



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

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

**Directoraat-Generaal
Migratie**

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

Ons kenmerk
4074175

Uw kenmerk
22.014 / 6.30.1

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

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

Geachte mevrouw Oosenbrug,

Woensdag 15 juli jl. heb ik het onderzoek van COC Nederland 'Trots of Schaamte? – het vervolg', in ontvangst mogen nemen. Daarbij heb ik kennisgenomen van de onderzoeksresultaten van COC's evaluatie van de Werkinstructie (WI) 2018/9 omtrent horen en beslissen in zaken waarin er een LHBTI-motief wordt aangedragen. Bij dezen wil ik ook u danken voor uw onderzoek. Tijdens het aanbiedingsmoment heb ik beloofd met een inhoudelijke reactie te komen. In deze brief zal ik reflecteren op uw bevindingen en aanbevelingen. Uiteraard heeft ook de IND kennisgenomen van uw onderzoek.

Deskundigheidsbevordering

In uw inleiding geeft u aan dat u geen goed vergelijkend onderzoek heeft kunnen doen omdat de IND geen medewerking heeft verleend. Dit is gevolg van het feit dat mijn ambtsvoorganger er destijds voor heeft gekozen om het onafhankelijke wetenschapsorgaan, het WODC, een evaluatieonderzoek te laten doen naar WI 2018/9.¹ In het WODC onderzoek wordt onder meer geconcludeerd dat de deskundigheidsbevordering van hoor- en beslismedewerkers inzake LHBTI- en bekeringsaanvragen een knelpunt is. Uw onderzoek presenteert meer scholing ook als aanbeveling. Samen met de IND streef ik er naar om waar nodig de kennis van medewerkers met betrekking tot LHBTI- en bekeringsaanvragen te versterken.

Er wordt binnen de IND dan ook al geruime tijd veel gedaan om de deskundigheid van medewerkers op peil te houden, bijvoorbeeld door middel van (EUAA en andere) trainingen en opleidingen, intervisie en het voorleggen van zaken aan de lhbt-coördinatoren. Naar aanleiding van het WODC onderzoek zijn er de afgelopen tijd daarnaast aanvullende initiatieven ontplooid, zoals bijvoorbeeld een inloopsprekkuur met LHBTI-coördinatoren op de locatie in Den Bosch. Dit sluit tevens aan bij de aanbevelingen in uw rapport en bij het coalitieakkoord. Ook daarin is het belang van deskundigheidsbevordering op het gebied van de beoordeling van LHBTI-zaken benoemd. Als onderdeel van de uitwerking van deze maatregel zullen er ook verdere stappen genomen worden om de deskundigheid

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

van de medewerkers verder te bevorderen. Over deze stappen zal ik de Kamer binnen afzienbare tijd informeren. Ik zal u daarbij een afschrift van deze brief doen toekomen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
22 juni 2022

Ons kenmerk
4074175

Huidig beleid en stereotype (voor)oordelen in de asielprocedure

In uw onderzoek bent u kritisch op de WI 2018/9 en WI 2019/17 (Horen en beslissen in zaken waarin lhbti-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd) en de uitvoering hiervan. Ik ben het uiteraard met u eens dat het niet mag gebeuren dat er op basis van stereotype (voor)oordelen gehoord en beslist wordt. Zoals het WODC in haar onderzoek concludeert, heeft WI 2018/9 gelukkig geleid tot het stimuleren van minder stereotype benadering van de asielzoeker. Uit het onderzoek van het WODC is gebleken dat de werkinstructie inhoudelijke elementen bevat die een meer open en minder stereotype benadering van de asielzoeker stimuleren en handvatten biedt aan IND-medewerkers om stereotypering juist te vermijden. Dit laat dan ook zien dat er in algemene zin geen sprake is van een stereotype benadering. In uitzonderlijke gevallen kan het echter helaas toch nog voorkomen dat er wordt gehoord en beslist op basis van stereotype (voor)oordelen. Om het risico op stereotypering nog verder te minimaliseren heeft het kabinet in het coalitieakkoord zoals gezegd het voornemen uitgedragen om de expertise binnen de IND nog verder te versterken.

Zoals u in het onderzoeksrapport concludeert worden de begrippen 'bewustwording' en 'zelfacceptatie' niet meer in de Werkinstructie gehanteerd. Er mag dus niet meer worden beslist op basis van de verwachting dat er sprake moet zijn geweest van processen van bewustwording en zelfacceptatie. Echter, indien de vreemdeling deze begrippen (of de betreffende aspecten, maar dan in andere bewoordingen) zelf in het relaas naar voren brengt mag hier wel op worden doorgevraagd. Dit betekent dan ook dat deze begrippen, of synoniemen van deze begrippen, nog steeds kunnen voorkomen in gehoorverslagen en beslissingen. Bovendien mag er tijdens het asielgehoor verwacht worden dat er, bij een vreemdeling die afkomstig is uit een land waar LHBTI-gerichtheid niet wordt geaccepteerd en waar dit mogelijk strafbaar is gesteld, sprake zal zijn van een (denk)proces waarin de vreemdeling zich onder andere de vraag stelt wat het betekent om anders te zijn dan hetgeen de maatschappij (en de wet) verwacht of verlangt en op welke wijze de betrokkene daaraan invulling wil en kan geven.

Hierbij acht ik het van belang om te benadrukken dat er een verschil bestaat tussen een worsteling met de eigen geaardheid en een worsteling met (negatieve) gevoelens over het feit dat je door je geaardheid in het land van herkomst een doelwit kunt worden van maatschappelijke afkeuring en/of strafrechtelijke vervolging. Over dit laatste mag de IND wel een verklaring verwachten. Dit overwegende bieden WI 2018/9 en WI 2019/17, op dit punt, mijns inziens voldoende handvatten voor de IND om zonder stereotypen te horen en beslissen.

Zelfidentificatie en de geloofwaardigheidsbeoordeling in LHBTI-zaken

Uw zwaarste punt van kritiek ligt bij de wijze van beoordeling van asielzaken waarin LHBTI wordt aangedragen als asielmotief. U stelt dat enkel zelfidentificatie kan bepalen of iemand zich identificeert als LHBTI'er. De geloofwaardigheidsbeoordeling die door de IND hoor- en beslismedewerkers wordt gehanteerd is volgens u niet wenselijk. Als aanbeveling stelt u dat de IND zich minder zou moeten richten op de vraag of iemand daadwerkelijk LHBTI is en de IND zich juist zou moeten richten op hetgeen men te vrezen heeft in het land van herkomst. De kern van iedere asielprocedure is echter juist de vraag: 'waarom ontvlucht u het

land van herkomst en waarom kunt u hier niet naar terug?'. Als een vreemdeling vervolgens verklaart dat dit is geweest vanwege diens seksuele gerichtheid of genderidentiteit dan ligt het in de rede dat de IND onderzoekt of deze verklaringen geloofwaardig zijn.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
22 juni 2022

Ons kenmerk
4074175

Hoor- en beslismedewerkers worden door middel van WI 2018/9 geïnstrueerd om een open benadering te hebben en tijdens een asielgehoor te vragen naar iemands persoonlijke verhaal. We mogen verwachten dat asielzoekers die vluchten vanwege hun LHBTI-schap en/of die bij terugkeer te vrezen hebben voor vervolging vanwege hun LHBTI-schap de IND kunnen vertellen wat dit met hen doet. Uw standpunt om in plaats van een geloofwaardigheidsbeoordeling de 'zelfidentificatie' centraal te stellen, is in de praktijk niet werkbaar voor asielgehoren met een LHBTI-asielmotief. Deze zelfidentificatie is voor de IND problematisch omdat seksuele gerichtheid en genderidentiteit opzichzelfstaande asielmotieven zijn. Dit betekent dat, indien iemand behoort tot de LHBTI-gemeenschap en hierdoor in het land van herkomst vreest voor vervolging, diegene recht heeft op bescherming in Nederland. Dit asielmotief is helaas ook fraudegevoelig. De geloofwaardigheidsbeoordeling, die de IND hanteert om te bepalen of het asielmotief gegrond is, is daarom een belangrijk handvat bij de beoordeling van complexe asielaanvragen waarbij seksuele gerichtheid of genderidentiteit het asielmotief is.

Het zou ook zorgen voor een ongelijke behandeling van vreemdelingen met verschillende typen asielrelazen. Immers, er zou dan bij vreemdelingen die genderidentiteit of seksuele gerichtheid aan hun asielaanvraag ten grondslag leggen geen geloofwaardigheidsbeoordeling worden gedaan van (een deel van) de kern van het asielrelaas, terwijl dat bij vreemdelingen met een ander relaas wel wordt gedaan. De vraag waarom een persoon is gevlucht wordt reeds centraal gesteld tijdens het asielgehoor. De beoordeling door de IND of iemand in aanmerking komt voor internationale bescherming begint echter wel met de geloofwaardigheidsbeoordeling. Ik moet daarom helaas concluderen dat wij hierin fundamenteel van inzicht verschillen.

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

Een ander kritiekpunt in uw onderzoek is dat de IND volgens u enkel zaken als geloofwaardig beschouwt als de betrokkene vertelt over diepe gevoelens, terwijl enkel verhalen over fysieke verlangens als niet geloofwaardig worden gezien. De hoor- en beslismedewerker vraagt tijdens het gehoor altijd naar het persoonlijke

en authentieke verhaal van de betrokkene. Indien de fysieke aspecten voor betrokkene erg belangrijk zijn in het persoonlijke verhaal dan is het belangrijk dat diegene aannemelijk maakt waarom dit belangrijk is. Indien dit echter niet als relevant element uit het relaas van betrokkene naar voren komt wordt hier niet actief op doorgevraagd omdat betrokkene dus geen waarde hecht aan dit element. Als de betrokkene zelf stelt dat er sprake is van een liefdesrelatie zal er in het gehoor inderdaad (ook) worden ingegaan op andere aspecten van de liefdesrelatie dan enkel de fysieke. De vraagstelling en het onderzoek richten zich dan ook op de individuele verklaringen en omstandigheden die door de betrokkene naar voren zijn gebracht. Ik herken daarom niet dat de IND te ver is doorgeschooten in het niet bevragen van fysieke aspecten in het gehoor en dat de IND het asielrelaas enkel geloofwaardig acht als het gaat om liefde en diepe gevoelens.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
22 juni 2022

Ons kenmerk
4074175

Daarnaast geeft u in uw onderzoek aan dat de IND bij LHBTI-asielzoekers veel kennis over de LHBTI-gemeenschap verwacht. Ook ten aanzien van dit punt geldt dat de vreemdeling tijdens het asielgehoor het persoonlijke verhaal aannemelijk moet maken. Daarbij moet de vreemdeling dus ook aannemelijk maken waarom diegene wel of geen kennis heeft over de LHBTI-gemeenschap en waarom dit wel of niet belangrijk voor diegene is. In het geval dat blijkt dat de LHBTI-gemeenschap en kennis hierover niet belangrijk is voor de individuele vreemdeling weegt deze kennis dan ook niet zwaar mee in de integrale beoordeling.

Genderidentiteit

U stelt ook dat rondom de genderidentiteit veel misgaat tijdens de asielprocedure. U concludeert bijvoorbeeld dat *misgendering* een knelpunt is. Het *misgenderen* van een transpersoon is een pijnlijke fout die zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Ik erken dan ook dat het goed is om meer bewustwording over transgender-gerelateerde zaken te creëren en de deskundigheid over de ervaringen en behoeften van transgender asielzoekers verder te blijven bevorderen. In het kader van de deskundigheidsbevordering en het gebruik van externe expertise heeft de IND reeds contact met Transgender Netwerk Nederland. Zoals mijn ambtsvoorganger eerder antwoordde op de Kamervragen van Tweede Kamerleden Podt en Van Ginneken² is het de insteek van de IND om de asielzoeker zich tijdens gehoren zo prettig mogelijk te laten voelen. Het is dan ook gebruikelijk dat in gehoren en het persoonlijke contact de asielzoeker wordt aangesproken met de preferente naam, geslacht en het voornaamwoord, onafhankelijk van wat er in het paspoort van de asielzoeker staat.

Het kan desalniettemin toch in uitzonderlijke gevallen voorkomen dat een asielzoeker, naar ik aanneem veelal abusievelijk, niet op de juiste manier aangesproken is tijdens het asielgehoor of tijdens andere directe communicatiemomenten. Zowel de IND als ikzelf hebben echter niet het beeld dat dit op grote schaal plaatsvindt. Hier is en wordt ook herhaaldelijk intern bij de IND aandacht voor gevraagd. Bij het registreren van de persoonsgegevens in de BRP is de IND gebonden aan de informatie die in het paspoort van de asielzoeker staat. Het is daarom niet mogelijk voor de IND om deze registratie in lijn te brengen met de preferente naam, geslacht en voornaamwoord van de asielzoeker zonder een wettelijk (reis)document waarin dit correct staat aangegeven. Het kan daarom voorkomen dat in de aanhef en adressering van officiële brieven, die

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

veelal geautomatiseerd worden opgesteld, niet de preferente naam of het preferente geslacht wordt gebruikt.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Discretie

Tot slot stelt u dat de IND discretie vereist van de asielzoeker bij het uiten van haar of zijn seksuele gerichtheid of genderidentiteit in het land van herkomst om vervolging te voorkomen bij eventuele terugkeer. Zowel ik als de IND herkennen ons hier niet in. In algemene zin wordt juist niet van iemand verlangd de geaardheid in het land van herkomst te verbergen. In de gehoren wordt daarom ook veel aandacht besteed aan de gewenste toekomstige uiting van de geaardheid om te beoordelen of dit bij terugkeer naar het land van herkomst vrees voor vervolging oplevert. De situatie is echter anders als betrokkene zelf expliciet aangeeft niets met de geaardheid te willen in het land van herkomst, maar dit wordt niet verlangd en op deze manier uitgelegd door de IND.

Datum
22 juni 2022

Ons kenmerk
4074175

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

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg