



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Directoraat-Generaal

Migratie

Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

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

nota

Aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling

Datum

2 februari 2024

Ons kenmerk

5211610

1. Aanleiding

U heeft in uw brief d.d. 28 april 2023¹ aangekondigd dat "wordt gezien of het thans gehanteerde toetsingskader bewijslastverdeling, waaronder de geloofwaardigheid, in lijn is met het internationaal/Europees recht" en dat de inzet is de uitvoering meer in lijn te brengen met het EU-kader.

Deze nota is bedoeld ter besluitvorming over de voorgenomen aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling.

Met onderhavig voorstel wordt de beslissystematiek explicieter gemaakt en daarmee wordt ook in de beslisspraktijk nauwer aangesloten bij voornoemd artikel. In deze nota wordt ook nader toegelicht hoe de beoordeling van de geloofwaardigheid er uit komt te zien in het licht van artikel 4, vijfde lid, van de Kwalificatierichtlijn en artikel 31, zesde lid, van de Vw.

Het toetsingskader wordt bij uw akkoord als nadere invulling op genoemd wetsartikel neergelegd in de Vreemdelingencirculaire en uitgewerkt in een nieuwe IND werkinstructie. Er is geen aanpassing nodig van wet- en regelgeving.

De hier beschreven aangepaste werkwijze vormt, in samenhang met andere maatregelen zoals aangekondigd bij brief van 28 april 2023 waaronder de aanpassing van het groepsbeleid, een reactie op het bij motie¹ aangenomen verzoek om ervoor te zorgen dat de IND minder vaak en snel het voordeel van de twijfel toepast, meer nadruk te leggen op het individualiseringsvereiste en de bewijslast zo veel mogelijk bij de asielzoeker neer te leggen.

In deze nota wordt voorts stil gestaan bij uw toezegging van 21 december jl. aan het lid Brekelmans over de mogelijkheid om misleiding door de asielzoeker tegen te werpen.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om akkoord te gaan met de voorgestelde aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling en om deze wijziging in de Vreemdelingencirculaire op te nemen. De IND zal een nieuwe werkinstructie opstellen. De IND werkinstructies WI 2014/10 en WI 2022/1 worden ingetrokken. Bij akkoord wordt de Tweede Kamer hierover bij brief geïnformeerd.

3. Kernpunten

¹ Kamerstukken II 2023/24 36 333, nr. 56

- De toegepaste geloofwaardigheidsbeoordeling zoals thans neergelegd in de werkinstructie 2014/10 wordt aangepast in de zin dat meer wordt aangesloten bij de terminologie en de bedoeling van het EU-kader en artikel 31 Vw.
- De bepalingen zoals die volgen uit artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn en reeds geïmplementeerd zijn in artikel 31 van de Vreemdelingenwet², vormen het uitgangspunt voor de beoordeling.
- In lijn met dit artikel in de Kwalificatierichtlijn worden de verklaringen van de vreemdeling, indien deze niet voldoende zijn onderbouwd met bewijsmateriaal, alleen geloofwaardig geacht als wordt voldaan aan alle cumulatieve voorwaarden. Dit verschilt van de huidige werkwijze zoals neergelegd in WI 2014/10.
- Door de geloofwaardigheidsbeoordeling meer in lijn te brengen met de bedoeling van de Kwalificatierichtlijn wordt ook het principe van *het voordeel van de twijfel* terughoudender toegepast.
- Bijkomend kan deze aanpassing het gevolg hebben dat de geloofwaardigheidsbeoordeling en daarmee ook -waar van toepassing- de motiveringsplicht voor de IND bij een afwijzing minder uitgebreid hoeft te zijn, waarmee met name ook afwijzingen op een meer efficiënte wijze kunnen worden afgehandeld.

4. Toelichting

4.1 Algemeen

Voor de beoordeling van de asielaanvraag en om te kunnen beoordelen of sprake is van een gegronde vrees voor vervolging of een reëel risico op ernstige schade worden de volgende stappen door de IND in samenwerking met de vreemdeling doorlopen.

1 de geloofwaardigheidsbeoordeling van de relevante feiten en omstandigheden die naar voren zijn gebracht door de vreemdeling; en,
2 de weging van de geloofwaardig geachte feiten en omstandigheden. Hoe groot is de kans dat de vreemdeling wordt blootgesteld aan de vervolging en /of mensenrechtenschending(en) waarvoor hij stelt te vrezen en zijn de gebeurtenissen die de vreemdeling bij terugkeer vreest voldoende ernstig om te spreken van gegronde vrees voor vervolging of ernstige schade, de zogeheten zwaarwegendheid van de asielmotieven.

Deze nota richt zich op stap 1, de geloofwaardigheidsbeoordeling. De tweede stap valt buiten de strekking van deze nota. Voor de volledigheid wordt verwezen naar de twee eerder aangeboden nota's³ inzake aanpassingen beleid artikel 15 Kwalificatierichtlijn en de introductie van het 'risicoprofiel' (aanpassing groepenbeleid) welke primair zien op vorengenoemd stap 2.

In deze nota wordt voorgesteld dat in de uitvoeringspraktijk meer wordt aangesloten bij de aard en de strekking van artikel 4, vijfde lid, van de Kwalificatierichtlijn zoals dat ook is neergelegd in artikel 31, zesde lid Vw. Voor de duidelijkheid wordt benadrukt dat de criteria, op grond waarvan internationale bescherming wordt verleend, niet wijzigen.

² [wetten.nl - Regeling - Vreemdelingenwet 2000 - BWBR0011823 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Vreemdelingenwet-2000-BWBR0011823)

³ DJ zaken 5037112 en 5131518

Tegelijkertijd met de aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling wordt ook WI 2022/1 (werkwijze nader onderzoek) waarin IND-medewerkers worden aangespoord sneller over te gaan tot het geven van voordeel van de twijfel, ingetrokken.

Er valt niet op voorhand te voorspellen of en in welke mate deze aanpassingen een direct effect gaan hebben op het aantal toe- of afwijzingen. Elke asielaanvraag zal op eigen merites worden beoordeeld.

In 2014 is met werkinstructie 2014/10 van de IND de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling centraal komen te staan. Hiermee is destijds overgegaan op een nieuwe wijze van motiveren van de beoordeling van de geloofwaardigheid. Uitgangspunt van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling is dat alle relevante omstandigheden van het geval in onderlinge samenhang worden bekeken en gewogen. De geloofwaardigheid van een relevant element/onderdeel van het asielrelaas moet aan de hand van een aantal geloofwaardigheidsindicatoren en aan de hand van de punten genoemd in artikel 31, zesde lid, Vw, worden onderzocht. In de praktijk heeft deze integrale geloofwaardigheidsbeoordeling tot gevolg gehad dat de IND het asielrelaas teveel opknipt in kleinere relevant geachte elementen, die vervolgens elk apart op geloofwaardigheid moeten worden beoordeeld. Ook indien een relaas op meerdere punten ongeloofwaardig is bevonden beoordeelt en motiveert de uitvoeringspraktijk elk afzonderlijk benoemd relevante element van het relaas op zichzelf. Het EU recht eist een dergelijke gedetailleerde beoordeling niet. De instructie 2014/10 zal met onderhavige aanpassing van de beoordeling worden ingetrokken.

Verder gelden als algemene richtlijn voor de geloofwaardigheidsbeoordeling in het geval sprake is van onvoldoende onderbouwing met bewijsmateriaal, de voorwaarden uit artikel 4, vijfde lid, van de Kwalificatierichtlijn, welke bepaling is geïmplementeerd in artikel 31, zesde lid, Vw.

In de huidige IND praktijk wordt op basis van de WI 2014/10 pas aan deze laatstgenoemde toets toegekomen indien op basis van de overgelegde documenten *in combinatie met verklaringen* van de vreemdeling niet reeds een oordeel over de geloofwaardigheid kan worden gegeven. Pas dan wordt gekeken naar de vijf cumulatief opgesomde voorwaarden die bovendien op basis van genoemde instructie als een richtlijn worden gehanteerd. Daarmee wordt hieraan in de praktijk een te vrijblijvende toepassing gegeven.

4.2 voorstel: De beoordeling van de geloofwaardigheid

Met onderhavig voorstel wordt een preciezere toepassing van deze voorwaarden voorgesteld. Dit houdt in dat indien de vreemdeling zijn asielmotief niet met documenten kan onderbouwen er een toetsing plaatsvindt aan de hand van deze vijf cumulatieve voorwaarden. De verklaringen van de vreemdeling worden vervolgens betrokken bij de beoordeling of –ondanks het ontbreken van documenten – het relaas geloofwaardig geacht kan worden. Daarmee is het voorstel een verduidelijking en aanscherping van het besliskader en meer in overstemming met EU regelgeving.

Alvorens wordt toegekomen aan de feitelijke beoordeling van de geloofwaardigheid dienen eerst de relevante elementen te worden vastgesteld.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
2 februari 2024

Ons kenmerk
5211610

Daaronder wordt zoals volgt uit artikel 4, eerste en tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn het volgende verstaan. De verklaringen van de vreemdeling en alle documentatie in het bezit van de vreemdeling over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken om internationale bescherming, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient. Benadrukt wordt dat de terminologie (relevante elementen) in WI 2014/10, afwijkend is en ook dient te worden aangepast aan het EU kader. Voor de uitkomst van de toets maakt dat geen verschil, maar in de praktijk zal hier aandacht voor moeten zijn om misverstanden te voorkomen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
2 februari 2024

Ons kenmerk
5211610

De vreemdeling en de IND hebben tijdens de asielprocedure een samenwerkingsverplichting. Het is daarbij aan de vreemdeling om, voor zover redelijk, alle relevante feiten en omstandigheden en de daarmee samenhangende bewijsstukken zo snel mogelijk naar voren te brengen.

Het asielrelaas bestaat uit één of meerdere asielmotieven. Een asielmotief is de reden waarom een vreemdeling om internationale bescherming vraagt. Aan deze asielmotieven liggen de door de vreemdeling aangevoerde feiten en omstandigheden ten grondslag. De IND beoordeelt deze feiten en omstandigheden op geloofwaardigheid volgens het kader dat daartoe in artikel 31 Vw is neergelegd.

Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid dient rekening te worden gehouden met de persoon van de vreemdeling en diens achtergrond. Ook moet er rekening gehouden worden met eventuele 'verschonende omstandigheden', die een bepaald gebrek in de geloofwaardigheid zouden kunnen verklaren (denk aan leeftijd, opleidingsniveau, trauma, gezondheidsproblemen, schaamte en interculturele barrières).

De IND onderzoekt of de vreemdeling het asielmotief voldoende heeft onderbouwd met objectieve bewijsstukken. Het gaat hierbij om objectieve documenten die authentiek zijn en waarvan de echtheid kan worden vastgesteld en die bevestigen wat de vreemdeling heeft verklaard. Ook kan het gaan om objectieve, openbare bronnen die de verklaringen van de vreemdeling bevestigen. Algemene informatie die niet specifiek op de vreemdeling ziet, zal, zonder nader, ondersteunend bewijs in beginsel onvoldoende zijn.

Als blijkt dat de documenten kunnen worden geaccepteerd als volledige onderbouwing van het asielmotief en er geen sprake is van contra-indicaties, dan heeft de vreemdeling het motief aannemelijk gemaakt en kan het asielmotief waarop deze documenten zien geloofwaardig worden geacht.

Als de vreemdeling een asielmotief niet of onvoldoende kan onderbouwen met documenten of ander objectief bewijsmateriaal past de IND de geloofwaardigheidstoets (ex artikel 31, zesde lid, Vw) toe om tot een oordeel te komen ten aanzien van de geloofwaardigheid. Op deze manier houdt de IND rekening met de omstandigheid dat van een vreemdeling niet altijd verwacht kan worden dat hij zijn relaas volledig met bewijsmateriaal staft. In deze gevallen wordt getoetst aan artikel 31, zesde lid, van de Vw, dat als gezegd volgt uit artikel 4 lid 5 van de Kwalificatierichtlijn. Het is goed op te

merken dat in de Nederlandse vertaling van dit artikel in de richtlijn, anders dan in (alle) andere talen, is gesteld dat de asielzoeker het *voordeel van de twijfel wordt gegund* (indien wordt voldaan aan de criteria). Deze bewoording 'voordeel van de twijfel' suggereert dat dit een sluitstuk is van de beoordeling van de geloofwaardigheid terwijl in feite hier sprake is van de beoordeling van de geloofwaardigheid, omdat de vreemdeling zijn asielmotief nog niet voldoende heeft kunnen onderbouwen met objectieve bewijsmiddelen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
2 februari 2024

Ons kenmerk
5211610

De aan het asielmotief ten grondslag gelegde feiten en omstandigheden worden (alsnog) geloofwaardig geacht als de vreemdeling voldoet aan de volgende vijf – cumulatief geformuleerde – voorwaarden:

- a) de vreemdeling heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn aanvraag te staven;
- b) alle relevante elementen waarover de vreemdeling beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen;
- c) de verklaringen van de vreemdeling zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn aanvraag;
- d) de vreemdeling heeft zijn aanvraag zo spoedig mogelijk ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten; en
- e) vast is komen te staan dat de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.

- *Meerdere asielmotieven*

Als er meerdere asielmotieven zijn aangevoerd (bijvoorbeeld vrees vanwege religieuze én politieke overtuiging) beoordeelt de IND in principe voor elk asielmotief dat niet voldoende met objectieve bewijsstukken is onderbouwd of de daaraan ten grondslag gelegde feiten en omstandigheden alsnog geloofwaardig kunnen worden geacht.

Als sprake is van meerdere asielmotieven die onvoldoende zijn onderbouwd, hoeven de vijf voorwaarden niet in alle gevallen steeds allemaal puntsgewijs behandeld te worden per asielmotief. De vijf voorwaarden hoeven namelijk niet gerelateerd te zijn aan een specifiek motief, maar kunnen ook samenhangen met de algemene omstandigheden die ten grondslag liggen aan de aanvraag. In die gevallen kunnen de voorwaarden ook op meerdere asielmotieven van toepassing zijn. Indien daar sprake van is kan ten aanzien van één asielmotief worden gemotiveerd waarom de vreemdeling niet aan deze voorwaarden voldoet en kan daarna ten aanzien van eventuele andere motieven worden volstaan met een verwijzing naar deze eerdere overwegingen (bijv de oprechte inspanning om zijn aanvraag te staven).

Door voren omschreven systematiek, die reeds verankerd is in de Nederlandse wetgeving, duidelijker naar voren te laten komen in het beleid in de Vreemdelingencirculaire 2000 en de betreffende instructie, wordt de uitvoeringspraktijk meer in lijn gebracht met het Europees kader.

Onjuiste informatie

Mede gelet op uw toezegging 21 december 2023 aan het kamerlid Brekelmans worden de gevolgen van het bewust achterhouden van informatie of het verstrekken van onjuiste informatie hieronder toegelicht.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Indien door de vreemdeling aantoonbaar bewust onjuiste informatie, waaronder documentatie, wordt verstrekt ten behoeve van zijn aanvraag, bijvoorbeeld met betrekking tot identiteit of reisroute, maar ook indien eerder onder een andere naam een aanvraag is ingediend wordt dat meegewogen in de beoordeling van de geloofwaardigheid. Dit kan ook van toepassing zijn op een vreemdeling die in het kader van Dublin in de nationale procedure is opgenomen en aantoonbaar onjuiste informatie heeft verstrekt of heeft achtergehouden (al dan niet in de andere lidstaat). Een dergelijke handeling doet afbreuk aan de toets of de vreemdeling in grote lijnen geloofwaardig kan worden beschouwd en zal –waar van toepassing- er ook toe kunnen leiden dat geen toepassing wordt gegeven aan artikel 31, zesde lid, van de Vw.

Datum
2 februari 2024

Ons kenmerk
5211610

Hierbij is wel van belang om te benoemen dat het niet altijd mogelijk zal zijn om reeds ten tijde van de behandeling van de asielaanvraag vast te stellen dat bewust gebruik gemaakt is van onjuiste informatie dan wel dat bewust informatie is achtergehouden. Indien deze informatie bekend wordt na vergunningverlening kan dit echter ook betrokken worden bij een eventuele intrekkingprocedure. De bewijslastverdeling is in dezen wel anders en het is dan aan de IND om aannemelijk te maken dat betrokkene bewust onjuiste informatie heeft verstrekt dan wel heeft achtergehouden en dat er geen andere gronden zijn om internationale bescherming te verlenen. De Kamer is per brief geïnformeerd over het toetsingskader inzake intrekkingen op 8 juni 2021.⁴

4.3. Implementatie en uitvoering

Indien u akkoord gaat zullen deze voorgestelde aanpassingen verder worden uitgewerkt in een WBV (wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire) en een IND werkinstructie. Nu deze beoordeling (samen met het nieuwe groepsbeleid) de basis vormt van de asielbeoordeling, zal een training voor alle hoor- en beslismedewerkers en medewerkers van Juridische Zaken van de IND noodzakelijk zijn.

Deze trainingen, die gepland zijn voor het voorjaar kunnen tevens bijdragen aan het verfijnen van het toetsingskader zoals hier in hoofdlijnen voorgelegd. Indien daar sprake van is zullen eventuele aanpassingen hun beslag krijgen in de uiteindelijke tekst van het WBV en of de werkinstructie.

De verwachting is dat dit kader de eerste periode na invoering meer tijd zal kosten. Medewerkers zullen zich de nieuwe wijze van beoordelen immers eigen moeten maken. Indien deze nieuwe wijze van beoordelen ertoe leidt dat vaker wordt afgewezen, zal dit de IND ook meer tijd kosten aangezien er bij een afwijzing altijd eerst een voornemen tot afwijzing geschreven moet worden. Of en in hoeveel zaken dit het geval gaat zijn, valt niet te voorspellen. De verwachting is wel dat een afwijzing op zichzelf eenvoudiger te motiveren zal zijn dan nu het geval is. Deze aanpassing kan daarmee gevolgen hebben voor de doorlooptijden. Op dit moment valt niet te voorspellen hoeveel meer tijd dit zal kosten. Dit zal mogelijk ook gevolgen hebben voor de kostprijs. Dit vraagstuk zal worden meegenomen in de kostprijzen voor 2025.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2020-2021, 19 637, nr. 2759.

Het WBV wordt in samenspraak met de IND gepubliceerd. Dit met het oog op de trainingen van de IND-medewerkers. Er wordt gestreefd naar een ingangsdatum voor het zomerreces.

Naar verwachting kunnen zaken in beroep na ingangsdatum doorgezet worden, het betreft hier immers geen beleidswijziging.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
2 februari 2024

Ons kenmerk
5211610

4.4 Politieke context

Mede op basis van de hoge inwilligingspercentages is vanuit het politieke en het maatschappelijke middenveld veel belangstelling voor de beoordelingspraktijk en beleid van asielzoekers.

Met UNHCR is, naar aanleiding van de door hen kenbaar gemaakte zorgen een nuttig gesprek gevoerd, waarin toelichting is gegeven op de systematiek. U hebt de Kamer per brief d.d. 28 april jl.⁵ geïnformeerd over het voornemen om de geloofwaardigheidsbeoordeling te herijken. Voorts verwijs ik naar vorengenoemde toezegging aan de heer Brekelmans.

4.5 Juridische overwegingen

De voorgestelde aanpassingen zijn in lijn met de Vw 2000, de Kwalificatierichtlijn, en de relevante jurisprudentie. De essentie van onderliggende bepalingen in de huidige Kwalificatierichtlijn (artikel 4) komt ook terug in het voorstel voor de thans in onderhandeling zijnde teksten van de Kwalificatieverordening. Hoewel de implementatie hiervan tijd nodig heeft is het goed te benoemen dat de verordening niet tot een andere inzet lijkt te leiden.

4.6 Krachtenveld

Deze nota is afgestemd met de IND (SUA/JZ) en DMB (JAZ/AOT).

4.7 Communicatie

Indien nodig zal een woordvoeringslijn i.a.m. DCOM worden opgesteld.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

⁵ Kamerstukken II, 2022-2023, 19 637, nr. 3100.