND voor de geloofwaardigheidsbeoordelingen van lhbti- en bekeringsaanvragen bestudeerd en zijn de wijzigingen geïnventariseerd. In het kader van de documentenstudie is tot slot ook relevante jurisprudentie, waaronder rechtelijke uitspraken en van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State meegenomen.

Een tweede bron van informatie voor de documenten- en literatuurstudie zijn nationale en internationale onderzoekspublicaties die vanuit onder meer een juridische, rechtspsychologische, rechtssociologische en sociaal-culturele benadering van de thematiek zijn opgesteld. Deze studies geven onder andere een beeld van de theoretische inzichten over communicatieprocessen in interviews van hoornedewerkers van de IND en asielzoekers. Ook geven ze inzicht in geconstateerde verwachtingspatronen en vormen van stereotypering in gehoren ten aanzien van bepaalde situaties en van asielaanvragers. De inzichten uit deze studies gebruikt om na te gaan of de inhoudelijke aanpassingen van de werkinstructies geheel of gedeeltelijk aansluiten op de geconstateerde knelpunten in de gehoren. Het geeft daarmee zicht op de mogelijke validiteit van de beleidslogica achter de doorgevoerde wijzigingen in de werkinstructies.

Een derde schriftelijke bron voor de documentenstudie omvat de zogenaamde ‘grijze’ literatuur, waaronder rapporten, kranten- en webberichten en correspondentie van belangenorganisaties (COC, LHBT Asylum Support en stichting Gave en PKN) en van Vluchtelingenwerk Nederland en UNHCR Deze rapporten, nota's en correspondentie bevatten vooral knelpunten en bezwaren over de uitvoeringspraktijk van de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielmotief met een lhbti- of bekeringsmotief door de IND.

Interviews sleutelpersonen

De belangrijkste methode waarvoor gezien de vraagstelling in deze evaluatie is gekozen, is het houden van semigestructureerde interviews met 52 sleutelpersonen van de IND en andere organisaties. Bij de IND betreft het uitgebreide interviews met personen die bij de totstandkoming van de werkinstructies waren betrokken en met degenen die daar nu mee werken. Deze methode is het meest geschikt voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen van de plan- en procesevaluatie. De interviews zijn afgenomen in de periode april - december 2020.

Tabel 1 Interviews sleutelpersonen IND en externe organisaties

Organisaties	aantal respondenten
IND-coördinatoren lhbt en bekeringen	8
IND hoor-beslismedewerkers	16
IND-teammanagers	2
IND-beleidsmedewerkers	3
IND-interviewtrainers	3
Ministerie J&V beleidsmedewerker	1
<i>Totaal</i>	33
Asieladvocatuur	8
ACVZ	1
UNHCR	3
Vluchtelingenwerk Nederland	2
COC	2
LGBT Asylum Support	1
Stichting Gave	1
PKN/commissie Plaisier	1
<i>Totaal</i>	19

In de interviews met coördinatoren en hoor- en beslismedewerkers van de IND, werkzaam op vier aanmeldcentra, is ten behoeve van de procesevaluatie gevraagd naar hun ervaringen met de opzet, uitrol en toepassing van de wijzigingen. Hoofdvragen waren: op welke wijze zijn de wijzigingen in de geloofwaardigheidsbeoordeling van deze asielaanvragen in de praktijk uitgevoerd en wat zijn de ervaringen met deze wijzigingen? Bovendien is in de interviews gevraagd of de wijzigingen, in hun perceptie, tot een betere onderbouwing van de geloofwaardigheidsbeoordelingen leiden en welke elementen daarin mogelijk een positieve bijdrage leveren. De beoordeling daarvan heeft derhalve plaatsgevonden op basis van hun subjectieve ervaringen. De bevroegde thema's zijn ten behoeve van de interviews met IND-medewerkers in een topiclijst nader gespecificeerd (zie bijlage 2).

Bij de IND zijn in totaal 32 interviews afgenomen met beleidsmedewerkers, teammanagers, hoor- en beslismedewerkers en lhbt- en bekeringscoördinatoren. Op de afdeling Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) zijn gesprekken gevoerd met twee senior adviseurs en een voormalig beleidsmedewerker. Ook is met twee teammanagers van de aanmeldcentra in Zevenaar en

van Schiphol gesproken. Zij fungeren tevens als landelijk (plaatsvervangend) portefeuillehouder(s) Asiel bekeringen-lhbt.

Er zijn interviews afgenomen met acht lhbt- en bekeringscoördinatoren, verdeeld over de locaties Den Bosch, Zevenaar, Schiphol en Ter Apel. Van iedere locatie zijn ook vier hoor- en beslismedewerkers geïnterviewd. Om hoor- en beslismedewerkers in het onderzoek op te nemen, is een 'tweetraps' benadering gevolgd. De geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers zijn in eerste instantie op verzoek van de directie SUA/afdeling Onderzoek & Analyse door de teammanagers van de vier aanmeldcentra gevraagd of zij aan de interviews wilden meewerken. De selectie van mogelijke respondenten is aldus buiten de onderzoekers om op de IND-locaties gemaakt. Deze wijze van selecteren zou effect kunnen hebben op de resultaten, vanwege het risico op selection bias. De onderzoekers hebben tijdens het onderzoek niet de indruk gekregen dat dit risico zich heeft voorgedaan. De door de IND-geselecteerde respondenten hebben niet een eenzijdig (positief) beeld van hun werkzaamheden geschetst. Zij hebben uiteenlopende antwoorden gegeven op dezelfde vragen en schroomden niet zich kritisch uit te laten over bepaald aspecten van het beleid en hun taak in de uitvoering daarvan. Door de IND is een lijst opgesteld van hoor- en beslismedewerkers die in kenmerken verschilden wat betreft ervaring bij de IND, leeftijd, geslacht, opleiding en migratieachtergrond. De onderzoekers hebben vervolgens zelfstandig contact opgenomen met de hoor- en beslismedewerkers voor nadere afspraken voor het interview. Daarnaast is gesproken met drie interview-trainers van de IND. Ten slotte is een gesprek gevoerd met een beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid, DG Migratie, Directie Migratiebeleid.

Om de ervaringen van geïnterviewden binnen de IND en het ministerie van J&V in een bredere context te plaatsen, zijn ter triangulatie aanvullende onderzoeksmethoden gebruikt. Er zijn interviews met advocaten en maatschappelijke organisaties gehouden, correspondentie en documenten van maatschappelijke organisaties geanalyseerd en er is een beknopt dossieronderzoek verricht. Hierdoor is nagegaan of de effecten van de veranderingen die volgens respondenten binnen de IND en het ministerie van J&V zijn doorgevoerd, ook worden herkend door actoren buiten de IND en of de effecten daarvan zijn terug te zien in het werk dat IND-medewerkers aan het papier toevertrouwen.

Daarnaast hadden de interviews met actoren van buiten de overheid tot doel om zicht te krijgen op hun opvattingen over en mogelijke ervaringen met de aanpassing van de werkinstructies door de IND en van de, in hun perceptie, (mogelijke) bijdrage van deze aanpassingen voor de kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordelingen. Deze interviews en documenten geven een extern perspectief -voor zover mogelijk - op de doorgevoerde wijzigingen in de werkinstructies en de toepassing daarvan door IND-medewerkers. Ze zijn vooral gevraagd naar wat zij merken van de voorgenomen meer open benadering in de gehoren, het vermijden van stereotype vragen over homoseksuele gerichtheid in het gehoor, het gebruik van verklaringen van derden en de rol van raadpleging van een coördinator in de besluitvorming over de asielaanvraag.

Er zijn in dit kader interviews afgenomen met acht asieladvocaten, een interview met (voormalig) projectleider/beleidsmedewerker van de ACVZ, een interview met drie medewerkers van de UNHCR en met twee medewerkers van Vluchtelingenwerk Nederland. Ook zijn interviews afgenomen met vertegenwoordigers van kerkelijke organisaties, te weten de stichting Gave en PKN/commissie Plaisier. Tevens zijn vertegenwoordigers van lhbtï-organisaties geïnterviewd, namelijk van het COC en LGBT Asylum Support.

Nagenoeg alle interviews zijn vanwege de coronamaatregelen ‘online’ afgenomen. Dit heeft naar onze inschatting, los van de afwezigheid van het directe persoonlijk contact, geen negatieve consequenties gehad voor de bereidheid om aan het interview mee te werken en voor het verloop en de inhoud van de interviews. Er was bij alle respondenten een open, bereidwillige houding. De interviews duurden gemiddeld circa 1,5 uur. Voor de in dit rapport vermelde citaten uit de interviews geldt dat de interviewverslagen aan de betreffende respondenten zijn voorgelegd, en na eventuele correctie of aanvulling zijn geaccordeerd. Bovendien is toegezegd dat eventuele citaten in het rapport zodanig worden weergegeven dat zij niet zijn te herleiden naar individuen (zowel respondenten, asielzoekers of andere betrokkenen).

Dossierstudie

Naast de documentenstudie en interviews (als hoofdmethode), is een beknopte dossierstudie verricht van asielzaken waarin sprake is van een asielaanvraag met een lhbtï- of bekeringsmotief. Deze aanpak bood de mogelijkheid op basis van een beperkt aantal dossiers een indicatief beeld te verkrijgen van de wijze waarop enkele aspecten van de (aangepaste) werkinstructies in het gehoor en de beoordeling van de aanvraag door hoor- en beslismedewerkers in de praktijk worden toegepast en aan het papier worden toevertrouwd. In de beoordeling van de dossiers is op ‘face value’ nagegaan of de wijzigingen in de werkinstructies herkenbaar zijn. Hiermee wordt bedoeld dat geen vergelijkend onderzoek is uitgevoerd naar de situatie vóór de wijzigingen, maar is gekeken of in de dossiers van na de wijziging sprake was van een open benadering in het gehoor, waarin vooral open vragen worden gesteld en stereotype vraagstelling wordt vermeden. Vanwege de aanhoudende kritiek hierop, is expliciet nagegaan of in de gehoren nog wordt gevraagd naar de termen ‘bewustwording’ en ‘zelfacceptatie’ in het geval van lhbtï-dossiers. Ook is nagegaan in hoeverre de, in de werkinstructies onderscheiden, thema’s en elementen in de gehoren en besluitvorming expliciet worden benoemd. Dit geldt tevens voor het benoemen van verklaringen van derden en de waarde die daaraan in de motivering wordt toegekend.

Voor het dossieronderzoek is medewerking gekregen van de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND. Voor de selectie van dossiers is een verzoek ingediend voor een overzicht van dossiers op basis van gehoren waarin in principe gebruik is gemaakt van de aangepaste werkinstructies (ingaaude juli 2018). Van de IND is een overzicht ontvangen van lhbtï- en bekeringszaken in 2019 en 2020 waarin alleen de nationaliteit en het geslacht van de asielzoeker en de IND-locatie van het nader gehoor zijn vermeld. Het is niet vast te stellen of dit een uitputtend overzicht was. Het betrof een lijst van

asielaanvragen die is samengesteld op basis van zaken die door lhbti- en bekeringscoördinatoren zijn bijgehouden. Het is niet uit te sluiten dat er zaken zijn geweest waarin zij niet zijn geraadpleegd (in 2019 gold de verplichte raadpleging van de coördinator ook nog niet, in 2020 wel). Daarnaast kon uit de lijst niet op voorhand worden opgemaakt of sprake was van een inwilliging of afwijzing van het asielverzoek en dit is derhalve ook niet als selectie criterium toegepast.

Op basis van de beschikbare IND-lijst over zaken is door de onderzoekers at random een selectie gemaakt van asielaanvragen met een spreiding naar lhbti- of bekeringsmotief, nationaliteit en IND-locatie (waarbij dossiers vanuit alle vier locaties zijn opgenomen). Deze methode leidde tot een verzameling van informatie uit 20 dossiers; 9 bekeringszaken, 10 lhbti-zaken en 1 asielaanvraag met een gecombineerde bekerings- en lhbti-motief. Bij de bekeringszaken is sprake van asielzoekers uit Iran, Irak en Afghanistan; het gaat om 9 mannen en 1 vrouw. Bij de dossiers met aanvragen met een lhbti-motief gaat het om asielzoekers uit Colombia, Georgië, Iran, Marokko, Oeganda, Rusland en Sierra Leone; het betreft 2 vrouwen en 9 mannen. De nader gehoren zijn gelijkmatig verdeeld afgenomen op de locaties Den Bosch, Schiphol, Ter Apel en Zevenaar. De dossiers zijn door de onderzoekers op het hoofdkantoor van de IND gedurende twee dagen ingezien.

3 Beoordeling geloofwaardigheid asielaanvragen met een lhbti- of bekeringsmotief; de beleidscontext

3.1 Inleiding

De beoordeling van een asielverzoek bestaat uit twee onderdelen¹¹. Het betreft:

- de *geloofwaardigheid* van de relevante elementen in het asielrelaas (onderdeel 1);
- de aannemelijkheid van de vermoedens van de vreemdeling over wat hem bij terugkeer zal overkomen. Als de IND oordeelt dat deze vermoedens aannemelijk zijn, beoordeelt de IND of de behandeling die de vreemdeling bij terugkeer verwacht, voldoende *zwaarwegend* om te kwalificeren als ‘vervolging’ of ‘ernstige schade’ en du ernstig genoeg zijn voor verlening van een verblijfsvergunning asiel (onderdeel 2).

Dit onderzoek gaat uitsluitend over de het eerste onderdeel van deze behandeling, de geloofwaardigheidsbeoordeling. De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord, is:

Welke inhoudelijke en organisatorische wijzigingen zijn ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een bekerings- en/of lhbti-motief in juli 2018 door de staatssecretaris aangekondigd? Zijn hier in een later stadium nog aanvullingen op gekomen?

Om deze vraag te beantwoorden worden eerst de algemene richtlijnen en werkinstructies besproken die de IND gebruikt bij de geloofwaardigheidsbeoordeling (par 3.2.). Vervolgens komen de specifieke instructies aan de orde die IND-medewerkers tot 2018 moesten gebruiken bij de vaststelling van een LHBTI- of bekeringsmotief. Eerst wordt in paragraaf 3.3. kort weergegeven waarom deze instructies in 2018 gewijzigd zijn. Vervolgens worden deze wijzigingen per onderwerp toegelicht. In paragraaf 3.4 en 3.5 worden de oude en huidige werkinstructies beschreven die gaan over LHBTI-motieven. In paragraaf 3.6 en 3.7 staan de instructies over een bekeringsmotief centraal. In paragraaf 3.8 wordt beschreven welke overige maatregelen door de IND zijn genomen ter bevordering van de behandeling van asielaanvragen met een LHBTI- of bekeringsmotief.

¹¹ IND, Werkinstructie 2014/10, ingegaan 1 januari 2015. Onderwerp: Inhoudelijke beoordeling (asiel), p. 3.

3.2 Algemene richtlijn beoordeling geloofwaardigheid van asielrelaas

Voor de algemene werkwijze bij de inhoudelijke beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas hanteert de IND Werkinstructie 2014/10¹² (zie voor een bespreking hiervan Geertsema, 2015). De geloofwaardigheidsindicatoren die in deze instructie worden benoemd, zijn ook van toepassing op bekeringszaken en lhbti-zaken. In deze werkinstructie is de 'integrale geloofwaardigheidsbeoordeling' beschreven¹³.

Bij de toepassing van deze werkinstructie onderscheidt de IND in de beoordeling van de asiel-aanvraag vier stappen:

- In de eerste stap stelt de IND de 'relevante elementen' vast:
een element is een feit of omstandigheid dat raakt aan tenminste één onderwerp of verhaallijn en die in verband staat met vluchtelingenstatus dan wel artikel 3 EVRM. Het gaat om gegevens die zien op de persoon van de vreemdeling en gebeurtenissen die zich volgens de vreemdeling hebben voorgedaan (i.c. de redenen voor de vlucht).
- In de tweede stap wordt van ieder relevant element de geloofwaardigheid beoordeeld. Als er geen objectieve bewijsstukken zijn om deze mee te onderbouwen, onderzoekt de IND de elementen aan de hand van zogenaamde interne en externe 'geloofwaardigheidsindicatoren'. Deze hebben betrekking op alles wat de asielzoeker zelf heeft aangedragen en alles wat getoetst kan worden aan de hand van andere bronnen. Omdat de asielzoeker vaak niet in staat is zijn of haar relaas met bewijs te onderbouwen, moet volgens WI 2014/10 het voordeel van de twijfel worden verleend als het verhaal in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd en de asielzoeker heeft meegewerkt aan de vaststelling daarvan¹⁴.
- De derde stap is het trekken van een conclusie over welke relevante elementen geloofwaardig worden bevonden en welke als ongeloofwaardig worden aangemerkt. Daarbij is van belang dat de relevante elementen niet enkel los van elkaar, maar ook in onderlinge samenhang en dus *integraal* worden gewogen.

¹² IND Werkinstructie 2014/10.

¹³ Deze werkwijze is, volgens WI 2014/10, mede ingevoerd ter implementatie van de herziene EU-Procedure richtlijn (Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming).

¹⁴ Het relaas van de asielzoeker kan geloofwaardig worden geacht - aan de hand van de interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren en rekening houdend met de persoon van de asielzoeker - ondanks de omstandigheid dat hij niet alle elementen van zijn verzoek met bewijsmateriaal heeft kunnen staven. Het voordeel van de twijfel is dan van toepassing (WI 2014/10, p.5).

Zie ook het Handboek van de UNHCR par. 196, 203 en 204: omdat de asielzoeker vaak niet in staat zal zijn, zijn relaas met bewijsmateriaal te onderbouwen, en ook de lidstaat zelden hierin zal kunnen voorzien, dient het voordeel van de twijfel te worden verleend indien de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd. Voorwaarden zijn opgenomen in artikel 4 EU-Definitierichtlijn, artikel 31, zesde lid VW 2000 en werkinstructie 2014/10.

- De vierde stap is om samenvattend kort op te sommen welke relevante elementen worden 'doorgetoetst' op zwaarwiegendheid of, in het geval dat alle relevante elementen ongelooftwaardig zijn, dat er geen verdere toetsing plaatsvindt.

In de werkinstructies die in de volgende paragrafen worden besproken, wordt in meer detail ingegaan op de vraag hoe in het geval van een LHBTI-, of bekeringsmotief de IND tijdens de gehoren de informatie moet verzamelen om de relevante elementen vast te kunnen stellen en hoe die informatie vervolgens in de besluitvorming gewogen moet worden om tot een oordeel over de geloofwaardigheid van een LHBTI- of bekeringsmotief te komen. Eerst wordt in de volgende paragraaf beschreven waarom die instructies in 2018 zijn aangepast.

3.3 Aanpassing werkinstructies geloofwaardigheidsbeoordelingen lhbti en bekeerlingen

Visie belangenorganisaties

De motie Groothuizen c.s. die 30 november 2017 door de Tweede Kamer werd aangenomen¹⁵, kwam met name voort uit de kritiek die door verschillende kerkelijke organisaties en door het COC werd geuit. Kerkelijke organisaties waren van mening dat de IND 'onzorgvuldig en ondeskundig' oordeelde in het geval van bekeringszaken. De stichting Gave constateerde in het geval van bekeringszaken willekeur en het ontbreken van het gebruik van objectieve informatiebronnen bij de IND¹⁶. In het geval van asielaanvragen met een lhbti-motief wezen het COC en LGBT Asylum Support er op dat de IND 'stereotiepe processen van bewustwording en zelfacceptatie' als criterium hanteerde¹⁷. Bovendien gaf de IND, in hun visie ten onrechte, geen prominente rol aan verklaringen van derden, zoals van partners of belangenorganisaties.

De wijze waarop de geloofwaardigheid van het asielrelaas werd beoordeeld, behoefde ook volgens andere organisaties inhoudelijke en contextuele verbetering. Zo gaf onder meer de ACVZ aan dat het bepalen van het gewicht dat moet worden toegekend aan antwoorden op vragen over iemands seksuele gerichtheid of geloofsovertuiging, sterk afhankelijk is van de merites van de individuele zaak (ACVZ, 2016).

Beleidsvoornemen aanpassing werkinstructies

Op 4 juli 2018 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer met een brief geïnformeerd over de reactie op de motie Groothuizen. Gesprekken met belangenorganisaties en expertsessies met IND-medewerkers hadden er toe geleid dat de IND wijzigingen aanbracht in de manier waarop de geloofwaardigheidsbeoordeling van lhbti's en bekeerlingen plaatsvond.

In de brief werd aangegeven dat "een goede beoordeling door de IND (...) essentieel (is). En juist bij bekering en seksuele gerichtheid is die beoordeling extra complex omdat het innerlijke

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 VI, nr. 67.

¹⁶ Stichting Gave, open brief aan de staatssecretaris 30 mei 2018; Visscher (2017). Bekering tot Christus, stichting Gave, versie november 2017.

¹⁷ COC, brief aan Tweede Kamer, augustus 2018.

aspecten betreft die vaak niet op basis van externe kenmerken of handelingen vastgesteld kunnen worden”.¹⁸ De algemene invalshoek bij het aanpassen van de werkinstructies lhbtí's en bekeerlingen was om meer ruimte te bieden voor het persoonlijk verhaal van de asielzoeker en om individuele ervaringen als leidend te nemen.

Voor de werkinstructie lhbtí betekende dit dat de nadruk niet meer zou liggen op het bewustwordingsproces en de wijze van zelfacceptatie. Het authentieke verhaal werd centraal gesteld. Voor de beoordeling van de asielaanvragen van bekeerlingen betekenden de beleidsvoorstellen dat het gehanteerde interne informatiebericht werd omgezet naar een openbare werkinstructie. Daarmee werd voor iedereen zichtbaar hoe de IND bekeringsaanvragen beoordeelt. De staatsecretaris verklaarde later aanvullend: “De aanpassing van de werkwijze die de IND hanteert bij de beoordeling van asielverzoeken van lhbtí's en bekeerlingen houdt overigens geen beleidswijziging in. Het gaat erom dat er sprake is van een verbetering in de wijze van beoordeling van asielverzoeken”.¹⁹

In de volgende vier paragrafen worden de concrete wijzigingen in de werkinstructies voor lhbtí, respectievelijk bekeerlingen beschreven.

3.4 Voorgaande werkinstructie geloofwaardigheid asielaanvraag met lhbt-motief

Werkinstructie lhbt 2015/9

In oktober 2015 verscheen Werkinstructie WI 2015/9 ‘Horen en beslissen in zaken waarin lhbt-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd’. Deze werkinstructie ging bijna geheel over de vraag of het asielmotief lhbt-gerichtheid geloofwaardig is, in die werkinstructie stond:

*‘De IND onderzoekt of de seksuele gerichtheid geloofwaardig is, of dat de vreemdeling dit motief enkel voorwendt voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning’.*²⁰

In de werkinstructie schreef de IND dat sluitend bewijs op dit punt niet mogelijk is en dat niet alles te vatten is in objectief meetbare criteria, maar de enkele stelling dat de betrokkene LHBT is, werd evenmin voldoende geacht²¹. Het concept van ‘zelfidentificatie’ van de seksuele gerichtheid door de asielzoeker zelf, zoals door belangenorganisaties gepropageerd, werd door de IND dus niet gehanteerd. IND-medewerkers mochten dus meer verwachten van asielzoeker dan enkel de verklaring dat iemand zichzelf als LHBTI ziet, maar niet dat sluitend bewijs werd geleverd. Wat de exacte maatstaf is, werd niet gespecificeerd.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19637, nr. 2414.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 196371, nr. 2440.; 13 november 2018 (p 1-2).

²⁰ Jansen (2018) wijst er in haar dossierstudie op dat deze zin opmerkelijk is, “want zo’n uiting van argwaan komt in andere werkinstructies niet voor, ook niet in WI 2014/10 over de integrale geloofwaardigheidstoets”.

²¹ In deze werkinstructie wordt naar LHBT verwezen: lesbiennes, homo’s, biseksuelen of transgenders.

Het onderzoek van de IND bestond uit het stellen van vragen. In het recht en jurisprudentie zijn verschillende beperkingen gesteld aan het onderzoek door de IND²². Daarom worden geen medische tests uitgevoerd om een seksuele gerichtheid vast te stellen en ook psychologisch onderzoek wordt niet gebruikt. De IND vraagt niet naar documentair bewijs, zoals foto's of video's van seksuele handelingen om de seksuele gerichtheid te onderbouwen en als de asielzoeker uit eigen beweging foto's of video's inbrengt, worden die niet bij de beoordeling betrokken. Er worden geen expliciete vragen gesteld over seksuele handelingen of activiteiten. Als de asielzoeker hierover zelf vertelt, wijst de IND hem of haar erop dat dit niet nodig is. Vragen die worden gesteld vanuit stereotype gedachten, mochten wel worden gesteld. Maar als uit het antwoord blijkt dat iemand niet voldoet aan het stereotype beeld, betekent dat niet dat op basis daarvan mag worden aangenomen dat de seksuele gerichtheid niet geloofwaardig is. Het voldoen aan 'het stereotiepe beeld van lhbt' mag wel in positieve zin meewegen, aldus de werkinstructie.²³

Thema's in het asielgehoor lhbt

Bij het gehoor maakte de IND gebruik van een interne vragenlijst, gebaseerd op de in deze werkinstructie beschreven thema's. De vragenlijst diende niet als checklist te worden beschouwd, maar als een richtlijn die ook kaders bood.

Er werden vijf thema's bij het gehoor betrokken en bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van iemand die stelt lhbt te zijn:

1. Privéleven (waaronder familie, vrienden en relaties) en religie. De WI stelde onder meer: "Het gaat hierbij om de eigen ervaringen zoals bewustwording van de seksuele gerichtheid, het proces (van zelfacceptatie), de reacties van de omgeving en eventuele relaties."²⁴
2. Huidige en voorgaande relaties, homoseksuele contacten in het land van herkomst en contact met of kennis van homoseksuele groepen in het land van herkomst.
3. Contact met homoseksuelen in Nederland en kennis van de Nederlandse lhbt-gemeenschap.
4. Discriminatie, repressie en vervolging in het land van herkomst.
5. Toekomst na (gedwongen) terugkeer in het land van herkomst.

Onder het kopje 'Beoordeling geloofwaardigheid' werd verwezen naar de eerder besproken WI 2014/10. Welk gewicht werd toegekend aan de antwoorden hing volgens WI 2015/9 af van de individuele zaak, maar in het algemeen constateren we dat bij de beoordeling het zwaartepunt lag op de eigen ervaringen met betrekking tot de seksuele gerichtheid, onder andere bewustwording en zelfacceptatie; wat dit voor de betrokkene en zijn omgeving heeft betekend; wat de situatie is voor lhbt's in het land van herkomst en hoe het relaas in het algemene beeld

²² In WI 2015/9 wordt in dit kader verwezen naar de toepassing van de 'Yogyakarta Principles'. Deze bestaan uit een aantal beginselen die internationale mensenrechtenstandaarden toepassen op seksuele gerichtheid en genderidentiteit. Ze zijn opgesteld in 2006 in Yogyakarta door een groep mensenrechtenexperts en onderschreven door de Raad van Europa. <http://www.yogyakartaprinciples.org/>.

²³ De Werkinstructie 2015/9 noemt in een voetnoot als 'voorbeelden van stereotypen vrouwelijk gedrag en uiterlijk bij homoseksuele mannen en mannelijk gedrag en uiterlijk bij lesbiennes, altijd actief zijn in de homoscene en het uitgaansleven, bepaalde wijze van kleden etc etc'.

²⁴ WI 2015/9, p. 2.

past. De asielzoeker moest volgens de IND aldus kunnen vertellen over processen van bewustwording en zelfacceptatie, met name wanneer hij of zij afkomstig is uit een land waar homofobe opvattingen gemeengoed zijn.

Model bij beoordeling geloofwaardigheid lhbt-motief

De genoemde vijf thema's in de werkinstructie waren volgens de IND-werkinstructie gebaseerd op inzichten uit beschikbare studies (van onder meer LaViolette) en richtlijnen van de UNHCR²⁵. Het artikel van LaViolette (2004) betreft *'A Proposed Model of Questioning Claimant's About Their Sexual Orientation'*. In dit model suggereert LaViolette een aantal onderwerpen voor het interview die in drie thema's zijn gegroepeerd: 'Personal & Family'; 'Lesbian and Gay Contacts in the Country of Origin and Canada'; 'Experience/Knowledge of Discrimination and Persecution'. Deze drie thema's zijn (na een nadere onderverdeling) herkenbaar in de eerste vier genoemde thema's van de IND-werkinstructie.

Bij het thema 'Personal & Family' wijst LaViolette op mogelijke vragen naar *'individual's own experience of his or her sexual orientation'*. De voorbeelden die hierbij worden genoemd, wijzen niet expliciet op een proces van zelfacceptatie, wel wordt gevraagd naar het moment van het zich realiseren van een homoseksuele gerichtheid en de beleving daarvan²⁶:

- *At what point in their lives did they come to realize their homosexual or bisexual sexual orientation?*
- *How did they feel about themselves when they came to that realization?*
- *What kind of life did they believe they would have as a homosexual living in their country of origin?*
- *What were they told by their family, school and society in general about homosexuality?*
- *What did they personally believe about homosexuality at the time they came to realize that they were lesbian or gay?*

LaViolette suggereert dat vragen die te maken hebben met persoonlijke ervaringen als LHBT de beste basis vormen bij het vaststellen of de asielzoeker lid is van een sociale groep. Hierbij is het volgens haar belangrijk te bedenken dat verschillende mensen zowel seksualiteit als vervolging op sterk verschillende manieren ervaren, zelfs als zij afkomstig zijn uit hetzelfde land (zie ook Jansen, 2018). Bovendien benadrukt zij dat er geen goede en foute antwoorden zijn en dat vragen hierover alleen bedoeld zijn om een verhaal boven tafel te krijgen dat kan helpen bij het bepalen van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Hierbij waarschuwt LaViolette

²⁵ Voor de beoordeling van de lhbt-aanvraag gelden volgens de werkinstructie thema's/richtlijnen die onder andere zijn gebaseerd op het artikel *Sexual Orientation and the Refugee Determination Process: Questioning a Claimant About Their Membership in the Particular Social Group* van prof. dr. LaViolette uit 2004 en de UHNCR guidelines: UN High Commissioner for Refugees, Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2012; <https://www.refworld.org/docid/50348afc2.html>. Ook werd in de werkinstructie verwezen naar het COC-rapport van Lieneke Luit (2012) *'Pink Solutions, Inventarisatie situatie LHBT asielzoekers'*. Het is echter onduidelijk waar deze bronvermelding op is gebaseerd, aangezien het rapport niet gaat over methodes om een seksuele gerichtheid vast te stellen (zie ook Jansen, 2018).

²⁶ LaViolette (2004), p. 13.

voor mogelijke stereotypen of onbegrip, met name in de multiculturele setting van het asielgehoor; *'the basis upon which the agents of persecution believe that an individual is a gay man or lesbian may also be difficult to comprehend because of cultural differences'*²⁷.

Ook in de later aangepaste werkinstructies van de IND voor de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een lhbt-motief (WI 2018/9, respectievelijk WI 2019/17), wordt op een vergelijkbare wijze naar dit model van LaViolette verwezen ter inhoudelijke onderbouwing van de thema's en richtlijnen die de IND hanteert bij het horen en de daaropvolgende beoordeling van de geloofwaardigheid (zie 3.5)

3.5 Aangepaste werkinstructie IND lhbt

In de aangepaste werkinstructie voor lhbt²⁸ wordt net als in de oude werkinstructie ingegaan op het onderzoek dat de IND doet naar de geloofwaardigheid in zaken waarin lhbt-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd en de thema's die daarbij aan de orde komen. Veel is hetzelfde gebleven. De nieuwe werkinstructie is echter uitvoeriger. De werkinstructie omvat zeven pagina's tekst (de voorgaande werkinstructie 4 pagina's). In deze paragraaf worden de belangrijkste verschillen beschreven.

Meer aandacht voor het individuele karakter van de beoordeling

Een verschil met de oude werkinstructie is dat meer aandacht wordt besteed aan het individuele karakter van de geloofwaardigheidsbeoordeling. In de werkinstructie staat uitvoerig het belang van open vragen beschreven, om een beeld te krijgen van de situatie van de vreemdeling. Het is, volgens de WI, "belangrijk om het authentieke, individuele verhaal in het gehoor boven tafel te krijgen. Het gaat om persoonlijke ervaringen en gevoelens en de manier waarop de omgeving van de vreemdeling hierop al dan niet reageerde."²⁹ De IND stelt daarbij rekening te zullen houden met het referentiekader van de vreemdeling (opleidingsniveau, leeftijdsfase, cultuur, afkomst, etc.).

Thema's in het gehoor asielaanvraag met lhbt-motief

In de werkinstructie staan vier thema's aan de hand waarvan de beoordeling van de geloofwaardigheid van lhbt-motief in principe moet plaatsvinden. Dit zijn grotendeels dezelfde thema's als de vijf die ook in oude werkinstructie stonden. Het thema 'verwachtingen van de asielzoeker over hoe zijn leven eruit zou zijn na een (gedwongen) terugkeer' is uit deze werkinstructie geschrapt. De vier thema's die ook in de vorige werkinstructie stonden, zijn op punten wel anders ingevuld.

²⁷ idem, p. 13.

²⁸ WI 2018/9; Horen en beslissen in zaken waarin lhbt-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd; geldig vanaf 1 juli 2018. Met lhbt wordt bedoeld: lesbiennes, homo's, biseksuelen of transgenders. De afkorting hoeft volgens de werkinstructie overigens niet limitatief te worden opgevat en kan worden gebruikt in situaties waarin de vreemdeling zich in het kader van een asielaanvraag beroept op een seksuele oriëntatie of genderidentiteit.

²⁹ WI 2018/9, p. 4.

Vervallen van stereotype vragen bij thema 'privéleven'

In de werkinstructie zijn de termen bewustwordingsproces en zelfacceptatie geschrapt. Daarmee wil de IND invulling geven aan de wens deze aspecten niet langer het zwaartepunt te laten vormen in de beoordeling van de geloofwaardigheid van een gestelde seksuele gerichtheid. In asielzaken met een lhbt-motief vraagt de IND derhalve een vreemdeling niet (meer expliciet) om zijn bewustwordingsproces te schetsen of zijn proces van zelfacceptatie van zijn homoseksualiteit te beschrijven.

In werkinstructie 2015/9 was hierover gesteld:

“2.2.1 Privéleven (waaronder familie, vrienden, (voorgaande) relaties en religie)

In dit verband gaat het om de eigen ervaringen van de vreemdeling met betrekking tot zijn seksuele gerichtheid, *zoals bewustwording van de seksuele gerichtheid, het proces (van zelfacceptatie)*, hoe de omgeving gereageerd heeft en eventuele relaties die de vreemdeling heeft gehad.”

De aangepaste werkinstructie 2018/9 stelt bij dit thema:

“2.1.1 Privéleven (waaronder familie, vrienden, (voorgaande) relaties en omgeving)

In dit verband gaat het om de eigen ervaringen van de vreemdeling met betrekking tot zijn seksuele gerichtheid. 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. Ook wordt gevraagd naar eventuele relaties die de vreemdeling heeft gehad.”

Ook kan worden geconstateerd dat in de nieuwe werkinstructie 'religie' niet meer apart benoemd bij het thema 'privéleven'; deze is vervangen door de term 'omgeving'. Bij het thema 'privéleven' is derhalve afstand gedaan van het stereotype uitgangspunt dat er niet noodzakelijkerwijs een bewustwordingsproces en proces van zelfacceptatie van de homoseksuele gerichtheid heeft plaatsgevonden. Althans niet een proces dat volgens een vast stramien verloopt en noodzakelijkerwijs gepaard gaat met een 'interne worsteling'.

In de aangepaste werkinstructie wordt hierover ook het volgende gesteld:

“De IND hanteert bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de seksuele gerichtheid niet als uitgangspunt dat er in alle gevallen een interne worsteling moet hebben plaatsgevonden voordat de vreemdeling zijn lhbt-gerichtheid heeft geaccepteerd. Echter, wel mag verwacht 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. Bij beoordeling van de geloofwaardigheid van de lhbt-gerichtheid zal gewicht worden toegekend aan het proces van ontdekking van de gerichtheid en de wijze waarop de vreemdeling heeft verklaard daarmee te zijn omgegaan. Uiteraard blijft het van belang om in de vraagstelling en de beoordeling rekening te houden met de persoonlijkheid

en achtergrond van de vreemdeling. Elke vreemdeling heeft immers een eigen referentiekader op basis van opleiding, culturele achtergrond, levensfase etc.”³⁰

Stellen van open vragen

In de aanpaste werkinstructie is bovendien meer tekst opgenomen over het stellen van open vragen en vragen over betekenisgeving en persoonlijke ervaringen. Het stellen van open vragen heeft als doel de asielzoeker in staat te stellen zijn eigen authentiek verhaal te vertellen. De IND maakt volgens de werkinstructie geen gebruik (meer) van een standaard-vragenlijst. Wel wordt nog steeds een aantal thema's (zie hiervoor) beschreven dat men op een 'open wijze' in het nader gehoor bevrage. De werkinstructie stelt hierover (onder meer) het volgende:

“(...) Na het vrije relaas moeten vooral open vragen gesteld worden. Daar waar nodig moet worden doorgevraagd op de gegeven antwoorden³¹. Als uitgangspunt geldt dat je je tijdens het gehoor onbevangen opstelt en zo veel mogelijk voorkomt dat je (onbewust) redeneert vanuit een persoonlijk, vaak westers, referentiekader. Vraag vooral door op de persoonlijke belevingen van de vreemdeling en de persoonlijke betekenis die die gebeurtenissen voor de vreemdeling hebben gehad. Bij het stellen van vragen dient ook rekening te worden gehouden met de mate waarin mensen hun gerichtheid in woorden kunnen vatten, dit zal immers per persoon verschillen. Bovendien is niet iedere vreemdeling gewend om over zijn persoonlijke ervaringen en gevoelens te praten. Probeer dan ook zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij het niveau en de wijze van vertellen van de vreemdeling en zijn referentiekader”.³²

Verklaringen van derden

Een vijfde aanpassing van de werkinstructie - feitelijk een inhoudelijke aanvulling op de voorgaande werkinstructie - is dat in het uiteindelijke besluit op de asielaanvraag moet worden gemotiveerd hoe rekening is gehouden met ingebrachte verklaringen van derden. In de voorgaande werkinstructie (2015/9) is niets over verklaringen van derden opgenomen.

In de aangepaste werkinstructie wordt hierover het volgende gesteld:

“Het komt soms voor dat de vreemdeling zich ter onderbouwing van zijn asielaanvraag beroept op (schriftelijke) verklaringen van derde partijen (getuigen, partners, belangorganisaties). De IND weegt ingebrachte informatie van derden altijd mee, maar het gewicht dat hieraan wordt toegekend is afhankelijk van de individuele casus. In opvolgende aanvragen komt daarbij dat eerst wordt beoordeeld of sprake is van nieuw gebleken feiten of omstandigheden (...). In de beschikking moet worden gemotiveerd hoe rekening is gehouden met ingebrachte verklaringen van derden (of waarom daar geen rekening mee is gehouden). Op deze wijze wordt inzichtelijk welk gewicht er aan verklaringen van derden is toegekend. De enkele stelling dat het aan de vreemdeling is

³⁰ WI 2018/9, p. 5.

³¹ In een voetnoot in de werkinstructie staat hierbij aangegeven: “Het is uiteraard niet verboden om ook gesloten te vragen, bijvoorbeeld om verduidelijking te vragen. De hoormedewerker heeft veel vrijheid bij het stellen van vragen. Dit kan namelijk helpen om de vreemdeling in staat te stellen zijn persoonlijke verhaal te doen” (p. 2).

³² WI 2018/9, p. 2.

om het lhbt-zijn aannemelijk te maken middels zijn verklaringen, is dus onvoldoende motivering. Daarmee zijn de verklaringen van derden namelijk niet zichtbaar meegewogen”.³³

In de instructie wordt in dit kader ook opgemerkt dat de IND een eigen verplichting en verantwoordelijkheid heeft om zelf te komen tot een oordeel inzake de geloofwaardigheid van het lhbt-zijn en dat doet op basis van het gehele dossier. Er moet dus een integrale beoordeling plaatsvinden. Dit betekent volgens de IND dat primair wordt gekeken naar de eigen verklaringen van de vreemdeling maar dat ook andere informatie in het dossier (zoals verklaringen van derde partijen) wordt betrokken.

Uit de werkinstructie volgt dat bij het beoordelen van hoe informatie van derden wordt meegewogen, zowel de inhoud als de bron van de verklaringen in beschouwing moet worden genomen. De inhoud van de verklaring betreft feitelijke informatie, zoals waarnemingen van een derde partij over (concrete gedragingen van) de vreemdeling. Deze inhoud kan volgens de IND van toegevoegde waarde zijn. Steunbetuigingen van derden hebben volgens de werkinstructie op zichzelf geen toegevoegde waarde, tenzij hierin feitelijke informatie wordt toegevoegd. Adviezen van psychologen, psychiaters, artsen, seksuologen, et cetera die stellen dat de vreemdeling lhbti is, worden door de IND niet geaccepteerd.

Bij de bron van de verklaring wegen volgens de werkinstructie eigen waarnemingen van de derde partij zwaarder dan een verklaring uit de derde hand, of een optekening door een derde van de verklaringen van de vreemdeling. Daarbij weegt de IND ook de ‘objectiviteit’ van de derdenverklaring. Er kan volgens de IND bijvoorbeeld meer gewicht worden gegeven aan de verklaring van een derde die zelf geen belang heeft bij een (positieve) uitkomst van de asielaanvraag, dan aan een verklaring van een derde die daar wel een belang bij heeft. In twijfelgevallen, bijvoorbeeld als sprake is van een partner, kan volgens de werkinstructie de IND-hoornmedewerker er bij wijze van uitzondering voor kiezen om de derde partij (op vrijwillige basis) te horen.

Raadpleging lhbti-coördinator

De werkinstructie is eind 2019 aangevuld naar aanleiding van de Tweede Kamermotie van der Graaf c.s. van 21 november 2019. De motie stelde:

“(De Kamer, gehoord de beraadslaging...) van mening dat het wenselijk is dat kennis over lhbti- en bekeringszaken bij alle IND-medewerkers terechtkomt om zo tot evenwichtige beoordelingen te komen en misbruik van deze asielgronden te voorkomen; verzoekt de regering in de werkinstructie op te nemen dat IND-medewerkers in alle gevallen waarin op voorhand duidelijk is dat het om lhbti’ers of bekeerlingen gaat, de coördinatoren raadplegen” (...).³⁴

In de (meest recente) werkinstructie 2019/17 van de IND is deze wens aanvullend op de voorgaande werkinstructie als volgt geformuleerd:

³³ WI 2018/9, p. 5.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/20, 35 300 VI, nr. 68.

“Op elke locatie zijn lhbt-coördinatoren aanwezig. In elke zaak waarin een lhbt-motief speelt, dient voor het besluit genomen wordt een lhbt-coördinator geraadpleegd te worden. Daarnaast kunnen de coördinatoren ook benaderd worden voor vragen over deze zaken”.³⁵

Samenvattend

Met de aangepaste werkinstructies is vanaf juli 2018 een viertal aanpassingen aangebracht voor het horen van vreemdelingen die hun seksuele gerichtheid ten grondslag leggen aan hun asielaanvraag en voor de wijze van beoordeling van deze asielaanvragen.

De aanpassingen zijn:

- a. de termen ‘bewustwordingsproces’ en ‘zelfacceptatie’ worden niet meer gebruikt en stereotype verwachtingen over dergelijke processen worden niet meer verondersteld;
- b. er wordt geen standaardvragenlijst meer gebruikt en er worden meer open vragen over persoonlijke ervaringen en betekenisgeving gesteld;
- c. in het besluit moet worden gemotiveerd hoe rekening is gehouden met ingebrachte verklaringen van derden;
- d. hoor- en beslismedewerkers dienen in alle lhbt-zaken een lhbt-coördinator op de aanmeldcentra te raadplegen voorafgaande aan een besluit over de asielaanvraag.

In schema zijn de belangrijkste verschillen tussen de oude en nieuwe werkinstructie bij asielaanvragen lhbt opgenomen:

<i>Oude WI lhbt</i>	<i>Nieuwe WI lhbt</i>
bewustwording van seksuele gerichtheid; proces van zelfacceptatie seksuele gerichtheid	het zich realiseren van "anders" /lhbt-zijn; persoonlijke beleving van "anders" /lhbt-zijn
gebruik van standaard-vragenlijst	geen gebruik meer van standaard-vragenlijst; meer open vragen
	gebruik van verklaringen van derden, met motivering hoe deze zijn betrokken
	verplichte raadpleging van lhbt-coördinator

³⁵ WI 2019/17, publicatiedatum 30 december 2019, p. 6-7.

3.6 Voorgaande richtlijn geloofwaardigheid asielaanvraag met bekeringsmotief

Interne gedragslijn toetsing geloofwaardigheid aanvraag bekeerlingen

Voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van een bekeringsmotief bij een asielaanvraag door de IND werd tot 2018 niet met een specifieke instructie gewerkt. Wel werd sinds oktober 2010 bij deze asielaanvragen een vragenlijst gehanteerd. Aan de hand van deze vragenlijst werden tijdens het gehoor drie elementen beoordeeld:

- a. de motieven voor en het proces van bekering, waaronder de betekenis en praktische uitvoering van een eventuele doop en doopplechtigheid, en de persoonlijke betekenis van de bekering of de geloofsovertuiging voor een vreemdeling;
- b. algemene, basale kennis van de geloofsleer en geloofspraktijk;
- c. persoonlijke religieuze activiteiten. Er wordt door de IND verwacht dat een vreemdeling die stelt dat kerkgang onderdeel is van zijn geloofsovertuiging, daarover vragen weet te beantwoorden, bijvoorbeeld waar de kerk zich bevindt die hij bezoekt, op welk tijdstip de dienst of de mis plaatsvindt, en hoe deze verloopt. Soortgelijke vragen stelt de IND ook over andere door een vreemdeling genoemde uitingen van zijn gestelde geloofsovertuiging, zoals evangeliseringsactiviteiten.

Dit beoordelingskader is aangeduid als de ‘vaste gedragslijn’ van de IND en opgenomen in een intern informatiebericht van de IND³⁶.

Model bij beoordeling geloofwaardigheid bekeringsmotief

Voor het opstellen van de vragenlijst heeft de IND gebruik gemaakt van de uitgangspunten van het zogenaamde ‘Rambo-model’, een door de Amerikaanse psycholoog Rambo opgesteld model dat gebruikt wordt om verschillende soorten bekeringen vast te stellen³⁷. In dit model wordt een aantal ontwikkelingsfasen in de bekering benoemd. Dit stadiummodel maakt onderdeel uit van een bredere onderzoeksmethode die in Nederland door de godsdienstpsycholoog Van Saane (2016) is opgesteld.³⁸ Van Saane heeft twee criteria geformuleerd om de geloofwaardigheid van bekeringen vast te stellen: de interne en externe consistentie.³⁹ Daarbij maakt zij verschil tussen een ‘actieve’ bekering (van iemand die actief op zoek is naar zinge-

³⁶ Dit kwam mede naar voren uit antwoorden van de staatssecretaris van J&V 20 juni 2018 op Kamervragen van de SGP en ChristenUnie over het bericht in media dat het ‘IND-beleid bekeerlingen geregeld onzorgvuldig’ zou zijn. De staatssecretaris gaf aan “dat er bij de beoordeling van bekeringsaanvragen tot op heden sprake was van een vaste gedragslijn, welke door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geaccordeerd is. Deze gedragslijn is vastgelegd in een intern informatiebericht van de IND. De gedragslijn geldt niet enkel voor de gehoren, maar betreft het hele beoordelingskader van aanvragen waarin een bekering als asielmotief wordt aangevoerd” (Kamerstukken II, Kamervragen, kenmerk 2286358; 2018D34957).

³⁷ Rambo, L.R. (1993). *Understanding religious conversion*.

³⁸ Van Saane (2016). *Bent u echt bekeerd? Het toetsen van de betrouwbaarheid van bekeringen van asielzoekers*. Zie ook: Batjjes (2016), *Wanneer is een bekering geloofwaardig?* H.C. Stoffels (2016). *Reactie op prof. dr. Joke van Saane, ‘Bent u echt bekeerd? Het toetsen van de betrouwbaarheid van bekeringen van asielzoekers’*.

³⁹ Dit zijn andere indicatoren dan de interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren die de IND hanteert op basis van WI 2014/10.

ving) en een ‘passieve’ bekering (van iemand die niet op zoek is, maar die een bekering overkomt door bijvoorbeeld een religieuze ervaring)⁴⁰. In dit model gaat het om de volgende vragen⁴¹:

Interne consistentie:

1. Gaat het om een actieve of een passieve bekering?
2. Zijn de juiste kenmerken van een actieve dan wel passieve bekering aanwezig?
3. Waarom voldeed het oude zingevingssysteem niet meer?
4. Zijn de kenmerken van vertrek in voldoende overeenstemming met het geconstateerde type ‘deconversion’?
5. Past de motivatie voor de bekering bij de manier waarop de bekering zich uit?
6. Doet de bekering zich voor op de drie niveaus van menselijk functioneren (affectief, cognitief en gedragsmatig) en past de mogelijke spreiding hierin bij het type bekering en de motivatie voor de bekering ?

Externe consistentie:

7. Passen de uitingen van de bekering bij de kenmerken van de specifieke groep waarbij de bekeerling zich heeft aangesloten?
8. Op welke wijze heeft de bekeerling geparticipeerd in de oude religie, en welke eventuele veranderingen zijn dan waarneembaar?

Het bekeringsmodel van van Saane lijkt, in ieder geval voor een belangrijk deel, de basis te vormen voor de (nieuwe) opgestelde werkinstructie van de IND (WI 2018/10, respectievelijk WI 2019/18) voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielaanvragen waar bekering en/of afvalligheid als asielmotief is aangevoerd (zie 3.7).⁴²

3.7 Nieuwe werkinstructie IND bekeringsmotief

De werkinstructie voor bekeerlingen (WI 2018/10) vormt feitelijk een omzetting van een bestaand, niet-openbaar, informatiebericht naar een openbare werkinstructie. Hierin wordt achtergrondinformatie gegeven aan de IND medewerkers over wat een bekering is en hoe deze tot stand kan komen via actieve en passieve activeringsvormen. Ook wordt veel aandacht en tekst besteed aan atheïsme, agnosticisme en afvalligheid als mogelijke asielmotieven en de benadering daarvan door de IND-medewerker tijdens het gehoor. De werkinstructie is omvangrijk, namelijk 13 pagina’s.

⁴⁰ Zie ook: Verbaas (2016). De geloofwaardigheid van het geloof.

⁴¹ Van Saane (2016), p.56.

⁴² Door de stichting Gave wordt in dit kader aangegeven dat bij het model van van Saane ook aandacht is voor de relatie tussen de waardering die de bekeerling heeft voor zijn vroegere religie en de vroegere ervaringen met die religie en de motieven voor geloofsafval. Deze onderwerpen zien betrokkenen bij de stichting Gave niet terug in Werkinstructie 2019/18. In: Visscher (2021), Ongelofelijk, stichting Gave, april 2021.

In de werkinstructie wordt aangegeven dat er geen standaard antwoord is voor de vraag hoe een bekering verloopt en wanneer een bekering geloofwaardig is. Als uitgangspunt geldt dat dit een individuele afweging is die onderdeel uitmaakt van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling door de IND. In de werkinstructie wordt het toetsingskader uiteen gezet en worden handvatten geboden bij het horen en beslissen in zaken waarin een bekering (of afvalligheid) als asielmotief wordt aangevoerd. Daarnaast gaat deze werkinstructie in op de beoordeling van de zwaarwegendheid in zaken waarin een bekering als asielmotief naar voren is gebracht en deze bekering geloofwaardig is geacht.

Elementen in het gehoor asiel bekeringsmotief

Om de geloofwaardigheid van een bekering bij een asielaanvraag te kunnen toetsen, richt de IND zich volgens de werkinstructie op dezelfde elementen als in het reeds genoemde intern informatiebericht, te weten:

- a. de motieven voor en het proces van bekering;
- b. de kennis van het nieuwe geloof;
- c. de activiteiten, zoals bezoeken aan religieuze bijeenkomsten die een persoon onderneemt binnen de nieuwe geloofsovertuiging en het effect van de veranderingen.

Naast een bekering tot een ander geloof, wordt aanvullend en uitgebreid ingegaan op de beoordeling van het asielrelaas wanneer sprake is van een atheïst, agnost of afvallige.

De verklaringen van de vreemdeling over de drie elementen moeten, volgens deze werkinstructie, steeds gezien worden in hun onderlinge samenhang, maar ook in het licht van de overige omstandigheden, zoals de overige verklaringen van een vreemdeling en door hem verstrekte gegevens in de eventueel eerdere procedures.

Dit betekent dat de werkinstructies een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling voorschrijven, waarin alle informatie uit het dossier wordt betrokken en waarbij rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden, achtergrond en leeftijd van de vreemdeling.

Stellen van open vragen

In de werkinstructie wordt gewezen op het belang van open vragen tijdens het horen en van vragen over betekenisgeving en persoonlijke ervaringen. Er wordt geen (standaard) vragenlijst gebruikt. De werkinstructie stelt hierover het volgende:

“Ook deze WI moet niet gezien worden als een checklist. Het blijft immers een individuele beoordeling en elke vreemdeling is uniek. Na het vrije relaas moeten vooral open vragen gesteld worden. Daar waar nodig moet worden doorgevraagd op de gegeven antwoorden. Getracht moet worden zo veel mogelijk het echte gesprek aan te gaan”.⁴³

⁴³ WI 2019/18 Bekeerlingen, p. 11.

Verklaringen van derden

Volgens de werkinstructie is er ruimte voor mogelijke aanvullende informatie. Daarbij gaat het onder meer om documenten van kerkelijke personen/instanties. De werkinstructie geeft hierover aan:

“Ter onderbouwing van hun motieven voor en het proces van bekering, hun kennis en/of hun activiteiten, komt het regelmatig voor dat een (gestelde) bekeerling met aanvullend bewijsmateriaal komt, bijvoorbeeld een doopbewijs of foto’s van een doop of bekering. Daarnaast zien we dat vreemdelingen een verklaring/brief inbrengen, bijvoorbeeld van een voorganger, pastoor of een rapport opgesteld door een stichting zoals de Commissie Plaisier of Stichting Gave. Het is van belang om te kijken naar de inhoud van deze verklaringen.. (...) De IND weegt ingebrachte informatie van derden altijd mee in het kader van de beoordeling van de geloofwaardigheid van een bekering, maar het gewicht dat hieraan wordt toegekend is afhankelijk van de individuele casus. Het uitgangspunt blijft immers dat de vreemdeling ten overstaan van de IND overtuigende verklaringen dient af te leggen over zijn bekering”.⁴⁴

Daarnaast wijst de werkinstructie op “Beoordelingen door derden”. De werkinstructie stelt hierover het volgende:

“Aan verklaringen en/of rapporten van bijvoorbeeld kerkelijke instanties en geloofsgenoten waarin een eigen oordeel wordt gegeven ten aanzien van de oprechtheid van de bekering op basis van de verklaringen die de vreemdeling tegenover de IND heeft afgelegd of ten overstaan van deze kerkelijke instantie of geloofsgenoten, zal in de regel een beperkt gewicht worden toegekend”.⁴⁵

Aan feitelijke informatie van kerkelijke instanties (waarin op basis van eigen waarnemingen wordt aangegeven welke rol de vreemdeling speelt binnen een (kerkelijke) organisatie en hoe hij hier binnen de gemeenschap uiting aan geeft) zal meer waarde worden toegekend. Een doopakte en/of een regelmatige kerkgang zullen op zichzelf niet voldoende zijn om een bekering geloofwaardig te achten. De vreemdeling zal ook in dat geval middels zijn eigen verklaringen aannemelijk dienen te maken dat hij oprecht bekeerd is.

Indien de verklaringen van derden niet leiden tot het geloofwaardig achten van de bekering, dient de IND te motiveren om welke reden de verklaringen van derden niet opwegen tegen ongelooftwaardig geachte verklaringen die de vreemdeling ten overstaan van de IND heeft afgelegd.

⁴⁴ Idem, p. 8.

⁴⁵ Idem, p. 8.

Raadpleging bekeringscoördinator

Naar aanleiding van de Tweede Kamer motie v.d. Graaf c.s. van 26 november 2019⁴⁶ is ook in de (meest recente) werkinstructie voor bekeerlingen aanvullend bepaald dat de hoor- en beslismedewerker van de IND in alle bekeringszaken de daartoe, op verzoek van de staatssecretaris, aangestelde bekeringscoördinator(en) op de aanmeldcentra dient te raadplegen voorafgaande aan een besluit over de asielaanvraag. In (nieuwe) werkinstructie 2019/18 is dit als volgt geformuleerd:

“Op elke locatie zijn bekeringscoördinatoren aanwezig. In elke zaak waarin een bekeringsmotief speelt, dient voor het besluit genomen wordt een bekeringscoördinator geraadpleegd te worden. Daarnaast kunnen de coördinatoren ook benaderd worden voor vragen over deze zaken”.⁴⁷

Samenvattend

De werkinstructie van de IND bij bekeringen heeft in het kader van de beoordeling van de geloofwaardigheid in het gehoor de volgende hoofdkenmerken:

- a. er wordt geen standaardvragenlijst gebruikt en er worden open vragen over persoonlijke ervaringen en betekenisgeving gesteld. Aandacht gaat met name uit naar de motieven voor en het proces van bekering;
- b. in het besluit moet worden gemotiveerd hoe rekening is gehouden met feitelijke informatie en ingebrachte verklaringen van derden;
- c. hoor- en beslismedewerkers dienen in alle bekeringszaken een bekeringscoördinator op de aanmeldcentra te raadplegen voorafgaande aan een besluit over de asielaanvraag.

3.8 Aanvullende maatregelen ter bevordering van de deskundigheid IND

Om de aanpassing van de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielrelazen met een lhbti- of bekeringsmotief te (waar)borgen, zijn naast de aanpassing van de werkinstructies en de daarin genoemde aspecten, ook aanvullende organisatorische maatregelen voorgesteld. Daarbij gaat het met name om een extra investering in de deskundigheidsbevordering van IND-medewerkers in het licht van deze asielaanvragen.

In de brief aan de Tweede Kamer (juli 2018) geeft de staatssecretaris hierover het volgende aan: “Uit de expertsessies met medewerkers en de gesprekken met belangenorganisaties bleek dat er behoefte is aan meer kennis en inzicht om nog beter in staat te zijn om de beoordeling te kunnen doen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan workshops waarbij aandacht wordt besteed aan de hoormethodiek en meer in het algemeen aan knelpunten die medewerkers ervaren. Ten aanzien van het onderwerp gender, waaronder lhbti's, zal de IND voorts de training van EASO vaker aanbieden. (...) Ook zal er specifiek aandacht zijn voor het

⁴⁶ TK vergaderjaar 2019/20, 35 300 VI, nr. 68.

⁴⁷ WI 2019/18 Bekeerlingen, 30 december 2019, p.13. De werkinstructie bekeerlingen is geldig voor de periode 30 december 2019 tot en met 29 juni 2021.

vergroten van de kennis en het begrip van medewerkers ten behoeve van de beoordeling in bekeringszaken, bijvoorbeeld door het aanbieden van workshops”.⁴⁸

Naast de workshops en mogelijk aanvullende trainingen, wordt ook de aandacht voor intervisie aan de orde gesteld. De rol van intervisie bij lhbt- en bekeringszaken is in de beleidsvoornemens van juli 2018 door de staatssecretaris in zekere zin gekoppeld aan de door maatschappelijke organisaties geuite wens van een “vier ogen toets” bij de beoordeling van de asielaanvragen. De staatssecretaris stelde hierover het volgende:

“Het vier ogen beginsel betekent in dit kader dat een voorgenomen besluit standaard wordt voorgelegd aan een collega voor intervisie, zowel bij een voornemen tot afwijzing als bij een voornemen tot inwilliging van het asielverzoek. In zaken waarin sprake is van asielverzoeken van lhbt’s of bekeerlingen wordt ook nu al in de praktijk door de IND een werkwijze gehanteerd waarbij een IND-medewerker bij twijfel over het geloofwaardigheidsoordeel overleg heeft met een collega. Het standaard invoeren van het vier ogen beginsel, ook in de zaken waarover geen twijfel bestaat, zou daarmee overbodig zijn”⁴⁹.

Uit dit citaat blijkt dat de staatssecretaris onder ‘intervisie’ een collegiaal (duo)overleg verstaat, dat plaatsvindt op het moment dat de IND-medewerker twijfelt over het geloofwaardigheidsoordeel. Het verwijst niet naar een gestructureerd, regelmatig terugkomend overleg tussen meerdere professionals waarbij casussen worden voorgelegd en gezamenlijk besproken, hetgeen doorgaans onder ‘intervisie’ wordt verstaan.

Het voornemen om alleen een collegiale toets te hebben om het moment dat sprake is van twijfel bij de IND-medewerker lijkt beperkt. Ook in gevallen van ervaren ‘zekerheid’ kan een collegiale toets een functie hebben, omdat door niet met vier ogen naar deze situaties te laten kijken, werkwijzen met een ‘confirmation bias’ en tunnelvisie in stand worden gehouden.⁵⁰

Daarnaast stelde de staatssecretaris voor een netwerk van lhbt-coördinatoren in te stellen, zoals voor bekeringszaken al het geval was. In de beleidsvoornemens worden bevordering van deskundigheid en inhoudelijke ondersteuning voor met name de hoor- en beslismedewerkers van de IND aldus van belang geacht. In dit streven sluit men aan bij het advies van onder meer de ACVZ voor een (permanente) (bij)scholing en professionalisering van het uitvoerend personeel van de IND.⁵¹

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19637, nr. 2414, p. 3.

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19637, nr. 2414, p. 4.

⁵⁰ ‘Confirmation bias’ verwijst hier naar het fenomeen dat de mens (in dit geval de IND-medewerker) geneigd is steunbewijs te zoeken voor datgene waar hij toch al in gelooft.

⁵¹ Zie onder meer: ACVZ (2016), De geloofwaardigheid gewogen. Een advies over het onderzoeken, integraal beoordelen en toetsen van verklaringen in de asielprocedure.

3.9 Samenvatting

Voor het beoordelen van de geloofwaardigheid van het asielrelaas van personen die een asiel-aanvraag vanuit een lhbti- of bekeringsmotief indienen, hanteert de IND een aantal richtlijnen die in werkinstructies zijn opgenomen. Een algemene richtlijn voor de beoordeling van de geloofwaardigheid is Werkinstructie 2014/10. De interne en externe indicatoren voor geloofwaardigheid die in deze instructie worden benoemd, zijn in principe ook van toepassing op bekeringszaken en lhbti-zaken.

Daarnaast gold vanaf oktober 2015 de Werkinstructie WI 2015/9 'Horen en beslissen in zaken waarin lhbt-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd'. Deze werkinstructie gaat bijna geheel over de vraag of het asielmotief lhbt-gerichtheid geloofwaardig is. Men erkent dat sluitend bewijs niet mogelijk is en dat niet alles in objectief meetbare criteria kan worden gevat, maar het hanteren van alleen 'zelfidentificatie' door een (lhbti-)asielzoeker wordt als criterium onvoldoende geacht. In de gehoren hanteerde de IND een standaardvragenlijst, die gebaseerd was op het beoordelen van een aantal vaste thema's. De asielzoeker met een lhbti-motief moest kunnen vertellen over processen van bewustwording en zelfacceptatie, met name wanneer hij/zij afkomstig is uit een land waarin homofobe opvattingen gemeengoed zijn.

In reactie op de kritiek van maatschappelijke (belangen)organisaties zijn in juli 2018 door de staatssecretaris inhoudelijke en organisatorische wijzigingen ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een bekerings- en lhbti-motief door de IND aangekondigd. In een later stadium (december 2019) zijn hier nog aanvullingen op gekomen.

Zo is Werkinstructie WI 2015/9 voor de beoordeling van lhbti-asielaanvragen in juli 2018 vervangen door WI 2018/9. Er is op dat moment een drietal aanpassingen aangebracht:

- a. er worden geen vragen meer gesteld die specifiek verwijzen naar 'bewustwordingsproces' en 'zelfacceptatie' en ook wordt niet verondersteld dat een iedere LHBTI'er een innerlijke worsteling heeft doorgemaakt;
- b. men zal zich richten op persoonlijke ervaringen en betekenisgeving door een open benadering en het stellen van open vragen;
- c. men zal een motivering geven hoe rekening is gehouden met verklaringen van derden.

Een laatste aanpassing van de werkinstructie heeft in december 2019 plaatsgevonden (WI 2019/17). Daarin wordt raadpleging door de beslismedewerker van een lhbti-coördinator verplicht gesteld voorafgaand aan besluitvorming.

De aanpassing van de werkinstructie voor bekeerlingen in juli 2018 betrof feitelijk een omzetting van een intern informatiebericht naar een openbare werkinstructie (WI 2018/10)). De werkinstructie is een reactie op de kritiek van kerkelijke organisaties op de IND over 'onzorgvuldig en ondeskundig' oordelen in het geval van bekeringszaken. Bij een asielaanvraag met een bekeringsmotief spreekt de betreffende nieuwe WI niet over thema's (zoals bij de lhbti-aanvragen), maar over elementen die in het gehoor aan de orde komen.

In de werkinstructie voor bekeerlingen van juli 2018 zijn de belangrijkste kenmerken:

- a. er wordt geen standaardvragenlijst gebruikt en er worden open vragen over persoonlijke ervaringen en betekenisgeving gesteld. Aandacht gaat met name uit naar de motieven voor en het proces van bekering;
- b. in het besluit moet worden gemotiveerd hoe rekening is gehouden met feitelijke informatie en ingebrachte verklaringen van derden.

Een nadere laatste aanpassing van de werkinstructie heeft, gelijktijdig met de werkinstructie bij lhbtï-aanvragen, in december 2019 plaatsgevonden (WI 2019/18). Daarin wordt raadpleging door de beslismedewerker van een bekeringscoördinator verplicht gesteld voorafgaand aan besluitvorming.

De werkinstructies van de IND zijn ‘papieren richtlijnen’. Zij moeten door de medewerkers van de IND in praktijk worden gebracht om effect te hebben, met name door de hoor- en beslismedewerkers. Om een ‘open houding’ onder haar medewerkers te bewerkstelligen en de deskundigheid van haar personeel op deze terreinen te vergroten, heeft de IND gelijktijdig met de introductie van de nieuwe werkinstructies, enkele maatregelen aangekondigd om de kennis van IND-medewerkers over deze motieven te bevorderen en dilemma’s onderling bespreekbaar te maken.

In hoofdstuk vijf wordt in het kader van de procesevaluatie ingegaan op de vraag hoe deze wijzigingen en aanvullende maatregelen in de praktijk van de IND worden toegepast en ervaren. Eerst wordt in hoofdstuk vier de planevaluatie behandeld, waarin we de assumpties bespreken die ten grondslag liggen aan de aanpassing van de werkinstructies.

4 Planevaluatie werkinstructies beoordeling geloofwaardigheid lhbti- en bekeringsaanvragen

4.1 Achtergrond aanpassing werkinstructies

Dit hoofdstuk bestaat uit een planevaluatie van de wijziging van de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een bekerings- en/of lhbti-motief. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke assumpties aan de verwachte bijdrage van de wijzigingen van de werkinstructies ten grondslag liggen en welke effecten daarbij zijn beoogd. Het geeft antwoord op de volgende vraag:

Op welke wijze wordt verondersteld dat de wijzigingen bijdragen aan de kwaliteit (i.c. onderbouwing) van de beoordeling van asielaanvragen bekerings- en/of lhbti-motief? Worden deze assumpties ondersteund door bestaande kennis en inzichten?

Voor het beoordelen van een mogelijke ‘beleidslogica’ die ten grondslag ligt aan de aanpassing van de werkinstructies, is het van belang eerst te wijzen op de beleidsmatige en organisatorische context waarin deze aanpassing plaatsvond.

Uit interviews met medewerkers van de IND over het beleid komt naar voren dat de organisatie “zelf weinig problemen ervoer met de oude werkinstructie”. Voorafgaand aan het opstellen van de nieuwe werkinstructies is in 2018 door medewerkers van SUA een inventariserende ronde gemaakt langs de aanmeldcentra en is aan hoor- en beslismedewerkers gevraagd naar mogelijke knelpunten in de toepassing van de toen geldende werkinstructies, de ruimte voor verbetering van deze instructies en suggesties voor verbetering van de wijze van toetsen. Deze ronde leverde “weinig nieuwe inzichten” op voor mogelijk betere beoordelingsmethodieken. Ook de jurisprudentie over de wijze van beoordelen gaf de IND geen aanleiding om aanpassingen te doen. Bovendien waren volgens de IND uit voorgaand onderzoek geen betere beoordelingsmethoden naar voren gekomen die tot aanpassing zouden moeten leiden.

Binnen de IND had men als enige kritiekpunt dat de (oude) werkinstructie in de wijze van beoordeling ‘bewerkelijk’ was, waardoor de gehoren lang duurden en de besluiten uitgebreid gemotiveerd moesten worden om dat aan een groot aantal elementen aandacht moest worden besteed. In de organisatie zelf werd derhalve geen grote urgentie gevoeld om de werkinstructies aan te passen.⁵²

Er is door de IND geen nieuwe beleidslogica ten grondslag gelegd aan de wijzigingen. De aangepaste werkinstructies zijn met name het antwoord op het commentaar dat maatschappelijke (belangen)organisaties hebben geleverd en de reactie daarop vanuit de politieke leiding van het departement. Met het aanpassen van de werkinstructies voor lhbti’s en bekeerlingen

⁵² In de schriftelijke feitencheck op het eindconcept van dit rapport laat de IND weten dat binnen SUA wel al langer de opvatting werd aangehangen dat de werkinstructie LHBTI gedateerd was en het informatiebericht over bekeerlingen in een werkinstructie omgezet zou kunnen worden. Omdat de werkwijze voor medewerkers uitvoerbaar was en door rechters in stand werd gelaten, hadden deze wijzigingen niet de hoogste prioriteit.

wilde de staatssecretaris tegemoetkomen aan de kritiek die door organisaties werd geuit over het gebruik van 'stereotypering' in de beoordeling van asielaanvragen. Vervolgens is binnen het departement en de IND een denkproces gestart over de aanpassing van de formuleringen in de werkinstructies, waarin de term 'een authentiek verhaal' naar voren is gekomen. Die term is vervolgens uitgangspunt geworden van beide werkinstructies.

4.2 Theoretische assumpties in aanpassingen werkinstructies

Uit onderzoeksliteratuur over de behandeling van asielverzoeken is bekend dat verschillende factoren invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop een asielgehoor verloopt en welke informatie daarin wordt verzameld en op de wijze waarop een IND-medewerker deze informatie beoordeelt (zie onder meer Cameron, 2010; Doornbos, 2016; van Veldhuizen, 2017; Severijns, 2019). In aanvragen met een bekerings- en/of lhbti-motief kunnen deze aspecten nog een grotere rol spelen dan in andere asielaanvragen, aangezien in deze zaken specifiek naar de religieuze en/of seksuele identiteit van de asielzoeker moet worden gevraagd, die per persoon anders beleefd kan worden en waar verschillende IND-medewerkers een andere verwachting bij hebben.

Factoren die hierin een rol kunnen spelen, zijn onder meer de communicatie tijdens het gehoor tussen asielzoeker, tolk en IND-medewerker (ACVZ, 2015), de veronderstelde werking van het geheugen van de asielzoeker (Cameron, 2010), de taakopvattingen van IND-medewerkers en de routines die zij ontwikkelen (Severijns, 2019) en mogelijke stereotype assumpties en aannames van hoor- en beslismedewerkers tijdens de gehoren en bij de besluitvorming over het asielverzoek (Herlihy, Gleeson & Turner, 2010; Jansen, 2018, Severijns 2019). Ook het beeld dat IND-medewerkers hebben van een bepaald type asielaanvrager kan op positieve of negatieve wijze van invloed zijn op de wijze waarop IND-medewerkers te werk gaan. Zo komt uit onderzoek van Severijns (2019) naar voren dat veel van de door hem geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers zeggen hun werkwijze deels te baseren op vermoedens. Als zij vermoeden dat de asielzoeker de waarheid vertelt, zeggen ze hem tijdens een gehoor minder confronterend te benaderen dan als zij vermoeden dat hij liegt. Hierin kunnen stereotype aannames een rol spelen. Als een asielzoeker bijvoorbeeld zijn seksuele gerichtheid noemt als reden voor zijn vertrek uit zijn land van herkomst, zullen IND-medewerkers over het algemeen minder geneigd zijn dit in twijfel te trekken als hij voldoet aan het stereotype dat de medewerker heeft van een homoseksuele man. In asielgehoren wordt daarnaast ook onbewust gebruik gemaakt van 'rules of conversation': als iemand zich niet aan die regels houdt, wekt dit al snel de indruk dat het verhaal gefabriceerd, verzonnen is. Dit leidt tot achterdocht (Herlihy, Gleeson & Turner, 2010).

Meer in het algemeen wordt in de inhoudelijke beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas gekeken naar de interne consistentie en externe consistentie (met openbare bronnen en andere getuigen) van het verhaal, de mate van detail en specificiteit, de volledigheid, en naar plausibiliteit (Maegherman, van Veldhuizen en Horselenberg, 2018). Een asielrelaas dat coherent is en met veel details wordt verteld, wordt vaak eerder geloofwaardig geacht dan

een relaas met weinig details of incoherente verhalen (van Veldhuizen, 2017). Er zijn echter, zeker in bekerings- en lhbtï-zaken, weinig handvatten voor wat als plausibel moet worden beschouwd, of welke weging aan bepaalde verklaringen moet worden gegeven. De beoordeling heeft daarom een subjectief element en kan per IND-medewerker verschillen (Severijns, 2019; van Veldhuizen, 2020).

In de asielverhalen van lhbtï-ers spelen bovendien culturele achtergronden en mogelijk ook post-traumatische ervaringen een rol. De vraag naar hoe de aanvrager zijn of haar seksuele oriëntatie heeft ontdekt en ervaren, kan intercultureel gezien zeer problematisch zijn (Renkens, 2018).

De vraag is in hoeverre in de wijziging van de werkinstructies op deze aspecten wordt geanticipeerd. De meest kenmerkende wijzigingen die in dit kader in de werkinstructies zijn opgenomen zijn:

- a. het toepassen van een ‘open benadering’ in het gehoor door het stellen van voornamelijk open vragen en het zoeken naar een ‘authentiek verhaal’;
- b. het vermijden van stereotypering en vragen/verwijzingen naar stereotype innerlijke processen bij de (lhbtï)asielzoeker door in het gehoor geen gebruik meer te maken van de begrippen ‘bewustwording(sproces)’ en ‘zelfacceptatie’;
- c. de beoordeling van verklaringen van derden en motivering voor het al dan niet meewegen van deze verklaringen;
- d. de invoering van raadpleging door de hoor- en beslismedewerker van een lhbtï- of bekeringscoördinator, voorafgaand aan het besluit over het asielverzoek.

We bespreken puntsgewijs de wijzigingen in de werkinstructies en de aansluiting van deze aanpassingen op bestaande (theoretische) inzichten.

A. Open benadering en open vragen voor authentiek verhaal

Asielgehoren zijn complexe gespreksituaties, enerzijds omdat ze plaatsvinden volgens een vast stramien binnen een strikte, juridische, institutionele context, en anderzijds vanwege het meertalige en interculturele karakter (Doornbos, 2016; Doornbos en Morgan, 2019). Naast mogelijke misverstanden vanwege verschillende interpretaties van de taal van de asielzoeker door de hoorder en tolk, kunnen mogelijk ook communicatieproblemen worden veroorzaakt door een vooringenomen houding van de IND-hooraanbieder, een te hoog tempo van horen, te moeilijk taalgebruik, ongeoorloofde bemoeienis van de tolk en tal van organisatorische problemen (waaronder computerstoring, verkeerde planning van tolken etc.) (Doornbos en Morgan, 2019).

Uit onder meer de communicatiewetenschap en rechtspsychologie is bekend dat het verkrijgen van accurate en complete informatie van een geïnterviewde onder meer afhankelijk is van een goede opbouw van het interview. Daarbij worden eerst open vragen gesteld, gevolgd door specifieke vragen naar details. In voorgaand onderzoek naar asielgehoren (met gebruikmaking van voorgaande werkinstructies) is er echter op gewezen dat gehoren in asielzaken niet alleen

tot doel hebben om feiten of ervaringen te achterhalen, maar ook om deze op hun geloofwaardigheid en aannemelijkheid te toetsen (Doornbos, 2016).

De nadruk op het stellen van open vragen en het vragen naar persoonlijke ervaringen en betekenisgeving in het gehoor op basis van de aangepaste werkinstructie, sluit in principe aan bij inzichten uit de beschikbare literatuur. Het stellen van open vragen door de hoornedewerker kan een positieve invloed hebben op het verhaal dat de asielzoeker kan of wil vertellen. Door het stellen van open vragen in plaats van gesloten vragen, wordt de asielzoeker in principe aangemoedigd om vrij te vertellen over wat hij of zij heeft meegemaakt (Doornbos, 2016). Zo wordt veel informatie verzameld en kan ook worden voorkomen dat de asielzoeker wordt beoordeeld op onderwerpen waarvan hij geen kennis heeft (van Veldhuizen, 2017). Door deze open benadering in het gehoor te kiezen, wordt op basis van de aangepaste werkinstructie derhalve aangesloten op beschikbare kennis en inzichten over de wenselijkheid van een 'information-gathering style' in de interviews die niet confronterend dient te zijn (Skrifvars et al., 2020).

Het stellen van open vragen biedt op zichzelf echter geen garantie voor een 'open verhaal' van de asielzoeker, aangezien meerdere aspecten hierin een rol spelen. Niet iedere asielzoeker is even goed in staat om zichzelf uit te drukken. Ook is het voor asielzoekers soms lastig om te bedenken naar wat voor soort ervaring de IND op zoek is. Ook de toon en houding van de hoornedewerker kan van invloed zijn. De hoornedewerker kan bij het stellen van open vragen een uitnodigende dan wel een confronterende stijl kiezen. Ook kunnen hoornedewerkers de asielzoeker aanmoedigen of ontmoedigen om op bepaalde aspecten nader in te gaan, door hem tijdens het geven van een antwoord af te kappen of door juist aanvullende vragen te stellen (Severijns, 2019). Daarnaast is de sfeer die door de medewerker wordt geschapen van belang voor de informatieverzameling. Het is voor asielzoekers, die vaak traumatische gebeurtenissen hebben meegemaakt, niet altijd eenvoudig om over bepaalde zaken te praten, terwijl dat vaak wel nodig is om de asielaanvraag te onderbouwen (Bögner et al., 2010). De houding van de hoornedewerker kan erop van invloed zijn of de asielzoeker zich veilig genoeg voelt om over de traumatische gebeurtenissen te vertellen (Severijns, 2019). Deze houding is ook van groot belang in situaties waarin een asielzoeker (mogelijk voor het eerst) expliciet over zijn of haar seksuele identiteit of geloofsovertuiging moet verklaren.

De ACVZ adviseert dat bij twijfel over de geloofwaardigheid de hoornedewerker van de IND in het nader of aanvullend gehoor doorvraagt om een volledig beeld van het asielrelaas te krijgen⁵³. Ook in de jurisprudentie wordt gewezen op het belang van doorvragen door de IND: "de staatssecretaris stelt zoveel mogelijk open vragen en zal zo nodig steeds om verduidelijking, aanvulling of bevestiging vragen."⁵⁴ De open vraagstelling en het doorvragen zijn opgenomen

⁵³ ACVZ 2016, p. 48.

⁵⁴ ABRvS 15 juni 2016, 201509454/1/V2 ECLI:NL:RVS:2016:1630.

in de nieuwe werkinstructies: “Er wordt geen (standaard) vragenlijst gebruikt. Na het vrije relaas moeten vooral open vragen gesteld worden. Daar waar nodig moet worden doorgevraagd op de gegeven antwoorden”.⁵⁵

De open vragen en het doorvragen bieden niet alleen de asielzoeker de mogelijkheid om zijn of haar verhaal beter over het voetlicht te krijgen, ook heeft het een functie voor de IND-medewerker voor het onderzoeken van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. In de aangepaste werkinstructie voor de asielgehoren waarin een lhbt-motief speelt, wordt in dit kader bijvoorbeeld het volgende opgemerkt: “het komt regelmatig voor dat vreemdelingen met standaardantwoorden komen ten aanzien van hun lhbt-zijn. Dit terwijl de IND juist op zoek is naar een authentiek verhaal van de betrokken vreemdeling. Daarom is het van belang om verder door te vragen bij standaardantwoorden”.⁵⁶

Een vergelijkbare zinsnede is in de betreffende werkinstructie opgenomen voor gehoren bij asielaanvragen met een bekeringsmotief: “Het is daarbij [bij wat de IND standaardantwoorden noemt] de bedoeling de vreemdeling uit te nodigen zijn verklaringen nader te onderbouwen en persoonlijker te maken. Dit kan bijvoorbeeld door om verduidelijking van het gegeven antwoord te vragen of te vragen naar wat één en ander dan persoonlijk voor hem betekent, waarbij je eventueel ook creatief kunt zijn in je vraagstelling”.⁵⁷

Het opnemen van de zinsnede “doorvragen bij standaardantwoorden” roept ook vraagtekens op. Het COC heeft zich, volgens een brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer (november 2018), afgevraagd waarom in de werkinstructie het woord ‘standaardantwoorden’ wordt gebruikt⁵⁸. Deze term zou blijken geven van wantrouwen jegens asielzoekers. Belangenorganisaties voor bekeerlingen wijzen op mogelijke verwarring over begrippen, met de vraag of het bij ‘standaardantwoorden’ gaat om het ‘authentieke’ asielverhaal of om het ‘unieke’ verhaal:

“In veel dossiers ziet onze stichting dat de vreemdeling verklaart dat hij rust, vrede en vergeving ontvangt of ervaart in het christelijke geloof. Dit kan gezien worden als standaardantwoorden en het is denkbaar dat een vreemdeling dit noemt omdat anderen dat geadviseerd hebben. Het is dan inderdaad belangrijk door te vragen naar het persoonlijke verhaal en de persoonlijke ervaringen hierbij. Wat o.i. niet de bedoeling kan zijn, maar wat onze stichting ook tegenkomt, is verklaringen omtrent rust, vrede en vergeving af te doen als ontoereikend om de gestelde bekering mede aannemelijk te maken, zijn van het christelijke geloof. Immers, dan wordt de verwachting dat de vreemdeling zijn persoonlijke *authentieke* verhaal vertelt, verward met een verwachting dat een vreemdeling over zijn bekeringsmotieven een geheel *uniek* verhaal vertelt, alsof er onder (bijvoorbeeld) christenen geen sprake zou zijn of kunnen zijn van breed gedeelde ervaringen aangaande de persoonlijke betekenis van het geloof”.⁵⁹

⁵⁵ WI 2019/17, p. 2; WI 2019/18, p.11.

⁵⁶ WI 2019/17, p. 2.

⁵⁷ WI 2019/18, p.11.

⁵⁸ Brief van de staatssecretaris van J&V aan TK, 13 november 2018.

⁵⁹ Stichting Gave, Afvalligheid en bekering, april 2020, p.29.

De werkinstructie roept daarmee de vraag op wat een bekeringsverhaal nu wel of juist niet authentiek maakt (zie ook van Veldhuizen, 2020).

De gekozen benadering van een open vraagstelling en het zoeken naar het authentieke verhaal sluit in principe aan bij het streven om de asielzoeker een persoonlijk(er) verhaal te laten vertellen, maar biedt ook ruimte voor discussie en eigen interpretatie van de IND-medewerker waar het gaat om de beoordeling van en de reactie op 'standaardantwoorden'. In de interviews met IND-medewerkers en analyse van dossiers komt in dit kader vaak naar voren dat van de asielzoeker in zijn of haar verhaal "meer mag worden verwacht" om het asielrelaas geloofwaardig te laten zijn (bedoeld wordt 'minder oppervlakkig', met minder 'algemeenheden').

Uit onderzoek van van Veldhuizen (2017a) komt naar voren dat ook de validiteit van de geloofwaardigheidsbeoordeling kan worden vergroot met meer effectieve vraagstrategieën die het geven van uitgebreide en accurate antwoorden stimuleren en met een weloverwogen en onbevooroordeelde evaluatie van de verklaringen van asielzoekers. Een interviewmodel gebaseerd op het vrije relaas en het gebruik van scenario's bij het evalueren van verklaringen kunnen daarbij waardevol zijn.

In de wijzigingen van de werkinstructies sluit men daar in principe bij aan, met name bij het stellen van open vragen waarbij er ruimte is voor een uitgebreid antwoord, onder meer in het vrije relaas. van Veldhuizen (2017b) heeft deze aanpak al eerder gesuggereerd: 'Looking at current interviewing practices in the asylum procedure, a better balance of open versus closed questions in combination with a *free-recall invitation* could increase the amount and accuracy of information obtained for a credibility assessment'.

Het 'free-recall model' dat van Veldhuizen (2017b) daarvoor aanraadt, komt grotendeels overeen met het door de IND toegepaste trechtermodel. Net als het free recall model staat het trechtermodel voor dat gestart wordt met open vragen (vertel eens meer over, leg eens uit...), gevolgd door half open vragen (wie, wat waar, wanneer, etc.), gevoels-zintuigelijke vragen (gedachten, gevoel, rook, zag, hoorde), gesloten vragen (ja/nee) en tot slot een samenvatting ('heb ik goed begrepen dat', samenvattend, 'klopt dit'). Deze 'trechtering' van informatie leidt volgens geïnterviewde IND-trainers tot de meest valide verklaringen. In het free recall model wordt in aanvulling daarop benadrukt dat per onderwerp een trechtermodel gevolgd moet worden, om zo per onderwerp zo veel mogelijk valide informatie te krijgen. Het interview bestaat dan dus naast één grote trechter, uit meerdere kleine trechtertjes waarin verschillende onderwerpen uitgevraagd worden.

Het trechtermodel gaat uit van een open vraagstelling in het begin van het interview, maar besteedt geen specifieke aandacht aan het interviewen van vreemdelingen die vanwege hun seksuele of religieuze oriëntatie uit het land van herkomst zijn gevlucht. Het model besteedt ook geen expliciete aandacht aan de hantering van vaste thema's of elementen, zoals genoemd in de werkinstructie, in het gehoor en de besluitvorming. Aanvullend inzicht is gewenst in de gehanteerde structuur in de gehoren, de type vragen die worden gesteld, de (normatieve) assumpties in de tegenwerpingen (bijvoorbeeld: "het is toch heel onwaarschijnlijk dat...."), een mogelijk suggestieve vraagstelling, een sterke herhaling van dezelfde of vergelijkbare vragen,

et cetera. Een nadere systematische en uitgebreide analyse van betreffende dossiers zou een bijdrage kunnen leveren aan meer kennis op dit vlak. In onderhavig onderzoek is de aandacht primair uitgegaan naar de ervaringen die IND-medewerkers zelf hebben met de aangepaste werkinstructies.

B. Het vermijden van stereotypering

Met de aanpassing van de werkinstructie in het geval een lhbtï-aanvraag, wordt tijdens de gehoren in principe niet meer expliciet naar het 'proces van bewustwording' en 'zelfacceptatie' van de homoseksuele gerichtheid gevraagd. Daarmee vervalt het (stereotype) idee in de gehoren en beoordeling van het asielrelaas dat een homoseksuele identiteitsontwikkeling in vaste stadia of fases verloopt, zoals betoogd in het model van Cass uit 1979. Volgens dit model is er in deze ontwikkeling een beginfase van ontkenning en verwarring, die vaak gepaard gaat met negatieve zelfwaardering (door de IND ook wel aangeduid als een 'interne worsteling'), gevolgd door een fase van vergelijking van de identiteit met die van anderen en een fase van erkenning van de eigen identiteit tot een fase van acceptatie van de eigen identiteit, uiteindelijk culminerend in de fase van 'coming-out' als (zelfbewuste) lesbische of homoseksueel. In een asielcontext bestaat daarbij volgens Berg en Millbank (2009) de neiging om te verwachten dat dit veronderstelde eindpunt van de ontwikkeling samenvalt met het begin van de asielprocedure (Jansen, 2018). Een probleem van modellen die een dergelijk stramien verwachten, is volgens auteurs op dit terrein dat zulke modellen voornamelijk van toepassing zijn op witte, westerse mannen uit de middenklasse. Hierdoor is de kans groot dat andere groepen, met name vrouwen en vluchtelingen uit niet-westerse landen, niet aan de verwachtingen kunnen voldoen (Jansen, 2018). Ten slotte is het belangrijk om op te merken dat modellen altijd een vereenvoudiging zijn van de realiteit, niet een noodzakelijke routekaart die door ieder individu gevolgd wordt.

C. Verklaringen van derden

In de werkinstructies beschrijft de IND hoe verklaringen van derden bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas zullen worden betrokken. De IND moet deze informatie van derden nu ook - kenbaar - betrekken in de motivering van het besluit (bij een afwijzing, inwilligende besluiten worden nimmer kenbaar gemotiveerd)⁶⁰. Dit kan leiden tot een mogelijke uitvoerigere objectivering en onderbouwing van de beoordeling, met name waar het feitelijke informatie over waarnemingen van andere partijen betreft. De hoor- en beslismedewerker moet zich bewust zijn van de eigen emotionele staat, zijn normen en waarden, vooroordelen en levenservaring die de objectiviteit en onpartijdigheid kunnen beïnvloeden (ACVZ, 2016, zie ook de volgende paragraaf). Het meewegen van verklaringen van derden kan hierin een tegenwicht bieden en is een van de methoden om de subjectiviteit in de beoordeling te beperken.

⁶⁰ In de eerdere WI 2015/9 inzake asielaanvragen met een lhbtï-motief wordt in het geheel niet gesproken over de (mogelijke) rol van verklaringen van derden; in WI 2018/10 Bekeerlingen wordt voor het eerst de mogelijke rol van verklaringen van derden gewezen. In de (nieuwe) werkinstructie voor lhbtï is de verklaring van derden derhalve een geheel nieuw aspect, in de werkinstructie voor bekeerlingen is deze niet nieuw, maar aangepast.

Deze aanpassing leidt daarmee tot verbetering van de transparantie van de motivering en het geven van inzicht aan derden over hoe de IND met hun informatie omgaat. Dit element kan aldus de transparantie en consistentie in de beoordelingen bevorderen (zie ook Schans en van Lierop, 2019).

D. Raadpleging coördinatoren

De ACVZ heeft in haar rapport 'De geloofwaardigheid gewogen' (2016) gewezen op het belang van een open houding van de IND-medewerker. De onvermijdelijke subjectiviteit bij de beoordeling van de geloofwaardigheid dient zoveel mogelijk beperkt te worden. Om dit mogelijk te maken is het ACVZ-advies (minimaal) twee onafhankelijk van elkaar opererende hoor- en beslismedewerkers in te zetten, waarmee het vier-ogen-principe tot uiting komt. Hieraan kan op verschillende wijzen invulling worden gegeven. Zo kan worden gedacht aan het hanteren van een collegiale toets om de correcties en aanvullingen te verwerken in het voornemen, hetgeen ook kan gelden voor de zienswijze.

De Raad van State concludeerde najaar 2019 dat de IND het vier-ogen beginsel niet hoeft toe te passen.⁶¹ Het oordeel was 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.

Naar aanleiding van de motie van der Graaf c.s. (november 2019) dient de IND bij alle lhbt- en bekeringszaken ruggespraak te laten plaatsvinden met een coördinator. Deze aanpak is niet hetzelfde als het vier-ogen beginsel, waarbij een voorgenomen besluit standaard wordt voorgelegd aan een collega, zowel bij een voornemen tot afwijzing als bij een voornemen tot inwilliging van het asielverzoek. Ook kan deze collega hierbij een rol hebben in de correcties en aanvullingen en beoordeling van de zienswijze. De invoering van de raadpleging van de coördinatoren betekent in dit kader dat - in vergelijking met het vier-ogen beginsel - een 'lichter' instrument aan de geloofwaardigheidsbeoordeling is toegevoegd waarmee in principe subjectiviteit en mogelijke vooringenomenheid in meer of mindere mate worden beperkt en zorgvuldigheid kan worden vergroot. Overigens moet worden opgemerkt dat het betrekken van vier ogen, geen garantie is voor meer zekerheid en precisie, of voor zorgvuldigere besluiten. Het kan immers ook leiden tot 'groupthink' en ingesleten veronderstellingen juist doen stollen. Of dat in de praktijk ook zo is, hangt af van de toepassing.

4.3 Conclusies

Uit het onderzoek is niet gebleken dat de hierboven geschetste theoretische assumpties door de IND feitelijk ook als onderbouwing zijn gebruikt voor de wijzigingen van de werkinstructies. Wel wijst de planevaluatie uit dat de inhoudelijke aanpassingen in de werkinstructies in essen-

⁶¹ ABvRS, 201902196/1/V2; 5 september 2019.

tie aansluiten bij beschikbare theoretische inzichten. Daarbij biedt de nadruk op de open benadering en het stellen van open vragen tijdens het gehoor (meer) ruimte aan de asielzoeker om zijn of haar verhaal te vertellen, waardoor ook langere en meer gedetailleerde antwoorden kunnen worden gegeven. Dit kan in principe de kwaliteit van de tijdens het gehoor verzamelde informatie ten goede komen en de asielzoeker faciliteren om zijn persoonlijke verhaal en ervaringen te delen.

De aanpassing van de werkinstructie ondersteunt in principe een meer evenwichtige onderbouwing van de beoordeling, waarbij stereotype beelden over processen die een bekeerling of LHBTI-persoon zou doormaken uit de tekst van de werkinstructie zijn gehaald, waarmee uitdrukking is gegeven aan de realiteit dat de wijze waarop iemand zijn eigen religieuze, of seksuele identiek ervaart per persoon verschilt. In de formulering van de werkinstructies wordt minder nadruk gelegd op (standaard)ideeën over hoe een bekering verloopt of hoe seksuele identiteit zich ontwikkelt. De aangepaste werkinstructies vormen in dit kader op een aantal punten een inhoudelijke verbetering ten opzichte van de vorige werkinstructies.

De aangepaste werkinstructies gaan inhoudelijk niet (expliciet) in op andere mogelijke knelpunten in de communicatie en omstandigheden tijdens het gehoor die in de literatuur naar voren zijn gekomen. We kunnen hier wijzen op de (mis)communicatie tijdens het gehoor tussen asielzoeker, tolk en IND-medewerker, de veronderstelde werking van het geheugen van de asielzoeker en het beperkte vermogen van professionals, zoals IND-medewerkers, om echte van valse verklaringen te kunnen onderscheiden.

Doordat de IND in de werkinstructies heeft opgenomen hoe met verklaringen van derden wordt omgegaan en zij dit kenbaar in de motivering moeten betrekken, is beoogd de intersubjectiviteit van de beoordeling te vergroten en externe partijen meer inzicht te geven in de wijze waarop de IND dergelijke verklaringen weegt. Het structureel betrekken van derdenverklaringen, kan een bijdrage leveren aan een minder subjectieve en meer evenwichtige onderbouwing van de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas

De meest recente toevoeging aan de werkinstructies met het belang van raadpleging van coördinatoren voorafgaand aan de besluitvorming over het asielverzoek, sluit aan op het uitgangspunt dat 'twee meer weten dan één' en dat door tegenspraak 'tunnelvisie' kan worden voorkomen dan wel verminderd. De IND lijkt hiermee ook te erkennen dat het risico op (al dan niet bewuste) vooringenomenheid op basis van stereotype overwegingen en onbevestigde aannames in dit soort asielzaken relatief groot is. Het verplicht betrekken van coördinatoren kan er aan bijdragen dit te voorkomen. Of dat in de praktijk gebeurt, hangt echter af van de invulling die hieraan door de beslismedewerker en coördinator wordt gegeven.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de sinds 2018 doorgevoerde wijzigingen in de werkinstructies op papier aansluiten op theoretische inzichten. Of de aangebrachte wijzigingen in de werkinstructies ook tot de gewenste veranderingen in de toepassing leiden, hangt af van de praktische invulling daarvan. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk over de procesevaluatie ingegaan.

5 Procesevaluatie van opzet en uitvoering werkinstructies en trainingen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de procesevaluatie van de wijziging van de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een bekerings- en/of lhbti-motief. Hierin worden de volgende vragen beantwoord:

- *Op welke wijze zijn de aangekondigde wijzigingen in de geloofwaardigheidsbeoordeling van deze asielaanvragen in de praktijk uitgevoerd?*
- *Wat zijn de ervaringen van betrokkenen met de doorgevoerde wijzigingen? Zijn er aanwijzingen dat de doorgevoerde wijzigingen de (gepercipieerde) kwaliteit van de beoordelingen bevorderen (of juist niet)?*
- *Zijn er knelpunten in relatie tot de opzet en/of uitvoering van de wijzigingen in de werkinstructies en de betreffende deskundigheidsbevordering voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielaanvragen met een bekerings- en/of lhbti-motief?*

De procesevaluatie gaat achtereenvolgens in op de volgende onderdelen:

- de implementatie van de nieuwe werkinstructies in de organisatie (paragraaf 5.2);
- de ervaringen van IND-medewerkers met het toepassen van deze gewijzigde werkinstructies. Daarbij wordt specifiek ingegaan op ervaringen die hoor- en beslismedewerkers en coördinatoren hebben met de ‘open benadering’, het stellen van open vragen, het vermijden van stereotype vragen en het niet meer gebruiken van een standaard-vragenlijst tijdens de gehoren (paragraaf 5.3);
- de omgang met verklaringen van derden voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van de asielaanvraag (paragraaf 5.4);
- de rol van coördinatoren bij asielaanvragen voor lhbti en bekeerlingen en van de raadpleging van deze coördinatoren door hoor- en beslismedewerkers (paragraaf 5.5);
- de uitvoering van de deskundigheidsbevordering in het licht van deze asielaanvragen; interviewtrainingen, workshops voor IND-medewerkers en intervisie (paragraaf 5.6).

5.2 Implementatie nieuwe werkinstructies bij IND

De aangepaste werkinstructies voor de beoordeling van asielaanvragen met een lhbti- of bekeringsmotief, zijn juli 2018 door middel van interne informatieberichten aan IND-medewerkers van alle locaties bekend gemaakt. Als een werkinstructie bij de IND als organisatie wordt geïntroduceerd, neemt iedere hoor- en beslismedewerker daar in principe eerste instantie zelfstandig kennis van en gaat daar vervolgens vanaf dat moment ook mee werken.

De aangekondigde workshops ten behoeve van de IND hoor- en beslismedewerkers hoe met de nieuwe werkinstructies om te gaan, hebben in een later stadium plaatsgevonden. Ook zijn de workshops voor beoordelingen van lhbti-aanvragen later gestart dan voor bekeringsaanvragen. Interviews wijzen uit dat de invoering van de aangepaste werkinstructies inclusief de bijbehorende deskundigsbevordering, een groot beroep heeft gedaan op de formatiecapaciteit. Medewerkers moesten immers vrij geroosterd worden van het horen en beslissen om de workshops te kunnen volgen. Een deel van de hoor- en beslismedewerkers heeft een periode met de nieuwe werkinstructies gewerkt zonder daartoe specifiek getraind te zijn. De duur van deze tussenliggende periode liep uiteen per aanmeldcentrum.

5.3 Ervaringen met toepassing werkinstructies in het gehoor

In interviews met lhbti- en bekeringscoördinatoren en hoor- en beslismedewerkers van de IND op de vier aanmeldcentra (Den Bosch, Schiphol, Ter Apel en Zevenaar), is inhoudelijk uitgebreid ingegaan op hun ervaringen met de aanpaste werkinstructies en de wijze waarop en mate waarin deze vernieuwde instructies worden toegepast. In deze paragraaf wordt ingegaan op hun perspectief op de veranderingen die de werkinstructies beoogden, te weten:

- het niet (meer) met een standaardvragenlijst werken en een open benadering leidend laten zijn;
- het vermijden van de stereotype opvattingen over bewustwordingsproces en zelfacceptatie in het horen en beslissen op asielaanvragen en zoeken naar het authentieke verhaal, door rekening te houden met het referentiekader van de asielzoeker voor het beslisproces.

Open benadering in plaats van standaardvragenlijst

In de nieuwe werkinstructies schrijft de IND dat geen gebruik meer gemaakt mag worden van standaard vragenlijsten. Het merendeel van de geïnterviewden bij de IND oordeelt hierover positief, omdat deze er onder andere toe leidde dat veel vragen gesteld werden, waarvan het duidelijk was dat die niet relevant zouden zijn voor het besluit:

‘Absoluut [positief]. Voorheen werkte ik ook met die standaard vragenlijst. Ik liep er ook wel tegenaan dat over sommige onderdelen daarvan iemand dan niets had gezegd, die waren helemaal niet relevant. Een jongen die analfabeet is, kan ik dan vragen naar een Bijbelpersoon als die niet kan lezen? Dat stuk is nu losgelaten. Hierdoor kun je veel persoonlijker het gesprek aangaan. Dat is wel echt een verbetering’.

Ook werden vragen gesteld waarin het (stereotype) uitgangspunt besloten lag dat het ontdekken van iemands seksuele identiteit of een bekering volgens een vast stramien verloopt:

‘Voorheen legden we meer nadruk op de vragenlijst die er was en verwachtten we een soort standaardproces van alle bekeringen en lhbti. Nu hebben we daar flinke nuance in aangebracht. Dat is niet zozeer nieuw, maar we kijken wel per persoon wat er voor die persoon speelt. Toen we heel erg met vragenlijsten werkten, gingen we soms steeds hetzelfde verwachten. Dat is niet altijd de bedoeling in dit soort gevallen’.

‘Eerder werkten we nog wel eens met vragenlijsten en dan werden er heel braaf alle vragen gesteld maar hadden we totaal geen verhaal op papier. En de nieuwe werkinstructie die helpt je om het gesprek met iemand aan te gaan en niet zozeer om vragen op iemand af te vuren maar echt een gesprek aan te gaan, naar iemand te luisteren en daarop door te vragen. En op die manier dus ook het persoonlijke en authentieke verhaal op papier te krijgen’.

Het loslaten van de vragenlijst en het zoeken naar een ‘authentiek verhaal’ op basis van open vragen heeft het werk volgens sommigen wel moeilijker gemaakt. Zo zeggen sommige IND-medewerkers dat ze het moeilijk vinden om zelf te bedenken wat relevante vragen zijn. Ze zien dat ook bij minder ervaren collega’s:

‘In de praktijk hadden mensen wel echt baat bij die vragenlijst. Nu zie je wel mensen vragen stellen over onderwerpen waarvan je denkt, waarom vind je die relevant? Ook wel moeilijk is, hoever moet je doorvragen en hoe je de vraag concreet genoeg stelt’.

Een verklaring die daar meestal voor wordt gegeven, is dat minder ervaren hoornmedewerkers vaak minder goed kunnen beoordelen welke informatie voor de besluitvorming relevant is. Daardoor zijn ze bang om relevante informatie te missen:

‘Ik denk dat mensen nu wel banger zijn om dingen te missen. Veel vragen gaan stellen, aanvullend horen. Dat is wel de grootste valkuil geworden. We krijgen soms ook wel te horen van de rechtbank dat we te weinig hebben doorgevraagd, maar tot in den treure vragen stellen is niet altijd het antwoord. Dat heeft de nieuwe werkinstructie niet makkelijker gemaakt, nog meer open, nog minder vaste onderwerpen. Dat vraagt meer kennis, maar ook meer regie durven nemen. Ik denk dat dat wel hetgeen is wat het moeilijker maakt. (...) ik zou zelfs zeggen dat hoe meer antwoorden je krijgt, hoe meer kansen dat het vager wordt of dat je tegenstrijdige info krijgt’.

Ofschoon de meeste geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers aangeven dat het loslaten van de vragenlijst meer ruimte aan een inhoudelijk gesprek geeft, zijn er ook aanwijzingen dat een deel van de hoor- en beslismedewerkers nog een voorkeur heeft voor het vaste stramien van de vragenlijst en daar aan vasthoudt.

Het niet meer toepassen van een standaard-vragenlijst bij lhbt- en bekeringsgehoren draagt volgens IND-medewerkers bij aan mogelijkheden voor een meer individuele beoordeling van de asielmotieven dan bij de hantering van de voorgaande werkinstructies. Anderzijds is hierdoor het risico toegenomen dat niet in ieder asielgehoor dezelfde vragen worden gesteld, en dat welke informatie wordt verzameld, sterker afhangt van de individuele medewerker. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan in het verzamelen van informatie en dus in de besluitvorming. Tevens ontstaat het risico dat ook minder relevante vragen worden gesteld. Hoe medewerkers aan deze toegenomen ruimte invulling geven, zal onder meer afhangen van de taakopvatting van individuele medewerkers. De organisatie kan er door middel van workshops, coördinatoren en intervisie aan bijdragen dat medewerkers daaraan een vergelijkbare invulling geven.

Van stereotypering naar authentiek verhaal

Eén van de doelen van de aangepaste werkinstructies is te voorkomen dat hoor- en beslismedewerkers in de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen gebruik maken van stereotype overwegingen en ongefundeerde aannames. Er mag niet vanuit worden gegaan dat iedere lhbt-asielzoeker op dezelfde wijze een ‘bewustwordingsproces’ of proces van ‘zelfacceptatie’ heeft gekend en daarbij een innerlijke worsteling heeft doorgemaakt. Hetzelfde geldt voor bekeringen, ook daarvan mag niet worden verondersteld dat die voor iedereen op exact dezelfde wijze plaatsvindt. In plaats daarvan moet het ‘authentieke verhaal’ van de asielzoeker worden uitgevraagd. Uit interviews met IND-medewerkers komt naar voren dat de nieuwe werkinstructie hierin weliswaar een positieve, bij de IND-ers bewustmakende, rol speelt, maar tevens dat deze niet kan voorkomen dat in de praktijk van het horen toch stereotype benaderingen worden gehanteerd. Zo zijn er medewerkers die nog steeds lijken te verwachten dat iedere asielzoeker een vergelijkbaar proces doorloopt. Meestal gebeurt dit impliciet:

‘Dat vind ik heel moeilijk te beantwoorden. In het begin zie je dat nog steeds dezelfde argumentatie wordt gebruikt, zonder de [stereotype] woorden te benoemen. Mensen worstelen dan hoe. Ze toetsen niet meer aan een acceptatie en bewustwordingsproces, maar je ziet dat het in een andere vorm wel terugkomt. (...)’.

Echter, het gebeurt volgens deze IND-medewerker soms ook nog expliciet:

‘Je ziet het nog wel eens terug in het voornemen of de beschikking, waar het niet zelf door de vreemdeling is aangedragen (...) ik moet eerlijk zeggen, het is niet vaak meer, we hebben er inmiddels zo veel energie en tijd ingestoken dat het minder gebeurt, maar ja, het komt voor dat je af en toe ziet, “bewustwordingsproces, dubbele punt....’.

Uit de analyse van de beschikbare lhbt-dossiers komt naar voren dat de termen ‘bewustwording’ en ‘zelfacceptatie’ tijdens de nader gehoren niet expliciet in de vraagstelling van de IND-medewerkers worden gebezigd, tenzij een asielzoeker zelf, als eerste, spreekt over zijn of haar ‘acceptatie’ van een homoseksuele gerichtheid. De begrippen ‘zelfacceptatie’ en ‘bewustwording’ zijn wel meerdere malen in de dossiers te herkennen. Dan gaat het om opgestelde voornemens van IND-medewerkers en in hun reacties op zienswijzen van advocaten. Daarbij worden acceptatie en bewustwording vaker expliciet besproken in de interne samenvatting van het relaas en beoordeling van de afzonderlijke elementen. Het begrip ‘innerlijke worsteling’ is in een van de dossiers herkenbaar bij de reactie van de IND-medewerker op de ingediende zienswijze bij een lhbt-aanvraag:

‘Tevens stelt betrokkene in de zienswijze dat zijn verklaringen in het voornemen ten onrechte vaag, bevreemdend, ontwijkend en algemeen zijn geacht. Betrokkene is van mening dat hij wel duidelijk heeft gemaakt hoe hij tot het inzicht is gekomen homoseksueel te zijn. Hij heeft namelijk verklaard een innerlijke worsteling te hebben gehad en zijn gevoelens voor mannen te hebben onderdrukt’.

In interviews met de IND wordt aangegeven dat medewerkers in het gehoor nog steeds verwachtingen uiten die zijn ontleend aan het eigen referentiekader en niet zozeer volgens uit hetgeen de asielzoeker zelf verklaart:

'Ik kom het [stereotypering] nog steeds tegen. (...) Je ziet dat mensen soms een bepaalde verwachting uitspreken in het gehoor, die er niet kan of mag zijn. De werkinstructie is daar duidelijk in, maar omdat er geen vragenlijsten of voorbeelden zijn moet het van de medewerker zelf komen. Die heeft bepaalde bagage, een kijk op dingen, dat moeten de medewerkers dan herkennen en los kunnen laten. De werkinstructie is op dat punt helder.'

Hoewel medewerkers zich ervan bewust zijn dat stereotype overwegingen uit den boze zijn, lijken ze nog steeds voor te komen. Het is voor IND-medewerkers in de praktijk vaak moeilijk om verklaringen van asielzoekers over deze motieven te beoordelen. Er moet vanuit worden gegaan dat iedereen zijn religieuze of seksuele identiteit anders ervaart en anders omgaat met mogelijke maatschappelijke beelden en verwachtingen daaromtrent:

'[Stereotypen] Daar wordt tijdens die workshops wel over gesproken, maar het blijft moeilijk. Niet iedere homo heeft hetzelfde [referentiekader]. Er staat ook geen sticker op hun hoofd. Er zullen ongetwijfeld mensen zijn die voldoen aan een bepaald stereotype, maar ook heel veel mensen niet.'

De wijziging van de werkinstructie, die er in principe voor zorgt dat bepaalde stereotype terminologie niet meer in het gehoor wordt toegepast, heeft ook tot gevolg dat IND-medewerkers het moeilijker kunnen vinden om te beoordelen wat uiteindelijk een 'voldoende verklaring' is.

'In de vorige werkinstructie werd het proces van zelfacceptatie genoemd. Dat gaf best wel wat houvast. Er moest een verandering plaatsvinden met een start en een eindpunt. (...) De meest gestelde vraag [van medewerker aan coördinator] is wel: ik heb deze lhbt zaak, wat vind jij van de geloofwaardigheid? Dus dan worstelen ze met alles, het privé leven en betrokkene heeft dit en dit verklaard, welke waarde kan ik daaraan hechten? Als iemand [een asielzoeker] heeft gezegd: ik vond het moeilijk, ik hield het verborgen, ik vond het lastig, ik worstel. Is dat dan voldoende?'

Wat 'voldoende' is, moet dus worden bepaald aan de hand van het individuele geval en niet op basis van algemene verwachtingen over het gedrag en de beleving van seksuele en religieuze identiteit door de asielzoeker. In plaats daarvan stellen de meeste respondenten daarom dat het nu meer dan voorheen van belang is om het individuele 'referentiekader' van de asielzoeker in kaart te brengen:

'Het is niet zo dat we dat referentiekader apart uitvragen. Je hebt wel een aantal basisvragen in het eerste gehoor, opleiding werkervaring, familie. Dat geeft wel een beeld. Uit alle andere verklaringen moet vervolgens blijken wat je echt mag verwachten. Door een juiste manier van beginnen met open vragen en vervolgens kun je zaken checken met gerichtere vragen.'

Wat van een individuele asielaanvrager ‘mag worden verwacht’ hangt af van persoonlijke omstandigheden en moet worden afgeleid uit de verklaringen van de asielzoeker zelf. Zo worden feitelijke vragen over de inhoud van de Bijbel nog steeds als goede vragen beschouwd, als de verklaringen van de asielzoeker aanleiding geven om te veronderstellen dat deze zich in de Bijbel heeft verdiept. Het is dus volgens hoor- en beslismedewerkers bij het wegen van de antwoorden op die vragen belangrijk om allereerst vast te stellen wat de asielzoeker verklaart of en zo ja, op welke wijze hij zich in de geloofsleer heeft verdiept. Als de asielzoeker bijvoorbeeld verklaart gedurende een lange termijn bijbelles te hebben gevolgd, mag volgens IND-medewerkers ‘meer worden verwacht’ van de asielzoeker op het gebied van kennisvragen, dan wanneer de asielzoeker ook verklaart weinig bijbelstudie te hebben verricht:

‘Als iemand zegt de Bijbel te hebben gelezen, mag je verwachten dat die persoon meer dan twee verhalen uit de Bijbel kent. Als iemand zegt dat Jezus in een droom tot hem sprak, dan is dat misschien anders. Je moet dus steeds bedenken wat iemand kan weten (...) Je moet eigenlijk met open vragen eerst het referentiekader afkaderen’.

In dit verband wordt door geïnterviewde advocaten gewezen op de verschillende verwachtingen die kunnen leven. Zo merken zij op dat bij een gestelde bekering nog steeds veel kennisvragen worden gesteld, waardoor sommige gehoren (nog steeds) het karakter van een overhoring hebben:

‘Daarvoor [voor de openbaarmaking van de WI] werden er ook dingen gevraagd, dat is ook bekend uit eerder onderzoek en jurisprudentie, die te ver gingen. Dat gaat nu wat beter. Hoewel ik nog steeds wel zie, bijvoorbeeld in een lopende zaak van me, dat het gehoor toch nog lijkt op een overhoring. Dat het gaat over de kennis van het geloof’.

Belangenorganisaties van bekeerlingen uiten kritiek op de wijze waarop kennis van het geloof worden ‘uitgevraagd’: [er is] “een eenzijdige nadruk op cognitieve aspecten met voorbijgaan van de andere aspecten zoals in de WI benoemd (persoonlijke; sociale; culturele historische en religieuze; emotionele), uitkomend in bijvoorbeeld de verwachting dat een bekering in hoofdzaak een proces is van wikken en wegen en een vergelijking van de diverse godsdiensten en/of stromingen, en in de verwachting dat een bekeerling in staat is een rationele (beredeneerde) verklaring te geven voor existentiële ervaringen”.⁶²

Daarnaast is het voor advocaten weinig inzichtelijk welk gewicht aan de verschillende elementen wordt toegekend. Dit kan volgens advocaten ook per zaak verschillen:

‘Je weet door de werkinstructie nu inderdaad beter waar de IND naar kijkt [...] Maar de samenhang, waar het meeste gewicht aan wordt toegekend, bijvoorbeeld te weinig kennis over het geloof wordt daar dan een minder zwaar gewicht aan gegeven als je wel goed over de motieven verklaart? Dat wisselt echt heel erg per zaak, die weging, waaraan doorslaggevend gewicht wordt gegeven’.

⁶² Stichting Gave, Toetsing bekering. Signaleringen 2019, maart 2020, p. 2.

Ook de motivering door de IND schiet volgens advocaten soms tekort. Het is voor advocaten niet altijd inzichtelijk waarom de IND 'meer' van een asielzoeker verwacht:

'Omdat ze [de IND] vooral ingaan op het ontbreken van een diepgewortelde overtuiging. Daar maken ze [de IND] een heel verhaal bij. De motieven zijn te mager, want iemand die uit Iran komt en is opgegroeid met de Islam daar mag meer van worden verwacht. Ik zie dan nooit waarom daar dan meer van mag worden verwacht, daar is geen één lijn in te trekken natuurlijk. Als iemand een keuze maakt na één goede ervaring, dan kan dat. Daarvan kun je niet zomaar ontkennen dat het kan. En ik erken dat dat voor de IND natuurlijk lastig is, ook voor ons'.

Advocaten vragen zich daarnaast af hoe er in de praktijk rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden:

'Ja, en ook met een jonge leeftijd. Dan voer ik ook aan dat iemand lager opgeleid of jong is. Maar dan wordt nog wel gezegd dat er iets verwacht mag worden. Ze maken wel onderscheid, maar uiteindelijk benaderen ze het in de conclusie vaak toch nog definitief. Ook al kunnen er soms redenen zijn waarom je weinig weet. Dus of de IND dan echt een goed beeld vormt van wie tegenover je zit'

Het is voor geïnterviewde maatschappelijke organisaties niet altijd duidelijk waarom de IND vindt dat van een individuele asielzoeker 'meer verwacht' mag worden. De werkinstructies zouden in hun ogen niet alleen conform de letter, maar ook de geest van de werkinstructies moeten worden uitgevoerd. In dit kader signaleren organisaties ook dat een 'te westerse blik' en een 'te eendimensionale kijk op relaties' bij (een deel van de) IND-medewerkers een rol speelt in de beoordeling van dit type asielaanvragen.

Het COC gaf aan dat de IND nog steeds regelmatig beslist op grond van vooroordelen en stereotypen, zoals het stereotype dat een 'coming-out' zich op één moment afspeelt, het stereotype dat religie en lhbtï-zijn moeilijk samengaan en het stereotype dat lhbtï's in hun land van herkomst geen risico's zullen nemen om elkaar te ontmoeten⁶³.

Een voorbeeld op het gebied van lhbtï-motieven is dat als een lhbtï-asielzoeker zegt nooit uitgaansgelegenheden te bezoeken, het ook geen doel treft om hem te vragen naar uitgaansgelegenheden voor lhbtï'ers in zijn of haar woonplaats in Nederland. Voorheen kon deze vraag wel standaard worden gesteld, ook al gaf het verhaal van de asielzoeker geen enkele aanleiding dat het bezoeken van dergelijke gelegenheden een wijze was waarop de asielzoeker zijn vrije tijd wilde invullen. Ook moet volgens de IND-medewerkers zowel bij het horen als beslissen rekening gehouden worden met de leeftijd, het opleidingsniveau, de relatiegeschiedenis, familieomstandigheden, culturele omstandigheden en vele andere facetten van de asielzoeker. Overigens geldt dit niet alleen voor het vaststellen van de geloofwaardigheid van verklaringen van asielzoekers met een lhbtï- of bekeringsmotief, maar is het in alle gevallen volgens IND-medewerkers belangrijk om in de vraagstelling en weging van de antwoorden de individuele omstandigheden van de asielzoeker in acht te nemen.

⁶³ COC, in een brief aan de staatssecretaris, 9 juni 2019.

Doordat steeds het individuele referentiekader van de asielzoeker als uitgangspunt moet worden genomen en er geen standaard verwachtingen als meetlat ter beoordeling van het asielrelaas gehanteerd mogen worden, is het voor sommige medewerkers moeilijk geworden om de beoordeling uit te voeren.

Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien in een lhbt-gehoor bij het thema 'privéleven' nader naar de seksuele gerichtheid van de asielzoeker wordt gevraagd. In meerdere dossiers komt naar voren dat de asielzoeker uitgebreid verklaart over zijn seksuele gerichtheid, terwijl de IND-medewerker in de onderbouwing van het voornemen aangeeft dat de verklaringen 'niet helder' of bevreemding wekkend' zijn of 'niet voldoende onderbouwd' waar het om 'gevoelens' gaat. In verscheidene dossiers worden, in lichte varianten, de volgende constatering door de hoor- en beslismedewerker geformuleerd:

'Betrokkene heeft uitgebreid een uiteenzetting gegeven van voornamelijk feitelijkheden en gebeurtenissen over de periode vanaf [periode x] tot aan de betrapting voor zijn vertrek uit XXX, ...zonder dat daaruit helder is op te maken hoe betrokkene tot de ontdekking is gekomen dat hij gevoelens had voor mannen'.

'Het gegeven dat betrokkene tijdens het vrije relaas niet of nauwelijks is ingegaan op de ontdekking, ontwikkeling en vorming van zijn homoseksuele gevoelens is bevreemdend. Te meer gezien betrokkene gedetailleerd kan vertellen over andere zaken die hem overkomen zijn en wat zijn gevoelens daarbij waren'....

'(Daarbij) mag van betrokkene verwacht worden dat hij dieper ingaat op de vragen die hem hierover worden gesteld. Toch slaagt hij er onvoldoende in deze gevoelens te omschrijven. Herhaaldelijk heeft betrokkene verklaard dat hij opgewonden raakte van X, zonder nader in te gaan op zijn gevoelens voor X'.

Voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van de seksuele gerichtheid zoekt de IND-medewerker, kortom, naar romantische 'gevoelens' terwijl de asielzoeker, naar het idee van de hoormedewerker, slechts of vooral over zijn seksuele ervaringen praat. Dit leidt bij thema 'privéleven' tot de volgende overweging:

[dat] 'Betrokkene over de ontdekking, ontwikkeling en acceptatie van zijn homoseksuele gerichtheid oppervlakkig, vaag, onvoldoende concreet en daarmee niet aannemelijk heeft verklaard om deze geloofwaardig te achten'.

Praktische gevolgen

De inhoud van de wijzigingen wordt door IND-medewerkers positief beoordeeld. De geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers geven wel aan dat gehoren met asielzoekers met een lhbt- of bekeringsmotief intensief zijn en, in hun perceptie, gemiddeld langer duren. De gehoren waren al lang vóór de wijzigingen, maar de indruk onder IND-medewerkers is dat dit door de wijzigingen is toegenomen. Het gevolg van een lang nader gehoor is dat ook het opstellen van het voornemen veel aandacht en tijd vergt. Van alle beschikbare informatie moet immers bepaald worden of het relevante informatie is voor de beslissing en moet, in het geval van een

voornemen tot afwijzing, in het voornemen worden gemotiveerd hoe de informatie in de besluitvorming is betrokken.

Daarbij dient bedacht te worden dat een hoor- of beslismedewerker in de toegekende werklastverdeling in beginsel één dag tot zijn beschikking heeft voor het afnemen van een gehoor of het opstellen van een voornemen tot afwijzing of het schrijven van een beschikking. De lhbt- en bekeringszaken vragen om (extra) inzet van de IND-medewerker: vaak moet aanvullend worden gehoord omdat men er niet in slaagt om het gehoor binnen één dag af te ronden, waarna de zaak vervolgens in de Verlengde Asielprocedure moet worden behandeld.

‘Waar het nu fout gaat is dat je gehoren hebt van 50 pagina’s en voornemens van 15 pagina’s. Daar is de asielprocedure gewoon niet op ingericht. Daar moeten we echt wat mee. Ik gok dat misschien wel een derde van de asielzoekers een dergelijk motief heeft, dat is echt heel veel werk. Dat is het belangrijkste denk ik’.

De lengte van de gehoren en de tijd die het kost om een voornemen te schrijven zijn ook problematisch gezien de beschikbare normtijd:

‘Wij worden voor maximaal 8 uur gefinancierd voor een gehoor, dat is de normtijd. Voor een beslissing ook. Een Iraanse bekeringszaak lukt op deze manier niet binnen deze tijd. [Dit heeft consequenties voor] de zorgvuldigheid enerzijds en de normtijden anderzijds. Is dat realistisch, of kunnen we iets aanpassen en hoe verhoudt zich dat tot de werkinstructie? Dat is heel lastig’.

Geïnterviewde advocaten herkennen het beeld van de lange gehoren:

‘De lengte van gehoren varieert sowieso door de jaren. Soms is er een oekaze dat de gehoren korter moeten, dan worden ze vervolgens weer langer. Maar bij lhbt gehoren merk je dat ze wel echt vreselijk lang duren. 25 pagina’s is een zeldzaamheid’.

Ook advocaten besteden veel tijd aan dit type aanvragen. Volgens de geïnterviewde advocaten kunnen zij hun cliënten eigenlijk niet goed voorbereiden, binnen de tijd waarvoor zij vergoed worden. In de voorbereiding gaat het onder meer om het opbouwen van een vertrouwensband met cliënt, de asielzoeker zal immers moeten verklaren over taboeonderwerpen. Daarnaast gebruiken IND-ambtenaren veel moeilijke termen die op verschillende wijze geïnterpreteerd kunnen worden. Daarop moet een cliënt worden voorbereid:

‘Je moet ook uitleggen waarom bepaalde vragen gesteld worden. Bijvoorbeeld de vraag hoeveel relaties iemand heeft gehad. Je moet dan uitleggen wat onder een relatie wordt verstaan. Ze bedoelen niet een werk- of vriendschappelijke relatie, maar zijn op zoek naar relaties waar seks en/of liefde in het spel zijn. Mensen uit bepaalde landen noemen dan alleen de seksuele relaties die ze hebben gehad. Dan krijgen ze vervolgens het verwijt dat ze weinig kunnen vertellen’.

De lengte en intensiteit van de gehoren komt ook uit dossiers naar voren. Het merendeel van de nader gehoren neemt vaak het grootste deel van de dag in beslag. In enkele gevallen is

sprake van een hervatting van het gehoor, enkele weken later, en van aanvullende nadere gehoren. Een deel van de zaken wordt vanwege tijdgebrek naar de verlengde asielprocedure (VA) doorgeschoven.

In enkele gevallen van de onderzochte dossiers vraagt de IND-medewerker in deze fase van het gehoor aan de betrokkene om 'iets concreter' te worden. In andere gevallen vraagt de asielzoeker wel eens of hij/zij nog iets aanvullens mag vertellen over een bepaalde situatie, hetgeen veelal met instemming wordt beantwoord door de hoorder.

Bij het onderdeel 'verdere vragen' wordt onder meer aan betrokkene gevraagd wat de directe aanleiding heeft gevormd om het land van herkomst te verlaten, of er naast genoemde redenen nog andere redenen voor het vertrek waren en wat de gevolgen voor hem zouden zijn als hij zou moeten terugkeren naar het land van herkomst. In het geval van de lhbti- en bekeringsgehoren volgt daarna het onderdeel waarin naar nadere motieven wordt gevraagd voor de asielaanvraag. Daarbij wordt in de gehoren -soms zeer- uitgebreid ingegaan op de seksuele gerichtheid of religieuze identiteit.

De lengte van de nader gehoren brengt met zich mee dat de verslagen van het gehoor omvangrijk zijn, in meerdere gevallen beslaan deze meer dan 50 pagina's.

5.4 Verklaringen van derden

In de aangepaste werkinstructies is beschreven hoe de IND verklaringen van derden betreft in de besluitvorming. Deze verklaringen, waaronder verklaringen van deskundigen (bijvoorbeeld van de commissie Plaisier), van partners en belangenorganisaties, kunnen bij de IND worden ingebracht. Daarbij dient meer dan voorheen door de beslismedewerker kenbaar gemotiveerd te worden hoe dergelijke verklaringen al dan niet zijn meegewogen in de besluitvorming over de asielaanvraag.

Kern van de werkwijze bij de beoordeling van de geloofwaardigheid is dat de IND feitelijke informatie wel betreft, maar dat het een eigen afweging maakt over de conclusie over de geloofwaardigheid van de verklaringen van de asielzoeker op basis die informatie (en voor zover die als feit wordt aangenomen) moet worden getrokken.

IND medewerkers zeggen in de interviews dat door deze wijziging meer aandacht is gekomen voor informatie van derden en dat deze beter wordt betrokken:

'Vroeger was het ook zo dat als er zoiets [info van derden] in stond, dan werd het heel snel terzijde geschoven. Nu, en dat geven we medewerkers ook mee, moet je er wel wat over zeggen. Dat moet je wel meewegen. Dus dat is waardevol dat het nu in de werkinstructie staat.'

'De winst van de nieuwe werkinstructie is [volgens mij] de toegenomen aandacht voor feitelijke info van derden.'

Hoeveel waarde aan een verklaring wordt gehecht, hangt wel af van de betrouwbaarheid die aan de bron wordt toegedicht en hoe specifiek de informatie is die door de derde partij wordt verschaft. Zo zegt een medewerker over een verklaring van het COC:

‘Bij de lhbtz-zaken worden verklaringen van derden heel vaak ingebracht, zeker bij de herhaalde aanvragen. Dat kan soms lastig zijn om mee te wegen, maar in heel veel van de verklaringen heeft het geen toegevoegde waarde (...). Bijvoorbeeld verklaringen over deelname van asielaanvrager aan COC-avonden; dat zegt op zich niet zo veel. Maar goed, neemt niet weg dat we er iets van moeten vinden. Het werk zit nu meer in de verantwoording daarvan, dus ook meer werk om dat ook mee te nemen’

Voorbeelden van verklaringen die wel relevant worden geacht, zijn ook genoemd:

‘Een ander iemand had een verklaring [van het COA] overlegd, over dat hij al meer dan een jaar een vriendje had die regelmatig bleef slapen. En dat hij later ook toestemming had om [vaker] bij die jongen te logeren. Dat heeft mij toen wel over de streep getrokken’.

In interviews geven IND-medewerkers aan dat de informatie en verklaringen van derden worden meegewogen in de besluitvorming over het asielverzoek, maar dat de beslissing hierover uiteindelijk toch aan de IND zelf is. De werkinstructies schrijven nu wel meer dwingend voor dat de motivering inzake de verklaringen van derden duidelijk herkenbaar is en dat brengt ook meer werk met zich mee:

‘We moeten dat natuurlijk altijd meenemen, dat staat ook in de werkinstructie en ik denk dat dat in ieder geval wel genoemd wordt altijd want dat moet nou eenmaal, maar de één neemt dat serieuzer dan de ander denk ik. En als jij als medewerker van de IND ervan overtuigd bent dat het geen oprechte bekering is, dan zal je dat motiveren en dan zal je de brief van de dominee opnoemen, maar ook zeggen dat (...) het aan de IND is om die beoordeling te maken en niet aan de dominee’.

Uit de analyse van bekeringsdossiers komt naar voren dat verklaringen van derden nauwelijks invloed uitoefenen op de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas en het besluit van de IND. In een van deze dossiers, waarin een groot aantal verklaringen van derden en documenten is ingebracht, is deze algemene lijn van de IND als volgt herkenbaar:

‘Omtrent de brief [van derden] wordt overwogen dat het aan betrokkene is om zijn bekering middels zijn verklaringen aannemelijk te maken. Een verklaring van een kerkelijke persoon of instantie kan weliswaar dienen ter staving van een gestelde bekering. Dit laat onverlet dat het de verantwoordelijkheid van de vreemdeling is om overtuigende verklaringen af te leggen met betrekking tot zijn gestelde bekering en het proces dat tot de bekering heeft geleid’.

De volgende toelichting van de IND in deze bekeringszaak, waarin betrokkene stelt dat sprake is van ‘geloofsverdieping’, zien we terug in meerdere bekeringsdossiers:

‘een verklaring van een derde [ontslaat] betrokkene niet van de plicht om ook tegenover de IND de gestelde bekering aannemelijk te maken. Daarnaast wordt (...) opgemerkt dat hieruit geen nieuwe informatie blijkt omtrent de bekering van betrokkene. Zo is er slechts sprake van een herhaling van zijn verklaringen tijdens de gehoren, welke reeds zijn meegewogen in dit voornemen en de voorgaande procedures. Het enkel herhalen van verklaringen kan niet leiden tot het oordeel dat de bekering van betrokkene zou zijn geïntensiveerd. Het vorenstaande in onderlinge samenhang bezien leidt

tot de conclusie dat betrokkene niet aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van een geloofsverdieping’.

De verklaringen van derden leiden in de onderzochte bekeringsdossiers niet tot een wijziging van het (afwijzend) besluit van de IND.

Voor geïnterviewde advocaten is het in principe duidelijker geworden hoe de IND informatie van derden in de beoordeling betreft. Het valt advocaten wel op dat in de praktijk heel weinig met verklaringen van derden wordt gedaan:

‘Ik zie wel terug, en dat is goed, dat er meer wordt ingegaan op informatie van derden en dat wordt uitgelegd waarom iets niet tot een ander oordeel leidt. Maar ik zie ook in de praktijk dat de waarde van dat soort informatie heel gering is’.

‘Ja, die informatie wordt mager betrokken. Van gerenommeerde organisaties misschien iets beter. Maar over het algemeen wordt dergelijke situatie best makkelijk terzijde geschoven. De IND zegt dan dat zij bevoegd zijn om iets te vinden van de geloofwaardigheid. Je hebt dan vaak de rechter nodig, die daar ook anders mee omgaat, met het gewicht dat aan een onderzoek of informatie van zo’n organisatie wordt betrokken. Dat ligt er ook aan hoe het relaas van de vreemde zelf al is. Maar het is bij de IND nog vrij moeizaam’.

Ook belangenorganisaties van bekeerlingen⁶⁴ en van lhbtí’s⁶⁵ geven aan dat voor hen niet inzichtelijk is of en hoe alle voor de beoordeling relevante verklaringen kenbaar worden meegevoerd.

5.5 Rol van lhbtí- en bekeringscoördinatoren en raadpleging

De meest recente maatregel die in de nieuwe werkinstructies is genomen, is de raadpleging van een bekerings- of LHBTI-coördinator die op de aanmeldcentra werkzaam zijn. Eind 2019 is raadpleging van een coördinator door een beslismedewerker ook verplicht gesteld in alle gevallen waarin een LHBTI- of bekeringsmotief in de asielaanvraag een rol speelt. Deze paragraaf gaat eerst in op de rol en inzet van de coördinatoren en vervolgens op de ervaringen van coördinatoren en hoor- en beslismedewerkers met de raadpleging.

Beschikbaarheid lhbtí- en bekeringscoördinatoren

Op de vier aanmeldcentra zijn (senior)medewerkers als bekerings- en lhbtí-coördinatoren werkzaam. Op enkele locaties zijn er medewerkers die alleen lhbtí- of bekeringscoördinator zijn, op andere locaties hebben enkele medewerkers een dubbele functie in hun coördinatorschap (zowel lhbtí- als bekeringscoördinator).

⁶⁴ Visscher (2020). Afvalligheid en bekering, stichting Gave; Visscher (2021). Ongelofelijk. Onrecht in de geloofwaardigheidsbeoordeling van geloofsovertuiging. Stichting Gave.

⁶⁵ In een brief aan de staatssecretaris (8 oktober 2019) verzoekt het COC (onder meer) de “verklaringen van derden serieus te nemen”. “Volgens de nieuwe werkinstructie moet de IND meer aandacht besteden aan verklaringen van derden, bijvoorbeeld partners en belangenorganisaties. In onze brief van 9 juni jl. (2019) noemen we een aantal voorbeelden van zaken waarin dit niet is gebeurd. U schreef ons dat u zich onze kritiek daarop kunt voorstellen en dat u de kwestie onder de aandacht van de LHBTI-coördinatoren zult brengen”.

Zo is men op AC Schiphol gestart met bekeringscoördinatoren, daar zijn later lhbti coördinatoren bijgekomen. AC Schiphol heeft vier coördinatoren; deze coördinatoren hebben allen de twee aandachtsvelden in hun takenpakket. In Ter Apel heeft men zowel ten aanzien van lhbti als bekeringen ten minste één seniormedewerker die daarbij als coördinator betrokken is. In Ter Apel heeft men drie bekeringscoördinatoren en ook drie lhbti- coördinatoren. In AC Den Bosch heeft men 2 lhbti-coördinatoren en 2 bekeringscoördinatoren en in Zevenaar heeft men vijf coördinatoren, die allen voor beide aandachtsgroepen werken. De coördinatiefunctie bestond al langer in Den Bosch, waar men twee coördinatoren had van de 'kopgroep' (vóór juni 2019; Den Bosch had hier een voortrekkersrol in).

Sinds de verplichting om de coördinatoren te raadplegen, is het aantal lhbti- en bekeringscoördinatoren op de vier aanmeldcentra uitgebreid. In de praktijk hebben de coördinatoren hun inzet binnen de locatie zodanig verdeeld, dat in principe iedere werkdag een lhbti- en bekeringscoördinator beschikbaar is voor hoor- en beslismedewerkers voor raadpleging.

Opbouw deskundigheid lhbti- en bekeringscoördinator

De lhbti- en bekeringscoördinatoren zijn niet geselecteerd op basis van hun vooropleiding of vanwege een bepaalde, specifieke kennis. Uit de interviews blijkt dat de voornaamste criteria voor hun selectie waren dat zij affiniteit hebben met het onderwerp en dat zij beschikken over coachende vaardigheden. Hoor- en beslismedewerkers van de IND konden zichzelf opgeven als zij interesse hadden voor de functie.

De lhbti- en bekeringscoördinatoren hebben geen specifiek deskundigheidsprogramma aangeboden gekregen of gevolgd voor (bij)scholing op een of meerdere onderdelen van de nieuwe functie. Een belangrijk deel van hun inzichten als coördinator is gebaseerd op en vloeit voort uit persoonlijke interesses en initiatieven. Wel komen zij regelmatig bijeen, bespreken ontwikkelingen met elkaar en zijn (mede)verantwoordelijk voor de organisatie van de workshops voor de IND.

Coördinatoren van de vier aanmeldcentra nemen deel aan een landelijk platform, dat wordt voorgezeten door twee teammanagers van de aanmeldcentra in Zevenaar en op Schiphol. Daarnaast nemen ook vertegenwoordigers van SUA deel, evenals van Juridische Zaken (JZ). JZ brengt in dit platform nieuwe jurisprudentie in, coördinatoren informatie over het horen en beslissen en SUA brengt informatie in over contacten met externe partijen en over politieke ontwikkelingen en trends.

Geïnterviewde lhbti- en bekeringscoördinatoren hechten groot belang aan dergelijk overleg, met name vanwege de mogelijke gezamenlijke herkenning van opvallende, terugkerende elementen in zaken:

(...) 'Soms zien we bijvoorbeeld twee keer achtereen hetzelfde verhaal omhoog komen, dan denken we daar moeten we misschien wat mee. We hebben onlangs bijvoorbeeld weer een discussie gehad over christelijke tatoeages. Dat wordt ook bij het bekeringsoverleg besproken. Dan brengen we ook casussen in, bij welke locatie dan ook. Daar zit ook SUA bij, soms JZ of de manager die bekeringszaken in portefeuille heeft'.

Raadpleging; rol van coördinator als aanspreekpunt

In de werkinstructie is niet expliciet omschreven op welk moment een coördinator geraadpleegd moet worden en waarover die raadpleging moet gaan. Hoe en in welke fase dit gebeurt, hangt dus af van de coördinator en de hoor- en beslismedewerker. Ook de frequentie kan verschillen. Zo kan een hoormedewerker er tijdens, of voorafgaand van een gehoor al voor kiezen om met een coördinator van gedachten te wisselen over de strategie van het gehoor, over vragen die gesteld kunnen worden of bijvoorbeeld over de vraag of er voldoende informatie is verzameld om het gehoor af te kunnen sluiten. Dit is niet verplicht, maar vindt in de praktijk wel plaats. Tijdens de besluitvorming hangt de vorm en inhoud van de raadpleging vooral af van de tijd die zowel de coördinator als beslismedewerker hiervoor heeft en van de behoefte van de beslismedewerkers aan ruggenspraak.

Als het voor de beslismedewerker een uitgemaakte zaak is, zal hij of zij vooral bevestiging zoeken, en indien wordt getwijfeld, zal het gesprek vooral gaan over de reden van die twijfel:

‘In principe is het ook bedoeld als ‘deuropening overleg’. Iemand loopt bij je binnen ‘ik wil dit beslissen om deze en deze reden’. Dan hoef je niet het hele dossier te lezen. Dat moet bijvoorbeeld wel als je een nieuwe medewerker moet begeleiden die vraagt of je het voornemen wil nalezen. De meeste mensen kunnen wel goed uitleggen waarom ze twijfelen, of tot een bepaald besluit komen. Dan hoef je ook niet alles te lezen’.

De meeste geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers erkennen het nut van de raadpleging van de coördinatoren. Daarbij wordt vooral gewezen op het feit dat een coördinator soms de beslismedewerker uitdaagt om de zaak ook vanuit een ander perspectief te bekijken. Dit kan een belangrijke bijdrage zijn in het voorkomen van een tunnelvisie op de asielzaak. Anderzijds zijn er ook medewerkers die het nut van de verplichte raadpleging niet of minder inzien als het te nemen besluit in hun ogen overduidelijk is.

In interviews wordt gezegd dat het in de praktijk meestal niet mogelijk is om alle ‘ins and outs’ van het dossier door te nemen:

‘Je hebt geen tijd om het hele dossier te gaan lezen natuurlijk. Je moet adviseren op basis van wat iemand je (...) vertelt. Je weet niet of iemand je bewust of onbewust belangrijke dingen vertelt te vertellen. (...) Er is nu wel meer tijd voor. Je bent een dag vrij als aanspreekpunt. Je kunt er wel wat naast doen, maar dat hoeft niet’.

De coördinatoren zeggen dat hun positie en rol in de besluitvorming als gevolg van de wijzigingen is toegenomen:

‘In het begin, toen die motie er ook nog niet was, stelde het niet heel veel voor. Het was wel duidelijk gecommuniceerd dat we aanspreekpunt waren, maar we werden niet of nauwelijks benaderd. (...) En soms ook wel frustrerend, dat er iets besloten was dat duidelijk te maken had met lhbt, en dat volledig om ons heen ging. Dat gaat nu ook beter’.

Sinds de motie van v.d. Graaf c.s. van 25 november 2019 en de daarop gebaseerde, aangepaste werkinstructie is het ook verplicht voor IND-medewerkers om een coördinator te betrekken:

‘Nu het verplicht is, is het een stuk meer natuurlijk. Dan wisselt het heel erg of iemand nieuw is, of er al heel lang werkt. Soms loopt iemand binnen en zegt: ik heb mijn voornemen al af, ben je het eens met de insteek? Dan stel je nog een paar vragen over de grote lijnen, maar ben je na 5 minuten bij wijze van spreken wel klaar. Bij nieuwe mensen moet je bij het begin beginnen. Dan kost het wel veel tijd’.

De rol van de coördinator in de raadpleging is adviserend; de verantwoordelijkheid voor de al dan niet inwilliging van de asielaanvraag blijft bij de individuele beslismedewerker liggen. De invloed van de coördinator op dit proces varieert wel naar gelang persoonlijke kenmerken van de betreffende beslismedewerker, waaronder het aantal jaren ervaring:

‘Wij hebben vooral een adviserende rol. Bij beginnende medewerkers hakken we ook wel knopen door. Tegen ervaren medewerkers zeggen we ook: mocht je het nou niet met ons eens zijn, motiveer dat dan en noteer dat ook in de interne minuut. Ik vind niet dat ik tegen iemand moet zeggen hoe hij of zij dat moet doen. We kunnen meedenken, aandachtspunten meegeven. (...) De eindverantwoordelijkheid voor de beslissing blijft bij de beslisser’.

De beslismedewerker kan van het advies van de coördinator afwijken. In de praktijk komt dit volgens zowel geïnterviewde coördinatoren als beslismedewerkers niet vaak voor. De interne afspraak is dat de beslismedewerker in zo een geval in de minuut motiveert waarom tot een ander besluit wordt gekomen. De geïnterviewde coördinatoren merken op dat zij niet in iedere zaak nagaan of hun advies wordt opgevolgd. Ook weten de coördinatoren niet of alle beslismedewerkers hun lhbti- of bekeringszaak aan hen voorleggen voor de (verplichte) raadpleging, aangezien daar binnen de IND geen formele registratie van wordt bijgehouden:

‘De mensen met vragen kwamen sowieso al bij mij, ook voordat het verplicht was. De anderen zien het misschien als een verplicht nummer. Ze zijn vaak al tekenbevoegd. Als die uitleggen waarom ze een zaak afwijzen, ga ik ze niet vragen om een v-nummer om het dossier eens op te zoeken en te kijken wat er aan de hand is. Ik heb ook niet heel goed zicht of iedereen ook echt bij me langskomt. Dan zou ik echt moeten gaan terugkijken’.

Coördinatoren hebben wel de sterke indruk dat de overgrote meerderheid van de beslismedewerkers de betreffende zaken aan hen voorleggen.

Uit de interviews met hoor- en beslismedewerkers komt naar voren dat zij over het algemeen tevreden zijn over de mogelijkheid tot het voeren van ruggenspraak met een coördinator. Ze ervaren het vooral als positief dat zij hun eigen twijfels bespreekbaar kunnen maken. Coördinatoren kunnen hen helpen in hun eigen denkproces. Uiteindelijk nemen de medewerkers wel zelf de beslissing:

‘Die wisselwerking werkt goed. (...) dan gooi ik ze voor de voeten waarmee ik worstel. Dat probeer ik uit te leggen en geef mijn inschatting. Ik hou me wel de vrijheid voor om het niet met ze eens te zijn, maar dat komt eigenlijk niet voor’.

De beschikbare dossiers geven slechts een ruwe indicatie van de wijze waarop ruggespraak kan plaatsvinden en niet van de mate waarin (een deel van de dossiers heeft betrekking op asielzaken van vóór deze ingevoerde verplichting eind december 2019). Hieruit komt naar voren dat de vermelding en toepassing van ruggespraak in de dossiers varieert; er zijn zaken zonder vermelding, zaken met summiere verwijzing naar overleg met coördinator via de telefoon of mail en zaken met een uitgebreidere bespreking van deze ruggespraak. In minuten van de dossiers komt naar voren dat raadpleging van coördinator vanwege tijds- en formatie-beperkingen niet altijd goed mogelijk is. Coördinatoren geven hierbij (in de dossiers) aan dat ze niet in staat zijn om het gehele gehoor door te nemen en alleen op basis van een samenvatting van het relaas zullen/kunnen reageren. In dossiers is enkele malen door de beslismedewerker alleen aangegeven dat de coördinator “het eens is met de gekozen insteek”.

Voor advocaten is het niet inzichtelijk of in een concrete zaak een coördinator is geraadpleegd. Ook is het voor hen (nog) niet duidelijk welke invloed de coördinatoren op het besluitvormingsproces hebben:

‘Ik vind het best lastig om daar wat zinnigs over te zeggen. (). Daar zou je cijfers over moeten hebben. Ik zie met name uitgebreidere beschikkingen. Ik weet ook niet precies wat die coördinatoren doen, dus ik kan niet echt zeggen of dat meerwaarde heeft. Dat is misschien vooral iets interns’.

‘Het gaat om individuele beslissingen, maar ik zie op dit moment niet echt terug dat beslissingen consistenten zijn geworden. Het is nog steeds een grillig beeld’.

Het zou volgens een advocaat wel een goed instrument kunnen zijn:

‘Ja, dat [het inzetten van coördinatoren] is misschien wel goed als support. (...) Maar het is ook een valkuil, want als je denkt te weten hoe het zit en iemand zegt iets anders, moet je daar wel voor open blijven staan en naar blijven vragen in plaats van aannemen dat je wel weet hoe het zit’.

Ook belangenorganisaties van bekeerlingen en van lhbtí’s geven aan dat zij niet goed weten welke rol de coördinatoren spelen en welke bijdrage hun inbreng in de raadpleging heeft; “wat houdt dat in, wat gebeurt er dan, wat levert het op”.

5.6 Deskundigheidsbevordering geloofwaardigheidsbeoordelingen

Aangekondigde voornemens deskundigheidsbevordering

In de beleidsvoornemens bij de wijzigingen van de geloofwaardigheidsbeoordeling in juli 2018 zijn, aanvullend op het bestaande trainingsprogramma, extra investeringen in opleiding en training voor IND medewerkers aangekondigd. Bevordering van deskundigheid en inhoudelijke ondersteuning voor met name de hoor-en beslismedewerkers van de IND worden daarbij van belang geacht. Daarbij werd gedacht aan workshops waarin aandacht wordt besteed aan hoor-methodiek en meer in het algemeen aan knelpunten die medewerkers ervaren. Ten aanzien van het onderwerp gender werd aangekondigd dat de IND de training van EASO vaker zou gaan aanbieden.

Naast de workshops en mogelijk aanvullende trainingen, is in de beleidsvoornemens ook gewezen op de rol van intervisie. Deze zou van groter belang zijn dan de door maatschappelijke organisaties geuite wens van een “vier ogen toets” bij de beoordeling van lhbti- en bekeringsaanvragen⁶⁶. In antwoord op Kamervragen wijst de (opvolgende) staatssecretaris op de rol van intervisie als een vorm van overleg tussen medewerkers:

“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”⁶⁷.

In deze paragraaf bespreken we hoe de deskundigheidsbevordering is uitgevoerd en welke ervaringen IND-medewerkers hebben met de workshops, mogelijk aanvullende trainingen en met intervisie.

Workshops nieuwe werkinstructies

De aangekondigde workshops, die in principe voor alle hoor- en beslismedewerkers zijn bedoeld, zijn inmiddels op de aanmeldcentra van de IND georganiseerd. De uitvoering van de workshops is met aanzienlijke vertraging op gang gekomen⁶⁸. In interviews wordt opgemerkt dat het moment van de uitvoering van de workshops mede afhankelijk is geweest van capaciteitsoverwegingen en in de praktijk “gaat de productie toch voor de workshops”.

De workshops worden in principe door de lhbti- en bekeringscoördinatoren georganiseerd en uitgevoerd. Uit mondelinge informatie van de IND komt naar voren dat de meeste hoor- en beslismedewerkers op de verschillende locaties inmiddels een workshop lhbti en een workshop bekeerlingen hebben gevolgd. Ook zijn de workshops in de basisopleiding van 8-10 weken voor nieuwe medewerkers opgenomen. Of iedere IND-medewerker daadwerkelijk de workshops heeft gevolgd, kan niet worden vastgesteld.

Een workshop is in principe eenmalig en omvat derhalve geen regelmatig terugkerende training. Een mogelijke follow-up van de workshops is aan de lhbti- en bekeringscoördinatoren van de locaties en de frequentie en aard van deze aanvullende trainingen kan tussen de aanmeldcentra licht variëren.

‘(...) voor hoor- en beslismedewerkers hebben we bijeenkomsten gehad over bijvoorbeeld de Islam en zijn er workshops geweest. Dat was voor alle H&B-medewerkers. Ik heb (...) ook een paar workshops gegeven. De andere, eerder gegeven workshops zagen vooral op kennis van het christendom en levensopvattingen, meer feitelijke kennis. [Mijn workshop] zag meer op de achtergrond van de werkinstructie, waarom dat persoonlijk verhaal zo belangrijk is. Welke aandachtspunten. Wat het meest voorkomt, zoals die tatoeages. Dus de trends’.

⁶⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19637, nr. 2414, p. 4.

⁶⁷ Antwoorden van de staatssecretaris op Kamervragen over de toepassing van de nieuwe werkinstructie voor de beoordeling van lhbti’s en bekeerlingen op 6 september 2019 (kenmerk 2629152), p.8.

⁶⁸ De staatssecretaris geeft in antwoord op Kamervragen over de toepassing van de nieuwe werkinstructie voor de beoordeling van lhbti’s en bekeerlingen op 6 september 2019 (kenmerk 2629152) onder meer het volgende aan: “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 lhbti-zaken”.

De meeste geïnterviewde IND-medewerkers zeggen de workshops, waarin onder meer uitleg over toepassing van de aangepaste werkinstructies wordt gegeven, te hebben gewaardeerd. Deze waardering is er met name voor de gelegenheid om tijdens de workshops met collega's van gedachten te wisselen over verschillende voorbeeldcases. Hierdoor werd een gesprek mogelijk over verschillen van benadering en konden dilemma's worden gedeeld. In het algemeen kan worden gesteld dat de workshops veel hoor- en beslismedewerkers (weer) bewust(er) hebben gemaakt van de wijze waarop zij hun taak uitvoeren:

'Heel goed, dat we dat [het houden van workshops] weer doen. Altijd goed om te doen, ook los van of er een nieuwe werkinstructie is. Het zijn taaie onderwerpen, dus sowieso goed om daarover bijgespijkerd te worden en ervaringen te kunnen delen. Met elkaar te bespreken hoe je erengs tegenaan kijkt'.

'Je kunt het met elkaar echt hebben over persoonlijke achtergronden, bijvoorbeeld als we kennisvragen stellen en de antwoorden daarop leg je voor aan een christelijke collega die daar veel over weet, ontstaan daar soms ook wel discussies over. Is het dan een pré als je zelf een christelijke achtergrond hebt. Is dat makkelijker, of ben je onbewust misschien wel veel te kritisch. Werkt dat misschien zelfs wel belemmerend'

Intervisie

Intervisiemomenten hebben, zoals gesteld, tot doel dat medewerkers de dilemma's waar IND-medewerkers bij het horen en de beoordeling van deze zaken mee geconfronteerd worden, op vaste momenten kunnen bespreken en waarbij 'best practices' gedeeld kunnen worden.

Gesprekken met coördinatoren en hoor- en beslismedewerkers van de IND wijzen uit dat de bedoelde intervisie over lhbti- en bekeringszaken, afgezien van de locatie Den Bosch, sinds de invoering van de nieuwe instructies als instrument weinig tot niet is toegepast. Een van de aangedragen argumenten hiervoor is het ontbreken van voldoende personele capaciteit. Een aanzienlijk deel van de medewerkers wist niet dat intervisie één van de aangekondigde maatregelen was.

De opvattingen over het houden van intervisiebijeenkomsten zijn verdeeld. Een aanzienlijk deel van de geïnterviewde medewerkers vindt het over het algemeen moeilijk om een collega van feedback te voorzien. De cultuur binnen de IND lijkt vooral gericht te zijn op het erkennen van de bevoegdheid van ervaren collega's om zelfstandig besluiten te nemen:

'Het probleem is ook dat mensen die tekenbevoegd zijn, dat je je dan afvraagt: wie ben jij om hier nog iets van te vinden. Het is dus makkelijker om terug te koppelen naar mensen met minder ervaring. Andersom is die stap groter'.

Tot slot is het niet voor iedereen even duidelijk wat de inhoud van de intervisie zou moeten zijn. Een aantal medewerkers gaf aan intervisie in principe als een goed instrument te beschouwen om met name dilemma's met collega's te delen, anderen zien het vooral als een manier om uitleg te geven aan onervaren medewerkers. Intervisie als een mogelijke methode om het risico van 'confirmation bias' en tunnelvisie te verminderen, is derhalve nog niet structureel in het werkproces van de IND opgenomen.

Technieken voor interviews in asielgehoren lhbt en bekeerlingen

Naast de coördinatoren en hoornedewerkers is ook een drietal interviewtrainers van de IND gevraagd naar hun ervaringen en oordeel over de nieuwe werkinstructies. Ook zij zijn positief over de nieuwe werkinstructies:

‘Deze doen meer recht aan de klant. De nieuwe werkinstructie gaat minder uit van bepaalde normen. (...) heel blij dat de interne worsteling er uit is, dit geldt ook voor het bewustwordingsproces. Het was heel moeilijk om iets te duiden, ook bij de asielzoeker zelf. De nieuwe werkinstructie is zeker een vooruitgang’.

Ook vinden betrokkenen bij de training van de IND het een groot voordeel dat in de gehoren geen standaardvragenlijst meer wordt gehanteerd:

‘Ga op zoek naar het narratief verhaal, kijk niet naar losse thema’s maar naar de onderlinge verbanden en zoek een balans daarin’.

Hoor- en beslismedewerkers van de IND worden getraind in het afnemen van een gehoor en volgen daartoe drie kernmodules waarin interviewtechnieken aan de orde komen (de modules ‘interviewtechniques’, ‘evidence assesment’ en ‘inclusion’). In deze basistraining behandelt men het ‘trechtermodel’ voor het afnemen van een gehoor. In dat model start men in de gehoren met open vragen (vertel eens meer over, leg eens uit...), gevolgd door half open vragen (wie, wat waar, wanneer, etc.), gevoels-zintuigelijke vragen (gedachten, gevoel, rook, zag, hoorde), gesloten vragen (ja/nee) en tot slot een samenvatting (‘heb ik goed begrepen dat’, samenvattend, ‘klopt dit’). Deze ‘trechtering’ van informatie leidt volgens geïnterviewde IND-trainers tot de meest valide verklaringen; “je krijgt alle informatie die van belang is”. Gevoels-zintuigelijke vragen zijn daarmee belangrijke onderdelen: “je gaat toch veel op gevoel zitten, ook om een sfeer van vertrouwen binnen het gehoor te bouwen”.

Het trechtermodel gaat uit van een open vraagstelling in het begin van het interview, maar besteedt geen specifieke aandacht aan het interviewen van vreemdelingen die vanwege hun seksuele of religieuze oriëntatie uit het land van herkomst zijn gevlucht. De door trainers vermelde nadruk op gevoels-zintuigelijke vragen in interviews, roept onder meer de vraag op welke rol zij spelen in asielgehoren met lhbt-motief. In het voorgaande kwam naar voren dat vragen naar ‘gevoelens’ niet altijd goed begrepen worden en leiden tot antwoorden over de beleefde seksualiteit van de asielzoeker. De hoor- en beslismedewerker interpreteren deze antwoorden vervolgens als zijnde ‘oppervlakkig’ (want alleen gaande over seksuele handelingen).

Hoornedewerkers kunnen, naast deze basisopleiding van de IND, aanvullend de mogelijkheid krijgen verschillende verdiepende opleidingsmodules van het EASO te volgen⁶⁹. Deze modules omvatten cursussen over:

⁶⁹ IND medewerkers kunnen voor vragen en aanwijzingen voor het handelen bij gehoren ook een beroep doen op een aantal ‘online tools’, waaronder de IPSN-tool van EASO die bedoeld is voor ‘Identification of Persons with Special Needs’.

- Sexual orientation and Gender Identity (SOGI);
- Interviewing Vulnerable People' (IVP), bij kwetsbare asielzoekers die mogelijk getraumatiseerd zijn;
- Interviewing Children (IC), voor interviews met alleenstaande minderjarige asielzoekers.

In de SOGI-training wordt de DSSH-methode toegepast waarin de vier elementen 'Difference, Stigma, Shame & Harm' een rol spelen. Deze methode behandelt de wijze waarop een vreemdeling met een lhbt-motief kan worden geïnterviewd. Ondervraagde interviewtrainers van de IND zijn positief over deze methode aangezien het hoor- en beslismedewerkers bewust kan maken van de verschillende perspectieven die asielzoekers kunnen hebben. Een trainer wijst er op dat het in het gehoor met asielzoekers met een lhbt- of bekeringsmotief van belang is op zoek te gaan naar de normen van de asielzoeker in zijn of haar samenleving; wat is de normcirkel en welke facetten zijn afwijkend van de norm en hoe ging de omgeving daar mee om; is hij of zij 'normenbreker' geweest in zijn/haar samenleving op een of meerdere facetten

De interviewronde wijst uit dat het merendeel van de bevroegde hoor- en beslismedewerkers de SOGI-cursus niet heeft gevolgd; dit geldt eveneens voor de IVP-cursus voor het interviewen van kwetsbare mensen onder de asielzoekers. Deze hebben dus geen onderdeel uitgemaakt van de deskundigheidsbevordering in het kader van de nieuwe werkinstructies.

5.7 Conclusies

De aangepaste werkinstructies voor de beoordeling van asielaanvragen met een lhbt- of bekeringsmotief, zijn juli 2018 door middel van interne informatieberichten aan IND-medewerkers bekend gemaakt. Dit is een vergelijkbare procedure als bij andere werkinstructies van de IND. De bekendmaking betekent dat vanaf dat moment in principe iedere medewerker met deze instructie gaat werken, i.c. in de hoor- en beslismethode gaat toepassen. De aangekondigde workshops voor de hoor- en beslismedewerkers hoe met de nieuwe werkinstructies om te gaan, zijn met enige vertraging in de aanmeldcentra georganiseerd.

Een belangrijk onderdeel van de wijzigingen van de geloofwaardigheidsbeoordeling betreft de aanpassing van de werkinstructie. Hierin wordt meer ruimte gegeven aan een 'open benadering' in het interview met de asielzoeker, door onder meer het stellen van open vragen en het niet meer gebruiken van een standaard-vragenlijst. Een tweede belangrijk gewijzigd element in het gehoor is het vermijden van stereotype vragen.

De ervaringen van geïnterviewde IND-medewerkers met de ruimte voor het stellen van open vragen zijn overwegend positief. Het biedt meer mogelijkheden voor een open gesprek waarin de persoonlijke ervaringen van asielzoekers beter aan bod kunnen komen en waardoor men eerder een 'authentiek verhaal' krijgt. De geïnterviewde IND-medewerkers zijn zich bovendien meer bewust van de noodzaak om niet meer van bepaalde verwachtingen uit te gaan die op stereotype beelden gebaseerd kunnen zijn.

De herziening van de werkinstructie wordt door lhbt-belangenorganisaties in zekere zin als een verbetering beschouwd, aangezien tijdens het gehoor in principe meer ruimte wordt geboden voor een authentiek verhaal (“wel vaag begrip”). Ze zien ook dat de IND-medewerker, globaal beschouwd, verplicht is “scherper te zijn op het onderwerp en denkprocessen te volgen”. Men herkent in de praktijk echter nog voorbeelden van een stereotype benadering in het gehoor door de IND. Ofschoon er een verbetering wordt herkend, is men principieel van mening dat niet objectief is vast te stellen of een persoon homoseksueel is of niet; er is in deze visie geen “meetlat” beschikbaar, voor een “geconstrueerd probleem”. Men pleit voor ‘zelf-identificatie’ door de asielzoeker als criterium bij de beoordeling van een aanvraag met een lhbt-motief.

Ook kerkelijke organisaties zijn globaal beschouwd gematigd positief over de inhoud van de werkinstructie (in vergelijking met de ‘vaste gedragslijn’) voor het horen van gestelde bekeerlingen aangezien men ook kijkt naar actieve en passieve bekering en naar afvalligheid. Tegelijkertijd wijzen zij op verscheidene knelpunten in de uitvoering waarbij men van mening is dat duidelijke handvatten ontbreken voor de beoordeling van de verklaringen die de vreemdeling aflegt over zijn bekering. Door het ontbreken van eenduidigheid leidt dat tot ‘willekeur’. De werkinstructie neemt in hun visie dat risico niet weg. Ook is men van mening dat de IND onvoldoende gebruik maakt van objectieve informatiebronnen en ziet men willekeur bij het gewicht dat aan verklaringen van kerken en aan rapporten van deskundigen wordt toegekend bij de geloofwaardigheidsbeoordeling.

Asieladvocaten en VWN zijn globaal beschouwd ook tevreden met de wijzigingen in de werkinstructies, maar konden ten tijde van het onderzoek nog niet constateren of de beslissingspraktijk ook was verbeterd. Dit ligt mede in het feit dat zij de motivering van positieve besluiten van de IND over de asielaanvraag niet zien en alleen onder ogen krijgen wat IND-medewerkers aan het papier toevertrouwen.

De aanpassing van de werkinstructie betekent niet dat eerder gesignaleerde knelpunten geheel zijn verdwenen. Stereotypering van personen en situaties kan nog steeds in meer of mindere mate tijdens de gehoren plaatsvinden. Tevens biedt de open benadering, waarbij geen vragenlijst meer wordt gehanteerd, minder houvast aan de hoormedewerker. Waaraan een authentiek verhaal moet voldoen, kan niet scherp en eenduidig worden omschreven. Dit leidt tot lange gehoren. De open benadering betekent ook dat IND-medewerkers in het interview, rekening houdend met de thema’s die aan bod dienen te komen, meer zelf kunnen bepalen wat zij relevante vragen vinden. Dit vergroot het risico dat vergelijkbare asielzaken niet op een vergelijkbare wijze worden behandeld. Dit hangt mede af van de vraag hoe medewerkers de ruimte die zij ervaren in de praktijk invullen en hoe hun wordt geleerd om met die ruimte om te gaan. De workshops, coördinatoren en intervisie kunnen allen een bijdrage leveren aan het creëren van een meer gedeelde opvatting hierover.

Er wordt veel tijd ingeruimd voor het vrije asielrelaas, dat meerdere uren kan beslaan, in enkele gevallen een ochtend. Uit de dossiers komt naar voren dat dit relaas vaak niet of nauwelijks wordt onderbroken. Dit is van belang aangezien juist een vrij relaas in principe uitgebreide, gedetailleerde en accurate informatie kan opleveren (Horselenberg et al., 2017; van Veldhuizen, 2017; van Veldhuizen, 2020).

Dit betekent anderzijds niet dat hierin geen richting kan worden gegeven. De IND vraagt op dit moment om zoveel mogelijk in chronologische volgorde, met zoveel mogelijk details te vertellen wat iemand ertoe heeft bewogen het land van herkomst te verlaten. Hierin zou men gericht vragen kunnen stellen en zonder de toevoeging om dat volledig chronologisch en met alle details te doen. Bovendien kan het vrije relaas meer worden toegespitst op de asielmotieven van de lhbt-er of bekeerling en waarbij niet wordt gestart met een hele algemene vraag over waarom men het land van herkomst heeft verlaten.

Praktisch beschouwd legt de uitvoering van deze asielgehoren een groot beslag op de formatiecapaciteit van de IND. De werkinstructies leiden niet alleen tot lange en intensieve gehoren, ook is capaciteit vereist om de veelheid aan informatie in de beoordeling te betrekken en in het voornemen en besluit te motiveren hoe deze informatie is beoordeeld. Een gerichtere benadering in de vraagstelling tijdens het gehoor kan niet alleen meer richting geven aan het gehoor, maar mogelijk ook tot minder lange gehoren leiden.

De ervaringen van geïnterviewde IND-medewerkers met het kenbaar betrekken van verklaringen van derden in de motivering van besluiten zijn positief, wanneer het over feitelijke informatie gaat. Indien deze specifiek genoeg is, kan het volgens IND-medewerkers een bijdrage leveren aan de onderbouwing van de geloofwaardigheidsbeoordeling. De noodzaak tot een nadere motivering van de wijze waarop de informatie is betrokken kost IND-medewerkers wel meer tijd, maar bevordert de kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordeling. Externe organisaties zijn minder positief over de toepassing van de verklaring van derden. Het is voor hen niet altijd inzichtelijk of en hoe alle voor de beoordeling relevante verklaringen kenbaar worden meegewogen.

Op alle vier aanmeldcentra van de IND zijn meerdere coördinatoren werkzaam die als aanspreekpunt fungeren voor hoor- en beslismedewerkers in geval van asielaanvragen met een lhbt- of bekeringsmotief. De raadpleging van de coördinatoren in deze asielzaken wordt in het algemeen door geïnterviewde IND-medewerkers positief beoordeeld. Aangezien de raadpleging mogelijk om een nadere beoordeling door de beslismedewerker vraagt, waarbij ook andere perspectieven worden meegenomen, wordt in de perceptie van de IND-medewerkers de kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordeling in deze fase bevorderd. In de praktijk wordt de raadpleging op verschillende wijzen ingevuld. Dit varieert tussen een 'gesprek in de deuropening' tot een nadere analyse van het dossier door de coördinator. De invulling hiervan is mede afhankelijk van de persoonlijke taakopvatting in deze van de coördinator en de tijd die men hiervoor beschikbaar heeft of wil inruimen.

Deze (verplichte) stap in de beoordelingsfase wordt niet in registraties opgenomen en ook coördinatoren weten niet of alle asielzaken met een lhbt- of bekeringsmotief voorafgaand aan

besluitvorming aan hen worden voorgelegd. De indruk bestaat dat dit in de meeste gevallen wel plaatsvindt, maar er zijn ook medewerkers die het nut van de verplichte raadpleging niet inzien. Vooral als het te nemen besluit, in hun ogen, overduidelijk is. Deze houding belemmert de open benadering ten aanzien van een andere visie en mogelijkheid van intersubjectiviteit in de geloofwaardigheidsbeoordeling.

Daarnaast is niet bekend in hoeverre het advies van de coördinator tot een aanpassing van het voornemen van de beslismedewerker leidt. Ofschoon de indruk is dat adviezen van coördinatoren over het algemeen opgevolgd worden, heeft de beslismedewerker de eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming en kan daar naar persoonlijk inzicht van afwijken.

Om de deskundigheid van de IND-medewerkers te bevorderen zijn workshops binnen de aanmeldcentra georganiseerd. Uit interviews met de IND blijkt dat inmiddels een deel van de medewerkers één of twee workshops over lhbti- en bekeringsaanvragen heeft gevolgd. De workshops worden door hoor- en beslismedewerkers gewaardeerd en bevorderen in hun ogen hun kennis over de thema's en de wijze waarop zij de werkinstructies moeten toepassen.

In de interviewmethoden die hoor- en beslismedewerkers tijdens reguliere interviewtrainingen krijgen aangereikt, wordt geen specifieke aandacht besteed aan het interviewen van vreemdelingen die vanwege hun seksuele of religieuze oriëntatie uit het land van herkomst zijn gevlucht. De SOGI-cursusmodule, die beschikbaar is voor met name het interviewen van lhbtivluchtelingen, is (nog) niet of nauwelijks door geïnterviewde hoor- beslismedewerkers gevolgd. Ze maakt dus geen onderdeel uit van de deskundigheidsbevordering die door de IND in het kader van deze werkinstructies is aangeboden.

Vormen van deskundigheidsbevordering kunnen overigens ook op een andere, aanvullende wijze plaatsvinden die hier niet is besproken. Zo is er incidenteel overleg tussen IND/SUA, enkele bekeringscoördinatoren en de stichting Gave. Deze stichting levert bij de IND rapporten aan met casussen 'ter signalering'. Stichting Gave vraagt vervolgens aan de bekeringscoördinatoren om reflectie op het verloop van deze procedures en beoordelingen, waarna deze gezamenlijk worden besproken. Deze inzichten kunnen vervolgens binnen de IND intern worden verspreid.

6 Conclusies

De beantwoording van de vijf hoofdvragen leidt tot de volgende conclusies.

Inhoud en implementatie van de door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen

Vraag 1:

Welke inhoudelijke en organisatorische wijzigingen zijn ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een bekerings- en/of lhbti-motief in juli 2018 door de staatssecretaris aangekondigd? Zijn hier in een later stadium nog aanvullingen op gekomen?

In beide werkinstructies is uitdrukkelijk beschreven dat het authentieke, persoonlijke verhaal van de asielzoeker centraal dient te staan in de beoordeling. In de werkinstructie over lhbt-motieven is daarom beschreven dat er niet langer vanuit mag worden gegaan dat iedere lhbt-asielzoeker een proces van 'bewustwording' of 'zelfacceptatie' hoeft door te maken. In de werkinstructie over bekeerlingen is hier nadere invulling aan gegeven door de IND-medewerkers meer inzicht te bieden in verschillende vormen van bekering.

In beide werkinstructies wordt 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. In een later stadium (december 2019) is ook de verplichte raadpleging van de lhbt- of bekeringscoördinator door de hoor- en beslismedewerker aan de werkinstructies toegevoegd.

Aan beide werkinstructies zijn inhoudelijke elementen toegevoegd die een meer open en minder stereotype benadering van de asielzoeker stimuleren. Deze elementen bestaan uit het vaker stellen van open vragen, het centraler stellen van het referentiekader van de asielzoeker zelf en het kenbaar meewegen van verklaringen van derden.

Conclusie: De IND-werkinstructies lhbt en bekeringen zijn door de IND aangepast in lijn met de door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen.

Beleidslogica in aangepaste werkinstructies

Vraag 2:

Op welke wijze wordt verondersteld dat deze wijzigingen bijdragen aan de kwaliteit (i.c. evenwichtige onderbouwing) van de beoordeling van asielaanvragen bekerings- en/of lhbt-motief? Worden deze assumpties ondersteund door bestaande kennis en inzichten?

De werkinstructies van de IND zijn primair aangepast als antwoord op de kritiek van maatschappelijke organisaties op de (stereotype) aannames in het gehoor en in de besluitvorming. De IND zelf zag weinig aanleiding en noodzaak voor deze wijzigingen. Uit voorgaand WODC-onderzoek over beoordeling van aanvragen met een lhbt-motief, zijn geen 'good practices' uit andere EU-lidstaten naar voren gekomen die door de IND overgenomen konden worden. Ook

is daaruit geen objectievere wijze van vaststelling van de seksuele gerichtheid naar voren gekomen.

Bovendien stelt de IND dat de wijziging van de werkinstructies geen (beleidsmatige) verandering, maar een verduidelijking van de wijze van toetsen behelst.

De planevaluatie wijst uit dat in de werkinstructies aangepaste formuleringen en passages zijn opgenomen die beter aansluiten op theoretische inzichten over communicatieprocessen tijdens een asielgehoor waarin een lhbt- of bekeringsmotief centraal staat. Het toepassen van een 'open benadering' en het stellen van meer open vragen tijdens het gehoor biedt (meer) ruimte aan de asielzoeker om zijn of haar verhaal over seksualiteit of geloof te vertellen, waardoor ook meer persoonlijke en gedetailleerde antwoorden worden gegeven. Dit kan in principe de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas versterken, mits op de juiste manier toegepast.

De vernieuwde werkinstructies gaan inhoudelijk niet (expliciet) in op andere mogelijke knelpunten in de communicatie en omstandigheden tijdens het gehoor die in de literatuur naar voren komen.

Het kenbaar betrekken van feitelijke informatie uit derdenverklaringen kan bijdragen aan het voorkomen van subjectiviteit in de beoordeling en kan de transparantie en consistentie van beoordelingen ten goede komen.

De toevoeging van de verplichte raadpleging van coördinatoren voorafgaand aan de besluitvorming over het asielverzoek kan bijdragen aan verkleining van het risico op (al dan niet bewuste) vooringenomenheid op basis van stereotype overwegingen en onbevestigde aannames in deze asielzaken.

In de werkinstructies is ook meer systematiek aangebracht in het onderzoeken en beoordelen van de geloofwaardigheid de asielrelazen. Dit geldt met name voor het uitvragen van elementen en thema's die bij alle zaken volgens een vergelijkbare structuur in het gehoor en beoordeling aan de orde komen. De werkinstructies geven daarmee richting aan de onderwerpen die aan bod komen in het nader gehoor.

Conclusie: Er is bij het opstellen van de wijzigingen geen expliciete beleidslogica geformuleerd. Wel kan worden geconcludeerd dat de wijzigingen aansluiten op theoretische inzichten en op papier als een verbetering worden beschouwd.

Uitvoering van en ervaringen met de aangepaste werkinstructies

Vraag 3 en vraag 4:

Op welke wijze zijn de aangekondigde wijzigingen in de geloofwaardigheidsbeoordeling van deze asielaanvragen in de praktijk uitgevoerd?

Wat zijn de ervaringen van betrokkenen met de doorgevoerde wijzigingen? Zijn er aanwijzingen dat de doorgevoerde wijzigingen de gepercipieerde kwaliteit van de beoordelingen bevorderen (of juist niet)?

Open benadering in gehoor en besluitvorming

De aandacht die in de aangepaste werkinstructies wordt gevraagd voor de ‘open benadering’, het stellen van open vragen en het zoeken naar het ‘authentieke verhaal’ van de asielzoeker met een lhbti- of bekeringsmotief, wordt door geïnterviewde IND-medewerkers overwegend positief beoordeeld. Het biedt volgens IND-medewerkers tijdens het gehoor meer mogelijkheden voor een open gesprek waarin de persoonlijke ervaringen van asielzoekers beter aan bod kunnen komen. Men stelt zich bovendien meer bewust te zijn van de noodzaak om niet meer van bepaalde verwachtingen uit te gaan, die gebaseerd kunnen zijn op stereotype beelden. Zij zeggen hierop ook in de vraagstelling te letten.

Ofschoon de werkinstructie wijst op het vermijden van stereotype vragen en medewerkers zich daarvan (meer) bewust zijn, kan dit nog steeds in meer of mindere mate tijdens de gehoren voorkomen. Advocaten en belangenorganisaties zeggen hier nog steeds voorbeelden van te zien en ook IND-medewerkers stellen dat hiervan nog sprake kan zijn.

Advocaten en maatschappelijke organisaties merken op dat het voor hen niet duidelijk is hoe de onderlinge integrale weging van de verschillende elementen plaatsvindt en kunnen niet altijd volgen waarom een bepaald element voor de IND doorslaggevend is.

Conclusie: De tekst van de werkinstructies geeft IND-medewerkers handvatten voor het vermijden van stereotypering en het hanteren van een open benadering, maar in de praktijk komen volgens zowel IND-medewerkers als respondenten buiten de IND stereotypering en een gesloten benadering nog steeds voor.

Doordat geen standaard vragenlijst meer wordt gehanteerd, ervaren vooral medewerkers met weinig ervaring minder houvast. Minder ervaren medewerkers vinden het vaker moeilijk om te bepalen welke informatie relevant kan zijn en stellen om uit angst informatie te missen soms een groot aantal vragen, met lange gehoren als gevolg.

Door de open benadering is er meer ruimte voor IND-medewerkers om zelf te bepalen wat zij relevante vragen vinden en maatwerk te bieden. De onvermijdelijke keerzijde hiervan is dat ook het risico wordt vergroot dat vergelijkbare asielaanvragen niet op een vergelijkbare wijze worden behandeld (dit kan voorkomen zowel tijdens de informatieverzameling in het gehoor als in de beoordeling, het besluit). Hoe groot dit risico is, hangt af van de vraag hoe zij IND-medewerkers de ruimte die zij ervaren in de praktijk invullen en hoe hun wordt geleerd om met die ruimte om te gaan.

Conclusie: Het wegvallen van een standaard vragenlijst wordt door IND-medewerkers positief gewaardeerd aangezien het meer ruimte geeft om op zoek te gaan naar het authentieke verhaal. De keerzijde is dat het minder houvast geeft aan IND-medewerkers met weinig ervaring.

Verklaringen van derden

De werkinstructie schrijft voor dat alleen feitelijke informatie uit derdenverklaringen in de beoordeling wordt betrokken. Indien deze specifiek genoeg wordt geacht, levert het volgens IND-medewerkers een bijdrage aan de onderbouwing van de geloofwaardigheid van verklaringen

van een asielzoeker. Ofschoon het motiveren van de wijze waarop informatie van derden in de besluitvorming is meegenomen meer werk voor de beslismedewerker met zich meebrengt, zijn geïnterviewde medewerkers van mening dat dit de kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordeling verhoogt. IND-medewerkers benadrukken wel dat het oordeel over die geloofwaardigheid aan hen is en niet aan derden.

Externe organisaties zijn minder positief over de toepassing van de verklaring van derden. Het blijft het vanwege de vaak in algemene termen geformuleerde motivering volgens advocaten en maatschappelijke organisaties vaak onduidelijk om welke reden een verklaring van de asielzoeker door de IND niet wordt geloofd en waarom wel of geen gewicht wordt toegekend aan een verklaring van derden. De motivering is volgens advocaten en maatschappelijke organisaties voor zover zij kunnen beoordelen, niet inzichtelijker geworden.

Conclusie: Het is op papier duidelijk hoe de IND verklaringen van derden meeweegt, maar in de praktijk blijft het voor respondenten buiten de IND onduidelijk welk gewicht aan een verklaring van derden wordt toegekend en waarom.

Raadpleging van coördinatoren

De aanpassing van de werkinstructie waarbij raadpleging van coördinatoren in betreffende asielzaken verplicht is gesteld, wordt door geïnterviewde IND-medewerkers in het algemeen als positief ervaren. In theorie dwingt de raadpleging de beslismedewerker de voorliggende informatie expliciet(er) te bekijken en mogelijk andere perspectieven mee te nemen, waardoor het risico van een 'confirmation bias' kan worden verminderd. Daardoor wordt in principe de objectiviteit van de geloofwaardigheidsbeoordeling versterkt. De mate waarin dit in de praktijk het geval is, is onder meer afhankelijk van de wijze waarop de raadpleging wordt ingevuld. Sommige medewerkers zeggen tegenspraak op te zoeken, terwijl anderen de raadpleging als een noodzakelijk kwaad zien.

Medewerkers van de IND zeggen in de minuut te registeren wanneer zij een bekerings- of lhbt-coördinator hebben geraadpleegd en wat zij met hun advies doen. Het is op basis van beschikbare registraties echter niet na te gaan of dit in alle gevallen gebeurt, aangezien in de IND-systemen niet op asielmotief kan worden gezocht. Coördinatoren zeggen de indruk te hebben in veruit de meeste gevallen te worden geraadpleegd, maar dit niet te kunnen vaststellen. Daarnaast is niet bekend of in hoeverre het advies van de coördinator tot een aanpassing van het voorgenomen besluit leidt. De beslismedewerker bij de IND heeft de eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming en kan daar naar persoonlijk inzicht van afwijken. Hij dient dit wel te motiveren in de niet-openbare minuut.

Conclusie: Coördinatoren zijn op alle locaties beschikbaar. De wijze waarop raadpleging wordt vormgegeven kan sterk uiteenlopen.

Deskundigheidsbevordering

De aangekondigde workshops voor de toepassing van de werkinstructies zijn op de aanmeldcentra eenmalig georganiseerd en uitgevoerd. De workshops hebben niet onmiddellijk na de introductie van de werkinstructies plaatsgevonden, waardoor medewerkers een bepaalde periode met de nieuwe richtlijnen hebben gewerkt zonder daarin specifiek getraind te zijn. Inmiddels zijn workshops in alle aanmeldcentra gegeven en zijn ze onderdeel geworden van de basisopleiding voor nieuwe medewerkers. IND-respondenten geven aan dat de meeste medewerkers deze workshops hebben gevolgd. Het exacte percentage is door gebrek aan registratiegegevens niet te achterhalen.

De workshops worden door hoor- en beslismedewerkers gewaardeerd. In de perceptie van geïnterviewde medewerkers bevorderen de workshops de kwaliteit van het beoordelingsproces, aangezien het hen in het algemeen bewuster maakt van de wijze waarop zij hun taak uitvoeren en gerichte kennis laat opdoen over relevante elementen in de achtergronden van een asielaanvraag met een lhbti- of bekeringsmotief.

Conclusie: De aangekondigde workshops als een van de flankerende maatregelen voor de verbetering van de geloofwaardigheidsbeoordeling bij lhbti- en bekeringsaanvragen zijn eenmalig uitgevoerd.

In de interviewmethoden die medewerkers tijdens reguliere interviewtrainingen krijgen aangeleerd, wordt geen specifieke aandacht besteed aan het interviewen van vreemdelingen die vanwege hun seksuele of religieuze oriëntatie uit het land van herkomst zijn gevlucht. De SOGI-cursusmodule van EASO, die beschikbaar is voor met name het interviewen van lhbti-vluchtelingen, is (nog) nauwelijks door geïnterviewde hoor- beslismedewerkers gevolgd. Ze maakt geen onderdeel uit van de deskundigheidsbevordering die door de IND in het kader van deze werkinstructies is aangeboden.

De interviews bij de IND wijzen uit dat intervisie - in het algemeen en over de beoordeling van lhbti- en bekeringszaken in het bijzonder - als instrument waarbij op een gestructureerde wijze en met vaste regelmaat casussen tussen verschillende hoor- en beslismedewerkers en een facilitator gezamenlijk worden behandeld, weinig wordt toegepast. Ook de invoering van de nieuwe instructies heeft niet geleid tot een gestructureerde vorm van intervisie in de organisatie. Een van de aangedragen argumenten hiervoor is het ontbreken van tijd die IND-medewerkers hiervoor kunnen vrijmaken, mede gelet op de achterstanden bij de IND. In het licht van de grote waarde die binnen de IND aan de bevoegdheid van beslismedewerkers wordt gehecht om zelfstandig een besluit over een asielaanvraag te nemen, wordt feedback geven over het algemeen moeilijk gevonden door veel medewerkers.

Deskundigheidsbevordering voor hoor- en beslismedewerkers vindt, in een indirecte vorm, plaats via de coördinatoren die onderling casussen bespreken en gesprekken met externe organisaties bijwonen. De lessen die coördinatoren daaruit trekken, kunnen zij gebruiken in hun advies als zij geraadpleegd worden.

Conclusie: Er is weinig aandacht voor structurele deskundigheidsbevordering van hoor- en beslismedewerkers op het gebied van lhbt'i's en bekeringen binnen de IND.

Visie externe organisaties

De aanpassingen van de werkinstructies wordt door de geïnterviewde organisaties en advocaten op papier als een verbetering beschouwd, aangezien daarin tot uitdrukking komt dat meer ruimte moet worden geboden voor het authentieke verhaal van de individuele asielzoeker. Wel wordt opgemerkt dat het niet geheel duidelijk is wat onder een 'authentiek verhaal' moet worden verstaan. Ook is het voor deze organisaties niet altijd duidelijk of de wijzigingen van de instructies in alle gevallen leiden tot een wijziging van de praktijk. Kerkelijke organisaties zijn gematigd positief over de inhoudelijke wijziging voor het horen van gestelde bekeerlingen, aangezien in de werkinstructie wordt erkend dat een bekering op meerdere wijzen kan plaatsvinden. Tegelijkertijd merken ze op dat de deskundigheid van IND-medewerkers om deze beoordeling te maken nog steeds niet in iedere zaak uit de motivering blijkt. Lhbt'i-organisaties benadrukken dat hun fundamentele kritiek op de wijze van beoordeling door de IND niet is weggenomen, aangezien seksuele gerichtheid volgens deze organisaties alleen door middel van zelfidentificatie kan worden vastgesteld.

Conclusie: Op papier zien externe organisaties verbeteringen, maar zij betwijfelen of objectieve beoordeling van de geloofwaardigheid van de asielaanvragen mogelijk is.

Knelpunten

Vraag 5:

Zijn er knelpunten in relatie tot de opzet en/of uitvoering van de wijzigingen in de werkinstructies en de betreffende deskundigheidsbevordering voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielaanvragen met een bekerings- en/of lhbt'i-motief?

De evaluatie wijst, zoals hiervoor ook deels vermeld, op een aantal knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de IND met betrekking tot deze geloofwaardigheidsbeoordeling. We noemen ze hier puntsgewijs:

- een onvermijdelijke keerzijde van de open benadering tijdens het gehoor is dat de IND-medewerker zelf moet bepalen wat relevante vragen zijn. Dit vergroot het risico dat vergelijkbare asielaanvragen niet op een vergelijkbare wijze worden behandeld. Dit kan zowel tijdens de informatieverzameling in het gehoor als in de beoordeling, i.c. het besluit, voorkomen. Voldoende aandacht voor deskundigheidsbevordering kan dit risico verminderen;
- het beeld over de rol van de verklaringen van derden en de motivering daarvan in de besluitvorming blijft diffuus; zo is het voor externe organisaties vaak niet duidelijk welk gewicht door de IND aan informatie van derden wordt toegekend;
- de procedures rondom de verplichte raadpleging van de coördinator zijn niet doorzichtig; IND-medewerkers en coördinatoren stellen hieraan op verschillende wijze gebruik van te maken. Het kan niet worden vastgesteld of iedere beslismedewerker hiervan (altijd) gebruik maakt en welke invloed de adviezen van de coördinatoren hebben op het besluit;

- de deskundigheidsbevordering van hoor- en beslismedewerkers inzake lhbti- en bekeringsaanvragen is door de organisatie in eerste instantie beperkt tot het aanbieden van eenmalige workshops; een (kleine groep) medewerkers heeft de verdiepende EASO-cursus op dit vlak gevolgd;
- in de beslisfase is weinig structurele aandacht voor intervisie, behalve (in indirecte vorm) de verplichte raadpleging van coördinatoren. Op de meeste locaties wordt niet op structurele basis aan groepsgewijze intervisie gedaan terwijl dit een instrument kan zijn om mogelijke 'confirmation bias' en tunnelvisie bij de IND-medewerkers te verminderen;
- in de uitvoeringspraktijk is sprake van lange en intensieve gehoren bij asielaanvragen met een bekerings- en/of lhbti-motief. De beschikbare normtijd voor een gehoor en voor het opstellen van een voornemen kan in deze zaken botsen met de zorgvuldigheid van de besluitvorming hieromtrent;
- aangezien veel informatie wordt verzameld, kost het vervolgens ook relatief veel tijd om deze te betrekken in de beoordeling en in het voornemen en besluit te motiveren hoe de informatie wordt beoordeeld. Een herbeoordeling van de 'free recall methode' en van de opbouw van het vrije relaas, kan aanwijzingen opleveren of men gericht vragen zou kunnen stellen en zonder de toevoeging om dat volledig chronologisch en met alle details te doen. Daarbij kan het vrije relaas eerder en meer worden toegespitst op de directe redenen van vertrek van de asielzoeker.

Samenvattende conclusie

Samenvattend concluderen we dat aangekondigde wijzigingen in de geloofwaardigheidsbeoordeling zijn doorgevoerd en dat maatregelen voor de deskundigheidsbevordering zijn uitgevoerd. De inhoudelijke aanpassingen van de werkinstructies, met onder andere meer ruimte voor een open en minder stereotype benadering in het gehoor met de asielzoeker, dragen volgens IND-medewerkers bij aan een verhoging van de kwaliteit van de geloofwaardigheidsbeoordeling. Ze zijn er meer van doordrongen dat zij het persoonlijke verhaal en referentiekader van de individuele asielzoeker als uitgangspunt moeten nemen bij het horen en beslissen op asielaanvragen met een lhbti- of bekeringsmotief. Hoe zij daaraan invulling geven is echter afhankelijk van de wijze waarop individuele medewerkers invulling geven aan hun taak. Het is daarnaast de vraag in hoeverre IND-medewerkers zich beseffen van welke stereotype overwegingen zij gebruik maken. Externe organisaties en advocaten merken op dat zij stereotype overwegingen en niet onderbouwde aannames nog steeds zien terugkomen in de gehoren en motivering van beslissingen van de IND.

Doordat dit zo wordt voorgeschreven in de werkinstructies, worden in alle lhbti- en bekeringszaken door de IND-medewerkers dezelfde thema's of elementen uitgevraagd. Dit draagt bij aan consistentie van de gehoren en besluitvorming. Hoe de verschillende elementen zich onderling tot elkaar verhouden, blijft echter onduidelijk voor advocaten en maatschappelijke organisaties.

De wijze waarop IND-medewerkers hun professionele ruimte invullen, is geen permanent onderwerp van gesprek tussen managers en individuele IND-medewerkers. Ook wordt er op de

meeste locaties niet op structurele basis aan intervisie gedaan, waardoor hierover ook geen georganiseerd gesprek tussen medewerkers plaatsvindt. Ten slotte wordt het aan het oordeel van individuele medewerkers gelaten, of en welke verdiepende interviewtrainingen zij volgen die in EASO-verband zijn ontwikkeld.

De vraag of de kwaliteit van besluitvorming door de wijzigingen daadwerkelijk is verhoogd, kan niet objectief worden beantwoord. Het is in de context van de asielaanvragen niet mogelijk vast te stellen of de verklaringen van de asielzoeker overeenkomen met de werkelijkheid. Om deze redenen is het begrip kwaliteit in dit onderzoek ingevuld aan de hand van subjectieve percepties en persoonlijke ervaringen van respondenten binnen en buiten de IND.

We concluderen dat aanvullende condities zijn gecreëerd die een meer geobjectiveerde onderbouwing van de geloofwaardigheidsbeoordeling mogelijk maken, waarbij in principe beter aangesloten kan worden op het authentieke verhaal van de asielzoeker. Deze wijzigingen worden door zowel actoren binnen als buiten de IND positief gewaardeerd. In de uitvoering is echter verbetering mogelijk. Die verbetering zien wij vooral in het creëren van meer ruimte voor uitvoerende ambtenaren om op structurele wijze aandacht te besteden aan het bevorderen van hun deskundigheid over -in het bijzonder – lhbt en bekerings. IND-medewerkers zouden hierin door de organisatie meer in kunnen worden gefaciliteerd. Om ingesleten aannames en vooroordelen zoveel mogelijk te voorkomen, zou hier ook kennis van buiten de organisatie bij betrokken kunnen worden.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Ten behoeve van de 'Evaluatie van de wijzigingen in de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een bekerings- of lhbti-motief' is een begeleidingscommissie ingesteld die de volgende samenstelling kende:

mevrouw mr. dr. C.H. Slingenberg (voorzitter)	VU Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Staats- en bestuursrecht
mevrouw dr. T.S. van Veldhuizen	VU Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Strafrecht en Criminologie
mevrouw dr. J.M.D. Schans	WODC
de heer dr. T. Walaardt Sacré van Lummel	IND/SUA/O&A
de heer drs. C.S. van Nassau	WODC

Bijlage 2 Topiclijst interviews IND

Topics interviews lhbti- en bekeringscoördinatoren/h&b-medewerkers IND

1. **Personalie en achtergrond geïnterviewde**
 - a. sinds wanneer aan het werk als coördinator/hoor- en beslismedewerker bij de IND;
 - b. coördinator lhbti of bekingen, of voor beide
 - c. hoeveel coördinatoren (voor beide 'groepen') op locatie
 - d. is het coördinatorschap een toevoegde functie aan taak als hoor- en beslismedewerker, of... ; is dit een fulltime/parttime functie
 - e. achtergrond/opleiding;
 - f. leidde dit meteen naar een functie bij de IND; voorafgaande carrière

2. **Procedure bij start als coördinator**
 - a. procedure om coördinator te worden; belangstelling, eisen aan functie; hoe en wanneer word je coördinator
 - b. motivatie om coördinator te worden (inhoud, coachende vaardigheden)

3. **Taakopvatting coördinator/respectievelijk h&b-medewerker**
 - a. in het algemeen de rol van coördinator (dit coördinatorschap)/h&b-medewerker in de asielprocedure beschrijven
 - b. voor hoeveel hoor- en beslismedewerkers op uw locatie coördinator; een "drukke/rustige" baan; veel/vaak beroep op u gedaan als coördinator
 - c. hoeveel zaken/behandeling asielaanvragen (lhbti en beking) gaat het, inschattend
 - d. mogelijkheden om uw taken zo goed mogelijk te vervullen, zo niet, wat zou u nodig hebben om dit wel mogelijk te maken

4. **Deskundigheid**
 - a. op welke wijze deskundigheid opgedaan voor coördinatorschap; vooropleiding, cursussen, bekendheid/empathie, ...
 - b. extra ondersteuning/input geweest van derden (trainers/organisaties)
 - c. anderszins

5. **Informatievoorziening en uitvoering**
 - a. ervaring met dit type zaken voor de nieuwe werkinstructies; algemene oordeel over de voormalige werkinstructie (gezien kritiek van organisaties)
 - b. welke voorbereiding op nieuwe werkinstructie /nieuwe manier van werken (informatieoverdracht, cursussen, workshops, etc.)
 - c. is de (nieuwe) werkinstructie(s) nu volledig geïmplementeerd op uw unit (bij iedereen, alle hoor- en beslismedewerkers, bekend)

6. Ervaringen met werkwijze na nieuwe instructies:

- a. Invloed van de wijzigingen op het werk:
 1. praktisch: tijd/intensiteit/middelen
 2. inhoudelijk: moeilijker, bewerkelijker, beter, eenvoudiger
 3. werk van anderen: betere/slechtere gehoren, duidelijkere motivering in minuut, etc.
 4. beroep dat medewerkers op u doen, voor ruggespraak
 5. (noodzaak van) verdergaande deskundigheid

- b. Opvatting over de wijzigingen:
 1. de nieuwe werkinstructie meer/andere mogelijkheden om de geloofwaardigheid "beter" vast stellen; hoezo wel/niet...
 2. speelt werkinstructie (beter) in bij het verminderen/voorkomen van stereotype beelden en aannames bij deze aanvragen
 3. werkt de nieuwe werkinstructie nu goed; komen jullie tot een kwalitatief betere beoordeling; beter dan voorgaande WI
 4. zijn er voordelen aan deze wijze van beoordeling; welke (mogelijke inhoudelijke) nadelen

- c. Evaluatie van de beschikbare instrumenten:
 1. (coördinatoren)/collega's
 2. workshops/training
 3. intervisie
 4. rol van ruggespraak met hoor- en beslismedewerkers; ondersteuning van hoor- en beslismedewerker daarin; intensiteit, inhoudelijk; feitelijke vormgeving

7. Rol van andere onderdelen IND

- a. rol van manager locatie
- b. rol van Sua
- c. rol van landelijk overleg/platform coördinatoren

8. Afsluiting

- nog belangrijke punten die we niet besproken hebben; later eventueel terugkomen als er dingen onduidelijk zijn of aanvulling behoeven.

Summary

Assessing the credibility of asylum applications motivated by LGBTI orientation and religious conversion

The way in which the Dutch Immigration and Naturalisation Service (IND) decides on asylum applications motivated by LGBTI orientation or religious conversion has long been a subject of debate among government bodies, civil-society organisations and researchers. The main focus is on how the IND assesses the credibility of statements regarding such motivations. The IND's decisions are supposedly too often based on stereotyped ideas about religious conversion or how people become aware of their sexual orientation.

There seem not to be any objective research methods that can determine with certainty what a person's sexual orientation is, or whether a person is really a religious convert. This is apparent from such titles as *Herken de homo* ('Recognising who is gay', Jansen, 2013) and *Herken de christen* ('Recognising who is Christian', Van Veldhuizen, 2020). Earlier research has also shown that IND staff tend to consider asylum applications based on such motivations as 'difficult to deal with' (Severijns, 2019).

In July 2018, in response to outside criticism and in order to better equip its staff to examine and assess the credibility of asylum applications motivated by LGBTI orientation or religious conversion, the IND amended two of its rules of procedure. The purpose of the amendments was to make clear to the outside world how the IND assesses such asylum applications, and to enable its staff to ascertain asylum seekers' authentic stories. This means focusing on asylum seekers' personal experiences rather than relying on standard – stereotyped – expectations about their religious conversion or acceptance of their sexual orientation.

Besides amending the rules of procedure, the Dutch Minister of Justice and Security has proposed additional measures to promote IND staff's expertise in these areas: 1) holding workshops on both topics, 2) appointing LGBTI and religious conversion coordinators, and 3) peer supervision. This is intended to improve their ability to reach professionally sound decisions when assessing such applications, and so help increase the overall quality of decision-making.

Goals, questions and methods of this evaluation

This evaluation examines how the amendments to the rules of procedure and measures to promote expertise have been designed ('planning evaluation') and implemented ('process evaluation'). The planning evaluation involved interviews with policy officers, researchers and experts from outside organisations. The process evaluation focused on the experiences of IND executive staff. There were also interviews with lawyers and civil-society organisations, and dossiers were analysed in order to shed light on IND staff's experiences by a process of triangulation.

The evaluation answers the following questions:

1. What substantive and organisational changes were announced by the minister in July 2018 regarding assessment of the credibility of asylum applications motivated by religious conversion or LGBTI orientation? Were additional changes made later on?
2. How are these changes assumed to increase the quality (i.e. balanced justification) of assessment of asylum applications motivated by religious conversion or LGBTI orientation? Are these assumptions supported by existing knowledge and insights?
3. How are the announced changes to assessment of the credibility of such asylum applications implemented in practice?
4. What are the experiences of the people involved? Is there any indication that the changes have – or have not – increased the perceived quality of assessments?
5. Are there problems with the design and/or implementation of the amendments to the rules of procedure and the promotion of relevant expertise when assessing the credibility of asylum applications motivated by religious conversion or LGBTI orientation?

Changes to IND rules of procedure for LGBTI persons and religious converts

Rules of procedure for LGBTI persons

Three changes were made to the IND rules of procedure for applications by LGBTI persons (WI 2018/9):

- a. Specific questions are no longer asked about ‘processes of awareness’ and ‘self-acceptance’, and it is no longer assumed that every LGBTI person has experienced an inner struggle;
- b. Interviews with asylum seekers now focus on personal experiences and interpretation by adopting an open-minded approach and asking open-ended questions;
- c. The IND staff member must explain how account has been taken of statements by third parties.

A final amendment to the rules of procedure was made in December 2019 (WI 2019/17), requiring the decision-making IND staff member to consult an LGBTI coordinator before reaching a decision.

Rules of procedure for religious converts

The amendment to the rules of procedure for religious converts in July 2018 involved turning an internal memorandum into a published rule of procedure (WI 2018/10). The main features of the IND rules of procedure adopted in July 2018 are as follows:

- a. A standard set of questions is no longer used, and open-ended questions are asked about personal experiences and interpretation. The main focus is on the person’s motives for converting and the conversion process;
- b. The decision must specify how account has been taken of factual information and statements provided by third parties.

This rule of procedure was likewise amended in December 2019 by requiring the decision-making IND staff member to consult a religious conversion coordinator before reaching a decision (WI 2019/18).

Policy logic in the amended rules of procedure

The planning evaluation shows that the substantive changes to the rules of procedure are in accordance with available theoretical insights. The emphasis on adopting an open-minded approach and asking open-ended questions when interviewing asylum seekers gives IND staff more room to ascertain their authentic stories. Stereotyped notions about processes that applicants motivated by LGBTI orientation or religious conversion have supposedly experienced have been removed, reflecting the reality that the ways in which people perceive their own religious or sexual identities vary from person to person. The rules of procedure now place less emphasis on standard ideas about how people convert or how their sexual identities develop.

The rules of procedure now also indicate how to deal with statements by third parties, and stipulate that this must be explained in staff members' justifications for their decisions; the purpose of this is to give outside parties insight into how the IND deals with such statements. Systematic use of statements by third parties may lead to less subjective, more balanced assessment of the credibility of asylum seekers' stories.

The now mandatory consultation of coordinators may help to prevent 'tunnel vision' and 'confirmation bias'. In practice, however, this will depend on how it is handled by the decision-making staff member and the coordinator.

Implementation of and experience with the amended rules of procedure

Open-minded approach and avoidance of stereotyped assumptions

The amendment of the rules of procedure was largely considered positive by interviewed IND staff. Most of them said it helped them have more open conversations that took fuller account of asylum seekers' personal experiences. They also said they were more aware of the need to avoid certain expectations that might be based on stereotyped ideas. However, they did not think the amendments would completely eliminate such ideas. Lawyers and civil-society organisations reported that they still came across them. They also lacked a clear picture of how much importance was attached to the various elements in the rules of procedure and how these were weighed up.

The open-minded approach and the decision to stop using standard sets of questions has given IND staff more room to decide for themselves which questions they consider relevant, and to provide tailor-made solutions. On the other hand, there is an increased risk that similar asylum applications will not be dealt with in a similar manner. How great this risk is will depend on how IND staff make use of the extra room in practice, and how they are taught to deal with it.

It may also lead to more lengthy interviews, especially by inexperienced staff who are not yet sure which questions will or will not yield relevant information.

Lawyers and civil-society organisations consider that the amendment of the rules of procedure is in theory an improvement, given the increased focus on asylum seekers' authentic stories. However, it is not quite clear to them what this entails in practice. Church organisations are fairly positive about the substantive implications for interviews with applicants motivated by religious conversion, since the rules now acknowledge that conversions can take place in various ways. At the same time, they comment that in their view the staff's expertise in making assessments is not always apparent from their reports. The new rules of procedure have not affected the fundamental criticism by LGBTI organisations that sexual orientation can only be determined on the basis of self-identification.

Statements by third parties

IND staff are positive about the clarity that the new rules of procedure provide on how they should use information from third parties, especially its emphasis that it is up to them rather than third parties to assess credibility. Outside organisations are less positive about how statements by third parties are to be used. Because the motivation is often formulated in general terms, it is often unclear to lawyers and civil-society organisations why importance is or is not attached to such statements.

Consultation with coordinators before decisions are reached

Mandatory consultation with religious conversion and LGBTI coordinators is generally considered positive by interviewed IND staff. In theory it compels decision-making staff to look more closely at the available information and perhaps consider new factors. However, the extent to which this happens in practice depends on how consultation takes place, which will vary from one staff member to the next. Some staff say they go out of their way to find out if coordinators have any objections, whereas others see such consultation as a necessary evil.

It is impossible to determine whether coordinators are consulted in all cases. This is because the IND does not register asylum applications by motivation, and so such information is not systematically available. Nor is it known whether, and to what extent, advice from coordinators in fact leads to decisions being changed. Decision-making IND staff members bear final responsibility for decisions and can choose whether or not to take the advice. However, this must be justified in their unpublished reports.

Promotion of expertise

The announced workshops were held once only at each application centre. Since they did not take place as soon as the new rules of procedure were introduced, there was a period in which staff had to apply the new rules without specific training. It is up to individual IND units to decide whether to hold additional workshops.

The workshops are appreciated by IND staff. They say they are now more aware of how they perform their tasks and the need for them to take account of the asylum seeker's frame of reference. Consulting LGBTI and religious conversion coordinators also indirectly helps promote their expertise.

The interview methods that IND staff are offered in regular interview training pay no specific attention to interviews with applicants motivated by LGBTI orientation or religious conversion. The SOGI⁷⁰ course module provided by the European Asylum Support Office (EASO), which is mainly available for interviews with LGBTI asylum seekers, was attended by only a few of the staff members interviewed and is not part of the promotion of expertise provided by the IND under the amended rules of procedure.

Peer supervision is seldom used to reduce the risk of unconscious subjective assessment of the credibility of applications motivated by LGBTI orientation or religious conversion. One of the reasons given for this is that IND staff do not have enough time, particularly because of the backlog in processing applications. Another reason is the importance that the IND attaches to its staff members being able to reach independent decisions on asylum applications.

Conclusions

The answers to the main questions lead to the following conclusions:

- The IND's rules of procedure for LGBTI and religious conversion have been amended in line with the measures announced by the minister.
- The workshops announced as one of the accompanying measures to improve the assessment of credibility in applications motivated by LGBTI orientation and religious conversion are held once.
- No specific policy logic was formulated when making the amendments to the rules of procedure. However, it can be concluded that the amendments are in accordance with theoretical insights and may be considered an improvement at least in theory.
- The amended rules of procedure give IND staff clues on how to avoid stereotyped ideas and adopt an open-minded approach, but according to both IND staff and respondents outside the IND stereotypes and less open-minded approaches are still found in practice.
- The decision to stop using standard sets of questions is considered positive by IND staff, as it gives them more room to ascertain asylum seekers' authentic stories. However, it provides less support for inexperienced staff.
- In theory it is clear how the IND makes use of statements by third parties, but in practice it remains unclear for organisations outside the IND how much importance is attached to a given statement, and why.
- Coordinators are available at every application centre, but the way in which they are consulted varies considerably.

⁷⁰ Sexual Orientation and Gender Identity.

- Little attention is paid to systematic promotion of IND staff's expertise when dealing with applications motivated by LGBTI orientation and religious conversion.
- Outside organisations see improvements in theory but doubt whether the credibility of asylum applications can be objectively assessed.

The question of whether the quality of decision-making has been increased by the amendments cannot be answered objectively. It is not possible to determine in the context of such asylum applications whether the applicant's statements are truthful. For these reasons, the concept of quality has been based in this study on the subjective perceptions and personal experiences of a large number of key individuals.

We conclude that additional conditions that allow more objective assessment of credibility have been created, so that more account can in theory be taken of applicants' authentic stories. These changes are considered positive by respondents both in and outside the IND. However, there is room for improvement in practical implementation, in particular by giving executive officers more room to focus on promoting their expertise on, in particular, LGBTI orientation and religious conversion. The IND should give its staff more support here, including by making use of knowledge available outside the organisation in order to keep stereotyped assumptions and prejudices to a minimum.

Literatuur

- ACVZ (2016). *De geloofwaardigheid gewogen: Een advies over het onderzoeken, integraal beoordelen en toetsen van verklaringen in de asielprocedure*. Den Haag: ACVZ.
- Battjes, H. (2016). Wanneer is een bekering geloofwaardig? *NTKR, Tijdschrift voor Recht en Religie*, 2. https://doi.org/10.7590/ntkr_2016_009
- Berg, L., & Millbank, J. (2009). Constructing the Personal Narratives of Lesbian, Gay and Bisexual Asylum Claimants. *Journal of Refugee Studies*, 22(2), 195–223. <https://doi.org/10.1093/jrs/fep010>
- Bögner, D., Brewin, C., & Herlihy, J. (2010). Refugees' Experiences of Home Office Interviews: A Qualitative Study on the Disclosure of Sensitive Personal Information. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(3), 519–535. <https://doi.org/10.1080/13691830903368329>
- Cameron, H. E. (2010). Refugee Status Determinations and the Limits of Memory. *International Journal of Refugee Law*, 22(4), 469–511. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeq041>
- Carlucci, M. E., Compo, N. S., & Zimmerman, L. (2012). Lie detection during high-stakes truths and lies. *Legal and Criminological Psychology*, 18(2), 314–323. <https://doi.org/10.1111/j.2044-8333.2012.02064.x>
- Cass, V. C. (1979). Homosexual Identity Formation: *Journal of Homosexuality*, 4(3), 219–235. https://doi.org/10.1300/j082v04n03_01
- COC (2018). Brief aan de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid. Betreft rapport Trots of schaamte? Amsterdam, 16 augustus 2018.
- COC (2019). Brief aan de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid. Betreft gebrekkige uitvoering LHBTI-asielbeleid. Amsterdam, 9 juni 2019.
- COC (2019). Brief aan de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid. Betreft reactie COC op standpunten staatssecretaris J&V t.a.v. LHBTI-asielbeleid. Amsterdam, 8 oktober 2019.
- Connely, Elizabeth (2014). *Queer, Beyond a Reasonable Doubt: Refugee Experiences of 'Passing' into 'Membership of a Particular Social Group'*. UCL Migration Research Unit, Working Papers, No. 2014/3.
- Dawson, J., & Gerber, P. (2017). Assessing the Refugee Claims of LGBTI People: Is the DSSH Model Useful for Determining Claims by Women for Asylum Based on Sexual Orientation? *International Journal of Refugee Law*, 29(2), 292–322. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eex022>

- Doornbos, N. (2006). *Op verhaal komen: Institutionele communicatie in de asielprocedure*. Tilburg: Wolf Legal Publishers.
- Doornbos, N., & Morgan, E. (2019). Het opnemen van asielgehoren: Een eenvoudige tool ter verbetering van de toegang tot recht. In D. de Wolf (editor), *Toegang tot recht* ; 103-112. Boom Juridisch
- EASO (2018). *Gender, Gender Identity and Sexual Orientation*, EASO Training Catalogue 2018
- EASO (2019) *Query Report 101 Policy and practice toward applicants from Iran and Iranian Christian Converts*. European Asylum Support Office.
- EMN (2017). *Asylum claims based on conversion from Islam to another religion*. EMN Ad hoc Query 2017.1146.
- EMN (2017). *Ad-Hoc Query on Updated information on asylum applications by LGBTs and religious converts*. Requested by NL EMN NCP on 29th November 2017.
- FRA (2017). *Current migration situation in the EU: Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex asylum seekers*. Wenen: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Geertsema, K. (2015). De nieuwe werkinstructie over geloofwaardigheid in asielprocedures. *Asiel- en Migrantenrecht* 2015-4, p. 164-169.
- Haar, K., & Douma, G. (2016). Bekering als asielmotief. *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 7(1), 19–26. <https://doi.org/10.5553/tvrrb/187977842016007001003>
- Herlihy, J., Gleeson, K., & Turner, S. (2010). What Assumptions about Human Behaviour Underlie Asylum Judgments? *International Journal of Refugee Law*, 22(3), 351–366. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeq027>
- Horselenberg, R., R. Boon, G. Odinet & Annelies Vredevelde (2017). Het interviewen van getuigen. In: van Koppen, P., de Keijser, J. W., Horselenberg, R., & Jelacic, M. (Eds.) *Routes van het Recht: Over de rechtspsychologie*. (pp. 513 - 525). Boom Juridisch.
- ILGA Europe (2014). *Good practices related to LGTBI asylum applicants*. Elsene, België: ILGA-Europe. Author: Sabine Jansen. Editor: Joël Le Déroff.
- IND (2014). Werkinstructie 2014/10. Inhoudelijke beoordeling (asiel). Ingegaan op 1 januari 2015. https://ind.nl/Documents/WI_2014-10.pdf

- IND (2015) Horen en beslissen in zaken waarin lhbt-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd
 Werkinstructie 2015/9.
<http://cmr.jur.ru.nl/cmr/tbv/tbv13/15/wi.2015.09.pdf>
- IND (2018). Horen en beslissen in zaken waarin lhbt-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd.
 Werkinstructie 2018/9.
<http://cmr.jur.ru.nl/cmr/tbv/tbv13/18/wi.2018.09.pdf>
- IND (2018). Bekeerlingen. Werkinstructie 2018/10.
<https://cmr.jur.ru.nl/cmr/tbv/tbv13/18/wi.2018.10.pdf>
- IND (2019). Horen en beslissen in zaken waarin lhbt-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd.
 Werkinstructie 2019/17.
https://ind.nl/Documents/WI_2019-17.pdf
- IND (2019). Werkinstructie 2019/18 Bekeerlingen.
https://ind.nl/Documents/WI_2019-18.pdf
- Jansen, S., & Spijkerboer, T.P. (2011). *Fleeing Homophobia: Asylum claims related to sexual orientation and gender identity in Europe*. Amsterdam: COC.
- Jansen, S. (2013) 'Herken de homo. Over het beoordelen van de geloofwaardigheid van seksuele gerichtheid in asielzaken', *Justitiële Verkenningen* 5 2013, p. 44-60.
- Jansen, S. (2018). *Trots of schaamte? De beoordeling van LHBTI asielaanvragen in Nederland na de arresten xyz en abc*. Amsterdam: COC Nederland.
- Kok, S. (2016). *Bij gebrek aan bewijs. De beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas onder Werkinstructie 2014/10*. Leiden: Universiteit Leiden/VluchtelingenWerk Nederland.
- LaViolette, N. (2004). Sexual Orientation and the Refugee Determination Process: Questioning a Claimant About Their Membership in the Particular Social Group. *SSRN Electronic Journal*. Published. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2200466>
- LGBT Asylum Support (2018). *Krassen op je ziel. #NietGayGenoeg, de werkinstructie en de beoordeling van lhbt-asielzoekers in lhbt-zaken*.
- Maegherman, E. F. L., van Veldhuizen, T., & Horselenberg, R. (2018). Dropping the anchor: The use of plausibility in credibility assessments. *Oxford Monitor of Forced Migration*, 7(2), 37-56.

- Millbank, J. (2009). From discretion to disbelief: recent trends in refugee determinations on the basis of sexual orientation in Australia and the United Kingdom. *The International Journal of Human Rights*, 13(2–3), 391–414. <https://doi.org/10.1080/13642980902758218>
- Oort, H. van (2017). Over confirmation bias, bandwagon en alternatieve scenario's. Verslag Symposium over beoordeling van geloofwaardigheid in de asielprocedure. *Asiel- en Migrantenrecht 2017-9*, p. 418-419.
- Piowarczyk, L., Fernandez, P., & Sharma, A. (2017). Seeking asylum: Challenges faced by the LGBT community. *Journal of Immigrant and Minority Health*, 19(3), 723–732.
- Rambo, L. R. (1993). *Understanding religious conversion*. Yale University Press.
- Renkens, J. (2018). 'Kunt u dat moment eens beschrijven?'. Een analyse van de interviewmethode van de IND in lhbti-zaken. *Asiel & Migrantenrecht*, 9, 2, (2018), pp. 52-60 <https://doi.org/10.5281/zenodo.3459690>
- Saane, J. van (2016). Bent u echt bekeerd? Het toetsen van de betrouwbaarheid van bekeringen van asielzoekers. *NTKR, Tijdschrift voor Recht en Religie*, 2. 55–67 https://doi.org/10.7590/ntkr_2016_005
- Schans, J.M.D. & L.E.H.P. van Lierop (2019). *De geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een LHBTI- of bekeringsmotief. Een inventarisatie van (on)mogelijkheden tot verbetering*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. WODC. Memorandum 2019-2.
- Severijns, R.W.J. (2019). *Zoeken naar zekerheid (Staat en Recht nr. 46). Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure (dissertatie Nijmegen)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.
- Skrifvars, J., Korkman, J., Sui, V., Veldhuizen, T., & Antfolk, J. (2020). An analysis of question style and type in official Finnish asylum interview transcripts. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 17(3), 333–348. <https://doi.org/10.1002/jip.1557>
- Stichting Gave (2018), Open brief aan de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid. *Verbetering van de asielbeoordeling van bekeerlingen*. Harderwijk, 30 mei 2018.
- Stichting Gave (2020), *Toetsing bekering*. Signaleringen 2019 (maart 2020).
- Stoffels, H.C. (2016). Reactie op prof. dr. Joke van Saane, "Bent u echt bekeerd? Het toetsen van de betrouwbaarheid van bekeringen van asielzoekers". *NTKR, Tijdschrift voor Recht en Religie*, 2. https://doi.org/10.7590/ntkr_2016_008

Tweede Kamer (2017). De beoordeling van geloofwaardigheid van bekeerlingen en lhbt'i's. Kamerstukken II (vergaderjaar 2017–2018), 34 775-VI, nr. 67. Motie van het lid Groothuizen c.s. over de geloofwaardigheid van bekeerlingen. 30 november 2017.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2017Z16826&did=2017D35065>

Tweede Kamer (2018). De beoordeling van geloofwaardigheid van bekeerlingen en lhbt'i's. Kamerstukken II (vergaderjaar 2018–2019), 34 775-VI, nr. 67. 19637-2414. Brief regering. 4 juli 2018.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018D38183>

Tweede Kamer (2019), Kamerstukken II (vergaderjaar 2018–2019), 19 637, nr. 2528. Vreemdelingenbeleid. Brief regering 6 september 2019.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2528.html>

Tweede Kamer (2019), Kamerstukken II Aansluiting Handelingen, (vergaderjaar 2018–2019), nr. 3348. Antwoord van Staatssecretaris Broekers-Knol (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 10 september 2019). Antwoord op vragen van de leden Voordewind en Groothuizen over de toepassing van de nieuwe werkinstructie voor de beoordeling van lhbt'i's en bekeerlingen. Antwoord schriftelijke vragen.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2019Z12207&did=2019D34543>

Tweede Kamer (2019) Kamerstukken II (vergaderjaar 2019-2020), 35 300 VI, nr. 68. Motie van der Graaf c.s. 26 november 2019.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35300-VI-68.html>

UNHCR (2012) *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*; 23 October 2012; HCR/GIP/12/01

UNHCR (2013). *Beyond Proof. Credibility assessment in EU asylum systems*. Brussel: UNHCR.

Veenhof, D. (2018). *Not gay enough. Conflicting expectations and expressions of the sexual identity of lgbt-refugees in getting access in the Dutch asylum procedure*. Master Thesis Conflict Resolution and Governance, University of Amsterdam.

Veldhuizen, T. S., van, Horselenberg, R., Landström, S., Granhag, P. A., & van Koppen, P. J. (2016). Interviewing asylum seekers: A vignette study on the questions asked to assess credibility of claims about origin and persecution. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 14(1), 3–22. <https://doi.org/10.1002/jip.1472>

- Veldhuizen, T. S., van, Maas, R. P. A. E., Horselenberg, R., & van Koppen, P. J. (2017). Establishing Origin: Analysing the Questions Asked in Asylum Interviews. *Psychiatry, Psychology and Law*, 25(2), 283–302. <https://doi.org/10.1080/13218719.2017.1376607>
- Veldhuizen, T.S., van (2017a). Effectief horen in asielzaken: niet inperken maar uit laten weiden. *Journal Vreemdelingenrecht*, december 2017, 16, 48-58.
- Veldhuizen, T. S., van (2017b). *Where I come from and how I got here: assessing credibility in asylum cases*. Gildeprint Drukkerijen (dissertatie). <https://doi.org/10.26481/dis.20170922tsv>
- Veldhuizen, T.S., van (2020). Herken de Christen: Het toetsen van een bekeringsverhaal als asielmotief. In R. Horselenberg, M.V. Van Koppen, & J.W. de Keijser (red.), *Liber Amicorum Peter van Koppen* (pp. 443 – 448) . Den Haag: Boom Criminologie.
- Verbaas, F.W. (2016). De geloofwaardigheid van het geloof. *Journal Vreemdelingenrecht* 2016 1 4, p.24-33.
- Visscher, M. (2017). *Bekering tot Christus: Aandachtspunten voor de asielbeoordeling van Christenen met een achtergrond in een andere godsdienst of levensovertuiging*. Harderwijk: Stichting Gave.
- Visscher, M. (2020). *Afvalligheid en bekering*. Harderwijk: Stichting Gave.
- Visscher, M. (2021). *Ongelofelijk. Onrecht in de geloofwaardigheidsbeoordeling van geloofsovertuiging*. Harderwijk: Stichting Gave.