

Op afstand horen

RECHTSBESCHERMING VAN ASIELZOEKERS ONDER DRUK

Commentaar

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Op afstand horen. Rechtsbescherming van asielzoekers onder druk.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, oktober 2021

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

Tel: 070 3704300



1 Op afstand horen

In haar [programmalijs effectieve rechtsbescherming](#) verkent de Adviesraad Migratie (ACVZ) in een serie commentaren hoe de menselijke maat in het migratiebeleid centraler kan komen te staan. De adviesraad verstaat daaronder dat recht gedaan wordt aan de fundamentele rechten van mensen bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving en dat de [menselijke waardigheid](#) beschermd wordt. Het doel van deze serie commentaren is om te verkennen of er wel voldoende aandacht is voor de menselijke maat bij de totstandkoming en uitvoering van het migratiebeleid.

In dit eerste commentaar in de serie 'de menselijke maat in het migratiebeleid' staat het horen van asielzoekers centraal. De onderstaande ontwikkelingen in het asielproces roepen de vraag op welke gevolgen er zijn voor de rechtsbescherming van asielzoekers?

1) Op afstand horen (telehoren)

Vanwege de coronamaatregelen is in asielgehoren en in rechtszaken vanaf april 2020 gebruik gemaakt van video- en audioverbindingen om asielzoekers, medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), tolken, gemachtigden en rechters met elkaar te laten communiceren. Dat wordt ook wel telehoren genoemd. Met deze manier van werken kan op afstand toch een gehoor bij de IND plaatsvinden en kunnen zaken bij de rechtbank doorgaan.

2) Schriftelijk horen

Sinds medio 2020 is het tijdelijk mogelijk om 'kansrijke' asielzoekers uit bepaalde herkomstlanden schriftelijk via een formulier te horen. Het gaat om aanvragen van asielzoekers met de Syrische, Eritrese, Iraanse, Jemenitische, en Turkse nationaliteit ingediend vóór 1 april 2020.¹ De asielzoeker komt op uitnodiging naar de IND-locatie. In het formulier stelt de IND (meestal in de moedertaal) vragen over de redenen van de asielaanvraag. De asielzoeker vult het formulier zelf - zonder aanwezigheid van een gemachtigde - in bij de IND.

De adviesraad toetst deze twee innovaties in de asielprocedure aan de beginselen van *zorgvuldigheid*,² *fair play*³ en *equality of arms*⁴. Daarnaast zijn er gelet op de

¹ Zie IND schriftelijk horen: https://ind.nl/documents/schriftelijk%20horen_nieuw.pdf.

² Het zorgvuldigheidsbeginsel betekent dat elk besluit door de overheid zorgvuldig wordt voorbereid. Er wordt daarvoor de nodige kennis vergaard en alle relevante feiten en belangen worden afgewogen vóór er een beslissing wordt genomen (artikelen 3:1 tot en met 3:4 Awb).

³ Het bestuursorgaan besluit zonder vooringenomenheid of partijdigheid. Het bestuursorgaan mag de burger geen mogelijkheden om voor zijn belang op te komen ontnemen. Dit mag ook niet door een overigens volgens de letter van de wet toegestane handelswijze. Het bestuursorgaan moet elke schijn van partijdigheid vermijden.

⁴ Het *equality of arms* beginsel garandeert een gelijk speelveld tussen in een procedure betrokken partijen. Het beginsel geeft de betrokken burger het recht om met 'dezelfde wapenen' als de overheid te kunnen procederen, bijvoorbeeld als het gaat om het recht om gehoord te worden en de gelijke toegang tot informatie.

aanpassingen van de asielprocedure, zoals de recente introductie van een flexibele asielprocedure, nog enkele zorgpunten die de rechtsbescherming van asielzoekers onder druk kunnen zetten. Het gaat om (kwetsbare) asielzoekers die in de aanmeldfase gehoord worden en die (kort) gevraagd worden naar hun asielmotieven.

De ACVZ publiceert bij dit commentaar een podcast over het op afstand horen. In de podcast bespreken een rechter, advocaat en rechtspsycholoog de digitale ontwikkeling van het op afstand horen van asielzoekers en gaan zij dieper in op de vraag hoe de rechtsbescherming van asielzoekers is gewaarborgd. Luister [hier](#) naar de podcast op Spotify.

1.1 Op afstand horen (telehoren)

De IND maakt vanaf medio april 2020 in een pilot gebruik van videoconferentie om asielzoekers op afstand te horen.⁵ De asielzoeker die gehoord wordt zit op afstand op een COA-locatie. In beginsel komen alle zaken in aanmerking voor horen op afstand, met uitzondering van aanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en asielzoekers met medische beperkingen.⁶ De rechtshulp signaleerde al vroeg verschillende problemen, omdat er meer tijdsdruk zit op het gesprek. De kwaliteit van het telegehoor hangt mede af van de locatie en technische middelen.⁷ Er zijn soms problemen met een haperende videoverbinding. Die verbinding wordt door de IND beheerd en gecontroleerd. Er is een gebrek aan goede telehooruimten op COA-locaties. Beschikbare ruimtes zijn geregeld gehorig en zijn daardoor minder geschikt om privé het verhaal te doen.⁸ Ook is er volgens de rechtshulp adequaat medisch advies nodig om goed te kunnen beoordelen met welke beperkingen bij het horen en beslissen rekening moet worden gehouden.⁹

De gemachtigde kan gemotiveerd aangeven dat het middel van telehoren niet geschikt is voor hun cliënt. Dat is bij de start van een procedure echter lastig in te schatten. De gemachtigde moet daarover op basis van een (kort) voorbereidend gesprek en individuele aspecten besluiten. Als het om een complexe zaak gaat, met een ingewikkeld asielrelaas, en de asielzoeker weinig tot geen ervaring met beeldbellen heeft, dan lijkt telehoren niet geschikt.¹⁰

⁵ De IND is in samenwerking met het COA, de RvR en de DJI vanaf april 2020 asielzoekers gaan horen via een beveiligde videoverbinding. Zie procesbeschrijving telehoren IND: https://ind.nl/Documents/Procesbeschrijving_telehoren_IND.pdf.

⁶ Brief van 20 mei 2020 van VAJN en SVMA aan de Directeur Asiel, [brief-svma-en-vajn-over-telehoren.pdf](#).

⁷ Idem.

⁸ IND-evaluatie telehoren, februari 2021, p. 26.

⁹ IND-evaluatie telehoren, februari 2021, p. 26.

¹⁰ IND-evaluatie telehoren, februari 2021, p. 29. De conclusie is gebaseerd op de respons via ingevulde digitale vragenlijsten van IND-hoornedewerkers, tolken, advocaten en teamleiders van Vluchtelingenwerk Nederland.

De beperkingen die telehoren met zich meebrengt worden besproken in de podcast. Vrij algemeen is de aanname dat beeldbellen een vertekend beeld kan geven.¹¹ Bij telehoren is het gezicht vaak alleen onder een bepaalde hoek in beeld en daarom is het opvangen van non-verbale communicatie beperkt. De tolk kan niet simultaan vertalen en is soms slecht te verstaan. Ook is het op afstand lastiger om gevoelige vluchtmotieven met de asielzoeker te bespreken, zoals seksuele gerichtheid of religie.¹²

Met name het gebrek aan persoonlijk contact, maar ook de inspanning die beeldbellen kost en een haperende verbinding kunnen ervoor zorgen dat de asielzoeker minder uitvoerig en volledig vertelt dan in een direct gesprek op locatie. Daarom wordt bij het gebruik van videoconferentie het opbouwen van een (vertrouwens)band met de asielzoeker door zowel de IND-medewerker, de gemachtigde, de tolk en de rechter als moeilijk ervaren. Dit geldt zowel in de bestuurlijke fase van het telehoren door de IND als bij het rechterlijk onderzoek in de beroepsfase.¹³ Dat speelt in het bijzonder voor kwetsbare personen.

In de pilot is alleen de vorm waarin gehoord wordt, aangepast. Dit terwijl er nog onvoldoende onderzoek is verricht naar de gevolgen van het telehoren op (kwetsbare) asielzoekers en de door de asielzoeker ervaren procedurele rechtvaardigheid, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een (vertrouwens)band met de asielzoeker. Het is daarom belangrijk om eerst meer te weten te komen over de gevolgen van de inzet van telehoren in asielprocedures.

De adviesraad migratie (ACVZ) pleit juist voor het gebruik van telehoren in andere dan asielprocedures, zoals nareis- en visumprocedures, en pleit voor innovatie in de vraagstelling van het gehoor om de (geloofwaardigheids)beoordeling te verbeteren.¹⁴ Ook de Maatschappelijke Adviesraad van de IND heeft geadviseerd om te innoveren en te onderzoeken hoe de inhoud van het gehoor, wat gevraagd wordt en op welke wijze, aan te passen waarbij de zorgvuldigheid en snelheid wordt vergroot.¹⁵

Volgens de ACVZ kan telehoren een toegevoegde waarde hebben in bepaalde rechtszaken, naast bewarings- ook visumzaken, en in gehoren op ambassades in nareis- en visumprocedures omdat betrokkenen zich nog in het buitenland bevinden. Of dat mogelijk is en onder welke voorwaarden, zou door de betrokken ketenpartners onderzocht moeten worden.

¹¹ WODC (2020), *De verdachte in beeld*, p. 120.

¹² VWN, *Resultaten quickscan taskforce IND*, december 2020: <https://www.vluchtelingenwerk.nl/nieuws/chaos-en-onzorgvuldigheid-bij-inhalen-achterstanden-ind?language=nl>

¹³ Deze conclusie is gebaseerd op de VWN resultaten quickscan taskforce IND, IND evaluatie telehoren en de podcast.

¹⁴ *Where I come from and how I got here: Assessing credibility in asylum cases*, Proefschrift T.S. van Veldhuizen. ACVZ (2016), *De geloofwaardigheid gewogen*, www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2016/05/11/de-geloofwaardigheid-gewogen.

¹⁵ Zie advies Maatschappelijke Adviesraad IND, *Duurzame duidelijkheid*, september 2020, <https://ind.nl/documents/mar%20advies%20duurzame%20duidelijkheid.pdf>, p. 5-6.

VluchtelingenWerk Nederland heeft de staatssecretaris opgeroepen alle nieuwe maatregelen die zij breed wil gaan invoeren bij de IND eerst te evalueren met alle ketenpartners. Pas na de uitkomsten van deze evaluaties zou nader besloten moeten worden over het eventueel breder uitrollen van maatregelen als het telehoren.¹⁶ De ACVZ vindt dat een goed idee en onderschrijft ook de roep om meer onderzoek te doen naar de gevolgen van de inzet van nieuwe techniek op de asielprocedure voordat overwogen wordt het gebruik van telehoren bij de IND en telehoren in de beroepsfase bij de rechtbank (in het beleid) vast te leggen of eventueel uit te breiden.¹⁷

De ACVZ pleit voor het gebruik van telehoren in andere dan asielprocedures, zoals nareis- en visumprocedures, en pleit voor aanpassingen in de inhoud van het gehoor. Ook is meer onderzoek nodig naar de invloed die het telehoren heeft op de asielprocedure. Dit is belangrijk om de principes van zorgvuldigheid, fair play en equality of arms in de asielprocedure te kunnen waarborgen.

1.2 Schriftelijk horen

De IND experimenteert daarnaast sinds 17 juli 2020 in een pilot met het schriftelijk horen in zogenoemde 'kansrijke zaken' waar het inwilligingspercentage hoog ligt. Het schriftelijk horen wordt ingezet bij geselecteerde asielzoekers uit Syrië, Eritrea, Turkije, Jemen en Iran.¹⁸ De IND beoordeelt vooraf of een asielzoeker in staat is de schriftelijke verklaring in te vullen. Het invullen van de verklaring gebeurt op vrijwillige basis en met toestemming van de advocaat en asielzoeker. Het is mogelijk dat direct een inwilliging volgt. In alle andere gevallen volgt altijd nog een verkort mondeling nader gehoor.¹⁹ Het doel van het schriftelijk horen is om achterstanden weg te werken. De IND hoopt met het schriftelijk horen sneller te kunnen beslissen op de asielaanvragen.

De ACVZ vindt dat de wijze waarop het schriftelijk gehoor nu door de IND is ingezet de rechtsbescherming van asielzoekers onder druk zet. Het uitgangspunt is de Unierechtelijke verplichting tot een persoonlijk onderhoud.²⁰ In dit verband is het arrest van het Hof van Justitie van de EU (EU-Hof) in de zaak Addis relevant.²¹ Volgens het EU-Hof mag het horen in de bestuurlijke fase alleen achterwege

¹⁶ Brief [VWN 14 januari 2021](#) ten behoeve van AO Vreemdelingen- en asielbeleid 21 januari 2021.

¹⁷ Bijvoorbeeld het gezamenlijke onderzoek van de universiteiten Utrecht, Leiden en Nijmegen in het project 'De impact van de coronacrisis op de rechtspraak en de positie van kwetsbare rechtszoekenden'. Zie, www.mr-online.nl/effecten-in-kaart-brengen-van-coronamaatregelen-in-de-rechtspraak

¹⁸ Zie IND schriftelijk horen: https://ind.nl/documents/schriftelijk%20horen_nieuw.pdf

¹⁹ Een nader gehoor is verplicht op grond van artikel 3.113, tweede lid, Vb 2000.

²⁰ In artikel 14 Procedurerichtlijn (Pri) staat dat het persoonlijk onderhoud verplicht is tenzij positief beslist wordt op basis van andere informatie of indien de asielzoeker niet gehoord kan worden (art. 14(2) Pri). In de nationale regelgeving is geen mogelijkheid gecreëerd om af te zien van het eerste en nader gehoor (art. 3.112 Vb en 3.113 Vb). Artikel 14(2) Pri is dus niet (volledig) geïmplementeerd, maar het inwilligen op basis van een schriftelijk gehoor zou wellicht als afwijking in het voordeel van de vreemdeling gezien kunnen worden gezien.

²¹ HvJEU 16 juli 2020, C 517/17, (Addis), JV 2020/166, met noot M.E. Wijnkoop.

blijven, als de nationale rechter kan garanderen dat de asielzoeker in de gerechtelijke fase persoonlijk gehoord wordt tijdens een gehoor dat voldoet aan alle waarborgen uit de Procedurerichtlijn. Dat zijn:

- Waarborging van geheimhouding;
- Mogelijkheden om de gronden voor het verzoek uitvoerig uiteen te zetten;
- Voldoende gelegenheid om in een persoonlijk gehoor zo volledig mogelijk de noodzakelijke elementen (en documenten) ter onderbouwing van het verzoek aan te voeren.

Kortom, in een persoonlijk gehoor is ruimte voor uitwisseling en verdieping. Dat ontbreekt in een schriftelijk gehoor. Uit informatie van VluchtelingenWerk Nederland komt naar voren dat veel asielzoekers die schriftelijk gehoord zijn laagopgeleide Syriërs zijn die zich niet goed schriftelijk kunnen uitdrukken.²² Daarnaast worden asielzoekers niet altijd in hun moedertaal schriftelijk gehoord, omdat er in deze taal geen format beschikbaar is. Dit kan leiden tot het aanleveren van onvolledige informatie. Ook wordt betwijfeld of asielzoekers zich op het moment dat zij hun schriftelijke verklaring ondertekenen, wel bewust zijn van de mogelijke procedurele effecten van hun verklaringen.²³ Hoewel deelname op vrijwillige basis zou moeten zijn, blijkt in de praktijk dat asielzoekers druk voelen om mee te werken vanwege de angst om nog langer te moeten wachten voordat hun procedure start.²⁴ Die druk zorgt ervoor dat zij voor de snellere, maar minder zorgvuldige procedure kiezen.

Volgens de adviesraad migratie maakt de IND op de huidige wijze van het schriftelijk horen van asielzoekers inbreuk op het *equality of arms* beginsel. De IND stelt de vragenlijsten niet vooraf beschikbaar aan de asielzoeker en maakt de vragenlijsten ook niet openbaar, zoals gebruikelijk is in andere landen.²⁵ Asielzoekers moeten in Nederland onder tijdsdruk - binnen vier uur - een niet openbare vragenlijst invullen zonder dat zij vooraf rechtshulp of een medisch advies aangeboden krijgen. Dat betekent dat de IND de asielzoeker mogelijkheden ontnemt om voor zijn belangen op te komen. Ook zijn er twijfels bij de rechtbank hoe de pilot van het schriftelijk horen past in de AA-procedure en op welke grondslag afgeweken kan worden van het Vreemdelingenbesluit.²⁶

De ACVZ vindt dat het eventueel ontbreken van informatie in het schriftelijk gehoor niet tegengeworpen kan worden, omdat een schriftelijk gehoor de beperking met zich brengt dat er geen hoornedewerker is die kan doorvragen bij summiere of onduidelijke antwoorden. Een dergelijke beperking betekent dat een schriftelijk gehoor ongeschikt is ter vervanging van het mondelinge gehoor. Een - verkort -

²² Monitor VWN [quickscan_taskforce_ind.pdf \(vluchtelingenwerk.nl\)](#)

²³ Karen Geertsema, *Uitspraak uitgelicht*, A&MR 2020, nr 9, p. 463-467.

²⁴ Monitor VWN [quickscan_taskforce_ind.pdf \(vluchtelingenwerk.nl\)](#).

²⁵ In Frankrijk geeft het prefectuur waar de asielzoeker asiel vraagt een formulier (formulaire de demande d'asile) dat binnen 21 dagen ingevuld opgestuurd moet worden naar OPFRA (de Franse migratiedienst). In Canada is het formulier (Basis of Claim) te downloaden van de website van de Immigration and Refugee Board (IRB is een onafhankelijk tribunaal) en moet het binnen 15 dagen ingevuld worden opgestuurd naar de IRB.

²⁶ Rechtbank Middelburg 11 februari 2021, NL20.21603.

aanvullend mondeling gehoor biedt onvoldoende rechtsbescherming als de asielzoeker onvoldoende gelegenheid krijgt eerdere summiere of onduidelijke antwoorden in het schriftelijke gehoor te corrigeren of te verduidelijken.

Uit een voortgangsrapportage van de staatssecretaris blijkt dat het effect van het schriftelijk horen beperkter is dan werd verwacht, en dat het zelfs een vertragend element is in het asielproces.²⁷ Toch presenteert de staatssecretaris het als een maatregel die het proces zou verbeteren. Dat verbaast de ACVZ. Niet alleen werkt het schriftelijk gehoor tot nu toe vertragend, het biedt op deze manier ook minder rechtsbescherming dan een persoonlijk gehoor. De adviesraad concludeert daarom dat op deze manier de voordelen niet opwegen tegen de nadelen van het schriftelijk horen. Daarom moet de pilot schriftelijk horen in deze vorm worden stopgezet. Voor een eventueel vervolg zou eerst onderzocht moeten worden hoe de voordelen in de pilot geïsoleerd kunnen worden en onder welke randvoorwaarden schriftelijk horen wel toegepast zou kunnen worden.

Het schriftelijk gehoor werkt vertragend en doet bovendien afbreuk aan de principes van zorgvuldigheid, fair play en equality of arms. Daarom moet de pilot schriftelijk horen in deze vorm worden stopgezet.

1.3 Uitvraag asielmotieven in het aanmeldgehoor

Met ingang van 25 juni 2021 zijn er nog enkele andere veranderingen in de asielprocedure doorgevoerd die een effect (kunnen) hebben op de effectiviteit van de rechtsbescherming.²⁸ Het gaat bijvoorbeeld, net als bij het schriftelijk horen, om een korte uitvraag van asielmotieven in het aanmeldgehoor, en de introductie van een flexibele algemene asielprocedure (de AA+). Het doel van die maatregelen is om asielaanvragen efficiënter af te handelen.²⁹

Daarmee lijkt uit het oog verloren dat de asielprocedure niet alleen efficiënt maar ook zorgvuldig moet zijn. De beoogde efficiëntie en flexibiliteit van de asielprocedure gaat volgens de adviesraad ten koste van de zorgvuldigheid van de procedure waaronder de rechtsbescherming van de asielzoeker.³⁰

Veel organisaties en adviesorganen hebben kritisch gereageerd op deze wijzigingen.³¹ Zo is de vreemdeling, vrijwel direct na binnenkomst, niet uitgerust

²⁷ [Voortgangsbrief](#) staatssecretaris JenV 18 november 2020.

²⁸ ACVZ (2020), *Wetsadvies over het regelen van de aanmeldfase en het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure*, www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2021/01/07/advies-wijziging-vb-regelen-aanmeldfase-en-vervallen-eerste-gehoor

²⁹ IND: <https://ind.nl/Paginas/Samenvoegen-aanmeldgehoor-en-eerste-gehoor-en-invoering-flexibele-AA.aspx>.

³⁰ ACVZ (2020), *Wetsadvies over het regelen van de aanmeldfase en het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure*.

³¹ Idem. Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (2021), Stc. 2021, nr. 33182, adviezen van UNHCR, NOvA, Nidos en VWN zijn gepubliceerd op

en niet voorbereid op het aanmeldgehoor. De asielzoeker krijgt in de aanmeldfase alleen algemene informatie over de procedure. Hij krijgt niet altijd een medisch onderzoek, zodat ook niet altijd duidelijk is of hij bijvoorbeeld getraumatiseerd is. Bovendien krijgt de asielzoeker in dit stadium nog geen kosteloze bijstand van een juridisch adviseur. Die zou kunnen voorkomen dat er foutieve of onnauwkeurige informatie in het verslag van het aanmeldgehoor wordt opgenomen.

De ACVZ roept op de nieuwe werkwijze snel te evalueren. We vinden het problematisch dat de asielzoeker in de aanmeldfase nog niet heeft gesproken met een rechtshulpverlener en dat onduidelijk is of de asielzoeker (bijzonder) kwetsbaar is. Dat kan ertoe leiden dat bijzondere waarborgen voor kwetsbare asielzoekers die zijn opgenomen in de Procedurerichtlijn, niet of onvoldoende nagekomen worden.³² In die situatie kan het vragen naar asielmotieven in het aanmeldgehoor afbreuk doen aan de rechtsbescherming van de asielzoeker. Het is in het belang van de asielzoeker en de overheid om te investeren in de rechtsbescherming aan de voorkant van het asielproces. Zo kunnen knelpunten later in de asielprocedure worden voorkomen. Het is immers tijdrovender en kostbaarder om fouten later in de procedure met rechtsmiddelen te moeten herstellen. Het vergaren van zoveel mogelijk correcte informatie in de eerste fase van de asielprocedure is van essentieel belang voor de zorgvuldigheid van die procedure.

De ACVZ roept op om de nieuwe werkwijze, zoals de uitvraag naar asielmotieven in het aanmeldgehoor, snel te evalueren.

www.internetconsultatie.nl:
www.internetconsultatie.nl/regelen_aanmeldfase/reacties/datum.

³² Artikel 24 Procedurerichtlijn.