



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 11 9560 AA TER APEL

t.a.v. _____

Directie Juridische Zaken
JZ Den Haag

Bezoekadres
Rijnstraat 8
2515 XP DEN HAAG

Postadres
Postbus 11
9560 AA TER APEL

T 088-0430430
werkdagen van 9.00 tot 17.00

www.ind.nl

Contactpersoon

T 06 _____

Uw kenmerk
Verzoek om informatie

IND kenmerk
Z1-159517134567

Datum 19 mei 2022
Betreft Verzoek om informatie Werkinstructie 2022/3

Geachte mevrouw _____,

Op 13 maart 2022 heeft u vragen gesteld met betrekking tot de totstandkoming van IND-Werkinstructie 2022/3. In reactie hierop bericht ik u het volgende.

De IND is bereid antwoord te geven op de door u gestelde vragen en de gevraagde informatie te verstrekken, voor zover deze beschikbaar is. De beschikbare informatie kan niet op grond van de Wet open overheid (Woo, als opvolger van de Wob) worden verstrekt. Immers, de Woo is net als de Wob gericht op het openbaar maken van documenten en u heeft verzocht om feitelijke informatie, zoals aantallen. De werking van de Woo beperkt zich tot in documenten neergelegde informatie over een bestuurlijke aangelegenheid. Ik verwijs hiervoor naar artikel 2.1 van de Woo (artikel 3, eerste lid, van de Wob).

Mijn reactie op uw verzoek is dan ook geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht¹.

Ik ben bereid om de door u gevraagde informatie te verstrekken, voor zover ik hier de beschikking over heb. In uw verzoek om informatie stelt u de volgende vragen:

1) Bij welke externe maatschappelijke/religieuze instellingen is input gevraagd voor de totstandkoming van deze nieuwe WI?

Antwoord : In aanloop naar de totstandkoming van de nieuwe Werkinstructie 2022/3 hebben er gesprekken plaatsgevonden met Prof. dr. Joke van Saane (godsdienspsycholoog en Hoogleraar Zingeving en Leiderschap aan de Universiteit voor Humanistiek), UNHCR en het Humanistisch Verbond.

¹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 24 september 2014 ro 4
ECLI:NL:RVS:2014:3498
Rechtbank Oost-Brabant 2 april 2020 ro 19 ECLI:NL:RBOBR:2020:1910

2) Deze input is op geen enkele wijze bijgevoegd of bekend gemaakt. Ik verzoek U alsnog de betreffende schriftelijke, mondelinge en eventueel andersoortige bijdragen beschikbaar te maken.

Directie Juridische Zaken
JZ Den Haag

Antwoord : Zie bijlagen. In de bijlagen zijn mailberichten en gespreksverslagen opgenomen. De namen van de deelnemers van overleggen en mailadressen zijn onherkenbaar gemaakt in verband met bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Verder is namens de Stichting Gave een reactie opgesteld naar aanleiding van een door de IND opgesteld gespreksverslag. Verder is op verzoek van Stichting Gave de link naar downloads van webinar-opnames 'gelakt'.

Datum
19 mei 2022

Uw kenmerk

3) Is na de totstandkoming van de nieuwe WI bij deze instellingen een reactie gevraagd op de conclusies/ werkwijze uit de nieuwe WI? Zo ja: waaruit kan dat blijken? Zo niet: waarom niet?

Antwoord : Er is niet om een reactie gevraagd na publicatie van de Werkinstructie, maar het staat de betreffende instellingen vrij om hun reactie aan ons kenbaar te maken.

4) Kunt U mij bevestigen dat aan Stichting Gave, die bekend en in de jurisprudentie erkend is als organisatie met bijzondere expertise op dit gebied en die ook betrokken is geweest bij de eerdere procedures die hebben geleid tot de Afdelingsuitspraken van 19 januari jl, geen input is gevraagd voor deze WI?

Antwoord : Dat kan worden bevestigd. Aangezien de wijzigingen in de werkinstructie zien op de onderwerpen afvalligheid en atheïsme werd het meer passend geacht om input te vragen aan Dr. Van Saane, de UNHCR en het Humanistisch verbond. De bestaande passages uit de Werkinstructie over bekeringen zijn bij deze revisie ongewijzigd, met uitzondering van tekstuele onvolkomenheden. Wel is stichting Gave op 11 februari 2022 per mail geïnformeerd over de op handen zijnde publicatie van de Werkinstructie en het feit dat hierin ten aanzien van het toetsingskader voor bekeringen niets werd gewijzigd. Uiteraard hebben wij kennisgenomen van het document Bespreking Werkinstructie 2022/3 van stichting Gave van maart 2022 en we hebben in grote lijnen onze visie hierop met hen besproken op 22 maart 2022.

5) Voor wat betreft de interne medewerkers/ schrijvers aan deze WI (dat wil zeggen: de medewerkers die in dienst en/of werkzaam zijn bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie): waaruit bestaat de theologische opleiding van de opstellers van deze WI?

Antwoord : Indien geen sprake is van een academische theologische opleiding bij de opstellers van deze WI: waarom beschikt het Ministerie niet over een deskundige met een wetenschappelijk theologische opleiding? E.e.a. ook gezien de inhoud en strekking van artikel 10 sub c en d van de Procedure richtlijn waarin de noodzaak van het beschikbaar hebben van een terzake deskundige genoemd staat.

Het kader voor de beoordeling asielaanvragen van vreemdelingen die een beroep doen op de vervolgingsgrond religie wordt geschetst door internationale verdragen en de EU richtlijnen. In de werkinstructie worden deze kaders uiteengezet en verhelderd. De recente aanpassing van de werkinstructie berust voorts op een uitspraak waarin de Afdeling de nodige aanwijzingen heeft gegeven. Het opstellen of aanpassen van een werkinstructie vereist daarmee geen theologische opleiding.

Dit betekent echter niet dat deskundigheid op dat vlak geen (enkele) rol speelt. In artikel 10 sub c en d van de Procedurerichtlijn is inderdaad opgenomen dat het personeel dat de verzoeken behandelt en daarover beslist, de nodige kennis heeft over de normen die van toepassing zijn op het gebied van asiel- en vluchtelingenrecht, en dat dit personeel de mogelijkheid heeft om, telkens wanneer het nodig is, advies te vragen van deskundigen over specifieke kwesties zoals medische, culturele, religieuze, kind- of gendergerelateerde kwesties. In overeenstemming met dit artikel is bij de aanpassing van de werkinstructie advies ingewonnen bij godsdienstpsycholoog en Hoogleraar Prof. dr. Van Saane. Deze deskundige was overigens ook al lang daarvoor betrokken bij de ontwikkeling van de onderzoeksmethode (zie ABRvS 30 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3502). Bovendien waren bij de totstandkoming van de eerdere werkinstructie ook kerkelijke organisaties en (andere) belangenorganisaties betrokken en zijn andere lidstaten gevraagd hoe zij de beoordeling verrichten (zie de brief aan de Tweede Kamer van 4 juli 2018, vergaderjaar 2017-2018, 19 637, nr. 24134).

Directie Juridische Zaken
JZ Den Haag

Datum
19 mei 2022

Uw kenmerk

Overigens hebben de opstellers van de werkinstructie zelf ervaring in de hoor- en beslispraktijk en als bekeringscoördinatoren en zijn zij derhalve door praktijkervaring en relevante en verplichte (EASO) trainingen deskundig op het gebied van de behandeling van asielaanvragen waarin bekering of afvalligheid als asielmotief naar voren wordt gebracht. De concept Werkinstructie is bovendien voorafgaand aan de publicatie voorgelegd aan de bekeringscoördinatoren alsmede aan adviseurs van de Directie Juridische Zaken van de IND en aan beleidsmedewerkers en juristen van de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook zij zijn vanuit hun vakgebied allen kundig op het gebied van asielaanvragen waaraan bekering of afvalligheid ten grondslag wordt gelegd.

6) Op welke wijze wordt vanuit het Ministerie gevolg gegeven aan het feit dat bij het gros van de bekeringszaken die in beroep bij de rechtbank terecht zijn gekomen in de afgelopen jaren, blijkt dat de medewerkers van de IND bij de beoordeling van die bekeerlingen-asielzaken geen gevolg en invulling hebben gegeven aan de drie pijlers (proces & motieven, kennis, activiteiten) plus de twee aanvullende elementen {toetsen in samenhang, toetsen aan de compensatie-optie) uit de eigen WI van de IND, dat wil zeggen: 2019/18.

Antwoord : Het beeld dat in het gros van de bekeringszaken in beroep geen gevolg is gegeven aan de werkwijze uit de WI wordt door ons niet herkend. Hoewel niet in alle besluiten (danwel voornemens) de Werkinstructie expliciet zal worden benoemd, wil dit niet zeggen dat er in deze beslissingen niet conform de Werkinstructie is gehandeld.

7) Hoeveel uren specifiek op dit deelgebied gericht onderwijs ontvangt een IND medewerker die asielzaken behandelt inzake bekering & afvalligheid, alvorens deze medewerker bevoegd is om beslissingen te nemen in de genoemde zaken?

Antwoord : In de Basisopleiding Asiel, het traject waarin nieuwe medewerkers worden opgeleid om als zelfstandig inzetbare hoor- en beslismedewerker aan de slag te gaan, wordt een workshop gegeven over deze thematiek die een halve dag duurt en een halve dag voorbereidingstijd vergt. Na het volgen van deze workshop is men nog niet bevoegd om deze zaken zelfstandig te behandelen. Dit is namelijk pas het geval na afronding van het hele tekenbevoegdheidstraject, dat ook andere trainingen en opleidingen ten aanzien van de hoor- en beslispraktijk behelst, alsmede het onder begeleiding opdoen van ervaring met een grote hoeveelheid verschillende soorten zaken

(waaronder zaken waarin afvalligheid en/of bekering als asielmotief naar voren wordt gebracht) in de praktijk. Het totale opleidingstraject duurt doorgaans 10 à 11 maanden (maar kan worden bijgesteld afhankelijk van de voortgang van de individuele medewerker). Het onder begeleiding opdoen van praktijkervaring met verschillende soorten zaken is van wezenlijk belang om, in aanvulling op de trainingen/workshops de benodigde kennis en expertise op te doen.

Directie Juridische Zaken
JZ Den Haag

Datum
19 mei 2022

Uw kenmerk

Indien een medewerker in het algemeen hoorbevoegd en tekenbevoegd is, is hij ook bevoegd om te horen en te beslissen op aanvragen waarin een bekeringsmotief en/of afvalligheid naar voren wordt gebracht.

8) Hoeveel uur actualiteiten-onderwijs volgt de IND medewerker die deze zaken behandelt jaarlijks?

Antwoord : Voor zover met actualiteiten-onderwijs bedoeld wordt op trainingen en cursussen die worden gegeven om kennis en vaardigheden ten aanzien van de behandeling van asielaanvragen inzake bekering & afvalligheid op te frissen is het relevant om te benoemen dat er in 2019 op alle locaties workshops afvalligheid zijn gegeven door de bekeringscoördinatoren. Het op peil houden van het kennis/vaardigheidsniveau van de hoor- en beslismedewerkers in dit kader heeft onze aandacht. Er valt echter niet in algemene termen iets te zeggen over het aantal uren dat per jaar per medewerker besteed wordt aan onderwijs in dit kader.

9) Op pagina 18 van de WI 2022/3 staat het volgende:

"Van een vreemdeling die enkel uit desinteresse afvallig is, zich jarenlang heeft geconformeerd aan de heersende normen en het niet deel uitmaakt van zijn (religieuze) identiteit, 'kan eerder verlangd worden dat hij zich aanpast aan de heersende normen zonder dat er een onhoudbare situatie zou ontstaan dan van een vreemdeling die zich heeft afgewend van een religie en daar sterke ideeën over heeft. In dat laatste geval kan geen terughoudendheid verlangd worden

Door U wordt een onderscheid gemaakt in twee vormen van afvalligheid: een afvalligheid die voortkomt uit desinteresse en één die voortkomt uit een stellige overtuiging/beslissing.

Waarop is het onderscheid tussen deze twee varianten gebaseerd, voor wat betreft de consequenties? Met andere woorden: waaruit blijkt dat de landelijke of de religieuze autoriteiten in landen als bijvoorbeeld Iran, Afghanistan of Pakistan uitgaan van een relevant onderscheid in weging voor wat betreft hun reactie en de consequentie die aan de betreffende afvalligheid wordt verbonden?

10) In de genoemde alinea wordt in feite het discretie-vereiste geherintroduceerd. Op grond van welke feitelijke, juridische of internationaal-religieuze grondslag is dit gebeurd?

9 & 10)

Antwoord : Dat het discretie-vereiste, zoals u dit noemt, wordt geherintroduceerd wordt niet gevolgd. In de vorige werkinstructie stond in de paragraaf die ging over de toetsing van de vrees bij terugkeer reeds opgenomen dat het van belang is helder te krijgen hoe de vreemdeling bij terugkeer uiting wil geven aan zijn nieuwe geloofsovertuiging en waarom deze godsdienstige handelingen voor hem persoonlijk bijzonder belangrijk zijn om

zijn godsdienstige identiteit te bewaren. Ook stond hierin benoemd dat van de vreemdeling geen terughoudendheid verlangd mag worden in het uitoefenen van zijn nieuwe geloofsovertuiging, mits de vreemdeling aannemelijk kan maken dat deze uitoefening voor hem belangrijk is en het niet kunnen uitoefenen van deze activiteiten en/of uitingen hem in zijn persoonlijke levenssfeer raakt.

Dit toetsingskader vloeit voort uit Europese en nationale jurisprudentie.

Zo gaf het Hof van Justitie in de gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11, Bondsrepubliek Duitsland tegen Y en Z, ECLI:EU:C:2012:518 van 5 september 2012 in antwoord op prejudiciële vragen aan dat:

70. De beoordeling van een dergelijk gevaar veronderstelt dat de bevoegde autoriteit rekening houdt met een reeks van zowel objectieve als subjectieve factoren. De subjectieve omstandigheid dat het in het openbaar beleven van een bepaalde godsdienstige praktijk, waartegen de betwiste beperkingen zijn gericht, bijzonder belangrijk is voor de betrokkene om zijn godsdienstige identiteit te bewaren, vormt een relevante factor bij de beoordeling van het gevaar waaraan de verzoeker wegens zijn godsdienst in zijn land van herkomst zal worden blootgesteld, zelfs indien voor de betrokken religieuze gemeenschap het beleven van een dergelijke godsdienstige praktijk niet bepalend is.

71. Uit de bewoordingen van artikel 10, lid 1, sub b, van de richtlijn blijkt immers dat de omvang van de bescherming die op basis van de vervolgingsgrond godsdienst wordt geboden zowel persoonlijk als gemeenschappelijk gedrag omvat dat iemand als noodzakelijk voor zichzelf acht, namelijk gedrag dat „op een godsdienstige overtuiging [is] gebaseerd”, of dat door de geloofsleer wordt voorgeschreven, meer in het bijzonder gedrag dat door een „godsdienstige overtuiging [...] [wordt] bepaald”.

In een uitspraak van november 2018 verwijst de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2018:3735) naar deze uitspraak van het Hof en stelt dat:

5.6 [...] Zoals het Hof van Justitie heeft overwogen in het arrest van 5 september 2012, in de gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11, Bondsrepubliek Duitsland tegen Y en Z, ECLI:EU:C:2012:518, punten 70-71, omvat de bescherming die onder het Unierecht op basis van de vervolgingsgrond godsdienstige overtuiging wordt geboden, slechts gedrag dat betrokkene noodzakelijk voor zichzelf acht. Het moet gaan om gedrag dat op een godsdienstige overtuiging is gebaseerd en dat bijzonder belangrijk is voor betrokkene om zijn godsdienstige identiteit te behouden.

Indien een vreemdeling derhalve stelt dat bepaalde gedragingen/uitingen bijzonder belangrijk voor hem zijn dan moet hij dit derhalve wel met geloofwaardige verklaringen aannemelijk maken. Dit komt ook terug in de uitspraak van de Raad van State van 19 januari (ECLI:NL:RVS:2022:93):

23.1. De staatssecretaris moet ook onderzoeken en beoordelen of, en zo ja hoe, een vreemdeling na terugkeer naar zijn land van herkomst uiting wil geven aan zijn afvalligheid en of de verklaringen van de vreemdeling hierover geloofwaardig zijn (zie bijvoorbeeld de Afdelingsuitspraak van 10 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2667).

In de door u aangehaalde passage wordt niet zozeer een scherp onderscheid gemaakt tussen zaken waarin de afvalligheid voortkomt uit desinteresse

Directie Juridische Zaken
JZ Den Haag

Datum
19 mei 2022

Uw kenmerk

enerzijds en zaken waarin de afvalligheid voortkomt uit een stellige overtuiging/beslissing anderzijds, maar wordt uitgelegd dat er bij afvalligheid gradaties mogelijk zijn in de mate waarin hieraan een (meer of minder) sterke overtuiging ten grondslag ligt.

Directie Juridische Zaken
JZ Den Haag

Datum
19 mei 2022

Uw kenmerk

Bij iemand die zich uit desinteresse heeft afgekeerd van zijn geloof (en bij wie op het moment van de asielaanvraag deze desinteresse nog steeds de boventoon voert in iemands motivatie om zich af te wenden) zal het over het algemeen minder vaak voorkomen dat er sprake is van gedragingen of uitingen die bijzonder belangrijk zijn voor iemands godsdienstige/religieuze identiteit en die in het land van herkomst voor problemen zullen gaan zorgen, dan bij iemand die echt sterke negatieve opvattingen heeft over zijn oude geloof. Het is op basis van de jurisprudentie dus belangrijk om dit te onderzoeken.

11) Op pagina 18 van de WI 2022/3 staat het volgende:

Immers, niet elke weigering deel te nemen aan bepaalde gebruiken hoeft bij terugkeer o naar elk land van herkomst of in elke (geloofs-)gemeenschap problemen op te leveren.

Denk daarbij aan personen die al jarenlang niet meedoen met de Ramadan maar zich

als afvallige verder niet uiten of bezighouden met geloofsovertuigingen.

*Een afvallige zal minder problemen te wachten staan in landen waar een **seculiere levenswijze** in zekere zin geaccepteerd wordt in bepaalde groepen of binnen bepaalde (geloofs-) gemeenschappen en waar verschillen bestaan in de mate waarin en wijze waarop het geloof gepraktiseerd wordt dan in een land waar religieuze tradities en leefregels zeer strikt en uniform gehanteerd worden".*

Op deze plaats is nadrukkelijk gekozen voor toepassing van het woord **seculier**.

In veel Islamitische landen (zoals in elk geval Iran, Afghanistan en Pakistan) geldt dat er vanuit de wet sprake is van een onbreekbare band tussen de religie en de staat. Wie afvallig is aan de religie van de Islam is daarmee automatisch een opposant van de staat en het regime.

Niet duidelijk is uit de tekst of bedoeld is; seculier, enkel voor wat betreft het geloof. Of; seculier, óók voor wat betreft de wijze van cultuur & maatschappelijk leven.

Ik verzoek U op grond van de WOB te duiden welke invulling op deze plaats is beoogd. Ook verneem ik graag hoe dit verschil wordt gedeeld aan de medewerkers die de geboren afnemen bij de betreffende asielzoekers.

Deze passage was ook al opgenomen in de oude Werkinstructie over de behandeling van bekeringsaanvragen en is dus niet nieuw in WI 2022/3. Ook het begrip seculier/ seculiere levenswijze is niet nieuw.

Een land kan bijvoorbeeld formeel gezien strikt religieus zijn terwijl er in het sociale verkeer niet altijd strikt religieus gehandeld wordt. Bij de risico-inschatting worden zaken als wet- en regelgeving, de uitvoering hiervan in de praktijk, de maatschappelijke normen, én de mate waarvan hiervan kan worden afgeweken en de (eventuele) gevolgen daarvan in overweging genomen.

Dit klemmt te meer nu in de tekst van de WI als voorbeeld van mogelijke meer seculiere afvalligheid (waarvan het de vraag is of die bestaat) op pagina 18 tevens wordt genoemd; "... personen die al jarenlang niet meedoen met de Ramadan maar zich als afvallige niet verder uiten of bezighouden met geloofsovertuigingen".

Mede op grond van de WOB en met het oog op zorgvuldigheid in het beslisproces verzoek ik U mij te informeren hoe deze tekst inzake wel/niet participatie aan de Ramadan zich verhoudt met pagina 97/98 uit het Ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken inzake Iran (2021), alwaar de Minister over het niet meedoen aan de Ramadan, **z nder dat die vorm van afvalligheid gepaard gaat met verdere uitingen of met een bijzondere diepgaande keuze aangaande een afscheid van de Islam**, het volgende heeft geformuleerd;

Directie Juridische Zaken
JZ Den Haag

Datum
19 mei 2022

Uw kenmerk

"3.2.2.11 Niet-praktiserende moslims

*Uit verschillende bronnen komt het beeld naar voren dat een groot deel van de Iraniërs niet erg religieus of praktiserend is. Uit de eerdergenoemde steekproef van GAMAAN volgt dat ongeveer zestig procent van de respondenten de dagelijkse verplichte rituele gebeden niet uitvoert en dat 35 procent weleens alcohol drinkt. Sociaal gezien wordt religie in Iran doorgaans beschouwd als een privézaak en niet als een zaak van de overheid. De overheid controleert dat ook niet actief bij iedereen. Tijdens de ramadan controleren de autoriteiten strenger op de naleving van de religieuze voorschriften. **Iemand die tijdens de ramadan in het openbaar niet meedoet met het vasten, loopt het risico op arrestatie, zweepslagen of detentie.** De maatschappelijke en sociale gevolgen van het niet praktiseren zouden kunnen zijn dat iemand problemen krijgt met zijn familieleden of met zijn werkgever "*

Weliswaar betreft dit het AAB voor Iran, maar gezien het feit dat het overgrote deel van de bekeerlingenzaken ziet op asielaanvragen die zijn ingediend door Iraniërs, meen ik dat dit punt uit de WI 2022/3 buitengewoon helder dient te zijn.

De genoemde mogelijke consequenties uit het AAB voor het niet nakomen van een verplichting als de Ramadan, zijn buitengewoon ernstig en vormen op zichzelf al aanleiding tot de conclusie van mogelijk vluchtelingschap en vervolging in de zin van het Verdrag en 3 EVRM.

Antwoord : Werkinstructies geven in het algemeen richting aan beslismedewerkers. Het ligt daarom niet in de rede om hierin per land te schetsen welke uitwerking het algemene beoordelingskader zou kunnen hebben. Bij de beoordeling van een individuele zaak – bijvoorbeeld een zaak waarin wordt aangevoerd en geloofwaardig wordt bevonden dat iemand niet deelneemt aan de Ramadan – moet altijd landeninformatie (uit ambtsberichten en/of andere openbare bronnen) worden betrokken.

In het aangehaalde AAB voor Iran wordt overigens - anders dan in het voorbeeld in de Werkinstructie - expliciet gesproken over personen die in het openbaar niet meedoen met het vasten.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
namens deze,

Deze brief is automatisch verstuurd, daarom staat er geen handtekening onder.

Senior Adviseur