

## 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 lhbt-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 asielmotiveer, waardoor deze informatie niet gestructureerd aanwezig 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 SOGI<sup>1</sup>-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.

---

<sup>1</sup> 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'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 en bekeringen. IND-medewerkers zouden hierin door de organisatie meer in kunnen worden gefaciliteerd. Om ingesloten aannames en vooroordelen zoveel mogelijk te voorkomen, zou hier ook kennis van buiten de organisatie bij betrokken kunnen worden.