



## Informatiebericht SUA

Openbaar

Van	IND / SUA
Nummer & Titel	IB 2022/102 Afdelingsuitspraken inzake de pilot afdoen op zwaarwegendheid
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Asiel
InformIND Thema	Beoordeling asielrelaas
Relatie met	
Geldig vanaf	11-11-2022
Geldig tot en met	11-11-2024

### **Disclaimer**

*Een informatiebericht is een mededeling aan de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De informatieberichten zijn slechts tijdelijk van aard, en daarom is de geldigheidsduur beperkt. De informatieberichten helpen medewerkers van de IND om tijdig en op uniforme wijze in te spelen op actuele ontwikkelingen. In informatieberichten kan bijvoorbeeld aangegeven worden of er nieuw beleid komt, bijvoorbeeld n.a.v. een brief aan de Tweede Kamer, of dat een belangwekkende uitspraak is gedaan die nog bestudeerd wordt. Ook kan in informatieberichten aangegeven worden hoe moet worden gehandeld in afwachting van een werkinstructie of aanpassing van de beleidsregels die in de Vreemdelingencirculaire of Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap zijn opgenomen. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een informatiebericht af te wijken.*

### **1. Aanleiding**

In twee uitspraken van 17 augustus 2022 heeft de Afdeling zich uitgelaten over de pilot 'zwaarwegendheid' en geoordeeld dat de pilotwerkwijze in algemene zin niet leidt tot onzorgvuldige besluitvorming.<sup>1</sup> Naar aanleiding van deze uitspraken wordt de pilotwerkwijze geïmplementeerd in het beleid.

### **2. Inhoud/Toelichting**

Dit Informatiebericht gaat over het beoordelen van de zwaarwegendheid van de door de vreemdeling gestelde vrees zonder voorafgaand daaraan de geloofwaardigheid te beoordelen.

In asielzaken wordt normaliter altijd eerst de geloofwaardigheid van de relevante elementen van een asielrelaas getoetst. Daarna worden de geloofwaardig geachte relevante elementen doorgetoetst op zwaarwegendheid. In sommige gevallen is echter op voorhand duidelijk dat de verklaringen – indien geloofwaardig – nimmer zwaarwegend genoeg zijn om te leiden tot een gegronde vrees voor vervolging.

Het doel van de pilotwerkwijze was om de beoordeling van de asielaanvraag efficiënter te maken en – in de gevallen die zich daarvoor lenen – enkel aan de zwaarwegendheid te toetsen, zonder voorafgaand daaraan de geloofwaardigheid te beoordelen. Hoewel de verklaringen van de vreemdeling als uitgangspunt voor de zwaarwegendheidsbeoordeling werden genomen, betekende dit niet dat de geloofwaardigheid daarmee werd aangenomen. De geloofwaardigheid van de verklaringen van de vreemdeling werd in deze zaken uitdrukkelijk in het midden gelaten.<sup>2</sup> Als geen standpunt wordt ingenomen ten aanzien van de geloofwaardigheid, moeten alle verklaringen van de vreemdeling als uitgangspunt genomen worden voor de beoordeling van de zwaarwegendheid.

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2022:2333 en ECLI:NL:RVS:2022:2332. De pilot heeft gelopen van maart 2020 tot en met eind oktober 2020 en hierin zijn in totaal twintig asielzaken afgedaan.

<sup>2</sup> Zie voor algemene informatie aangaande de beoordeling van de zwaarwegendheid Werkinstructie nummer 2014/10 en C1/4.1 en C1/4.4.3, Vc.

In de twee uitspraken over de pilotwerkwijze heeft de Afdeling geoordeeld dat deze werkwijze niet in strijd is met een wettelijke bepaling of standaard en dat deze in algemene zin niet leidt tot onzorgvuldige besluitvorming.

Om de pilotwerkwijze op zorgvuldige wijze toe te kunnen passen in de praktijk, moet de IND volgens de Afdeling wel aan een aantal voorwaarden voldoen:

- Het onderzoek naar de feiten en omstandigheden ter staving van het asielrelaas moet volledig zijn en mag niet (deels) achterwege blijven, omdat er van wordt uitgegaan dat de zaak op zwaarwegendheid wordt afgedaan. De vreemdeling moet in ieder geval in de gelegenheid gesteld worden om persoonlijk te worden gehoord over zijn asielverzoek.
- Bij de beoordeling van de zwaarwegendheid moeten alle verklaringen van de vreemdeling als uitgangspunt worden genomen. Het is dus niet mogelijk de geloofwaardigheid van slechts een deel van de verklaringen in het midden te laten.
- De beoordeling van de zwaarwegendheid is een individuele beoordeling en moet deugdelijk worden gemotiveerd. Er moet rekening worden gehouden met de persoonlijke achtergrond, herkomst en sociale omgeving van de vreemdeling.
- Bij een volgende procedure bestaat het risico dat vreemdelingen na verloop van tijd bepaalde documenten ter onderbouwing van een relaas niet of in ieder geval moeilijker kunnen verkrijgen en dat zij meer moeite hebben om over bepaalde details van hun relaas te kunnen verklaren. Dit komt voor het risico van de IND.

De Afdeling heeft er verder op gewezen dat een bestuursorgaan na zorgvuldig onderzoek en een deugdelijke beoordeling in beginsel en binnen redelijk grenzen de vrijheid heeft terug te komen van een eerder standpunt ten aanzien van de geloofwaardigheid en alsnog tot (on)geloofwaardigheid kan concluderen. Dat de geloofwaardigheid in deze werkwijze door de IND in het midden is gelaten en de rechter in de beroepsfase heeft getoetst als ware het relaas geloofwaardig, maakt dat niet anders. Het is dus mogelijk om later alsnog tot een (on)geloofwaardigheidsoordeel te komen nadat de geloofwaardigheid eerder in het midden is gelaten. Er zal in deze gevallen wel inzichtelijk moeten worden gemotiveerd waarom wordt teruggekomen van het eerdere standpunt. Dit om te verzekeren dat een vreemdeling ook op dat punt tegen het nieuwe besluit kan opkomen en om te verzekeren dat de bestuursrechter dit daadwerkelijk en effectief kan toetsen.

### **3. Verwachting**

Naar aanleiding van de uitspraken van de Afdeling, zal de pilotwerkwijze structureel in het beleid worden opgenomen. Paragrafen C1/4.1 en C1/4.4 van de Vreemdelingencirculaire zullen per 1 januari 2023 worden aangepast. Vooruitlopend daarop kan deze werkwijze al wel worden toegepast.

### **4. Hoe te handelen**

Per heden kan in zaken die zich hiervoor lenen, gekozen worden om de geloofwaardigheid in het midden te laten en enkel de zwaarwegendheid te beoordelen, indien dat leidt tot een efficiëntere afdoening van de asielaanvraag.

Hieronder wordt ingegaan op de reikwijdte en de concrete toepassing van de werkwijze.

Dat deze werkwijze gekozen kan worden, betekent overigens niet dat deze werkwijze gekozen moet worden. Het zal steeds van de zaak afhankelijk zijn welke

werkwijze het meest efficiënt is zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming.

In geval van twijfel over de toepasbaarheid van deze werkwijze in een individuele zaak, wordt geadviseerd om het asielrelaas volledig te toetsen, inclusief geloofwaardigheid.

#### Reikwijdte

De aanvraag enkel op zwaarwegendheid afdoen zonder eerst de geloofwaardigheid van het relaas te beoordelen, is een werkwijze die in beginsel in alle asielzaken (ongeacht spoor) zou kunnen worden toegepast. Of een specifieke zaak zich leent voor deze werkwijze moet echter per geval worden beoordeeld op basis van al hetgeen de vreemdeling verklaart en voor het overige heeft ingebracht en in het licht van dat wat algemeen bekend is over het land van herkomst van de vreemdeling. In sommige zaken is op voorhand duidelijk dat ook indien de verklaringen geloofwaardig zouden zijn, deze nimmer zouden kunnen leiden tot het verlenen van internationale bescherming. Het verrichten van de geloofwaardigheidsbeoordeling heeft dan geen toegevoegde waarde, omdat het niet kan leiden tot een gunstiger uitkomst voor de vreemdeling.

In beginsel kunnen er twee type zaken worden onderscheiden waarin de voorgestelde werkwijze toegepast kan worden:

1. Vreemdelingen waarvan de gestelde problemen niet asiel gerelateerd zijn of van zo'n aard en omvang zijn dat deze verlening van internationale bescherming noodzakelijk maken. Dat zijn bijvoorbeeld zaken waarin een vreemdeling enkel economische motieven naar voren brengt of om bescherming vraagt omdat hij in zijn land van herkomst wordt gediscrimineerd, maar de discriminatie niet van zo'n aard is dat de vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming<sup>3</sup>.
2. Vreemdelingen die de bescherming van de autoriteiten in hun land van herkomst kunnen inroepen tegen de problemen waarvoor zij stellen te vrezes. Het gaat in dit soort zaken om het inroepen van effectieve bescherming, zoals neergelegd in C2/3.4 Vc.

Dit betreft geen limitatieve opsomming. De keuze om een aanvraag te behandelen volgens deze werkwijze kan pas worden gemaakt nadat alle gehoren over de asielaanvraag hebben plaatsgevonden. Op grond van hetgeen tijdens de gehoren naar voren is gekomen, eventueel aan de hand van door de vreemdeling overgelegd bewijs en hetgeen algemeen bekend is over het land van herkomst van de vreemdeling, wordt besloten of de aanvraag zich leent voor deze werkwijze.

Er zijn ook omstandigheden die maken dat een zaak zich op voorhand niet leent voor afdoening op zwaarwegendheid zonder eerst de geloofwaardigheid te beoordelen. Te denken valt onder meer aan zaken waarin:

- er onvoldoende landeninformatie voorhanden is om tot het oordeel te komen dat er in zijn algemeenheid bescherming van de autoriteiten van het land van herkomst kan worden verkregen voor de gestelde problemen;
- de vreemdeling stelt te vrezes voor iets dat zonder meer raakt aan vervolging. Het gaat hier om zaken waarin de vreemdeling bijvoorbeeld vervolging vreest van de autoriteiten;
- de vreemdeling stelt dat hij tevergeefs geprobeerd heeft de bescherming van de (hogere) autoriteiten in te roepen. In deze zaken kunnen de verklaringen van de vreemdelingen hieromtrent beter op geloofwaardigheid beoordeeld worden.

---

<sup>3</sup> Denk bijv. aan de situatie dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor de door hem gewenste baan of dat hij één keer op straat wordt aangesproken of bespuugd.

Let op: de enkele vaststelling dat een vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst is onvoldoende om te concluderen dat de zaak enkel op zwaarwegendheid kan worden beoordeeld. Er moet aan de hand van actuele landeninformatie worden gemotiveerd dat er bescherming mogelijk is voor het specifieke probleem van de vreemdeling. Dit zal altijd afhangen van de omstandigheden van het specifieke geval.

#### Onderzoek

Dat gehoren en eventueel nodige (document)onderzoeken achterwege gelaten worden, omdat de geloofwaardigheid in het midden gelaten zal worden, is nadrukkelijk niet de bedoeling. De Afdeling schrijft immers expliciet voor dat het onderzoek naar het asielrelaas volledig moet zijn.

Redengevend hiertoe is dat de vreemdeling in de gelegenheid moet zijn gesteld om alle relevante feiten en omstandigheden naar voren te brengen voordat tot een oordeel over afdoening op enkel zwaarwegendheid wordt gekomen. Tijdens het asielgehoor moeten dus alle relevante vragen worden gesteld en moet zoals gebruikelijk worden doorgevraagd waar nodig. Alle relevante feiten en omstandigheden moeten worden verzameld en ook moeten de bewijsstukken worden onderzocht en, zo nodig, vertaald.

Pas als vaststaat dat de vreemdeling voldoende de gelegenheid heeft gekregen om over alle noodzakelijke elementen te verklaren en het overgelegde bewijs is onderzocht, kan zorgvuldig tot de conclusie worden gekomen dat de beoordeling van de geloofwaardigheid in het midden kan worden gelaten.

#### Beoordeling

Omdat de asielmotieven van een vreemdeling alleen betekenis hebben tegen de achtergrond van zijn identiteit, nationaliteit en herkomst, wordt de geloofwaardigheid van die elementen in deze werkwijze ongewijzigd beoordeeld op geloofwaardigheid. De werkwijze waarbij de geloofwaardigheid in het midden wordt gelaten heeft dan ook slechts betrekking op het gehele asielrelaas van de vreemdeling.

In zaken die volgens deze werkwijze zullen worden afgedaan, wordt geen beoordeling verricht van de geloofwaardigheid van de gestelde feiten en omstandigheden en wordt hieromtrent dan ook geen motivering opgenomen in het voornemen of de beschikking. De geloofwaardigheid wordt in het midden gelaten en dus niet uitdrukkelijk geloofwaardig of ongeloofwaardig geacht. Dat deze werkwijze is/wordt toegepast, zal kenbaar opgenomen moeten worden in het voornemen of de beschikking.

Als de geloofwaardigheid niet wordt beoordeeld en in het midden wordt gelaten, worden alle verklaringen van de vreemdeling als uitgangspunt genomen voor de zwaarwegendheidsbeoordeling. Daarbij kan geen onderscheid worden gemaakt tussen de verklaringen over de gestelde gebeurtenissen. Het is dus niet mogelijk om slechts een deel van de verklaringen over het asielrelaas wél op geloofwaardigheid te onderzoeken en die geloofwaardig of ongeloofwaardig te achten, terwijl de geloofwaardigheid van andere verklaringen in het midden wordt gelaten.

Als de aanvraag wordt afgedaan op zwaarwegendheid zal in het besluit concreet gemotiveerd moeten worden op grond waarvan wordt geoordeeld dat de problemen niet ernstig genoeg zijn om in aanmerking te komen voor bescherming of de vreemdeling bescherming kan invoeren in zijn land van herkomst. Dit is een individuele beoordeling waarin moet worden ingegaan op de omstandigheden van de

vreemdeling en recente informatie over het land van herkomst moet worden betrokken.

#### Geloofwaardigheidsbeoordeling na de zwaarwegendheidsbeoordeling

De mogelijkheid bestaat dat in een later stadium alsnog een volledige geloofwaardigheidsbeoordeling moet worden verricht. Daarbij kan worden gedacht aan een wijziging in de veiligheidssituatie in het land van herkomst, de situatie waarin in eerste instantie onvoldoende zwaarwegende problemen in aard of ernst zijn toegenomen of vanwege een nieuw asielmotief dat wordt aangevoerd in beroep of bij indiening van een opvolgende aanvraag.

In al deze gevallen waarin alsnog de geloofwaardigheid wordt beoordeeld, zal rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat de vreemdeling vanwege de inmiddels verstreken tijd in een moeilijker bewijspositie is komen te verkeren en zelfs in bewijsnood kan geraken. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan documenten die niet meer op te vragen zijn. Als de vreemdeling aanknopingspunten biedt voor het verkeren in die lastige bewijspositie, komt dat voor risico van de IND. Dit kan ertoe leiden dat de IND een grotere verantwoordelijkheid in de samenwerkingsverplichting moet nemen.

#### **5. Afstemming**

Dit bericht is afgestemd met DMB, JAZ, JZ-ST en A&B.