



# Expertise getoetst

DE ROL VAN DESKUNDIGENADVISING IN DE ASIELPROCEDURE



Adviescommissie voor  
Vreemdelingenzaken

**ADVIES**

## ***Expertise getoetst***

DE ROL VAN DESKUNDIGENADVISING IN DE  
ASIELPROCEDURE

**Evaluating expertise**  
Summary at page 77

DEN HAAG, JULI 2012

## De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien leden. De 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

Advies 'Expertise getoetst', uitgebracht  
aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2012

Advieskenmerk: 35•2012, juli 2012  
ISBN 978-90-8521-057-3

Bestellingen van publicaties:  
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken  
Juliana van Stolberglaan 10  
2595 CL Den Haag  
E-mail: [acvz@acvz.org](mailto:acvz@acvz.org)  
Website: [www.acvz.org](http://www.acvz.org)  
Tel: 070 370 4300  
Twitter: @ACVZ\_advies

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

contactpersoon R. Severijns LLM  
doorkiesnummer 070 – 370 8015  
datum 2 juli 2012  
ons kenmerk ACVZ/ALG/2012/006  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
onderwerp Advies over deskundigenadvisering bij de beoordeling van asielaanvragen.

Geachte heer Leers,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) u het advies '*Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de asielprocedure.*' aan. Dit advies is de invulling van het adviesonderwerp 'de rol van deskundigen in het vreemdelingenrecht' zoals dat in het werkprogramma 2010 was opgenomen.

Naast een bespreking van de relevante juridische kaders en een beschrijving van de verschillende soorten deskundigenadviezen, staan in dit advies de praktische knelpunten centraal die door de diverse deskundigen naar voren zijn gebracht in interviews en expertmeetings. Deze knelpunten betreffen vooral:

- verschillen van inzicht over de (on)afhankelijkheid van de deskundige;
- het gebrek aan onafhankelijk toezicht op de bekwaamheid van de deskundige;
- de monopoliepositie van de deskundige ofwel het gebrek aan concurrentie;
- de (on)mogelijkheid om inzicht te krijgen in de toegepaste onderzoeksmethoden en informatiebronnen;
- de wijze waarop de conclusies van het onderzoek in het



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

- deskundigenadvies worden verantwoord;
- De beperkte mogelijkheden tot financiering van contra-expertise en de (terughoudende) toetsing van het deskundigenadvies door de rechter.

Op basis van de bevindingen komt de adviescommissie tot de conclusie dat het niet de belangrijkste vraag is op welke wijze de kwaliteit van de advisering kan worden verhoogd, maar dat met name van belang is dat de kwaliteit van de advisering met voldoende autoriteit kan worden gegarandeerd en getoetst. De adviescommissie heeft dan ook haar onderzoeksvraag hierop aangepast.

Om die garantie en toetsing van de deskundigheid te bereiken stelt de ACVZ een in de tijd gefaseerd plan van aanpak voor. Dit plan van aanpak bestaat uit:

- 1) de instelling van een centrale deskundigenorganisatie;
- 2) de instelling van een nationale autoriteit voor de erkenning en registratie van deskundigen die de IND kunnen adviseren en de instelling van een onafhankelijke commissie voor landeninformatie;
- 3) de instelling van een Europese autoriteit voor de erkenning en registratie van deskundigen die lidstaten in toelatingsprocedures kunnen adviseren.

De adviescommissie heeft op basis van de knelpunten en het plan van aanpak zeven aanbevelingen geformuleerd die een garantie en toetsing (en daarmee een verhoging) van de kwaliteit van de Nederlandse procedure tot doel hebben. Een deel van de aanbevelingen is ook relevant om de kwaliteitstoetsing van deskundigen binnen een geharmoniseerd Europees asielstelsel te realiseren.

Naast de verhoging van de kwaliteit van de Nederlandse procedure, kunnen deze aanbevelingen bijdragen aan het reduceren van de verschillen van inzicht tussen de deskundigen en andere betrokkenen en aan het verminderen van het aantal juridische procedures dat wordt gevoerd over de bekwaamheid van de deskundigen en de methoden die door deze deskundigen worden gebruikt.

Tot een nadere toelichting is de ACVZ graag bereid.

Hoogachtend,

De voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

De secretaris,

Mr. Wolf N. Mannens

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	8
<b>HOOFDSTUK 1</b>	
<b><i>Inleiding</i></b>	13
1.1 Aanleiding en maatschappelijk belang van het advies	13
1.2 Onderzoeksmethode en afbakening van het onderzoek	16
1.3 Leeswijzer	16
<b>HOOFDSTUK 2</b>	
<b><i>Het juridisch kader</i></b>	19
2.1 Inleiding	19
2.2 De Algemene wet bestuursrecht en het medisch tuchtrecht	19
2.3 De asielprocedure: een toets van geloofwaardigheid en zwaarwegendheid	24
2.4 Het vergaren en wegen van informatie in de asielprocedure	25
2.5 Het beginsel van ‘equality of arms’	30
<b>HOOFDSTUK 3</b>	
<b><i>Beschrijving van de deskundigenadvisering</i></b>	33
3.1 Inleiding	33
3.2 De taalanalyse	33
3.3 Het documentenonderzoek	35
3.4 Individuele ambtsberichten	37
3.5 Algemene ambtsberichten	38
3.6 Medische advisering door het Bureau Medische Advisering	39
3.7 Medische advisering door MediFirst	40
3.8 Het leeftijdsonderzoek	41
3.9 Het DNA-onderzoek	42
3.10 Conclusies	43
<b>HOOFDSTUK 4</b>	
<b><i>Knelpunten bij deskundigenadvisering</i></b>	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Knelpunten en kritiek per processtap	45
4.3 Conclusies	56
<b>HOOFDSTUK 5</b>	
<b><i>Bevindingen en aanbevelingen</i></b>	57
5.1 Bevindingen	57
5.2 Aanbevelingen	58
<b>BIJLAGEN</b>	65
1 Lijst van afkortingen	65
2 Literatuuroverzicht	67
3 Aantallen individuele ambtsberichten	69
4 Geraadpleegde organisaties en deskundigen	71
5 Overzicht van uitgebrachte adviezen	73
<b>SUMMARY</b>	77
<b>SAMENSTELLING ACVZ</b>	82

# Samenvatting

## Expertise getoetst

### De rol van deskundigenadvisering in de asielprocedure

In dit advies stond de vraag centraal op welke wijze de kwaliteit van de besluitvorming in de asielprocedure kan worden verhoogd wanneer gebruik wordt gemaakt van deskundigenadviezen. Gedurende het onderzoek is gebleken dat niet de wijze waarop de kwaliteit van de advisering kan worden verhoogd de belangrijkste vraag is, maar dat het met name gaat om de vraag hoe de kwaliteit van de advisering met voldoende autoriteit kan worden getoetst en gegarandeerd.

Deskundigenadviezen worden door de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel ingewonnen ten behoeve van een zorgvuldige beoordeling van asielaanvragen. Dit advies gaat in het bijzonder over de volgende deskundigheidsgebieden: taalanalyse, documentenonderzoek, individuele ambtsberichten, algemene ambtsberichten, medische advisering, leeftijdsonderzoek en DNA-onderzoek.

Naast een bespreking van de relevante juridische kaders en een beschrijving van de verschillende soorten deskundigenadviezen, staan in dit advies de knelpunten centraal die zijn geïnventariseerd door middel van interviews en expertmeetings. De adviescommissie heeft op basis van deze knelpunten een zevental aanbevelingen geformuleerd.

Bij het formuleren van de aanbevelingen is rekening gehouden met de ontwikkelingen ten aanzien van de harmonisering van het Europese asielbeleid en is gekeken naar initiatieven die op andere rechtsgebieden zijn genomen ten aanzien van de kwaliteit van deskundigenadvisering.

#### *De juridische kaders*

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft voor dat het bestuur bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Deze eis wordt ook wel het formele zorgvuldigheidsbeginsel genoemd. Uit dit beginsel volgt dat aan het deskundigenadvies dezelfde zorgvuldigheidseisen worden gesteld als aan het besluit zelf. Het besluit wordt immers mede gebaseerd op het deskundigenadvies. Omdat het bestuur de kennis van de deskundige ontbeert, is het onvermijdelijk dat het slechts in beperkte mate kan nagaan of het advies volledig juist is. Dit hoeft ook niet. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mag de minister uitgaan van de juistheid van een deskundigenadvies, als het advies op een onafhankelijke, onpartijdige en inzichtelijke wijze informatie verschaft, onder aanduiding — voor zover mogelijk — van de bronnen waaraan de informatie is ontleend. Voor externe vormen van advisering kent de Awb een aantal aanvullende zorgvuldigheidseisen. De belangrijkste daarvan is de vergewisplicht, die het bestuur voorschrijft om na te gaan of het onderzoek zorgvuldig is verricht en de deskundige gekwalificeerd is om het onderzoek uit te voeren. Wanneer het deskundigenadvies geen zorgvuldigheidsgebreken vertoont, kan het advies uitsluitend worden weerlegd door middel van een contra-expertise.

#### *De geïnventariseerde knelpunten*

Uit de verschillende gesprekken en expertmeetings met deskundigen blijkt dat er in de praktijk een aantal knelpunten wordt ervaren. Het betreft vooral verschillen van inzicht

over:

- de (on)afhankelijkheid van de deskundige;
- het gebrek aan onafhankelijk toezicht op de bekwaamheid van de deskundige;
- de monopoliepositie van de deskundige / het gebrek aan concurrentie;
- de (on)mogelijkheid om inzicht te krijgen in de toegepaste onderzoeksmethoden en informatiebronnen alsmede in de wijze waarop de conclusies van het onderzoek in het rapport worden verantwoord;
- de beperkte mogelijkheden tot financiering van contra-expertise;
- de (terughoudende) toetsing van het deskundigenadvies door de rechter.

Na analyse van de knelpunten constateert de adviescommissie dat de verschillen van inzicht zich soms hardnekkig manifesteren. Dit geldt met name voor de discussie over taalanalyse, de medische adviezen van Bureau Medische Advisering en MediFirst en het leeftijdsonderzoek. In mindere mate speelt dit in discussies rond de kwaliteit van de algemene en individuele ambtsberichten.

Als belangrijkste oorzaak van deze vasthoudendheid ziet de ACVZ het ontbreken van een consensus over objectieve maatstaven waaraan deskundigenadvisering dient te voldoen. Ook zijn er onvoldoende mogelijkheden om het advies te weerleggen door middel van contra-expertise. Dit laatste komt vooral doordat asielzoekers niet de benodigde financiële middelen voor een dergelijk tegenonderzoek hebben.

Een andere oorzaak van deze knelpunten is volgens de ACVZ dat de meeste vormen van deskundigenadvisering speciaal zijn ontwikkeld ten behoeve van de beoordeling van asielaanvragen, vaak door de deskundigen zelf. Een onafhankelijke derde partij die de verschillen van inzicht tussen de deskundigen kan beslechten, ontbreekt.

Dit gebrek aan consensus en de afwezigheid van een onafhankelijke partij, die discussies over de toegepaste methode met voldoende autoriteit kan beslechten, leidt bijvoorbeeld tot extra juridische procedures waarin de kwaliteit en onderzoeksmethode van het deskundigenonderzoek bij herhaling ter discussie worden gesteld. De rechter is echter niet in staat om de kwaliteit van de toegepaste methode te bepalen. Hij is immers zelf op dat terrein niet deskundig.

#### *Aanbevelingen voor een plan van aanpak*

Op basis van de verschillende bevindingen komt de adviescommissie tot de conclusie dat het niet de belangrijkste vraag is op welke wijze de kwaliteit van de advisering kan worden verhoogd, maar dat het met name om de vraag gaat hoe de kwaliteit met voldoende autoriteit kan worden gegarandeerd en getoetst. Om dat te bereiken wordt een in de tijd gefaseerd plan van aanpak voorgesteld. Dit plan van aanpak bestaat uit:

1. de instelling van een centrale deskundigenorganisatie;
2. de instelling van een nationale autoriteit voor de erkenning en registratie van deskundigen die de IND kunnen adviseren en de instelling van een onafhankelijke commissie voor landeninformatie;
3. de instelling van een Europese autoriteit voor de erkenning en registratie van deskundigen die lidstaten in toelatingsprocedures kunnen adviseren.

Op basis van de bevindingen en op basis van het plan van aanpak worden de volgende zeven aanbevelingen voorgesteld. De eerste vier aanbevelingen kunnen al op korte termijn worden gerealiseerd. Om de kwaliteit van de deskundigenadvisering in de Nederlandse asielprocedure te garanderen, zou ook de vijfde aanbeveling zo snel mogelijk moeten worden uitgevoerd. De laatste twee aanbevelingen zijn niet essentieel voor de verhoging van de kwaliteit van de Nederlandse procedure, hoewel ze daar zeker aan kunnen bijdragen, maar zijn wel cruciaal om de kwaliteitstoetsing van deskundigen



binnen een geharmoniseerd Europees asielstelsel te realiseren.

#### **Aanbeveling 1:**

**Verklaar afdeling 3.3 van de Awb van toepassing op alle vormen van deskundigenadvies in de asielprocedure.**

Afdeling 3.3 van de Awb stelt een aantal aanvullende zorgvuldigheidseisen aan het bestuur ten aanzien van het gebruik van externe vormen van deskundigenadvies. De ACVZ bepleit om in de Vreemdelingenwet 2000 een bepaling op te nemen die regelt dat afdeling 3.3 Awb van overeenkomstige toepassing is op alle vormen van deskundigenadvies in de asielprocedure. Dus niet uitsluitend op externe vormen van advies. Hierdoor zou de vergewisplicht van artikel 3:9 Awb in ieder geval gelden voor alle deskundigenadviezen die in dit advies aan de orde komen.

#### **Aanbeveling 2:**

**Garandeer de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van Bureau land en Taal (BLT), Bureau Documenten (BDOC) en Bureau Medische Advisering (BMA) door deze bureaus te centreren in één deskundigenorganisatie die ‘op afstand’ werkt van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).**

Geconstateerd is dat vreemdelingenadvocaten, contra-experts en NGO's twijfelen aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van deskundigen die de IND adviseren, omdat deze deskundigen onder andere werkzaam zijn in hetzelfde gebouw als de IND en e-mailadressen en briefpapier van de IND gebruiken. Daarnaast hebben deze deskundigen op een zeer informele manier contact met medewerkers van de IND, terwijl dit contact met de advocatuur en de vreemdeling heel anders verloopt.

De adviescommissie vindt het belangrijk dat deskundigen daadwerkelijk onafhankelijk en onpartijdig adviseren en dat er geen ruimte is om daaraan te kunnen twijfelen. Daarom wordt geadviseerd om BLT, BDOC en BMA onder te brengen in één onafhankelijke, zelfstandige deskundigenorganisatie, eventueel samen met deskundigen die veelal in opdracht werken voor andere bestuursorganen. Deze organisatie dient niet onder de verantwoordelijkheid te vallen van de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het toelatingsbeleid.

Ook zou de organisatie fysiek op afstand van de IND moeten worden geplaatst. Hierdoor wordt de onafhankelijkheid en onpartijdigheid benadrukt en wordt de schijn van afhankelijkheid en partijdigheid weggenomen.

#### **Aanbeveling 3:**

**Stel een onafhankelijke commissie voor landeninformatie in.**

Ten aanzien van het toezicht op landeninformatie bepleit de ACVZ om een onafhankelijke commissie voor landeninformatie in te stellen. Op basis van evaluaties van ambtsberichten, brengt een dergelijke commissie advies uit aan de voor het vreemdelingenbeleid verantwoordelijke bewindspersoon en de Tweede Kamer over mogelijke verbeteringen van ambtsberichten. Daarnaast kan de commissie adviseren over informatiedilemma's, zoals tegengestelde bronnen, en de procedure voor het opstellen van een ambtsbericht. Deze commissie kan, gelet ook op het Europese streven naar een geharmoniseerd beleid, naar het voorbeeld van het Britse 'Advisory Panel on Country Information' worden gemodelleerd. De commissie krijgt hierdoor een controlerende

functie die de transparantie van de totstandkoming van algemene ambtsberichten bevordert en het maatschappelijk draagvlak voor het daarop gebaseerde beleid vergroot.

#### **Aanbeveling 4:**

##### **Organiseer constructieve tegenspraak over deskundigenonderzoek.**

De ACVZ constateert dat BLT, BDOC en BMA structureel aandacht schenken aan interne of zelf georganiseerde kwaliteitscontrole, terwijl een externe kwaliteitscontrole - die met enige regelmaat wordt uitgevoerd door een onafhankelijke autoriteit - niet of weinig voorkomt. De adviescommissie heeft de indruk dat het ontbreken van deze externe controle in de hand wordt gewerkt door de omstandigheid dat het werk van de deskundigen specifiek betrekking heeft op het vreemdelingenbeleid. Idealiter zou de gedachtewisseling over de kennis- en methodiekontwikkeling op het betreffende onderzoeksterrein moeten worden gevoerd met soortgelijke deskundigen die niet betrokken zijn bij het vreemdelingenbeleid. Volgens de deskundigen van deze bureaus werken hun 'natuurlijke gesprekspartners' echter bijna altijd uitsluitend ten dienste van de vreemdeling of nemen zij een (van de minister) afwijkend standpunt in over het vreemdelingenbeleid.

Het ontbreken van een externe kwaliteitstoets verklaart volgens de ACVZ voor een groot deel het wantrouwen dat bestaat ten aanzien van sommige deskundigen. Daarom adviseert de commissie om op een transparante wijze 'constructieve tegenspraak' te organiseren. Deze 'tegenspraak' zou kunnen plaatsvinden door op (mede)initiatief van de centrale deskundigenorganisatie (zie aanbeveling 5) regelmatig expertmeetings en debatten te organiseren over specifieke onderwerpen waaraan ook (buitenlandse) wetenschappers en vakgenoten deelnemen die zowel binnen als buiten het migratiebeleid werkzaam zijn. Op deze manier kunnen alle betrokken partijen bijdragen aan de ontwikkeling van objectieve maatstaven en kwaliteitseisen voor deskundigenadviesring.

#### **Aanbeveling 5:**

##### **Creëer een onafhankelijke autoriteit die verantwoordelijk is voor de erkenning en registratie van deskundigen en toeziet op de kwaliteit van deskundigen die in de asielprocedure de IND adviseren. Het betreft met name deskundigen betrokken bij taalanalyse, medische advisering, documenten-, DNA- en leeftijdsonderzoek.**

Om de bekwaamheid van deskundigen objectief te kunnen bepalen en voortdurend te kunnen toetsen wordt voorgesteld om de erkenning en registratie van deskundigen via een op te richten onafhankelijke autoriteit mogelijk te maken. Deze erkenning en registratie heeft de volgende voordelen:

- de onafhankelijkheid van de deskundige kan objectief worden gewaarborgd;
- de kwaliteitseisen die aan een deskundige worden gesteld zijn transparant;
- de monopoliepositie van de huidige deskundigen wordt doorbroken omdat ook andere deskundigen – waaronder contra-experts – kunnen worden erkend en geregistreerd;
- het bestuursorgaan kan, net als bij het gebruik van interne deskundigen, relatief eenvoudig aan zijn vergewisplicht voldoen.

Als de spelregels voor advisering voor zowel deskundigen als contra-experts hetzelfde zijn, kan de rechter makkelijker als scheidsrechter optreden door middel van een for-

mele, procedurele beoordeling. Dit levert een betere waarborging van het principe van 'equality of arms' op in het asielrecht omdat zowel de contra-experts als de deskundige die werkt in opdracht van de IND, aan dezelfde transparante kwaliteitseisen dienen te voldoen. Ook zal dan minder vaak de methode die ten grondslag ligt aan het deskundigenadvies ter discussie worden gesteld.

Erkende deskundigen zouden moeten worden opgenomen in een openbaar register dat door de onafhankelijke autoriteit wordt beheerd. Op nationaal niveau kan een dergelijk systeem voor erkenning worden ingesteld naar het voorbeeld van het Nederlands Register gerechtelijk Deskundigen.

Vanwege de Europese ambitie om een geharmoniseerd asielstelsel te creëren waarbij de beoordeling van een asielverzoek in elke lidstaat op een gelijkwaardige manier plaatsvindt, zou deze autoriteit idealiter op het niveau van de Europese Unie moeten opereren. Het is niet de verwachting dat een Europese autoriteit op korte termijn zal worden gerealiseerd. Daarom wordt geadviseerd om deze onafhankelijke autoriteit alvast op nationaal niveau te bewerkstelligen en vervolgens toe te werken naar een Europese autoriteit.

#### **Aanbeveling 6:**

##### **Stimuleer Europese samenwerking.**

Het streven naar een gemeenschappelijk Europees asielstelsel houdt uiteindelijk ook in dat er op termijn een geharmoniseerde vorm van deskundigenadviesering ontstaat. Verdere Europese samenwerking op het terrein van deskundigenadviesering is daarom noodzakelijk. Die verdergaande samenwerking zal uiteindelijk ook de oprichting vergemakkelijken van een Europese autoriteit die toeziet op de kwaliteit van deskundigenadviesering (zie aanbeveling 7). Het uitgevoerde onderzoek toont aan dat er in Nederland reeds 'good practices' bestaan. De gewenste intensivering van die Europese samenwerking kan hierop voortbouwen.

#### **Aanbeveling 7:**

##### **Streef naar een Europees erkenning- en registratieorgaan voor deskundigen dat EU-lidstaten adviseert bij de beoordeling van asielaanvragen.**

Gelet op de Europese ambitie om tot een meer uniform asiel- en migratiebeleid te komen, bepleit de ACVZ een model dat gericht is op erkenning en registratie van deskundigen op Europees niveau. Dit dient naar analogie van aanbeveling 5 vorm te krijgen door de oprichting van een Europese autoriteit die verantwoordelijk is voor de erkenning en registratie van deskundigen die lidstaten bij toelatingsprocedures adviseren over taalanalyse, documentenonderzoek, medisch onderzoek, DNA- en leeftijds- onderzoek. Daarnaast zou deze autoriteit ook een vorm van toezicht moeten uitoefenen op deze deskundigen.

Het ligt in de rede om een Europees erkenning- en registratieorgaan aan te laten sluiten of onder te brengen bij het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO), aangezien het EASO tot doel heeft om bij te dragen aan de implementatie van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel vanaf de werkvloer. De oprichting van een dergelijke Europese autoriteit zal zeker nog enige tijd nodig hebben. De beslispraktijk in de verschillende lidstaten loopt nu nog te ver uiteen. Een ontwikkeling in de richting van een Europese autoriteit voor de erkenning en registratie van deskundigen kan niettemin nu al in gang worden gezet.

## HOOFDSTUK I

# Inleiding

Vreemdelingrechtelijke procedures gaan over de vraag of een vreemdeling tot Nederland wordt toegelaten of in Nederland mag verblijven. Om die vraag zorgvuldig te kunnen beantwoorden kan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (de minister) gebruik maken van adviezen van verschillende soorten deskundigen. In dit advies wordt ingegaan op de rol die deze deskundigenadviezen vervullen bij de beoordeling van asielaanvragen. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft daarbij onder andere gekeken naar de eisen die aan het gebruik en de totstandkoming van deskundigenadviezen kunnen worden gesteld. Tevens is zij ingegaan op de verdeling tussen de vreemdeling, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de deskundigen bij de totstandkoming van de adviezen en heeft zij daarbij de belangrijkste knelpunten inzichtelijk gemaakt.

Aan het eind van dit advies worden aanbevelingen geformuleerd die volgens de ACVZ de kwaliteit van de besluitvorming in de asielprocedure, voor wat betreft de inzet van deskundigenadviezen, kunnen verhogen.

### 1.1 Aanleiding en maatschappelijk belang van het advies

Verblijf in Nederland kan om verschillende redenen aan vreemdelingen worden toegestaan. Dit kan zijn om een studie te volgen, een bedrijf te beginnen, een gezin op te bouwen, bescherming te krijgen of één van de andere in het vreemdelingenbeleid omschreven gronden. De vraag of iemand hier mag verblijven wordt namens de minister beoordeeld door ambtenaren van de IND. Het belang van de beslissing die op grond daarvan genomen wordt is groot. Voor de aanvrager van een verblijfsvergunning zijn de gevolgen van die beslissing immers zeer ingrijpend, omdat daarmee het legaal verblijf in Nederland al dan niet mogelijk wordt. De omvang en de implicaties van deze beoordeling worden vooral duidelijk in de asielprocedure. Het afwijzen van een aanvraag voor een asielvergunning leidt niet alleen tot teleurstelling bij de aanvrager en het besef dat hij zijn leven ergens anders zal moeten voortzetten, maar kan ook betekenen dat de asielzoeker wordt teruggestuurd naar een land waar hij voor zijn leven of vrijheid te vrezen meent te hebben. Het is dus van groot belang om een asielaanvraag zorgvuldig te beoordelen.

Het nemen van een zorgvuldige beslissing kan, met name in de asielprocedure, lastig zijn. Dit komt doordat in asielzaken veelal een gebrek bestaat aan betrouwbare, objectieve en verifieerbare informatie over de herkomst, achtergrond, identiteit en de vluchtmotieven van de asielzoeker. De omstandigheden en gebeurtenissen die de IND-ambtenaar moet toetsen aan de gronden voor het verlenen van asiel zijn veelal niet gedocumenteerd en doen zich voor in landen waar niet altijd objectieve, vrije nieuwsgaring kan plaatsvinden en waar betrouwbare registratiesystemen meestal ontbreken. Daarnaast kan de Nederlandse overheid niet zomaar informatie inwinnen bij de autoriteiten van het land waar de gebeurtenissen zich hebben afgespeeld omdat het juist die autoriteiten zijn die de asielzoeker doorgaans vreest.

Vanwege het gebrek aan objectieve, verifieerbare bronnen moeten ambtenaren van de IND op basis van verklaringen van de asielzoeker, in combinatie met algemene informatie over het land van herkomst, bepalen of zij het vluchtverhaal geloofwaardig achten. Als dat het geval is, moet vervolgens worden beoordeeld of hetgeen geloofwaardig

wordt bevonden ook zwaarwegend genoeg is om bescherming te bieden en een verblijfsvergunning te verlenen.<sup>1</sup>

Om het gebrek aan objectief verifieerbare informatie enigszins te compenseren kunnen de beslismedewerkers van de IND gebruikmaken van deskundigenadviezen. Zo worden bijvoorbeeld door het ministerie van Buitenlandse Zaken ambtsberichten opgesteld over de situatie in landen waar asielzoekers vandaan komen. Ook zijn er artsen die vaststellen of er sprake is van medische beperkingen die relevant zijn voor het horen van een asielzoeker of zijn er onderzoekers die de echtheid van een document moeten vaststellen. Omdat vaak geen andere objectief verifieerbaar geachte informatie voorhanden is kan worden gesteld dat de invloed van deskundigenadviezen in het vreemdelingenrecht groot is.

Deskundigen moeten in staat worden gesteld hun advies zorgvuldig op te stellen. Alleen op die manier kan de kwaliteit van de asielprocedure worden gegarandeerd.<sup>2</sup> Die zorgvuldigheid kan echter ‘schuren’ met de legitieme wens van de overheid om de asielprocedure zo snel mogelijk te laten verlopen.<sup>3</sup> Zowel de asielzoeker als het bestuursorgaan (IND) staan onder druk om in korte tijd alle relevante informatie te leveren die door het bestuursorgaan moet worden geanalyseerd en gewogen, zodat binnen de wettelijke termijn een besluit kan worden genomen.

Bij het opstellen van dit advies is rekening gehouden met twee ontwikkelingen. Dat is de bredere discussie die wordt gevoerd over de verdere verbetering van deskundigenadvisering op verschillende rechtsgebieden, met name in het straf- en burgerlijk procesrecht en ten tweede de toenemende harmonisering van het Europese asielstelsel, zowel in de wet- en regelgeving als in de praktijk.

Niet alleen bij de beoordeling van asielaanvragen wordt gebruik gemaakt van deskundigenadvisering. Ook op andere rechtsgebieden zijn er verschillende initiatieven gericht op de verhoging van de kwaliteit van de deskundigenadvisering. Vooral het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD) en de Stichting Landelijk Register Gerechtelijk Deskundigen (LRGD) zijn in dit kader relevant.<sup>4</sup> Op 1 januari 2010 is de Wet deskundige in strafzaken in werking getreden. Een doel van de wet is het aanscherpen van de eisen die aan de kwaliteit, betrouwbaarheid en bekwaamheid van deskundigen worden gesteld. Uit deze wet is het NRGD voortgekomen. Het NRGD is gerealiseerd door het ministerie van Justitie (nu Veiligheid en Justitie) in samenspraak met het openbaar ministerie, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, de politie, het Nederlands Forensisch Instituut en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie. Het NRGD beoogt forensische kwaliteit te bevorderen door samen met deskundigen kwaliteitsnormen te ontwikkelen en door het toetsen van deskundigen voor een groot scala deskundigheidsgebieden. Per deskundigheidsgebied worden uniforme, objectieve en transparante normen gesteld voor kennis en ervaring. Ook heeft het NRGD een gedragscode opgesteld waaraan deskundigen zich moeten houden en is het NRGD gericht op het nemen van kwaliteitsbevorderende initiatieven.

---

1 Zie paragrafen C14/1 tot en met C14/3.6 Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) voor een uitgebreide beschrijving van het beleid inzake de geloofwaardigheid en zwaarwegendheid van het asielrelaas.

2 Per 1 juli 2010 is de asielprocedure aangepast. De AC-procedure is vervangen door een algemene procedure van acht dagen en de verlengde asielprocedure is met acht weken ingekort. Door de procedure zorgvuldiger en sneller te laten verlopen hoopt de wetgever tweede en volgende asielaanvragen te voorkomen. In de nieuwe asielprocedure is een rust- en voorbereidingstermijn ingevoerd en wordt in de beginfase meer tijd geïnvesteerd in het onderzoeken van de asielaanvraag. Zie ook het ACVZ-advies *Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure*, Den Haag: ACVZ, 2007.

3 *Kamerstukken II* 2010/11, 19 637, nr. 1400.

4 Zie [www.nrgd.nl](http://www.nrgd.nl) voor meer informatie.

Het NRGD richt zich in eerste instantie op het strafrecht. Een ander noemenswaardig privaat initiatief is de LRGD.<sup>5</sup> Het LRGD probeert een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het deskundigenbewijs in de rechtspleging door een openbaar register bij te houden met gerechtelijke deskundigen die volgens het bestuur voldoende zijn toegerust om adequaat op te kunnen treden als deskundigen in een juridische procedure. Het LRGD stelt voorwaarden aan deskundigen. Deze voorwaarden betreffen zowel de vakdeskundigheid alsook de kennis van de juridische aspecten van het optreden als deskundige in een juridische procedure. Het LRGD registreert deskundigen op alle vakgebieden die werkzaam zijn in het strafrecht, civiel recht en het bestuursrecht. Een andere ontwikkeling die de ACVZ in het kader van de rol van deskundigenadvies van belang acht is de harmonisering van de asielstelsels binnen de Europese Unie (EU). De lidstaten van de Europese Unie hebben als doelstelling om een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) tot stand te brengen. Het GEAS moet leiden tot een situatie waarin asielaanvragen in de lidstaten van de Europese Unie op gelijke wijze worden behandeld, waarbij een asielverzoek in elke lidstaat tot een gelijklopende uitkomst van statusdeterminatie, toelating of terugkeer leidt.<sup>6</sup> Het streven naar een geharmoniseerd asielstelsel wordt ook door Nederland onderschreven, omdat het de rechtszekerheid van asielzoekers en vluchtelingen in de Europese Unie bevordert en lidstaten in staat stelt samen te werken. Hierdoor worden volgens de regering secundaire migratiebewegingen tussen de lidstaten beperkt en wordt de solidariteit tussen de lidstaten met de grootste asielinstroom bevorderd.<sup>7</sup> De asielwetgeving is deels geharmoniseerd. Met de oprichting van het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO) heeft ook de harmonisering van de informatievoorziening en beslispraktijk een impuls gekregen.

#### *Vraagstelling en specificatie*

Aangezien deskundigenadviezen bij de beoordeling van asielaanvragen een belangrijke rol spelen, de asielprocedure steeds verder wordt gestroomlijnd en naar mogelijkheden wordt gezocht om de bewijslast meer naar de asielzoeker te verschuiven, bestaat er aanleiding om te bezien of het bestaande systeem van deskundigenadvisering bij de beoordeling van asielaanvragen moet en kan worden verbeterd.<sup>8</sup> In dit advies staat daarom de volgende vraag centraal:

*Op welke manier kan de kwaliteit van de beoordeling van asielaanvragen voor wat betreft de inzet van deskundigenadviezen verder worden verhoogd?*

Om deze hoofdvraag adequaat te beantwoorden heeft de ACVZ in haar onderzoek aandacht geschonken aan de volgende subvragen.

1. Wanneer worden in de asielprocedure deskundigenadviezen gevraagd?
2. Bieden de juridische eisen aan advisering voldoende garanties voor een zorgvuldige beoordeling van de asielaanvraag?
3. Wat is de mening van betrokken instanties over deskundigenadvisering in de asielprocedure?
4. Welke juridische, organisatorische en procedurele knelpunten doen zich volgens betrokken instanties in de praktijk bij deskundigenadvisering in de asielprocedure voor?
5. Hoe kunnen deze knelpunten worden vermeden of opgelost?

---

5 Zie [www.lrgd.nl](http://www.lrgd.nl) voor meer informatie.

6 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 317, nr. 64, p. 11.

7 *Idem*, p. 11.

8 Zie het ACVZ-Werkprogramma 2010 op [www.acvz.org](http://www.acvz.org).

## 1.2 Onderzoeksmethode en afbakening van het onderzoek

Voor het opstellen van dit advies is literatuur- en jurisprudentieonderzoek verricht en zijn diverse andere bronnen geraadpleegd (zoals websites, vakkbijlagen, werkinstructies en informatiefolders). De ACVZ heeft zich geconcentreerd op de knelpunten die door de verschillende betrokken partijen worden ervaren. Om deze vast te stellen zijn gesprekken gevoerd met deskundigen die werkzaam zijn in opdracht van de IND. Daarnaast zijn drie expertmeetings gehouden waar zowel deze deskundigen, advocaten als vertegenwoordigers van de IND en maatschappelijke organisaties aanwezig waren. Ook namen verschillende contra-experts en deskundigen die op andere terreinen werkzaam zijn deel aan de bijeenkomsten, waardoor een breed scala van deskundigen voor dit onderzoek is geraadpleegd. Tijdens de expertmeetings hebben alle aanwezigen de gelegenheid gekregen om de door hen gesignaleerde knelpunten naar voren te brengen. Vervolgens zijn de knelpunten door de ACVZ gegroepeerd naar processtap en zijn deze verder uitgediept. De deelnemers hebben de gelegenheid gehad om te reageren op elkaar. Ook hebben ze voorafgaand aan het uitbrengen van dit advies de gelegenheid gehad om op een conceptversie van de verwerking van de knelpunten in hoofdstuk vier te reageren. Hoewel dit advies geen uitputtend beeld kan geven van de knelpunten bij deskundigenadvisering, vertrouwt de ACVZ er op dat de door de stakeholders ervaren problemen de meest pregnante knelpunten vormen.

Het advies richt zich op de volgende vormen van deskundigenadvisering:

1. Taalanalyse;
2. Documentenonderzoek;
3. Individuele ambtsberichten (IAB);
4. Algemene ambtsberichten (AA);
5. Medische advisering door Bureau Medische Advisering (BMA);
6. Medische advisering door MediFirst;
7. Leeftijdsonderzoek;
8. DNA-onderzoek.

Omdat er in dit advies wordt nagegaan of er overkoepelende aspecten zijn die de deskundigenadvisering in de asielpcedure typeren, zijn de verschillende typen deskundigenadviezen niet uitputtend behandeld. De conclusies en aanbevelingen hebben daarom hoofdzakelijk betrekking op die overkoepelende aspecten.

Dit advies is voorbereid door een subcommissie van de ACVZ, bestaande uit mw. mr. A.C.J. Van Dooijeweert, prof.mr. H. Battjes, mw. prof.dr.mr. C.C.J.H. Bijleveld, mw. prof.mr. A.B. Terlouw (tot januari 2012) en mw. dr. L.H.M. van Willigen (tot november 2011). Vanuit het secretariaat van de ACVZ hebben mw. mr. M. Belserang, R.W.J. Severijns LL.M, mw. G.M.B. van Aalst- van Adrichem LL.M en mw. B. Chane LL.M aan dit advies meegewerkt.

## 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee worden de juridische kaders geschetst die relevant zijn voor deskundigenadvisering in de asielpcedure. Dit zijn de kaders die gelden voor het bestuur wanneer het een deskundigenadvies vraagt en gebruikt en de juridische kaders waarbinnen deskundigen moeten adviseren. Naast de eisen die aan (de totstandkoming en het gebruik van) de adviezen kunnen worden gesteld, gaat dit hoofdstuk in op de rolverdeling tussen de vreemdeling, de IND en de deskundigen bij de totstandkoming

van het advies. Ten slotte komen in hoofdstuk twee de mogelijkheden tot weerlegging en de rechtelijke toetsing van het advies aan de orde. Het derde hoofdstuk geeft een beschrijving van de verschillende soorten deskundigenadviezen. Hoofdstuk vier is een beschrijving van de knelpunten die door de diverse belanghebbenden worden ervaren. Het advies eindigt met bevindingen en aanbevelingen in hoofdstuk vijf.





## HOOFDSTUK 2

# Het juridisch kader

## 2.1 Inleiding

Het doel van alle advisering in het bestuursrecht is bij te dragen aan de kwaliteit van besluiten.<sup>9</sup> Het deskundigenadvies draagt hieraan bij door het bestuursorgaan te voorzien van feiten, of door het maken van een analyse van de feiten, waarvoor bij het bestuursorgaan de deskundigheid ontbreekt. Er zijn verschillende functies van advisering te onderscheiden. Hierbij valt te denken aan de verhoging van de legitimiteit, de rationaliteit en de doelmatigheid van de besluitvorming.<sup>10</sup> In de asielprocedure wordt deskundigheid door het bestuursorgaan gebruikt om stellingen van de aanvrager te controleren. Deskundigenadvies wordt dan ingewonnen om de belanghebbende tegemoet te komen in zijn bewijsnood.<sup>11</sup> In dit advies wordt met name gesproken over de laatstgenoemde functie van deskundigenadvies.

In dit hoofdstuk worden allereerst de eisen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) besproken waaraan het bestuur met betrekking tot het gebruik van de deskundigenadviezen moet voldoen. Ook de eisen waaraan deskundigen bij het opstellen van het advies moeten voldoen worden kort toegelicht. Vervolgens wordt in de paragrafen 2.3, 2.4 en 2.5 ingegaan op specifieke eisen die gelden voor het leveren en verifiëren van informatie in de asielprocedure.

## 2.2 De Algemene wet bestuursrecht en het medisch tuchtrecht

In deze paragraaf komen de eisen aan de orde waaraan het bestuur en de deskundigenadvisering moeten voldoen. Vier kaders zijn hierbij relevant en zullen in onderstaande paragrafen nader worden toegelicht:

- De eisen die voortvloeien uit het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 Awb.
- De eisen van afdeling 3.3 Awb.
- Het medisch tuchtrecht.
- De mogelijkheden tot weerlegging van het advies.

### 2.2.1 Het zorgvuldigheidsbeginsel

Het bestuursrecht kent verschillende verplichtingen tot het vergaren van feitelijke informatie.<sup>12</sup> Een deel van deze verplichtingen is als algemeen beginsel van behoorlijk

---

9 J.C.A. de Poorter, Y.M. van Soest-Ahlers, *Advisering in het bestuursrecht: over advisering aan bestuursorganen in het kader van de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid: een praktische handleiding*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2008, p. 3. Onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij afdeling 3.3. Awb, mvt, Parl. Gesch. Awb I, p. 126.

10 H.R.B.M. Kummeling, *Advisering in het Publiekrecht; een rechtsvergelijkende studie*, Den Haag: SDU, 1988, p. 19 e.v.

11 J.C.A. de Poorter, Y.M. van Soest-Ahlers, *Advisering in het bestuursrecht: over advisering aan bestuursorganen in het kader van de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid: een praktische handleiding*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2008, p. 11.

12 Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht; Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen*, Kluwer, Leiden: 2005, p. 47.

bestuur neergelegd in de Awb.<sup>13</sup> Bij het nemen van een besluit is hier vooral het zorgvuldigheidsbeginsel van belang. Het zorgvuldigheidsbeginsel kan worden opgesplitst in meerdere subnormen.<sup>14</sup> De meest relevante van deze subnormen voor het deskundigenadvies is het beginsel van zorgvuldig onderzoek.<sup>15</sup> Dit wordt ook wel het formele zorgvuldigheidsbeginsel genoemd. Het is gecodificeerd in artikel 3:2 Awb, dat luidt:

*‘Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.’*

Het formele zorgvuldigheidsbeginsel verplicht het bestuursorgaan zich in te spannen om een deugdelijk beeld te vormen van de relevante feiten.<sup>16</sup> Er zijn verschillende manieren om aan deze inspanningsverplichting te voldoen. In sommige gevallen is het voldoende als het bestuur de burger vraagt om bewijs te leveren. In andere gevallen zal het bestuursorgaan meer moeten doen, en zal het bijvoorbeeld zelf bewijs moeten vergaren.

Wanneer het bestuursorgaan deskundigheid of kennis tekort komt om een besluit zorgvuldig te kunnen voorbereiden en dus niet in staat is zelfstandig te voldoen aan de eisen die het zorgvuldigheidsbeginsel stelt, zal het elders advies moeten inwinnen. Het bestuursorgaan zet dan deskundigen in die het kennis- of expertisetekort van het bestuursorgaan kunnen compenseren.<sup>17</sup>

Uit artikel 3:2 Awb volgt dat aan het opstellen van een deskundigenadvies dezelfde zorgvuldigheidseisen kunnen worden gesteld als die aan het bestuursorgaan worden gesteld bij het voorbereiden van een besluit. Het bestuursorgaan betreft het advies immers bij de besluitvorming. Als het deskundigenadvies niet aan de in de Awb genoemde zorgvuldigheidseisen voldoet, zal het besluit ook niet aan de zorgvuldigheidseisen kunnen voldoen. Als het besluit is gemotiveerd op basis van een onzorgvuldig advies, betekent dit dat het besluit onzorgvuldig is genomen. De rechter toetst om deze reden niet alleen of het besluit zorgvuldig tot stand is gekomen, maar ook of het bestuur het advies ten grondslag had mogen leggen aan het besluit. Het oordeel dat het bestuursorgaan een bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig heeft voorbereid, wordt door de rechter doorgaans gekwalificeerd als een onderzoeksgebrek, maar incidenteel ook als een motiveringsgebrek. Het besluit is dan strijdig met artikel 3:46 Awb.<sup>18</sup>

Omdat het bestuur de kennis van de deskundige ontbeert, is het onvermijdelijk dat het slechts in beperkte mate kan nagaan of het advies volledig juist is. Dit hoeft ook niet. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS, of de Afdeling) mag de minister uitgaan van de juistheid van een deskundigenadvies als dit advies op een onafhankelijke, onpartijdige en inzichtelijke wijze informatie verschaft, onder aanduiding — voor zover mogelijk — van de bronnen

---

13 Voordat deze bepalingen in de Awb werden vastgelegd, werden de verplichtingen tot feitenvergaring, naast bepalingen in wettelijke voorschriften, bepaald door het leerstuk van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

14 Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht; Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen*, Leiden: Kluwer 2005, p. 47.

15 *Idem* p. 47.

16 *Idem*, p. 48.

17 M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, derde druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2008, p.327.

18 L.M. Koenraad 2009, *Kroniek Advisering*, p. 252. *Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht* [NAV] 25, afl.: 4, [sep.], p. 249-259. In zijn artikel verwijst Koenraad naar: ABRvS, 18 februari 2009, 200805938/1 (voorbeeld onderzoeksgebrek) en Rb Amsterdam, 8 december 2008 05/51103 (voorbeeld van redenering die neigt naar een motiveringsgebrek).

waaraan de informatie is ontleend.<sup>19</sup> Als aan deze criteria is voldaan, ontstaat het vermoeden dat de minister zijn onderzoeksplicht heeft vervuld.<sup>20</sup>

### 2.2.2. De eisen van afdeling 3.3 Awb

Het in artikel 3:2 Awb neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel geldt voor alle besluiten die door een bestuursorgaan worden genomen. Afdeling 3.3 van de Awb stelt nadere zorgvuldigheidseisen aan het bestuur ten aanzien van sommige vormen van advisering.

#### *Externe adviezen bij wettelijk voorschrift*

De eisen die worden gesteld aan het inwinnen van deskundigenadvies zijn neergelegd in afdeling 3.3 Awb (artikel 3:5 tot en met 3:9a Awb). Deze afdeling ziet, zoals blijkt uit artikel 3:5 lid 1 Awb, op advisering over alle soorten besluiten (dus zowel beschikkingen als besluiten van algemene strekking). Het toepassingsbereik van afdeling 3.3 Awb kent wel twee belangrijke beperkingen.

Een eerste beperking blijkt uit de definitie van het begrip ‘advisering’ in afdeling 3.3 Awb. Artikel 3:5 lid 1 Awb bepaalt dat de advisering in de zin van afdeling 3.3 slechts ziet op adviezen die zijn uitgebracht bij of krachtens een wettelijk voorschrift. Een tweede beperking van het toepassingsbereik van afdeling 3.3 Awb is dat alleen sprake kan zijn van advisering in de zin van afdeling 3.3 Awb, als de adviseur niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Deze afdeling ziet dus uitsluitend op externe adviezen. Interne ambtelijke adviezen vallen dus buiten de werking van afdeling 3.3 Awb.

Afdeling 3.3 bevat verder vier belangrijke bepalingen voor het bestuur. Ten eerste bepaalt artikel 3:6 Awb dat het bestuursorgaan de adviseur een termijn mag geven waarbinnen het advies wordt verwacht als dit niet al bij wettelijk voorschrift is geregeld. Deze termijn mag niet zodanig kort zijn dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen. Als de adviseur het advies niet tijdig heeft uitgebracht, staat het enkel ontbreken van het advies niet in de weg aan het nemen van het besluit. Ten tweede bevat artikel 3:7 Awb de eis dat het bestuur de adviseur alle gegevens ter beschikking stelt die hij nodig heeft voor een goede vervulling van zijn taak. Ten derde bepaalt artikel 3:8 Awb dat bij het advies wordt vermeld wie het advies heeft uitgebracht. De laatste belangrijke bepaling van afdeling 3.3 Awb is artikel 3:9 Awb, waarin de vergewisplicht is neergelegd. Dit artikel wordt hieronder nader toegelicht.

#### *De vergewisplicht*

Het bestuur kan een deskundigenrapport niet klakkeloos overnemen. Het zal moeten onderzoeken of een advies zorgvuldig tot stand is gekomen. Artikel 3:9 Awb luidt: ‘Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden’.

De vergewisplicht is een onderzoeksverplichting voor het bestuur. In de jurisprudentie wordt aangenomen dat deze onderzoeksverplichting, via artikel 3:2 Awb, ook kan gelden voor niet wettelijk voorgeschreven adviezen wanneer het bestuursorgaan de

---

19 ABRvS, 12 oktober 2001, *JV* 2001, 325.

20 L.M. Koenraad 2009, p. 252. onder verwijzing naar ABRvS, 19 mei 2009, 200806369/1.

resultaten daarvan ten grondslag legt aan het besluit.<sup>21</sup> Artikel 3:9 Awb wordt door de ABRvS gezien als een verbijzondering van artikel 3:2 Awb.<sup>22</sup>

Het bestuur dient zich er op grond van artikel 3:9 Awb van te verzekeren dat de adviseur gekwalificeerd is om het onderzoek uit te voeren.<sup>23</sup> Als het bestuursorgaan heeft vastgesteld dat de adviseur gekwalificeerd is om het onderzoek uit te voeren, mag het er in beginsel van uitgaan dat de bevindingen en conclusies die de adviseur stelt, juist zijn. Het bestuursorgaan hoeft dit niet nader te motiveren.<sup>24</sup> Wanneer het uitgebrachte advies niet voldoet aan de zorgvuldigheidseisen, wil dit niet zeggen dat het advies per definitie niet kan worden gebruikt. In die gevallen zal het bestuur zijn beslissing wel nader moeten motiveren.<sup>25</sup>

Het feit dat het bestuur zich van de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies moet kunnen vergewissen, betekent ook dat de adviseur bij het opstellen van zijn advies met een aantal zaken rekening moet houden. In algemene zin mag van een adviseur worden verwacht dat hij kenbaar maakt welke procedures zijn gevolgd en welke gegevens zijn gebruikt bij het opstellen van zijn advies. Omdat het bestuur zijn beslissing mede op het advies moet kunnen baseren en de rechter dit vervolgens moet kunnen controleren, moet het advies berusten op een deugdelijke motivering.<sup>26</sup> Deze motivering moet kenbaar en voldoende draagkrachtig zijn.<sup>27</sup> De ABRvS oordeelde in 2005: ‘de in het advies gevolgde gedachtegang moet duidelijk en voldoende controleerbaar zijn en voldoende basis bieden voor verdere besluitvorming’.<sup>28</sup> Dit houdt onder andere in dat, wanneer twijfel bestaat over de door de deskundige gevolgde methode, al snel gezegd kan worden dat het advies onvoldoende steekhoudend is.<sup>29</sup> Datzelfde geldt voor de gevallen waarin de motivering van het advies onvoldoende specifiek is, gelet op de relevante feiten.<sup>30</sup>

### 2.2.3. Medisch tuchtrecht

Het laatste juridische kader dat van belang is bij het opstellen van advies in de asielprocedure is het medisch tuchtrecht. Medisch deskundigen zoals die van BMA en Medi-First, dienen naast de eisen uit de Awb ook rekening te houden met de eisen die het medisch tuchtrecht stelt. Zo overwoog het Centraal Tuchtcollege voor de gezondheidszorg:

*‘De BMA-arts dient net als iedere andere (keurende of adviserende) arts medisch professioneel onafhankelijk te zijn en is allereerst gebonden aan de medisch professionele standaard van de beroepsgroep. Aanwijzingen van de opdrachtgever waardoor niet beroepsmatige elementen in de advisering een rol kunnen gaan spelen waarmee die*

---

21 A. Pahladsingh, ‘Onderverdeling van deskundigenrapporten in het asielrecht’, *JNVR* 2010, nr. 2/17 p. 2.

22 ABRvS 23 oktober 2003, *JB* 2003, 321, r.o. 2.3.1.

23 Mvt, Parl. Gesch. Awb I, p. 218.

24 Artikel 3:49 Awb.

25 Artikel 3:50 Awb.

26 Artikel 3:45 Awb.

27 J.C.A. de Poorter, Y.M. van Soest-Ahlers, *Advisering in het bestuursrecht: over advisering aan bestuursorganen in het kader van de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid: een praktische handleiding*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2008, p. 61.

28 ABRvS 20 maart 2005, *AB* 2005, 2000, m.nt. AvH.

29 J.C.A. de Poorter, Y.M. van Soest-Ahlers, *Advisering in het bestuursrecht: over advisering aan bestuursorganen in het kader van de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid: een praktische handleiding*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2008, p. 61.

30 *Idem*, p. 62.

*onafhankelijkheid in gevaar komt, dient de adviserende arts dan ook naast zich neer te leggen.*<sup>31</sup>

Het medisch tuchtrecht bepaalt dat een arts die optreedt als deskundige, net als een behandeld arts, altijd dient te handelen als een redelijk bekwaam keurend arts of adviseerend arts. De middelen die hij daarvoor gebruikt dienen in redelijke verhouding te staan tot het doel van zijn opdracht als deskundige.<sup>32</sup> Artsen dienen zich daarbij te beperken tot het eigen deskundigheidsgebied. Wanneer een opdrachtgever een vraag stelt die door de arts niet kan worden beantwoord, dient hij zich te onthouden van het doen van uitspraken.

Naast de eisen ten aanzien van de opstelling van de medisch deskundige heeft het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg duidelijke motiveringseisen neergelegd in zijn uitspraken.<sup>33</sup> Medische adviezen moeten voldoen aan de volgende criteria:

- het rapport bevat, op inzichtelijke en consistente wijze, de gronden waarop de conclusie steunt;
- de gronden vinden aantoonbaar voldoende steun in de feiten, omstandigheden en bevindingen;
- de gronden kunnen de daaruit getrokken conclusie rechtvaardigen;
- de rapportage beperkt zich tot de deskundigheid van de rapporteur;
- de methode van onderzoek om tot beantwoording van de voorgelegde vraagstelling te komen kan tot het beoogde doel leiden; en
- de rapporteur heeft daarbij de grenzen van redelijkheid en billijkheid niet overschreden.

#### **2.2.4. De weerlegging van het advies**

Zoals eerder beschreven, kan het bestuursorgaan deskundigenadvies inwinnen om zichzelf in staat te stellen een zorgvuldige beslissing te nemen. Wanneer het advies aan bepaalde voorwaarden voldoet, mag het bestuursorgaan ervan uitgaan dat de inhoud van het advies juist is en dat het bestuursorgaan ten aanzien van dat punt aan zijn bewijslast heeft voldaan. Het komt natuurlijk voor dat de vreemdeling het niet eens is met het advies. Hij zal het advies dan moeten weerleggen.

Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS is het aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat er reden is te twijfelen aan de juistheid van een deskundigenadvies. Dit moet hij doen door tegenbewijs te leveren, meestal in de vorm van een contra-expertise of een daaraan gelijkgesteld document. Deze contra-expertise moet compleet en overtuigend zijn. Twijfel zaaien is onvoldoende. Hoewel er omstandigheden zijn waarin het bestreden advies zo ernstige gebreken vertoont dat slechts het wijzen daarop voldoende is voor het oordeel dat het advies niet aan het bestreden besluit ten grondslag had mogen liggen, is ook dit in de meeste gevallen niet voldoende.<sup>34</sup> De contra-expertise wordt pas aanvaard als tegenbewijs als deze gebaseerd is op zorgvuldig onderzoek dat met de nodige waarborgen is omkleed. De onderzoeksresultaten kunnen slechts als tegenbewijs worden aangemerkt als controleerbaar is door wie en onder welke omstan-

---

31 CTG, 12 januari 2010, nr. 2008/266, gepubliceerd op [www.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl](http://www.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl).

32 H.J.J. Leenen, *Handboek Gezondheidsrecht. Deel II: Gezondheidszorg en recht*, Hoeten/Diegem: Bohn Stafleu van Loghum, 2002, p. 180.

33 Bijvoorbeeld: CTG, 7 april 2009, nr. 2008/123, overweging 4.5.

34 L.M. Koenraad, 'Advisering', NAV 2009, p. 256 en bijvoorbeeld ABRvs, 13 februari 2009, 200805405/1 NAV, 2009, 20 m.nt. Talsma.

digheden het desbetreffende onderzoek heeft plaatsgevonden.<sup>35</sup>

Als het advies niet is gebaseerd op voldoende zorgvuldig onderzoek, kan dit worden vastgesteld met een juridische beoordeling van het advies.<sup>36</sup> Hiervoor is dan geen contra-expertise nodig. Hetzelfde geldt wanneer het advies onvolledig, onvoldoende gemotiveerd, of innerlijk tegenstrijdig is.<sup>37</sup>

## 2.3 De asielprocedure: een toets van geloofwaardigheid en zwaarwegendheid

In het voorgaande zijn de belangrijkste inhoudelijke eisen weergegeven die aan (het gebruik van) het deskundigenadvies worden gesteld. Deze paragraaf gaat over de beoordeling van de asielaanvraag in het algemeen, en over de vraag wie in de procedure verantwoordelijk is voor het leveren en verifiëren van informatie.

Het uitgangspunt voor deze verantwoordelijkheidsverdeling is neergelegd in artikel 31 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Artikel 31 Vw 2000 bepaalt dat een vreemdeling aannemelijk moet maken dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met andere feiten, een rechtsgrond voor verlening van een verblijfsvergunning vormen. Deze bepaling is verder gespecificeerd in artikel 3:35 lid 3 Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000). Dit artikel is een uitwerking van de Kwalificatierichtlijn<sup>38</sup> en luidt:<sup>39</sup>

*‘Indien de vreemdeling zijn verklaringen of een deel van zijn verklaringen niet met documenten kan onderbouwen, worden deze verklaringen geloofwaardig geacht en wordt de vreemdeling het voordeel van de twijfel gegund, wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:*

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

Om de geloofwaardigheid van de asielzoeker te bepalen, voert de IND twee gesprekken (gehoren) met hem. Tijdens het eerste gehoor wordt een asielzoeker gevraagd naar zijn identiteit, nationaliteit en reisroute. Tijdens dat gehoor wordt expliciet gevraagd om geen asielmotieven naar voren te brengen. Daarvoor dient het tweede, nader gehoor.

---

35 ABRVS, 27 september 2005, 200503303/1, JV2005, 434.

36 ABRvS 23 oktober 2003, AB 2003, 430, m.nt. Sew.

37 ABRvS 7 juli 2004, JV2004, 236.

38 Richtlijn Raad nr. 2004/83/EG, 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, Pb EG 2004, L304, p. 12 (Kwalificatierichtlijn).

39 Artikel 4 lid 5 Kwalificatierichtlijn. Meer over de Kwalificatierichtlijn in paragraaf 2.4, onder *Het Unierecht*.

Zowel na het eerste als na het nader gehoor kan eventueel (en zo nodig meermalen) aanvullend worden gehoord. Van de asielzoeker wordt tijdens de gehele procedure verwacht dat hij de waarheid spreekt en meewerkt aan een zo volledig mogelijke vaststelling van het feitencomplex. Hij dient de IND zo snel mogelijk op de hoogte te stellen van alle relevante feitelijke gebeurtenissen en omstandigheden, moet alle vragen van de IND zo volledig mogelijk beantwoorden en dient zoveel mogelijk relevante documenten te overleggen.<sup>40</sup>

Op basis van de verklaringen over het verleden, eventueel onderbouwd met documenten of andere informatie, wordt beoordeeld of de verklaringen van de asielzoeker geloofwaardig zijn. Wanneer de asielzoeker alle hem gestelde vragen zo volledig mogelijk heeft beantwoord en het relaas op hoofdlijnen innerlijk consistent en niet-onaanmerkelijk is en strookt met wat over de algemene situatie in het land van herkomst bekend is, dient het relaas van de asielzoeker als waar te worden aangenomen.<sup>41</sup> Vervolgens wordt beoordeeld of hetgeen geloofwaardig is bevonden ook zwaarwegend genoeg is om in aanmerking te komen voor bescherming. De IND maakt dus een beoordeling of de vreemdeling op basis van de geloofwaardig geachte feiten en omstandigheden een gegronde vrees heeft voor vervolging of een reëel risico loopt op schending van artikel 3 EVRM.<sup>42</sup> Hierbij is van belang of de vreemdeling eerder is blootgesteld aan vervolging of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Verder zijn van belang het tijdsverloop tussen de gebeurtenissen die aanleiding vormden voor het vertrek en het daadwerkelijke vertrek, de vraag of degenen van wie vervolging wordt gevreesd op de hoogte moeten of kunnen zijn van de omstandigheden waarop een beroep wordt gedaan, en of de gebeurtenissen van een zodanige aard waren dat er een reëel risico, of een gegronde vrees is ontstaan.<sup>43</sup>

## 2.4 Het vergaren en wegen van informatie in de asielprocedure

Om een duidelijk beeld te krijgen van de rolverdeling in het vergaren en wegen van feiten en omstandigheden in de asielprocedure, is inzicht in de gelaagde structuur van het asiel- en vluchtelingenrecht nodig. In de hierna volgende tekst zal soms worden gesproken over ‘bewijs’ en ‘bewijslastverdeling’. Hiermee wordt ‘informatie’ en ‘de verantwoordelijkheid om informatie in te brengen in de procedure’ bedoeld. Het asielrelaas hoeft immers niet te worden bewezen zoals dat op de (meeste) andere deelterreinen van het bestuursrecht vereist is, maar moet aannemelijk worden gemaakt.

Het draait in de asielprocedure om de geloofwaardigheid en om de vraag of de asielzoeker valt onder de definitie van het Vluchtelingenverdrag, of dat zijn terugkeer in strijd zou zijn met één van de refoulementverboden.

Hieronder worden het Vluchtelingenverdrag, het Unierecht, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en het nationale recht voor zover relevant besproken. Het gaat hier niet om een uitputtende beschrijving van de bewijslastverdeling. Alleen de voor dit advies meest relevante bepalingen worden genoemd.

---

40 C14/2.2. Vc 2000.

41 ABRvS 27 januari 2001, JV2003, 103, r.o. 2.4.4.

42 Artikel 3 EVRM luidt: ‘Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.’

43 C14/3.2. Vc 2000.



### *Het Vluchtelingenverdrag*

Het Vluchtelingenverdrag zelf bevat geen bepalingen over de bewijslast voor vluchtelingen. In het Handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus op grond van de Conventie van 1951 en het Protocol van 1967 inzake de vluchtelingenstatus (hierna: het Handboek) staat een aantal uitgangspunten waaraan asielprocedures volgens de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) moeten voldoen om de status van een asielzoeker te bepalen. Daarbij geldt dat de asielzoeker in de eerste plaats de relevante feiten moet verstrekken en dat het aan het bestuur is om de aangedragen informatie en de geloofwaardigheid van het asielrelaas te beoordelen.

In het Handboek wordt geen grondige beschrijving gegeven van methodes om de geloofwaardigheid van een asielzoeker te toetsen.<sup>44</sup> In veel zaken zal de informatie die de asielzoeker geeft onvoldoende zijn om tot een vaststelling van vluchtelingschap te komen. Het Handboek roept de staten op om onder bepaalde omstandigheden de asielzoeker het voordeel van de twijfel te geven. Daarvoor is vooral van belang dat al de beschikbare informatie is gecontroleerd en de beslissingsautoriteit zich van de algehele geloofwaardigheid van het asielrelaas heeft overtuigd. Hiermee wordt de beoordeling van de geloofwaardigheid een centraal onderdeel van de asielprocedure.

Het Handboek is geen juridisch bindend document.<sup>45</sup> Toch hebben bovenvermelde passages een zeker gezag. Zij hebben in veel gevallen als voorbeeld gediend voor latere wet- en regelgeving. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het Unierecht. De EU-Kwalificatierichtlijn bepaalt onder punt 15 van de preambule: 'Het Handboek (...) bevat voor de lidstaten waardevolle aanwijzingen bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus in overeenstemming met artikel 1 van het Verdrag van Genève.' Daaronder vallen ook bovengenoemde passages over de bewijslast.

### *Het Unierecht*

Artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn<sup>46</sup> en artikel 41 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (HvG EU) geven de eisen uit het Unierecht die relevant zijn voor de beoordeling van feiten en omstandigheden bij het behandelen van een asielaanvraag. Artikel 4 lid 1 van de Kwalificatierichtlijn luidt: 'De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.' De Kwalificatierichtlijn is hier strenger dan het UNHCR-Handboek. Lidstaten mogen verlangen dat het bewijs 'zo spoedig mogelijk' wordt ingediend. Dit staat niet in het Handboek.

Het is op basis van het Unierecht in principe aan de asielzoeker om zijn aanvraag te onderbouwen. Artikel 4 lid 5 van de Kwalificatierichtlijn stelt dat, ook wanneer de aanvrager niet in staat is bewijs te produceren voor alle verklaringen, hem het voordeel van de twijfel moet worden gegeven als aan de overige voorwaarden van dit artikel is

---

44 Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, paragraaf 200, te vinden op: <http://www.unhcr.org/refworld.par.200>.

45 ABRvS 4 september 2002, RV 2002/11 m.nt. Bruin.

46 Richtlijn Raad nr. 2004/83/EG, 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, *Pb* EG 2004, L304, p. 12 (de Kwalificatierichtlijn).

voldaan.<sup>47</sup>

Uit het beginsel van goed bestuur, dat is neergelegd in artikel 41 HvG EU, vloeit voort dat iedereen recht heeft op een onpartijdige en billijke behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn. Dat betekent, aldus het tweede lid, dat iedereen dient te worden gehoord voordat een nadelige maatregel wordt genomen en dat toegang tot het dossier moet worden verleend met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim. Het bestuur heeft op basis van dit artikel de plicht om haar beslissingen met redenen te omkleden.

#### *Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens*

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft zich uitgelaten over de bewijslastverdeling in het kader van een mogelijke schending van artikel 3 EVRM. Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat wanneer een vreemdeling bewijs levert, het vervolgens aan de overheid is om dat bewijs te ontkrachten. Zo overwoog het EHRM in onder andere de zaak Saadi tegen Italië: *'It is in principle for the applicant to adduce evidence capable of proving that there are substantial grounds for believing that, if the measure complained of were to be implemented, he would be exposed to a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3.[...] Where such evidence is adduced, it is for the Government to dispel any doubts about it.'*<sup>48</sup> Deze standaardoverweging van het Hof is ten aanzien van medisch advies nader gespecificeerd. In de zaak van R.C. tegen Zweden nam het EHRM een onderzoeksplicht aan voor Zweden.<sup>49</sup> Die onderzoeksplicht ontstond nadat een arts had verklaard dat de littekens van een asielzoeker waren veroorzaakt door marteling. Ook al was de arts geen expert in het herkennen van littekens, toch nam het EHRM aan dat het aan de staat was om eventuele twijfels over de oorzaak van de verwondingen weg te nemen. Het EHRM overwoog: *'While the burden of proof, in principle, rests on the applicant, the Court disagrees with the Government's view that it was incumbent upon him to produce such expert opinion. In cases such as the present one, the State has a duty to ascertain all relevant facts, particularly in circumstances where there is a strong indication that an applicant's injuries may have been caused by torture.'*<sup>50</sup>

Ten aanzien van het gebruik van landeninformatie hanteert het EHRM een andere, vollere, toets dan de Nederlandse bestuursrechter. Anders dan de Afdeling maakt het EHRM een eigen beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.<sup>51</sup> In Said tegen Nederland ging het EHRM niet uitsluitend af op het algemene ambtsbericht, maar hechtte het minstens evenzeer belang aan (niet met authentieke stukken onderbouwde) informatie van Amnesty International en het US State Department.<sup>52</sup> Deze stukken waren op onderdelen preciezer dan de informatie uit het ambtsbericht, of weerlegden informatie uit het ambtsbericht. Ook in de zaak Salah Sheekh tegen Nederland overwoog het Hof dat het bestuur zich bij een toets in het kader van artikel 3 EVRM van meerdere bronnen op de hoogte moet stellen, in plaats van zich uitsluitend te beroepen op het ambtsbericht, met name wanneer er twijfel wordt gezaaid over de juistheid van het ambtsbericht.<sup>53</sup> Het Hof overwoog:

---

47 Zie paragraaf 2.3 voor de vereisten van artikel 4 lid 5 Kwalificatierichtlijn.

48 EHRM 28 februari 2008, 37201/06, JV 2008, 131, m.nt. Wouters.

49 EHRM 9 maart 2010, JV 2010, 147 m.nt. Spijkerboer, ve10000372 (R.C. t. Zweden).

50 Idem, r.o. 53.

51 EHRM 5 juli 2005, 2345/02, JV 2005, 304, m.nt. Spijkerboer, par. 50.

52 EHRM 5 juli 2005, 2345/02, JV 2005, 304, m.nt. Spijkerboer.

53 EHRM 1 januari 2007, 1948/04, JV 2007, 30, m.nt. Vermeulen.

*'In determining whether it has been shown that the applicant runs a real risk, if expelled, of suffering treatment proscribed by Article 3, the Court will assess the issue in the light of all the material placed before it, or, if necessary, material obtained proprio motu, in particular where the applicant – or a third party within the meaning of Article 36 of the Convention – provides reasoned grounds which cast doubt on the accuracy of the information relied on by the respondent Government. In respect of materials obtained proprio motu, the Court considers that, given the absolute nature of the protection afforded by Article 3, it must be satisfied that the assessment made by the authorities of the Contracting State is adequate and sufficiently supported by domestic materials as well as by materials originating from other, reliable and objective sources, such as, for instance, other Contracting or non-Contracting States, agencies of the United Nations and reputable non-governmental organisations. In its supervisory task under Article 19 of the Convention, it would be too narrow an approach under Article 3 in cases concerning aliens facing expulsion or extradition if the Court, as an international human rights court, were only to take into account materials made available by the domestic authorities of the Contracting State concerned without comparing these with materials from other, reliable and objective sources.'*<sup>54</sup>

In de zaak Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk zette het EHRM deze redenering door. In deze zaak oordeelde het EHRM dat bij het bepalen van de waarde van landeninformatie, rekening moet worden gehouden met: *'its source, in particular its independence, reliability and objectivity. In respect of reports, the authority and reputation of the author, the seriousness of the investigations by means of which they were compiled, the consistency of their conclusions and their corroboration by other sources are all relevant considerations'*<sup>55</sup> In dezelfde zaak oordeelde het EHRM dat de waarde van een rapport van de Verenigde Naties niet onderdoet voor die van een ambtsbericht.<sup>56</sup>

Ten slotte heeft het EHRM zich in Sufi en Elmi uitgelaten over het gebruik van anonieme bronnen voor het opstellen van landeninformatie. Het Europese Hof erkent dat het soms niet te voorkomen is om met anonieme bronnen te werken, of met informatie 'van-horen-zeggen', maar het gebruik daarvan kent grenzen. Het EHRM oordeelde: *'In the absence of any information about the nature of the sources' operations in the relevant area, it will be virtually impossible for the Court to assess their reliability. Consequently, the approach taken by the Court will depend on the consistency of the sources' conclusions with the remainder of the available information. Where the sources' conclusions are consistent with other country information, their evidence may be of corroborative weight. However, the Court will generally exercise caution when considering reports from anonymous sources which are inconsistent with the remainder of the information before it.'*<sup>57</sup>

In de juridische wetenschap wordt wel betoogd dat de nationale rechter minimaal dezelfde toets moet uitvoeren als het Straatsburgse Hof. Wanneer dat niet gebeurt, kan het zijn dat de nationale rechtsgang geen effectief rechtsmiddel biedt, zoals wordt voorgeschreven door artikel 13 EVRM. Voor deze stelling zijn verschillende aanwijzingen te vinden in de jurisprudentie van het EHRM.<sup>58</sup> Dit standpunt is echter niet onomstreden.

---

54 Idem, par. 136.

55 EHRM 28 juni 2011, 8319/07, LJN: BR5143, par. 230.

56 Idem, par. 231.

57 Idem, par. 233.

58 Zie voor een bespreking hiervan: T.P. Spijkerboer, B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2005, p. 291 e.v.

## Het nationale recht

Het uitgangspunt van het Nederlandse asielrecht ten aanzien van de bewijslastverdeling is neergelegd in artikel 31 Vw 2000. Een aanvraag wordt afgewezen als de asielzoeker niet aannemelijk kan maken dat zijn omstandigheden een rechtsgrond voor verlening van een verblijfsvergunning vormen.<sup>59</sup> De bewijslast ligt dus in eerste instantie bij de asielzoeker.

Dit betekent niet dat het bestuur geen verplichtingen heeft. De Afdeling heeft geoordeeld dat de in artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn neergelegde verplichting van het bestuur niet verder gaat, dan het in de gelegenheid stellen van de vreemdeling om de relevante elementen in te dienen en om te reageren op het resultaat van de beoordeling van deze elementen, voordat een beslissing wordt genomen, zodat eventuele gebreken nog kunnen worden hersteld.<sup>60</sup> Volgens Van Bennekom en Van der Winden<sup>61</sup> leidt de Afdeling hier niet uit af dat wanneer de vreemdeling onvoldoende elementen aanreikt, de minister de vreemdeling tegemoet zou moeten komen door bijvoorbeeld een taalanalyse te laten verrichten<sup>62</sup> of een deskundige in te schakelen om de authenticiteit van overgelegde documenten te onderzoeken.<sup>63</sup> Ook concludeert de Afdeling hieruit niet dat de besluitvorming aangehouden moet worden tot de vreemdeling de beschikking heeft over de door hem opgevraagde documenten,<sup>64</sup> of de vreemdeling, voor het nemen van een besluit, in de gelegenheid moet worden gesteld een contra-expertise te laten verrichten.<sup>65</sup>

Door sommige academici wordt de bewijslastverdeling anders geïnterpreteerd. Zo stellen Spijkerboer en Vermeulen: *'In het asielrecht is niet zonder meer duidelijk bij wie de bewijslast ligt. Het uitgangspunt is dat de asielzoeker feiten moet inbrengen en deze, voor zover mogelijk, aannemelijk moet maken. Maar juist voor vluchtelingen kan dat bijzonder moeilijk zijn.'*<sup>66</sup>

Het bestuur heeft volgens Spijkerboer en Vermeulen dan ook de plicht om verder te gaan met het vaststellen en beoordelen van de relevante feiten indien de asielzoeker heeft gedaan wat van hem redelijkerwijze gevergd kon worden. Dat kan zelfs zo ver gaan dat het bestuur alle beschikbare middelen moet inzetten om bewijs te vergaren en dat, wanneer de asielzoeker in voldoende mate een begin van bewijs heeft geleverd, de bewijslast verschuift naar het bestuur.<sup>67</sup>

De discussie of het deskundigenadvies kan worden gezien als tegemoetkoming aan de vreemdeling of als uitwerking van de op het bestuursorgaan rustende onderzoeksplicht, is in Nederland door de Afdeling beslecht volgens de eerstgenoemde uitleg. Vanuit de wetenschap worden hier kanttekeningen bij geplaatst. Zo wijzen Koenraad en Zwaan op het volgende: *'Enerzijds kwalificeert de Afdeling bestuursrechtspraak de door de IND ingewonnen adviezen als een tegemoetkoming aan de vreemdeling (en benadrukt dat de bewijslast op de schouders van de vreemdeling rust), maar anderzijds vernietigt zij*

---

59 Zie ook paragraaf 2.3.

60 W.J. Bennekom, J.H. van der Winden, *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 290.

61 Idem.

62 ABRvS 12 juli 2007, zaaknr. 200703043/1, AB 2007, 267 m.nt. HBA.

63 ABRvS 12 juli 2007, zaaknr. 200703181/1, JV 2007, 465.

64 ABRvS 25 maart 2008, zaaknr. 200708599/1, LJN BC8566.

65 ABRvS 25 maart 2008, zaaknr. 200801054/1, LJN BC8565.

66 T.P. Spijkerboer, B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2005, p.263.

67 T.P. Spijkerboer, B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2005, p. 264. Zie ook de hierboven besproken EHRM-jurisprudentie.

*een bestreden besluit dat berust op een ondeugdelijk bevonden advies (en suggereert aldus dat de bewijslast bij het bestuursorgaan berust)*.<sup>68</sup>

## 2.5 Het beginsel van ‘equality of arms’

Sinds de invoering van de Awb in 1994 is de verhouding tussen overheid en burger onder invloed van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ‘gehorizontaliseerd’. Uitgangspunt in deze gehorizontaliseerde verhouding is dat het bestuur besluiten neemt op basis van een evenredige belangenafweging.<sup>69</sup> Dit neemt niet weg dat nog steeds sprake is van een fundamentele ‘inequality of arms’. Deze ongelijkwaardigheid wordt versterkt doordat het bestuur een ‘repeat player’ is, die, ondanks de rechtsbijstand die een belanghebbende kan inroepen, procedureel veel meer ervaring heeft. Om deze ongelijkheid te compenseren, voorzag de Awb aanvankelijk in een actieve bestuursrechter, met veel vrijheid om de materiële waarheid te achterhalen en die zo min mogelijk gebonden was aan formele regels. Door de jurisprudentie van de ABRvS is deze actievere rol van de rechter in de praktijk teruggedrongen. Zo overwoog de Afdeling in een asielzaak dat de *‘beoordeling van de geloofwaardigheid van de door de desbetreffende vreemdeling in het asielrelaas gestelde feiten tot de verantwoordelijkheid van de minister [behoort] [...] die beoordeling [kan] slechts terughoudend door de rechter worden getoetst’*.<sup>70</sup> Vervolgens overweegt de Afdeling dat de *‘maatstaf bij die te verrichten toetsing [...] niet het eigen oordeel van de rechter over de geloofwaardigheid van het relaas [is], maar de vraag of grond bestaat voor het oordeel dat de minister, gelet op de motivering neergelegd in het voornemen en het bestreden besluit, bezien in het licht van de verslagen van de gehouden gehoren, de daarop aangebrachte correcties en aanvullingen en het gestelde in de zienswijze, niet in redelijkheid tot zijn oordeel over de geloofwaardigheid van het relaas kon komen.*<sup>71</sup>

Het beginsel van ‘equality of arms’ eist onder meer dat de rechter partijen gelijk moet behandelen en dat partijen gelijke rechten hebben om hun standpunten naar voren te brengen.<sup>72</sup> Dit beginsel is afkomstig uit het civiele recht, waarbij de gelijkheid van procespartijen voorop staat en uit het strafrecht, waarbij het als bescherming voor de verdachte dient. Net als in het strafrecht is in het bestuursrecht traditioneel sprake van een fundamentele ongelijkheid tussen de overheid en de belanghebbende. De structurele ongelijkheid tussen bestuur en belanghebbende in het bestuursrecht is des te belangrijker omdat, in tegenstelling tot het civiele recht, er een bestuurlijke voorfase is, waarin bestuur en belanghebbende stellingen en bewijs hebben kunnen uitwisselen.<sup>73</sup> Wanneer partijen voor de rechter verschijnen heeft er dus al een feitenvaststelling plaatsgevonden als onderdeel van een besluit van het bestuur.

In de bestuurlijke fase is het beginsel van ‘equality of arms’ volgens de jurisprudentie van de ABRvS niet van toepassing.<sup>74</sup> Ook rechtbanken hebben veelvuldig geoordeeld dat dit beginsel, zoals verwoord in artikel 6 van het EVRM, niet ziet op bestuurlijke

---

68 L.M. Koenraad, K.M. Zwaan, ‘Advisering ontwikkelingen maart 2010 – april 2011’, *A&MR*, 2011, nr. 4, p. 194.

69 Artikel 3:4 Awb.

70 ABRvS 28 december 2005, nr. 200507617/1, *JV* 2006/60, r.o. 2.3.1.

71 ABRvS 28 december 2005, nr. 200507617/1, *JV* 2006/60, r.o. 2.3.1.

72 D. Brugman, *Hoe komt de bestuursrechter tot zijn recht? De omvang van toetsing aan recht door de bestuursrechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2010, p. 16.

73 Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht; Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen*, Leiden: Kluwer 2005, p. 46.

74 ABRvS 2 juni 2003, nr. 200301733/1, *JV* 2003, 324; ABRvS 5 november 2010, nr. 201009074/1/V1.

besluitvorming.<sup>75</sup>

Via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is een aantal elementen van het beginsel van ‘equality of arms’ echter wel van toepassing op de bestuurlijke fase. Het bestuur zal met name de beginselen van *fair play*, zorgvuldigheid en de motiveringseis moeten respecteren.

In het vreemdelingenrecht is de toepassing van het beginsel van ‘equality of arms’ niet vanzelfsprekend. Op grond van een uitspraak van het EHRM is artikel 6 EVRM in beginsel niet van toepassing op migratiezaken.<sup>76</sup> Hoewel de ‘equality of arms’ als beginsel van procesrecht ook zou kunnen vallen onder de effective remedy, die in artikel 13 EVRM wordt vereist, staat deze bepaling niet op zichzelf, maar geldt deze alleen als er een verband is met een schending van de rechten en vrijheden die in het Verdrag zijn opgenomen.

De vraag of het beginsel van ‘equality of arms’ geldt in het vreemdelingenrecht, speelt met name bij het punt over de toegang tot contra-expertise. Zo vraagt onder andere Koenraad zich af of, gelet op de hoge kosten van de contra-expertise, er wel voldoende sprake is van ongelijkheidscompensatie.<sup>77</sup>

Ook het Unierecht kent relevante bepalingen ten aanzien van het beginsel van ‘equality of arms’. In artikel 47 HvG EU is het volgende bepaald: ‘Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.’ Deze voorwaarden zijn: ‘recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen’.

De rechten die artikel 47 HvG EU beschrijft, zijn gebaseerd op artikel 6 EVRM. Het Handvest is, anders dan artikel 6 EVRM, wel van toepassing op het migratierecht, zolang het gaat om de toepassing van een op EU-recht gebaseerde bevoegdheid.<sup>78</sup> Dit betekent, zoals Reneman betoogt: ‘dat via het EU-recht de waarborgen die volgen uit de jurisprudentie van het EHRM onder artikel 6 voor vreemdelingenzaken alsnog worden binnengehaald.’<sup>79</sup> Dit geldt temeer gezien het feit dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) bij de toepassing van het EU-beginsel van effectieve rechtsbescherming, aldus Reneman, standaard verwijst naar zowel artikel 6 als 13 van het EVRM.<sup>80</sup> In de zaak Panayotova overweegt het HvJ EU in paragraaf 27: *dat het gemeenschapsrecht een effectief rechterlijk toezicht eist op de beslissingen die de nationale autoriteiten op grond van de toepasselijke bepalingen daarvan hebben genomen en dat dit beginsel van effectieve rechterlijke bescherming een algemeen beginsel vormt dat voortvloeit uit het constitutionele erfgoed dat alle lidstaten gemeen hebben en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot*

---

75 Rb Den Bosch 11 december 2009, AWB 09/14467 en 09/14466; Rb Arnhem 20 mei 2010, AWB 09/28574 en 09/28576.

76 EHRM, 5 oktober 2000, *Maaouia v. Frankrijk*, nr. 39652/98.

77 L.M. Koenraad, ‘Advisering’, NAV 2009, p. 58-59.

78 Artikel 51 lid 1 Handvest.

79 A.M. Reneman, ‘Het Handvest van de grondrechten van de betekenis van de Europese Unie: mogelijke betekenis voor het vreemdelingenrecht’, *A&MR* 2010, p. 243.

80 HvJ EU, 16 november 2004, zaak C-327/02, JV 2005, 2.

*bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.* De eisen die artikel 6 EVRM stelt aan het vreemdelingenprocesrecht gelden dus, zolang er uitvoering wordt gegeven aan een op EU-recht gebaseerde bevoegdheid, via artikel 47 HvG EU.

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het beginsel van ‘equality of arms’ in het Nederlandse vreemdelingenprocesrecht als rechtsbeginsel geldt. Het beginsel is echter niet absoluut en er zijn uitzonderingen mogelijk.

## HOOFDSTUK 3

# Beschrijving van de deskundigenadvisering

### 3.1 Inleiding

Om een beeld te geven van de wijze waarop deskundigenadviezen in de praktijk tot stand komen, wordt in dit hoofdstuk een korte algemene beschrijving gegeven van de verschillende adviestrajecten die relevant zijn bij de asielprocedure. Daarbij komt per adviestraject aan de orde wat de reden is voor de aanvraag van het deskundigenadvies, wie de opdracht verleent, wie de opdracht uitvoert en hoe het deskundigenadvies eventueel kan worden weerlegd.

Voor zover relevant komt daarbij ook de contra-expertise aan de orde. De rol die contra-expertises spelen in procedures voor de rechter wordt in hoofdstuk vier nader toege-licht. In dat hoofdstuk worden ook de geïnventariseerde knelpunten en de kritiek ten aanzien van de deskundigenadvisering in asielzaken besproken.

#### *Algemene beleidsuitgangspunten*

De IND-Werkinstructie 2010/10 geldt, tenzij anders vermeld, voor de deskundigenadviezen die in dit hoofdstuk aan de orde komen.<sup>81</sup> Ingevolge deze werkinstructie geldt als uitgangspunt dat de IND alleen opdracht geeft voor een onderzoek als de IND verwacht dat het resultaat van het onderzoek doorslaggevend zal zijn voor de beoordeling van de vraag of een asielzoeker in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning. Verder dienen de onderzoeksresultaten ‘onverwijld’ aan de vreemdeling bekend te worden gemaakt en niet pas ten tijde van het voornemen.<sup>82</sup>

### 3.2 De taalanalyse

IND-medewerkers, meestal de hoor- en beslismedewerkers van de Klantdirectie Asiel (KDA), vragen in asielzaken het Bureau Land en Taal (BLT) om een taalanalyse wanneer er twijfels zijn over het land of gebied van herkomst of over de etniciteit van een asielzoeker. De beslismedewerker vraagt dan aan BLT te onderzoeken of de talenkennis van de vreemdeling de bestaande twijfel wegneemt.

BLT is onderdeel van de Directie voor Specialistische Diensten en Internationale Samenwerking (SDIS) van de IND. BLT maakt bij het opstellen van een taalanalyse-rapport gebruik van externe analisten uit zijn taalanalistenbestand. Dit zijn analisten die op freelance basis een taalanalyse uitvoeren. De taalanalisten worden begeleid en gecontroleerd door een linguïst die in dienst is van BLT. Momenteel werken er drie linguïsten en één senior linguïst bij BLT. De senior linguïst heeft een opleiding tot gerechtelijk deskundige gevolgd bij het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en de drie linguïsten hebben delen van deze opleiding gevolgd bij de NFI Academy.

---

81 IND-Werkinstructie nr. 2010/10 (AUB), Wijze van opstarten van onderzoek en/of het stellen van vragen bij onderzoek tijdens de asielprocedure, dd. 19 augustus 2010.

82 Werkinstructie nr. 2010/10, p. 2.



BLT kan een taalanalyse weigeren uit te voeren als het niet beschikt over een taalanalist die deskundig is in de betreffende taal of het betreffende dialect of als om een andere reden een taalanalyse niet zinvol wordt geacht (bijvoorbeeld als de aanvrager al op zeer jonge leeftijd uit zijn geboortestreek is vertrokken). In dit geval wordt door de IND op de aanvraag beslist zonder een taalanalyse.<sup>83</sup>

Indien BLT een taalanalyse mogelijk en zinvol acht en de vreemdeling medewerking wil verlenen gaat het onderzoek van start. Een daarvoor getrainde IND-hoornedewerker interviewt daartoe de vreemdeling. Het gesprek heeft betrekking op het leven van de vreemdeling in het (gestelde) land van herkomst. Daarbij is van belang dat de vreemdeling alle talen die hij zegt te kunnen spreken inderdaad spreekt. Bij het interview is een tolk aanwezig. De tolk heeft uitdrukkelijk geen rol in het bepalen van het gesproken dialect. Het is tolken die voor de IND werken niet toegestaan om ook als taalanalist bij BLT te werken. Dit zou de onafhankelijkheid van de taaladviezen kunnen aantasten. De opname van het gesprek wordt vervolgens naar BLT gestuurd. Een linguïst deelt de opname toe aan een taalanalist die het (gestelde) dialect (in de meeste gevallen) als moedertaal spreekt. De taalanalist krijgt een cd met de opname zonder verdere informatie over de (procedure van de) vreemdeling. De taalanalist maakt aantekeningen van hetgeen hem opvalt aan de opname en maakt dan een afspraak met een linguïst van BLT. In dat gesprek licht de taalanalist toe wat hem is opgevallen. De linguïst en de taalanalist maken op basis van de aantekeningen van de taalanalist en de toelichting daarop een rapport dat door beiden wordt ondertekend. In het rapport wordt de volledige naam van de linguïst niet vermeld maar alleen diens initialen. Aangezien de linguïsten ook naar buiten treden als linguïsten van BLT, is hun identiteit echter genoegzaam bekend. De naam van de taalanalist wordt daarentegen uitsluitend met een code aangeduid.

De conclusie van het rapport kan zijn dat de spraak van de vreemdeling eenduidig niet, waarschijnlijk of eenduidig wel tot de gestelde herkomstregio kan worden herleid. Ook kan de conclusie zijn dat de spraak van de betrokkene herleidbaar is tot de spraakgemeenschap van meer dan één land. Ten slotte kan worden geconcludeerd dat op basis van de beschikbare gegevens het niet mogelijk is om tot een zorgvuldige herleiding te komen. De taalanalist onthoudt zich dan van een eindoordeel.

Het rapport gaat vervolgens naar de beslismedewerker van de IND. Het gebeurt soms dat BLT desgevraagd aan de beslismedewerker onduidelijkheden in het rapport nader mondeling toelicht. De IND is vrij om te bepalen of zij de conclusies uit het rapport volgt.

De IND hanteert hierbij als uitgangspunt dat het onderzoeksrapport zodra het gereed is ook naar (de gemachtigde van) de vreemdeling wordt verzonden.

De vreemdeling (of zijn gemachtigde) kan binnen maximaal zes maanden een contra-expertise laten uitvoeren door een zelfgekozen onafhankelijke deskundige. De vreemdeling dient door de IND op deze mogelijkheid te worden gewezen wanneer hij wordt ingelicht over de beslissing van de IND om een taalanalyse te vragen. De termijn van zes maanden gaat in meteen na de verzending van het voornemen, mits de vreemdeling binnen twee weken na verzending van dat voornemen de IND schriftelijk heeft gemeld dat een contra-expertise zal worden uitgevoerd.

---

83 Zie ook Werkkader taalanalisten Bureau Land en Taal IND, juni 2004 en Vakbijlage Taalanalyse – Bureau Land en Taal –, september 2007.

Wanneer de vreemdeling of zijn gemachtigde na ontvangst van het voornemen aanvoert meer tijd nodig te hebben om te melden of een contra-expertise uitgevoerd gaat worden, bijvoorbeeld omdat zij stellen meer tijd nodig te hebben om middelen te verzamelen om de contra-expertise te bekostigen, geldt als uitgangspunt dat de IND geen uitstel verleent en in de zaak een beslissing neemt.

Indien na zes maanden de resultaten van de contra-expertise niet door de IND zijn ontvangen, wordt zonder contra-expertise op de aanvraag beslist. Werkinstructie 2010/10 vermeldt dat indien de resultaten van een contra-expertise alsnog hangende het beroep worden ingebracht, de IND deze 'in beginsel bij de beoordeling van het beroep zal betrekken.'<sup>84</sup> Volgens de werkinstructie gebeurt dit omdat de minister opvolgende aanvragen zoveel mogelijk wenst te voorkomen.

Een taalanalyse van BLT is, aldus Werkinstructie nr. 2010/10, een extern onderzoek in de zin van artikel 42 lid 4 Vw 2000 (zie C16/1 Vc 2000). Zoals eerder vermeld wordt de rapportage echter mede opgesteld door een linguïst die in dienst is van de IND.

### 3.3 Het documentenonderzoek

Indien bij de beslismedewerker twijfel bestaat over de echtheid, opmaak, afgifte en/of inhoud van documenten die van belang zijn bij de beoordeling van de asielaanvraag, kan hij het Bureau Documenten (BDOC) van de IND vragen een documentenonderzoek uit te voeren.<sup>85</sup> Onderzoek van documenten kan een bijdrage leveren aan de vaststelling van de identiteit en de geloofwaardigheid van de verklaringen van de vreemdeling. Hierbij geldt dat, anders dan bijvoorbeeld bij DNA-onderzoek, de toestemming of medewerking van de vreemdeling niet is vereist.

De deskundigen die werkzaam zijn bij het BDOC hebben kennis van (re)productietechnieken en echtheidskenmerken van (met name bron-)documenten. Zij houden hun deskundigheid op peil door specifieke opleidingen te volgen (bijvoorbeeld bij de Koninklijke Marechaussee, het Grafisch Lyceum te Eindhoven en de politieacademie) en kennis te nemen van uitkomsten van empirisch vergelijkend onderzoek, consulaire verklaringen en nieuwsbrieven van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken. Daarnaast vraagt het BDOC in het buitenland (blanco) documenten op. Het Bureau Documenten beschikt hierdoor over een continue aanwas van nieuw vergelijkingsmateriaal.

Het Bureau maakt gebruik van Edison, een databank waarin voorbeelden van alle bestaande paspoorten zijn opgenomen. Verder werkt het met het Documenten Informatie Systeem inzake Civiele Status (DISCS). Dat is een door BDOC zelf ontwikkeld systeem voor brondocumenten waarin wordt beschreven hoe die documenten eruit moeten zien en wat de technische kenmerken (hoe het document is vervaardigd, zoals een watermerk) en tactische kenmerken (bijvoorbeeld de vraag wie bevoegd is om te tekenen) zijn. DISCS is een systeem dat ook wordt afgenomen door andere landen. Partners van DISCS zijn Canada, Australië, de Verenigde Arabische Emiraten, het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Deze partners zorgen mede voor het vullen van het systeem. Tevens zorgen zij voor de vertaling van de inhoud in het Frans en Engels.

---

84 In tegenstelling tot hetgeen de letterlijke tekst van de werkinstructie impliceert, is het niet de IND die het beroep beoordeelt, maar de rechter. Waarschijnlijk wordt in de werkinstructie bedoeld dat de IND de resultaten van de contra-expertise alsnog betreft in het verweerschrift of alsnog overgaat tot toekenning van de verblijfsvergunning.

85 Volgens cijfers van BDOC worden sinds 2008 jaarlijks tussen de 11.000 en 13.000 documenten onderzocht.

Het Bureau Documenten beschikt ten aanzien van brondocumenten over een hoog kennisniveau en ervaring. Hierdoor neemt het ten aanzien van het onderzoek naar brondocumenten wereldwijd een belangrijke positie in. De bij het Bureau aanwezige kennis wordt ook met andere landen gedeeld. In EU verband heeft BDOC geparticipeerd in factfinding missies naar Irak, Sierra Leone en Guinee. Verder heeft BDOC meegewerkt aan de EU-projecten Aenneas en Matraflax.<sup>86</sup> Daarnaast heeft BDOC in het kader van Twinning-projecten van de IND opleidingen verzorgd voor autoriteiten in Kroatië, Bulgarije en Roemenië.

Evenals het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) is het Bureau aangesloten bij de Kwaliteitskring Documenten en Betaalmiddelen. Hoewel geen sprake is van certificering, legt de Kwaliteitskring wel kwaliteitseisen op, zoals verplichte bijscholing door het volgen van (interne) cursussen en het verplicht volgen van een opleiding bij het Grafisch Lyceum in Eindhoven.

Het onderzoek dat door het Bureau Documenten wordt uitgevoerd, bestaat uit een technisch en een tactisch onderzoek. Ten behoeve van het onderzoek worden geen personen gehoord.

Het onderzoek dat BDOC voor de beslismedewerker uitvoert, duurt twee tot vier weken (met uitzondering van spoedzaken die zo spoedig mogelijk worden afgehandeld) en wordt afgesloten met een onderzoeksrapport aan de IND dat de volgende mogelijke eindconclusies bevat: 'echt', 'vals' of 'vervalst'. Aan de genoemde conclusies worden de volgende zekerheidsgradaties toegevoegd: 'mogelijk', 'zeer wel mogelijk', 'waarschijnlijk', 'hoogstwaarschijnlijk' of 'met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid'.

Een uitleg van de genoemde conclusies staat standaard vermeld in de Verklaring van Onderzoek. Naast de hiervoor genoemde gradaties kan ook worden geconcludeerd dat het document frauduleus verkregen is, dus op basis van (ver)vals(t)e andere documenten.<sup>87</sup> De conclusies van BDOC worden in de regel altijd door de IND overgenomen.

IND-werkinstructie nr. 2010/10 beschrijft de volgende handelwijze voor IND-medewerkers bij een contra-expertise met betrekking tot documenten. Documenten die door BDOC als vals of vervalst zijn aangemerkt en waarbij de zekerheidsgradaties 'waarschijnlijk', 'hoogstwaarschijnlijk' en 'met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid' worden gebruikt, moeten gedurende het verdere verloop van de procedure in bewaring blijven bij BDOC. Met het oog op de onwenselijkheid dat valse of vervalste documenten weer in omloop komen, is het beleidsuitgangspunt dat dergelijke documenten niet aan de vreemdeling (of zijn gemachtigde) worden verstrekt ten behoeve van de contra-expertise, maar dat deze rechtstreeks aan een door de vreemdeling gekozen onafhankelijke deskundige worden overgedragen onder de voorwaarde dat het document na onderzoek geretourneerd wordt aan het BDOC. Als de contra-expertise betrekking heeft op technische informatie worden de volgende twee mogelijkheden geboden:

1. de contra-expert kan het betwiste document inzien en onderzoeken bij BDOC te Zwolle waarbij, in het bijzijn van een medewerker van de IND, gebruik mag worden gemaakt van de beschikbare technische apparatuur, of

---

86 In het EU-project Aenneas zijn medewerkers van onder andere de Ghanese immigratiedienst en geboorte- en huwelijksregistratie instanties opgeleid tot gecertificeerd documentenonderzoeker en basistrainer. Deze opleidingen zijn (mede)verzorgd door BDOC. In het kader van het EU-project Matraflax heeft BDOC opleidingen verzorgd bij de immigratiedienst van Turkije.

87 Zie ook het ACVZ-advies *Het topje van de ijsberg?* ACVZ-advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen, ACVZ: Den Haag, 2010.

2. het document wordt per aangetekende post verzonden naar een door de vreemdeling gekozen onafhankelijke deskundige waar het onderzoek kan plaatsvinden onder de voorwaarde dat het bewuste document na onderzoek aangetekend wordt teruggezonden naar BDOC.

Volgens BDOC hebben uitgevoerde contra-expertises nog nooit tot een weerlegging van zijn conclusies geleid.<sup>88</sup>

Evenals bij de taalanalyse geldt bij het documentenonderzoek dat de vreemdeling binnen maximaal zes maanden een contra-expertise kan laten uitvoeren door een zelfgekozen onafhankelijke deskundige en dat de vreemdeling op deze mogelijkheid dient te worden gewezen wanneer hij wordt ingelicht over de beslissing van de IND om een onderzoek te starten.

Ook hier geldt dat de termijn van zes maanden direct begint na de verzending van het voornemen, mits de vreemdeling binnen twee weken na verzending van het voornemen aan de IND heeft gemeld dat een contra-expertise zal worden uitgevoerd. Wanneer de vreemdeling of zijn gemachtigde na ontvangst van het voornemen aanvoert meer tijd nodig te hebben om te melden dat een contra-expertise uitgevoerd gaat worden, geldt, net als bij de taalanalyse, als uitgangspunt dat geen uitstel wordt verleend en dat de IND een beslissing neemt.

Als na zes maanden de resultaten van de contra-expertise niet door de IND zijn ontvangen, wordt op de aanvraag beslist. Wanneer de resultaten van een contra-expertise hangende beroep worden ingebracht, betreft de IND deze resultaten in beginsel bij het verweer. Ook kan de contra-expertise de IND aanleiding geven om hangende het beroep de aanvraag alsnog in te willigen.

Volgens Werkinstructie nr. 2010/10 is een documentenonderzoek van BDOC in beginsel geen extern onderzoek in de zin van artikel 42 lid 4 Vw 2000 (zie C16/1 Vc 2000). Dit betekent dat afdeling 3.3. Abw niet van toepassing is (zie par. 2.2.2). Dit wordt volgens de werkinstructie anders indien BDOC een (vervolg)onderzoek uitbesteedt aan bijvoorbeeld het ministerie van Buitenlandse Zaken.

### 3.4 Individuele ambtsberichten

Bij twijfel over het herkomstland of het asielrelaas van een vreemdeling kan de IND, in de regel een medewerker van de Klantdirectie Asiel (KDA), het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) verzoeken om een individueel ambtsbericht (IAB) op te stellen. Een IAB bevat landinhoudelijke onderzoeksvragen van de IND die betrekking hebben op feiten en omstandigheden die een individuele asielzoeker in zijn asielrelaas aanvoert. BZ gaat in het betreffende land na of deze feiten en omstandigheden kloppen en legt de bevindingen neer in een IAB.

Het verzoek van de IND om een IAB wordt via een landenspecialist van BLT voorgelegd aan BZ. BLT stuurt de aanvraag door naar BZ als de landenspecialist van BLT van oordeel is dat in de betreffende individuele zaak een IAB zinvol kan zijn en of de vragen naar de inschatting van de landenspecialist onderzocht kunnen worden.

---

88 Volgens cijfers van BDOC bedraagt het aantal tegen BDOC uitgevoerde contra-expertises, gerekend over 2011 tot mei 2012, in totaal 74 zaken.

BZ voert het onderzoek uit door in het betreffende land onder meer lokale vertrouwenspersonen in te zetten. Deze personen verrichten onderzoek op zeer vertrouwelijke wijze. Er mag tijdens het onderzoek geen link worden gelegd met Nederland en/of het feit dat het onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van een asielaanvraag.

Na afronding van het IAB voert een landenspecialist van BLT op BZ een zogenoemde REK-check uit.<sup>89</sup> Hierbij bekijkt de landenspecialist aan de hand van de onderliggende stukken van het IAB of dit op een juiste wijze tot stand is gekomen en of het IAB wordt gedragen door de onderliggende stukken. Vervolgens wordt het IAB met de REK-check-brief vastgesteld door BLT en aangeboden aan de betreffende beslismedewerker.

Aan deze IAB's liggen onder andere onderzoeksverslagen ten grondslag, de zogenaamde onderliggende stukken. BZ stuurt de onderliggende stukken gedeeltelijk geanonimiseerd mee met het IAB, ter bescherming van de bronnen en onderzoeksmethoden en -technieken. Het IAB en de geanonimiseerde onderliggende stukken worden door de betreffende beslismedewerker zo spoedig mogelijk na ontvangst naar de vreemdeling of de gemachtigde verstuurd. Deze werkwijze is ingevoerd om de vreemdeling zo snel mogelijk op de hoogte stellen van de uitkomsten van het IAB-onderzoek, waardoor de vreemdeling zo vroeg mogelijk in de gelegenheid wordt gesteld om een tegenonderzoek te starten.

Volgens BZ kan het IAB er ook toe leiden dat de vreemdeling over nieuw of aanvullend materiaal beschikt ter ondersteuning van het asielrelaas. De werkinstructie meldt verder dat, tegelijk met de verzending van het IAB en de (geanonimiseerde) onderliggende stukken aan de vreemdeling, BZ hierover met een brief wordt geïnformeerd. In deze brief wordt niet ingegaan op de asielgegevens.

Wanneer de vreemdeling inzage wil in de niet-geanonimiseerde onderliggende stukken kan de vreemdeling dit proberen te bewerkstelligen door een beroep te doen op de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB).

### 3.5 Algemene ambtsberichten

Een algemeen ambtsbericht (AA) is een onderzoeksrapport met informatie over de situatie in een bepaald land. Het rapport wordt op verzoek van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel opgesteld door de minister van Buitenlandse Zaken. Het verzoek wordt inhoudelijk geconcretiseerd met de door het Bureau Land en Taal, samen met de directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van BZK, opgestelde lijst met vragen en aandachtspunten: de zogenoemde 'Terms of Reference' (ToR). De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel gebruikt AA's onder andere om vast te stellen hoe het asielbeleid ten aanzien van bepaalde landen van herkomst vorm moet worden gegeven. Daarnaast worden AA's door de IND betrokken bij de besluitvorming op individuele asielaanvragen.

Periodiek wordt door BLT in samenwerking met DMB, de IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en BZ een planning opgesteld van de uit te brengen algemene ambtsberichten. Dit overleg vindt zes keer per jaar plaats om zo goed mogelijk te kunnen inspelen op de informatiebehoefte van BZK. Daarnaast kan het voorkomen dat bijvoorbeeld vanwege een onverwachte instroom (hetzij ten aanzien van de omvang, hetzij ten aanzien van het herkomstland), ad-hoc AA's worden gevraagd.

---

89 De term 'REK-check' is ontstaan na een uitspraak van de Rechtseenheidskamer van 16 april 1998, waarin is overwogen dat de Staatssecretaris van Justitie zich, in het kader van de voorbereiding van een besluit, ervan dient te vergewissen dat de conclusies uit een door het ministerie van Buitenlandse Zaken uitgebracht individueel ambtsbericht worden gedragen door het verrichte onderzoek.

BLT vraagt aan zowel BZK als aan externe organisaties zoals Amnesty International, COC, VluchtelingenWerk Nederland (VWN) en de UNHCR een bijdrage voor de ToR voor een AA. De externe organisaties krijgen doorgaans twee weken de tijd om te reageren. Mede op basis van de reacties bepaalt de landenspecialist van BLT welke vragen in de concept-ToR worden opgenomen. Deze concept-ToR wordt besproken met BZ en hierna wordt de definitieve ToR vastgesteld. De ToR worden tegelijk met het AA gepubliceerd.

Het onderzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken, op basis van de ToR, gaat in elk geval in op de politieke, de veiligheids- en de mensenrechtensituatie in het betreffende land. Ook wordt ingegaan op de positie van bepaalde risicogroepen, zoals etnische minderheden. BZ maakt hierbij gebruik van zowel openbare als vertrouwelijke bronnen.

In voorkomende gevallen wordt op basis van de vragen uit de ToR in het ambtsbericht ingegaan op mogelijke bekende risico's voor de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Daarnaast wordt een beknopt overzicht gegeven van het gevoerde asiel- en terugkeerbeleid in andere EU-lidstaten. Dit gebeurt in de vorm van een aparte brief. Als het concept ambtsbericht van BZ gereed is, wordt het door BLT nagekeken op tegenstrijdigheden of (redactionele) onjuistheden. Vervolgens wordt het door BZ vastgesteld en aangeboden aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en meteen door BZ op internet gepubliceerd.<sup>90</sup>

### 3.6 Medische advisering door het Bureau Medische Advisering

Het Bureau Medische Advisering (BMA) adviseert de IND desgevraagd over medische aspecten die verband houden met het door de IND te nemen besluit op een aanvraag voor een verblijfsvergunning.<sup>91</sup> BMA bestaat uit een klein team van medisch adviseurs (artsen) waarvan een deel in dienst is van het ministerie van BZK en de overigen worden ingehuurd van externe bureaus. De medisch adviseurs adviseren op basis van hun professionele autonomie over de door de IND voorgelegde vragen.<sup>92</sup> Medisch adviseurs die nieuw in dienst treden bij BMA volgen geen interne opleiding, maar worden onder de hoede geplaatst van een ervaren adviseur (meester-gezel).<sup>93</sup> In dat kader wordt ook het door BMA ontworpen Advies Ondersteunend Systeem (AOS) gebruikt, waarbij de gebruiker van actuele informatie wordt voorzien en wegwijs wordt gemaakt in zaken die voor de advisering van belang zijn. Totdat de senior adviseur erop vertrouwt dat de adviseur in staat is om volledig zelfstandig te adviseren, worden adviezen door hem de senior adviseur gecontroleerd en medeondertekend (geresumpteerd). In het contact met de senior adviseur worden tevens 'leermomenten' geïnventariseerd. De medisch adviseurs van BMA hebben ieder een aantal aandachtsgebieden waarover ze cursussen volgen. Daarnaast volgen zij af en toe cursussen over juridische aspecten die voor hun werk relevant zijn. Deze cursussen worden meestal gegeven door het Kennis- en Leercentrum van de IND. Naast opleiding wordt de kwaliteitsborging vormgegeven door een driejaarlijkse kwaliteitscontrole door het Informatie- en Analysecentrum van de IND en doen de adviseurs onderling regelmatig aan intervisie. Verder vindt jaarlijks,

---

90 Zie ook het ACVZ-advies *Transparant en Toetsbaar. Een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid*, Den Haag: ACVZ, 2006.

91 Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Protocol Bureau Medische Advisering*, p. 3. Zie [www.ind.nl](http://www.ind.nl).

92 Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Protocol Bureau Medische Advisering*, p. 3. Zie [www.ind.nl](http://www.ind.nl).

93 Volgens BMA bestaan er geen externe opleidingen die zich specifiek richten op de deskundigheid van een BMA-adviseur.

conform aanbevelingen van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) uit 2006, een kwaliteitstoets plaats op een groot aantal adviezen. Ook het hierboven genoemde AOS vormt een belangrijk instrument bij de kwaliteitsborging.

Advisering geschiedt aan de hand van een aantal standaardvragen. Deze vragen zijn door de IND en BMA samen ontwikkeld. De standaardvragen, en daarmee ook het onderzoek, zien op:

- de aanwezigheid en aard van medische klachten;
- de behandeling die de vreemdeling voor medische klachten ondergaat;
- of en zo ja, onder welke voorwaarden de betrokkene in staat is om te reizen<sup>94</sup> ;
- het risico op het ontstaan van een ‘medische noodsituatie’ bij stopzetting van de medische behandeling;<sup>95</sup>
- en de ‘medisch technische’ beschikbaarheid van de benodigde behandeling in het land waarnaar de vreemdeling terug zou moeten keren.

Naast advisering in individuele gevallen adviseert BMA de IND over medische aspecten van het beleid in het algemeen en over de hervestiging van uitgenodigde vluchtelingen.

### 3.7 Medische advisering door MediFirst

Iedere asielzoeker krijgt van de IND bij zijn eerste asielaanvraag, voorafgaand aan het nader gehoor door de IND, de mogelijkheid om zich medisch te laten onderzoeken door MediFirst. Het onderzoek richt zich op de eventuele aanwezigheid van medische beperkingen die relevant zijn voor de vraag of de vreemdeling kan worden gehoord door de IND.

Het bedrijf MediFirst is in 2010 speciaal voor deze taak opgericht. MediFirst werkt met artsen en verpleegkundigen die ervaring hebben met medische advisering en met het werken met mensen uit andere culturen. Iedere asielzoeker wordt persoonlijk door een verpleegkundige gezien. Nadat de verpleegkundige de asielzoeker heeft gezien kan de asielzoeker worden onderzocht door een arts van MediFirst die de betrokkene eveneens in persoon ziet. Daarnaast komen asielzoekers waarvan al vaststaat dat er medische beperkingen zijn (bijvoorbeeld door hetgeen de IND-ambtenaar heeft gezien en/of gehoord van betrokkene of doordat er medische stukken bekend zijn) direct bij de arts terecht.

De verpleegkundigen en artsen van MediFirst onderzoeken of een asielzoeker lichamelijk en geestelijk in staat is om aan het gehoor deel te nemen. Zij inventariseren eventuele medische beperkingen die op het gehoor van invloed kunnen zijn en geven beperkingen aan die van invloed kunnen zijn op de verklaringen van betrokkene. De verpleegkundige (en/of de arts) stelt (stellen) een onderzoeksformulier op. Dit onderzoeksformulier wordt in alle gevallen door een arts beoordeeld en vormt de bron voor het medisch advies dat door de arts wordt opgesteld. Het medisch advies wordt vervolgens naar de IND verstuurd.

---

94 De grondslag voor deze vraag is artikel 64 Vw, dat luidt: ‘Uitzetting blijft achterwege zolang het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen’.

95 Onder *medische noodsituatie* wordt verstaan: die situatie waarbij betrokkene lijdt aan een stoornis, waarvan op basis van de huidige medisch-wetenschappelijke inzichten vast staat dat het achterwege blijven van behandeling op korte termijn zal leiden tot overlijden, invaliditeit, of een andere vorm van ernstige geestelijke of lichamelijke schade. Onder “op korte termijn” wordt verstaan: binnen een termijn van drie maanden.

De IND heeft geen inzage in het medische dossier van de asielzoeker, maar enkel in de antwoorden die MediFirst geeft op een set standaardvragen.<sup>96</sup> Op basis van het medisch advies van MediFirst bepaalt de IND of bij het horen van de vreemdeling aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om de zorgvuldigheid van het gehoor te waarborgen. Tevens zet het de IND aan om zorgvuldig om te gaan met het wegen van de verklaringen als MediFirst heeft aangegeven dat er beperkingen zijn die van invloed kunnen zijn op de verklaringen van betrokkene. Zo kan de IND bij het nemen van zijn beslissing rekening houden met de psychische gesteldheid van de asielzoeker. Indien MediFirst van oordeel is dat het afleggen van incoherente en inconsistente verklaringen te herleiden is tot de medische/psychische situatie van de asielzoeker zullen deze verklaringen niet snel worden tegengeworpen.<sup>97</sup> Daarnaast speelt het medisch advies van MediFirst een rol als het gaat om het wel of niet toepassen van artikel 64 Vw 2000 (zie noot 94).

Het is in alle gevallen de IND die uiteindelijk bepaalt of een gehoor kan doorgaan.

### 3.8 Het leeftijdsonderzoek

Het komt voor dat in een asielprocedure de IND-medewerker twijfelt aan de gestelde minderjarigheid van de betreffende asielzoeker. Wanneer twee andere medewerkers van de IND deze twijfel delen en de vreemdeling er niet in slaagt zijn gestelde minderjarigheid met documenten of anderszins aannemelijk te maken, kan de IND de vreemdeling een leeftijdsonderzoek aanbieden.<sup>98</sup>

Door middel van een leeftijdsonderzoek kan worden beoordeeld of de vreemdeling op basis van zijn leeftijd in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning als Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling (Amv) en voor het bijzondere opvangregime voor Amv's.<sup>99</sup>

Wanneer de vreemdeling dit leeftijdsonderzoek weigert, wordt aangenomen dat hij meerderjarig is. Leeftijdsonderzoek wordt door de IND gezien als een hulpmiddel voor de asielzoeker om aannemelijk te maken dat hij minderjarig is.

Wanneer de asielzoeker wil meewerken aan een leeftijdsonderzoek vraagt de IND het NFI om op basis van een dergelijk onderzoek een advies uit te brengen over de meerderjarigheid van de vreemdeling.

Bij leeftijdsonderzoek wordt gekeken of bepaalde groeischijven in het skelet zijn 'verbeend' (gesloten). Bij jonge mensen zijn die groeischijven niet of onvolledig verbeend, bij volwassenen zijn die groeischijven wél verbeend.

Het NFI gaat er vanuit dat de groeischijven in verschillende delen van het skelet verbenen op verschillende leeftijden. Volgens het NFI is voor alle gewrichtsuitenden een minimum- en een maximumleeftijd bekend waarop de groeischijven verbenen. De groeischijven in bijvoorbeeld de hand en de pols verbenen op een jongere leeftijd dan de groeischijven in de sleutelbeenderen. Zo kan volgens het NFI de mate waarin verschillende groeischijven verbeend zijn, een indicatie van de 'skeletleeftijd' geven.

Uit de resultaten van dit leeftijdsonderzoek kan een minimum- en/of een maximumleeftijd van de betreffende persoon worden afgeleid. De exacte leeftijd kan op deze manier niet worden vastgesteld.

---

96 <http://www.medi-first.nl/Werkzaamheden>.

97 IND-Werkinstructie 2010/10, p. 29.

98 IND-Werkinstructies 2006/28 en 2010/10.

99 IND-Werkinstructie 2010/10.



Het leeftijdsonderzoek wordt gestart en gecoördineerd door het NFI. Het NFI laat röntgenfoto's van specifieke groeischijven van de betreffende asielzoeker beoordelen door twee onafhankelijke radiologen. Deze röntgenfoto's worden genomen in een diagnostisch centrum na doorverwijzing door een GGD-arts. Deze arts controleert of de asielzoeker geen (extra) risico's loopt door de bestraling.

De radiologen die de röntgenfoto bekijken, doen dit onafhankelijk van elkaar. Zij beoordelen elk afzonderlijk of de groeischijven zijn verbeend.<sup>100</sup>

De radiologen schrijven hun bevindingen op een digitaal formulier en ondertekenen dat door middel van een twee-letterige code. De radiologen werken anoniem.

Het NFI controleert of de beoordelingsformulieren eenduidig zijn opgemaakt en koppelt de bevindingen van de radiologen aan een leeftijdscategorie. Hierbij zijn twee opties mogelijk: hetzij bewezen meerderjarigheid (als de groeischijven in het skelet zijn verbeend), hetzij niet bewezen meerderjarigheid (als ten minste één van de sleutelbeenderen nog niet volledig is verbeend).<sup>101</sup> Als het NFI constateert dat de bevindingen van de radiologen niet leiden tot een eenduidige conclusie over de meerderjarigheid, zal het geen uitspraak doen over de leeftijdscategorie van de asielzoeker.

Het NFI stelt de IND op de hoogte van de resultaten van het onderzoek en doet daarbij al dan niet een uitspraak over de leeftijdscategorie van de betreffende asielzoeker.<sup>102</sup>

Indien de uitkomst voor de vreemdeling negatief uitvalt, kan deze om een contra-expertise vragen. De IND zal dan informatie verschaffen over de mogelijkheid tot contra-expertise aan de vreemdeling. Ook stelt de IND de betreffende röntgenfilms tijdelijk beschikbaar ten behoeve van een eventuele contra-expertise.

### 3.9 Het DNA-onderzoek

Wanneer in een asielprocedure de familierelatie tussen de asielzoeker en nareizende gezinsleden, waaronder begrepen de gezinsband en de afstammingsrelatie, niet afdoende kan worden aangetoond met documenten en de IND redenen heeft om te twifelen aan de verklaringen van de vreemdeling, kan de IND een DNA-onderzoek laten uitvoeren. Op die manier kan worden vastgesteld of sprake is van een biologische afstammingsrelatie tussen (gestelde) ouder(s) en kind(eren).<sup>103</sup>

Wanneer een DNA-onderzoek moet worden gestart, is het aan de vreemdeling om binnen 14 dagen het aanvraagformulier naar de IND te verzenden waarop hij vermeldt ten behoeve van welke kinderen hij om een DNA-onderzoek verzoekt. Met de ondertekening van het aanvraagformulier verleent hij toestemming aan de IND om de uitslag van het DNA-onderzoek te gebruiken bij de afhandeling van de asielaanvraag.

Indien de minderjarige kinderen zonder wettelijk vertegenwoordiger in het buitenland verblijven, ondertekent de hoofdaanvrager tevens het toestemmingsverklaringsformulier. Indien van toepassing, moet ook de andere ouder toestemming geven voor het onderzoek en de DNA-afname bij de kinderen. Daarnaast dient de aanvrager een eigen

---

100 Zie: [http://www.forensischinstituut.nl/dienstverlening/onderzoeksgebieden/Leeflijdsonderzoek\\_bij\\_levenden.aspx](http://www.forensischinstituut.nl/dienstverlening/onderzoeksgebieden/Leeflijdsonderzoek_bij_levenden.aspx)

101 Het betreft onderzoek naar het linker pols-handgebied en de beide sleutelbeenderen.

102 Voor een uitgebreidere beschrijving zie het 'Protocol Leeflijdsonderzoek'. Te vinden op: [http://www.forensischinstituut.nl/dienstverlening/onderzoeksgebieden/Leeflijdsonderzoek\\_bij\\_levenden.aspx](http://www.forensischinstituut.nl/dienstverlening/onderzoeksgebieden/Leeflijdsonderzoek_bij_levenden.aspx).

103 Het DNA-onderzoek in verband met een aanvraag van een verblijfsvergunning regulier of asiel is beschreven in IND-werkinstructie 2011/12, DNA-onderzoek en identificerende vragen, 3 augustus 2011.

bijdrage te storten. Indien de betreffende asielzoeker nog in procedure is, wordt deze bijdrage door de IND vergoed.

Sinds augustus 2011 verricht het NFI het DNA-onderzoek. Het van de IND onafhankelijke NFI is in het bezit van de internationaal erkende ISO-certificering voor het verrichten van DNA-onderzoek.<sup>104</sup> Vóór augustus 2011 werd het DNA-onderzoek, afhankelijk van de betreffende IND-locatie, uitgevoerd door drie geaccrediteerde laboratoria: het NFI in Den Haag, het Forensisch Laboratorium voor DNA-onderzoek van de Universiteit van Leiden (FLDO) of Sanquin te Amsterdam. Sinds augustus 2011 zijn FLDO en Sanquin alleen nog inzetbaar voor contra-expertises.

Indien enkel de hoofdpersoon zich in Nederland bevindt en de overige gezinsleden nog in het buitenland verblijven, wordt het DNA-materiaal van deze gezinsleden afgenomen in het buitenland. Dit gebeurt meestal op een ambassade door een daarvoor (medisch) gekwalificeerd persoon. Vervolgens wordt de hoofdpersoon in Nederland uitgenodigd om DNA-materiaal af te staan. Door de hoofdpersoon wordt bij deze gelegenheid een verklaring van geen bezwaar ondertekend. Ook degene die het DNA-materiaal afneemt en een getuige tekenen deze verklaring.

Het DNA-onderzoek duurt maximaal drie weken inclusief de rapportage van het NFI. Als de uitslag positief is, dat wil zeggen als de uitslag de opgegeven biologische afstammingsrelatie bevestigt, kan de asielaanvraag worden ingewilligd. Bij een negatief resultaat wordt die afgewezen. Ook situaties waarin familieleden onvindbaar blijken te zijn en er geen DNA-onderzoek kan worden uitgevoerd, leiden tot een afwijzing van de aanvraag.

Bij een negatieve uitslag van het DNA-onderzoek kunnen betrokkenen een contra-expertise laten verrichten. Het DNA-onderzoek wordt dan gedaan door een laboratorium dat geaccrediteerd is voor het verrichten van DNA-verwantschapsonderzoek bij de Nederlandse Raad voor Accreditatie. Betrokkenen betalen zelf de kosten van een contra-expertise.

### 3.10 Conclusies

Dit hoofdstuk laat zien dat alle deskundigen rekening moeten houden met de vreemdelingrechtelijke context van hun advisering. Ook volgt uit de bovenstaande beschrijvingen dat de besproken deskundigenadviezen als volgt kunnen worden gekenmerkt.

Er zijn onderzoeken die door de IND in eigen beheer worden gedaan (BDOC, BMA en BLT), waarbij in voorkomende gevallen gebruik wordt gemaakt van externen (m.n. BMA en BLT). Daarnaast zijn er onderzoeken die in opdracht van de IND worden verricht door externen (MediFirst, NFI, de radiologen voor leeftijdsonderzoek en BZ voor de algemene en individuele ambtsberichten).

Er zijn onderzoeken waarbij de achterliggende stukken of de onderzoekstechniek niet of ten dele voor de vreemdeling toegankelijk zijn (o.a. ambtsberichten, documentenonderzoek en taalanalyse).

Er zijn onderzoeken die worden verricht door deskundigen met een universitair kennisniveau of wetenschappelijke graad. Voorbeelden hiervan zijn de taalanalyse, medi-

---

104 Deze certificering houdt in dat de instelling voldoet aan de eisen die de International Organization for Standardization stelt aan kwaliteitsmanagement (de zogenoemde ISO-normen).

sche advisering, alsmede het DNA- en leeftijdsonderzoek. Bij ambtsberichten en het documentenonderzoek is het beschikken over een universitaire opleiding op het deskundigengebied niet als voorwaarde gesteld.

Er zijn onderzoeken waarbij de kwaliteit van de deskundige onderhevig is aan een externe, onafhankelijke kwaliteitsbewaking (alle medische deskundigenadviezen en DNA-onderzoek) maar er zijn ook onderzoeken waarbij een bewaking van de kwaliteit van de deskundigen door onafhankelijke externen ontbreekt (ambtsberichten en taalanalyse).

De hiervoor geschetste kenmerken van de deskundigenadviezen komen eveneens terug in discussies die met de betrokken deskundigen zijn gevoerd. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op deze discussies en besteedt aandacht aan de ervaringen met de verschillende deskundigenadviezen, in het bijzonder de problemen die door vreemdelingen, de advocatuur, NGO's en de deskundigen worden ondervonden.

## HOOFDSTUK 4

# Knelpunten bij deskundigenadvisering

## 4.1 Inleiding

Tijdens de voorbereidingen van dit advies is een brede consultatie gehouden onder de verschillende deskundigen. Er zijn gesprekken gevoerd met deskundigen die vaak, en soms uitsluitend, werken in opdracht van de IND. Ook de IND zelf als opdrachtgever en afnemer van deskundigenadviezen, is over dit onderwerp bevroegd. Daarnaast zijn diverse relevante maatschappelijke organisaties en enkele advocaten bevroegd.

Voorts is een drietal expertmeetings gehouden waaraan, naast de verschillende deskundigen en vakgenoten, deskundigen die contra-expertises uitbrengen (contra-experts), de Nationale ombudsman en critici van (het proces van) deskundigenadvisering deelnamen.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de knelpunten, de kritiek en in sommige gevallen de suggesties ter verbetering zoals die in de gesprekken, de expertmeetings en de schriftelijke reacties naar voren zijn gekomen.

De ACVZ is zich ervan bewust dat hiermee geen uitputtend beeld wordt gegeven van de knelpunten ten aanzien van deskundigenadvisering. Maar omdat er gesproken is met een breed scala aan personen die dagelijks in verschillende rollen met deskundigenadviezen te maken hebben, vertrouwt de commissie er op dat de door haar geïnventariseerde knelpunten het meest pregnant zijn.

De ACVZ bespreekt de ervaren knelpunten zonder daarover een waardeoordeel te geven. De commissie heeft geconstateerd dat sommige meningsverschillen zich hardnekkig manifesteren en dat de discussie over deskundigenadvisering in een aantal gevallen een 'starheid' laat zien, waarbij de betrokken partijen niet in staat zijn om gezamenlijk tot een consensus te komen over wat onder kwalitatief goede deskundigenadvisering zou moeten worden verstaan of niet bereid zijn om naar deze consensus te zoeken. Dit geldt met name wanneer het wetenschappelijke gehalte van de door de deskundige gevolgde methode ter discussie wordt gesteld. Dit neemt niet weg dat op een aantal terreinen wel constructief overleg wordt gevoerd door deskundigen en NGO's.

## 4.2 Knelpunten en kritiek per processtap

De geïnventariseerde knelpunten worden hierna per processtap besproken waarbij zonodig apart aandacht wordt geschonken aan specifieke knelpunten die zich voordoen bij bepaalde deskundigenadviezen.

De processtappen die in dit hoofdstuk aan de orde komen, zijn: 1) de vraagstelling, 2) de opdrachtverlening, 3) de bekwaamheid van de deskundige, 4) de verrichting van het onderzoek, 5) de contra-expertise en 6) de toetsing door de rechter.

### 4.2.1 De vraagstelling

*Ruimte voor professionaliteit*

De IND is bijna altijd de formele opdrachtgever voor deskundigenonderzoek. Deze

opdracht bevat altijd een vraagstelling die verband houdt met een aanvraag voor een verblijfsvergunning.

Vreemdelingenadvocaten en NGO's betwijfelen of de vraagstelling in alle gevallen ruimte biedt om de professionele verantwoordelijkheid van de deskundige voldoende tot uiting te laten komen. Vreemdelingenadvocaten, NGO's en de UNHCR vinden dat met name artsen – al dan niet werkzaam voor de IND – gehouden zijn om hun vak zo onafhankelijk mogelijk uit te voeren, onafhankelijk van de eisen van het vreemdelingenbeleid. Zij verwijzen daarbij naar uitspraken van het Medisch Tuchtcollege waarin op die eigen verantwoordelijkheid van artsen is gewezen (zie par. 2.2.3). Deze critici betogen dat de professionele onafhankelijkheid van de deskundige beter tot haar recht komt wanneer bij het formuleren van de vraagstelling in een individueel geval meer ruimte zou zijn voor de deskundige om samen met de opdrachtgever de vraag te formuleren. Externe vakgenoten van de deskundigen van de IND hebben het idee dat deze 'IND-deskundigen' soms hun taakopvatting te formalistisch opvatten en te weinig ruimte laten voor de eigen professionele normen die bij hun vakgebied horen. Deze deskundigen lopen volgens sommige advocaten, NGO's en contra-experts te veel aan de leiband van de IND, hetgeen strijdig zou zijn met de eigen verantwoordelijkheid van de deskundigen.

Geen van de bij de IND werkzame geraadpleegde deskundigen herkent zich in dit beeld. De vraagstelling is volgens hen duidelijk. Zij verwijzen daarbij naar de IND-werkinstructies of protocollen waarin de algemene vraagstellingen zijn vastgelegd. Ten aanzien van het medisch onderzoek benadrukt BMA dat volgens het tuchtcollege de BMA-arts zich mag beperken tot de voorliggende vraagstelling. Daarnaast is er ruimte om, indien aan de orde, buiten de kaders te gaan om deskundige opvattingen tot uiting te brengen. Verder stellen zij dat in de praktijk in individuele gevallen de IND de vraagstelling met de betreffende deskundigen bespreekt. Tevens vinden zij dat in de vraagstelling voldoende rekening wordt gehouden met de verantwoordelijkheden van de deskundige ten opzichte van de verantwoordelijkheden van de IND: de IND heeft een informatievraag die zij stelt aan de deskundige en de deskundige levert die informatie. Vervolgens is het aan de IND om aan die informatie de juridische kwalificaties en verblijfsrechtelijke consequenties te verbinden. Volgens de IND en de deskundigen die zij inschakelt, kunnen individuele aspecten van invloed zijn op (de toepassing van) het onderzoek, maar de vraagstelling blijft hetzelfde. BMA is niet van mening dat de vraagstelling onduidelijk is en meldt betrokken te zijn geweest bij de formulering daarvan. BLT meldt dat de IND-beslismedewerker bij onduidelijkheid contact met hen opneemt. Ook de overige deskundigen vinden de opdracht duidelijk.

#### *Invloed op de vraagstelling*

Vreemdelingenadvocaten melden dat bij IAB's het voor hen niet altijd duidelijk is wat nu precies de vraagstelling was. Zij dragen als oplossing aan dat de vraagstelling van het IAB met de vreemdeling (bij voorkeur via zijn gemachtigde) vooraf zou kunnen worden besproken. Zo zou de vreemdeling tevens in staat kunnen worden gesteld om BZ te helpen met het onderzoek. Zowel de IND als BZ stellen echter dat de asielzoeker hierdoor het onderzoek zou kunnen frustreren en dat het voorstel voorbij gaat aan het doel van een IAB, namelijk een onafhankelijk onderzoek naar (delen van) het asielverhaal van de vreemdeling.

Ten aanzien van AA's stellen de NGO's die aan de expertmeetings hebben deelgenomen voor om de ToR, die het uitgangspunt vormen voor het onderzoek, voorafgaand aan het onderzoek te publiceren in plaats van nadat het ambtsbericht is vastgesteld.

## 4.2.2 De opdrachtverlening

### *Concurrentie bij de opdrachtverlening*

Wanneer de vraagstelling duidelijk is, zal de IND moeten bepalen aan wie zij de opdracht verleent om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Die vragen zijn uitsluitend relevant in het kader van het vreemdelingenbeleid. De IND verleent daarom de opdracht meestal aan een aantal vaste deskundigen dat werkzaam is bij specialistische diensten die zijn opgericht door de overheid. Alleen MediFirst, dat speciaal voor de adviserende taak die het nu vervult, is opgericht, is een commercieel bedrijf. Voor het beantwoorden van een bepaalde onderzoeksvraag wijst de IND één organisatie aan, terwijl ook andere deskundigen de opdracht zouden kunnen uitvoeren. Critici zoals NGO's, contra-experts en vreemdelingenadvocaten wijzen op de kwaliteitsverhogende werking die van concurrentie kan uitgaan. Doordat de IND telkens dezelfde deskundigen raadpleegt is er volgens deze critici nauwelijks tot geen concurrentie bij de opdrachtverlening en de uitvoering van de opdracht, waardoor deze deskundigen minder druk voelen om de kwaliteit van hun producten te blijven verbeteren.

### *Wanneer moet een deskundigenadvies worden ingewonnen?*

Over het moment waarop deskundigenadvies zou moeten worden ingewonnen bestaat discussie. De IND beschouwt de opdracht tot het uitbrengen van een deskundigenadvies als een tegemoetkoming aan de bewijslast van de vreemdeling die in bewijsnood verkeert. Wanneer de asielzoeker de twijfel die de IND heeft over zijn asielrelaas niet door middel van zijn verklaringen of met een ander bewijsmiddel heeft kunnen wegnemen, kan de IND een onderzoek instellen. Het is aan de medewerker van de IND om daartoe te beslissen. Daarbij stellen deskundigen en medewerkers van de IND dat er in andere landen veel minder mogelijkheden en middelen zouden zijn voor het verrichten van onderzoek. Critici zoals Pharos, VWN en UNHCR ervaren dat de IND deze tegemoetkoming beschouwt als een gunst aan de asielzoeker. Zij hebben de indruk dat de IND weinig kritiek lijkt te dulden op de beslissing om wel of geen onderzoek op te starten.

### *Sommige opdrachten worden minder vaak verleend*

Het baart maatschappelijke organisaties en de advocatuur zorgen dat de IND op een aantal terreinen veel minder onderzoek verricht dan een aantal jaren geleden. Vooral het aantal IAB's is de laatste jaren sterk afgenomen. Terughoudendheid in het geven van opdrachten tot een deskundigenadvies is beleid van de IND. Zoals vermeld in hoofdstuk 3, is in Werkinstructie 2010/10 opgenomen dat het onnodig opstarten van een onderzoek dient te worden voorkomen.

Maatschappelijke organisaties en de advocatuur hebben soms de indruk dat IAB's en taalanalyses alleen nog maar worden opgesteld om, bij twijfel of een aanvraag terecht is ingediend, tot een afwijzende beschikking over te gaan. Dit zou strijdig kunnen zijn met de samenwerkingsplicht van artikel 4 lid 1 van de Kwalificatierichtlijn. Medewerkers van de IND en BZ erkennen dat steeds minder IAB's worden opgesteld, maar zijn het niet eens met het beeld dat alleen nog om een IAB wordt gevraagd wanneer wordt verwacht dat daarmee de aanvraag kan worden afgewezen. Volgens medewerkers van de IND kan de afname van sommige vormen van onderzoek, zoals IAB's, worden verklaard vanuit de wens om efficiënter met middelen om te gaan. Het instellen van onderzoek is immers duur. Het gaat daarbij niet alleen om de kosten van de uitvoering van het onderzoek maar ook om de kosten voor de opvang die gedurende dat onderzoek

moeten worden gemaakt. Medewerkers van de IND ontkennen dat de IND uitsluitend uit kostenoverwegingen minder IAB's laat opstellen. De belangrijkste reden voor de afname is volgens de IND dat de professionaliteit van de IND-beslismedewerker de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Deze zijn volgens de IND nu beter in staat om zonder deskundigenadvies zorgvuldig op een aanvraag te beslissen en vragen, anders dan voorheen, pas om een advies als de ontbrekende informatie die door het advies kan worden geleverd essentieel is voor het nemen van een beslissing. Wanneer de beslismedewerker vroeger een lastige zaak had, besloot hij eerder om een deskundigenonderzoek op te starten.

Daarnaast wordt door medewerkers van de IND en BZ gewezen op externe oorzaken voor de afname, zoals de gewijzigde samenstelling van de instroom van asielzoekers. Volgens de IND komen de laatste jaren de meeste asielzoekers uit landen als Afghanistan, Irak en Somalië en is het voor BZ moeilijk en soms zelfs onmogelijk om in deze landen onderzoek te verrichten.<sup>105</sup>

De daling van het aantal gevraagde adviezen, volgens de IND met name bij de taalanalyse, kan voor een deel ook worden verklaard door de afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid voor een aantal regio's.

### *Timing*

De timing van de opdrachtverlening kan volgens deskundigen en maatschappelijke organisaties in sommige gevallen beter. Het verbeteren van de timing speelt met name bij het medisch advies van MediFirst. MediFirst adviseert al binnen enkele dagen nadat een asielaanvraag is ingediend of er sprake is van medische beperkingen die van invloed kunnen zijn op het horen van de betreffende asielzoekers. Echter, volgens Pharos zijn in een aantal gevallen de medische beperkingen vlak na aankomst in Nederland nog niet vast te stellen, vooral wanneer het psychische problemen betreft. Dit komt mede omdat psychische klachten (zeker de post-traumatische problematiek) zich vaak pas openbaren als asielzoekers bij de advocaat en de IND (dus na het MediFirst onderzoek) moeten spreken over hetgeen zij in het land van herkomst hebben ervaren.

Door onder andere Pharos wordt geopperd dat de advocaat al eerder in de rust- en Voorbereidingstermijn (RVT) contact zou moeten hebben met de asielzoeker, omdat de advocaat, sprekend over het vluchtrelaas, al een indicatie kan hebben of toch sprake is van psychische problemen die ten tijde van het MediFirst onderzoek nog niet zijn signaleerd. De IND vindt daarentegen dat de advocaat pas na het medisch advies in beeld zou moeten komen om beïnvloeding te vermijden.

De IND beslist of een asielzoeker bij een herhaalde asielaanvraag in staat wordt gesteld om zich door MediFirst (wederom) te laten screenen. Critici benadrukken dat de asielprocedure vaak een zware wissel trekt op vreemdelingen. Daardoor komt het voor dat de conditie van een asielzoeker tussen de eerste screening en de herhaalde asielaanvraag verslechtert of dat bij de asielzoeker (met name psychische) problemen ontstaan. Verschillende deelnemers aan de expertmeeting pleiten er daarom voor om iedere asielzoeker ook bij een herhaalde asielaanvraag standaard de mogelijkheid te geven zich te laten screenen door MediFirst.

---

105 Volgens cijfers van de IND is het percentage asielaanvragen gedaan door personen afkomstig uit Afghanistan, Irak en Somalië sinds 2007 gemiddeld ruim 50% van de totale jaarlijkse asielaanvragen. Zie bijlage 3.

### 4.2.3 De bekwaamheid en onafhankelijkheid van de deskundige

Als de opdracht is verleend, gaat de deskundige aan de slag. Deze paragraaf behandelt de knelpunten ten aanzien van de persoon die het onderzoek verricht.

#### *Controle en tegenspraak*

Advocaten en contra-experts melden dat het voor hen vaak lastig, zo niet onmogelijk is om vast te stellen of de deskundige die het onderzoek verricht wel over de nodige kennis en vaardigheden beschikt. Hiervoor worden de volgende redenen genoemd.

#### (On)voldoende controle/intervisie

Voor de meeste deskundigenadviezen in de asielprocedure bestaan geen specifieke georganiseerde vormen van extern onafhankelijk toezicht. Vaak is er voor deze deskundigheden binnen de beroepsgroep geen georganiseerd verband om gedeelde normen/methoden te ontwikkelen of ontbreekt een onafhankelijk forum dat toezicht houdt op de juiste uitoefening van de deskundigheid.

Ten aanzien van de artsen van BMA en MediFirst geldt dat zij vallen onder het medisch tuchtrecht. Er is sprake van toezicht op deze medische deskundigen door een onafhankelijk rechtsorgaan. Daarnaast ziet de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) toe op de kwaliteit van de medische beroepsuitoefening. De vraagstelling waarmee BMA en MediFirst werken is echter uniek. Hierdoor kan vanuit de KNMG betrekkelijk weinig controle worden uitgeoefend op de specifieke bekwaamheid van medewerkers van BMA en MediFirst. Daardoor wordt ook volgens BMA vanuit de beroepsgroep betrekkelijk weinig tegenspraak geleverd ten aanzien van de kwaliteit van hun werk. BMA meldt dat de protocollen/werkwijzen van BMA en MediFirst wel met de KNMG zijn besproken. Volgens Pharos betekent dit echter niet dat de KNMG niet kritisch staat tegenover de werkwijze van BMA. In een brief van de KNMG aan de Tweede Kamer bekritiseert de KNMG de wijze waarop BMA in haar adviezen gebruik maakt van informatie van buitenlandse vertrouwensartsen die speciaal door BZ worden aangetrokken.<sup>106</sup> De KNMG is van mening dat er meer transparantie moet komen over de contacten met en de werkwijze van deze vertrouwensartsen.

Zowel BMA als MediFirst behoren tot het toezichtveld van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ).<sup>107</sup> Het toezicht van de IGZ op BMA richt zich met name op (de borging van) de kwaliteit van werkprocessen en op de deskundigheid. De IGZ formuleert in principe niet zelf inhoudelijke normen waaraan de medische deskundigen moeten voldoen, maar toetst aan de hand van de normen die de beroepsgroepen (bijv. de KNMG) zelf opstellen. Als er geen of onvoldoende normen zijn, dan vraagt de IGZ de beroepsgroepen om deze te ontwikkelen. Mochten de normen niet tot stand komen, dan kan de IGZ zelf de norm stellen. De IGZ meldt dat dit bij BMA en bij MediFirst (nog) niet aan de orde is geweest. Daarnaast is het toezicht van de IGZ 'risico gestuurd'.

---

106 Zie brief KNMG aan de Vaste Commissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer, d.d. 23 maart 2011, referentie: DvM/11-13318.

107 De taak van de IGZ op grond van de Gezondheidswet (artikelen 36-44) is het verrichten van onderzoek naar de staat van de volksgezondheid (en zijn determinanten) en waar nodig het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan. Zij houdt toezicht op de naleving en de opsporing van overtredingen van wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid. De inspectie heeft ook tot taak het uitbrengen van adviezen en het verstrekken van inlichtingen aan de minister op verzoek of uit eigen beweging. Zij bevordert daarbij de volksgezondheid door er op toe te zien dat aanbieders van zorg en medische producten – bestaande en nieuwe – kwalitatief goede en veilige zorg bieden en risico's op onveilige zorg te voorkomen. De focus ligt daarbij op naleving van wet- en regelgeving, (beroeps)normen en richtlijnen door ondertoezichtstaanden.



Dit betekent dat de inspectie het toezicht vooral uitoefent op basis van signalen en gesignaleerde risico's voor patiënten en cliënten.

Naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer heeft de IGZ in 2006 een uitgebreid onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de werkprocessen van BMA, de deskundigheid van BMA-artsen en ook gekeken naar de duidelijkheid van de adviezen. Het onderzoek leidde ertoe dat door BMA een aantal aanpassingen is verricht. Op basis van deze aanpassingen concludeerde de IGZ dat de kwaliteit van de BMA thans voldoende is geborgd. Begin 2012 heeft de IGZ BMA opnieuw bezocht. In 2012 bezoekt de IGZ ook MediFirst.

Voor leeftijdsonderzoek is in 2004 door de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een aparte commissie ingesteld. De Commissie Leeftijdsonderzoek heeft als taak om op onafhankelijke wijze toezicht te houden op de kwaliteit van de methoden en procedures van het leeftijdsonderzoek. Dit doet de commissie door periodiek (gevraagd en ongevraagd) te rapporteren over de kwaliteit van het leeftijdsonderzoek en de minister op grond van de rapportages aanbevelingen aan te reiken ter verbetering van die kwaliteit. De commissie is samengesteld uit onder andere deskundigen en wetenschappers op het terrein van leeftijdsonderzoek.<sup>108</sup>

De adviseurs van BLT zijn niet aangesloten bij een beroepsgroep die toeziet op de kwaliteit van hun advisering. Ten aanzien van taalanalyse zijn er ontwikkelingen om tot een internationale beroepsgroep te komen. Op voorspraak van BLT is taalanalyse in 2006 opgenomen als onderwerp van belang binnen de internationale beroepsgroep voor forensisch spraakonderzoek, de International Association for Forensic Phonetics and Acoustics (IAFPA). Binnen deze beroepsgroep is in 2007-2009 onderzoek gedaan naar toegepaste methodes en worden initiatieven ontwikkeld voor wetenschappelijk onderzoek.

Voor de deskundigheidsgebieden documentenonderzoek en ambtsberichten geldt dat er geen sprake is van een onafhankelijke controle door een externe autoriteit die specifiek toeziet op de kwaliteit van het onderzoek naar documenten respectievelijk landeninformatie in de asielprocedure.

#### Geen onafhankelijke opleiding

De meeste vragen die door deskundigen in opdracht van de IND moeten worden beantwoord, zijn alleen in het kader van het vreemdelingenbeleid relevant. Er bestaan volgens BLT en MediFirst daarom geen specifieke onafhankelijke opleidingen voor taalanalyse, het schrijven van ambtsberichten of advisering over de vraag of iemand beperkingen heeft die ertoe leiden dat iemand niet gehoord kan worden in een asielprocedure. Dit is deskundigheid die door de betrokkenen zelf (of hun voorgangers) is ontwikkeld. Pharos benadrukt hierbij dat juist door het ontbreken van specifieke opleidingen het overleg met beroepsgroepen en (inter)nationale kenniscentra van belang is om een optimale kwaliteit van werken te krijgen en vindt dat deze overleggen te weinig plaatsvinden.

De deskundigen die werkzaam zijn in opdracht van de IND hebben vaak eigen, interne opleidingen ontwikkeld voor nieuwe deskundigen. De kennis die daar wordt doorgege-

---

108 De onafhankelijke Commissie Leeftijdsonderzoek wordt sinds 2010 voorgezeten door mw. mr. A. Broekers-Knol, lid van de Eerste Kamer. Verder bestaat de commissie uit een deskundige van het NFI, een radioloog, een psychiater en een functionaris van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). De leden participeren in de commissie op persoonlijke titel. De commissie heeft sinds 2004 drie rapporten uitgebracht over de kwaliteit van het leeftijdsonderzoek.

ven, wordt vaak aangevuld met relevante (externe) cursussen op het eigen aandachtsgebied. Documentenonderzoekers kunnen wel aansluiting vinden bij cursussen die door andere instellingen worden gegeven. Zij volgen cursussen aan de politieacademie en het Grafisch Lyceum in Eindhoven.

De andere deskundigen kunnen voor deelonderwerpen in enkele gevallen ook aansluiting vinden bij bestaande opleidingen.

#### Anonieme deskundigen

Vaak ontbreekt de naam van de deskundige bij het advies. In die gevallen is het voor buitenstaanders dus niet mogelijk om de deskundigheid van deze personen te controleren. Dit geldt in het bijzonder voor radiologen en taalanalisten. Volgens BLT is de taalanalist geen op zichzelf staande deskundige. De taalanalist levert slechts een bijdrage aan het deskundigenrapport. Deze bijdrage komt tot stand middels een door BLT ontwikkelde werkwijze met ingebouwde kwaliteitswaarborgen. Het deskundigenrapport wordt uitgebracht onder de verantwoordelijkheid van BLT. De IND en de rechter kunnen zich overigens wel vergewissen van de deskundigheid van deze taalanalisten en radiologen, maar de vreemdeling en zijn advocaat niet. Ten aanzien van het leeftijdsonderzoek kan volgens de Stichting Medisch Advies Kollektief (SMAK) door de anonimiteit van de radioloog door de tuchtrechter geen enkele uitspraak worden gedaan over de bevoegdheid en de bekwaamheid van de radioloog voor de beoordeling van skeletrijping.

#### *(On)partijdige deskundigen*

De deskundigen van de IND zeggen zich vrij te voelen om hun taken onafhankelijk, objectief en onpartijdig uit te voeren. Het beeld van sommige betrokkenen is anders. Zo benadrukken vreemdelingenadvocaten en NGO's dat de onafhankelijkheid van de IND-deskundige onvoldoende is gegarandeerd. Hierbij wijzen zij op het feit dat deskundigen vaak werkzaam zijn in een kantoorgebouw waar ook de IND is gehuisvest waardoor het risico bestaat dat de onafhankelijkheid uit het oog wordt verloren. Dit beeld wordt versterkt doordat BMA, BLT en BDOC hetzelfde briefpapier als de IND gebruiken. BZ en het NFI maken geen onderdeel uit van de IND, maar zijn wel onderdeel van de Rijksoverheid.

Sommige deskundigen begrijpen dat hierdoor in de beeldvorming verwarring kan ontstaan over de onafhankelijkheid van met name BMA, BDOC en BLT. Een deskundige meldde al vaker gepleit te hebben voor de oprichting van een kenniscentrum dat niet (gedeeltelijk) organisatorisch bij de IND is ondergebracht, maar bijvoorbeeld samenwerkt met vergelijkbare bureaus bij andere dienstonderdelen van de Rijksoverheid.

### **4.2.4 Het onderzoek**

#### *De gehanteerde onderzoeksmethode*

Contra-experts, advocaten en NGO's zijn sceptisch over de methoden die zijn ontwikkeld door de deskundigen. Deze houding wordt versterkt door het feit dat er in de academische wereld geregeld kritisch wordt gepubliceerd over deskundigenadviezen en dat positieve aandacht uit de wetenschap voor dit terrein veelal ontbreekt.<sup>109</sup> De

---

109 O.a. R. van de Griend, 'Kunt u uitleggen waarom?', *Vrij Nederland*, 25 juni 2011, M.S. Schmid, 'Traacherous Shiboeths: language as an indicator of origin', 1 juni 2011 en E.J.J.M. Bloemen, K.M. Zwaan, "Medisch beperkt" in asiel', *A&MR*, 2011, pp 398-406.

IND heeft volgens medewerkers van BLT geen beleid dat deelname aan de wetenschappelijke discussie door haar deskundigen stimuleert. Pharos heeft de indruk dat dit eveneens geldt voor BMA dat zich volgens Pharos onttrekt aan een open intercollegiaal overleg.

Daarnaast merkt de SMAK op dat er geen wetenschappelijk onderzoek bestaat over de betrouwbaarheid van het leeftijdsonderzoek.

Verder is tijdens de expertmeetings door verschillende deskundigen opgemerkt dat kritiek op de door de deskundige gehanteerde methode door de IND en door de deskundigen vaak wordt beschouwd als verkapte kritiek op het vreemdelingenbeleid. Critici uit de academische wereld realiseren zich volgens sommige deskundigen niet altijd ten volle hoe forensisch-wetenschappelijk onderzoek afwijkt van academisch-wetenschappelijk onderzoek.

Pharos stelt daar tegenover dat BMA soms ter verdediging van zijn werkwijze verwijst naar het vreemdelingenbeleid en zodoende een open overleg met derden over de onderzoeksmethode uit de weg lijkt te willen gaan.

#### *Internationale standaarden*

NGO's, advocaten, contra-experts en vakgenoten van deskundigen die voor de IND adviezen opstellen, wijzen geregeld op het bestaan van internationale standaarden zoals het Istanbul Protocol.<sup>110</sup> Dat protocol bevat richtlijnen met betrekking tot het onderzoek van marteling, en met betrekking tot de correcte rapportage van de bevindingen van dergelijk onderzoek naar de rechterlijke macht of andere onderzoeksinstanties toe. Het protocol is een juridisch bindend document maar de standaarden worden door de IND meestal niet bruikbaar geacht omdat zij volgens de IND vaak zijn opgesteld in een context die afwijkt van de Nederlandse praktijk. Een andere reden is dat veel van dergelijke standaarden niet ontwikkeld zijn door deskundigen die werkzaam zijn voor migratiediensten, maar door NGO's, in samenwerking met vakgenoten. Met name BMA meldt dat het protocol voor hen niet toepasbaar is omdat het richtlijnen geeft voor lichamelijk onderzoek en de wijze van verslaglegging ten aanzien van asielzoekers die stellen te zijn gemarteld. Dat is, aldus BMA, een ander vraagstuk dan waarvoor BMA zich geplaatst ziet.

IND-medewerkers waren tijdens de gesprekken daarom sceptisch over deze standaarden, terwijl UNCHR en Pharos op hun beurt meldden sceptisch te zijn over de beweegredenen van de IND om het protocol niet toe te passen omdat volgens hen de IND onder voormalige bewindslieden het Istanbul Protocol wel toepaste.

Over de uitvoering van DNA-onderzoek is nauwelijks discussie. De standaarden voor dit type onderzoek zijn vastgelegd in zogenaamde ISO-normen.

#### *Discussies worden niet altijd op de meest aangewezen plaats gevoerd*

Als er wel een discussie plaatsvindt over de methode, wordt deze volgens IND-deskundigen meestal niet op het juiste forum gevoerd. Deskundigenadvies wordt altijd opgesteld ten behoeve van een vreemdelingrechtelijke procedure. Wanneer de vreemdeling het niet eens is met de uitkomst van die procedure zullen hij, en zijn advocaat, de beslissing met alle mogelijke middelen proberen aan te vechten. Het gevolg is dat het deskundigenadvies vaak centraal staat in een juridische procedure. Wanneer de vreemdeling en zijn advocaat de beslissing van de IND niet succesvol kunnen aanvechten

---

110 United Nations, Istanbul Protocol. *Manual on the Effective investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, United Nations Publication: New York and Geneva, 2004.

ten in een procedure voor de rechter, proberen zij hun doel in sommige gevallen via het tuchtrecht te bereiken. Volgens BMA en MediFirst is dit een oneigenlijk gebruik van het tuchtrecht. Advocaten en Pharos melden dat dit wordt gedaan omdat er weinig andere mogelijkheden zijn om het deskundigenadvies aan te vechten en omdat de IND en de deskundigen bij BMA, MediFirst en BLT weinig bereidheid tonen om op een ander niveau over deskundigenadvisering te discussiëren.

#### *Het gebruik van informatiebronnen*

Sommige critici en maatschappelijke organisaties ervaren dat zij slechts zelden na kunnen gaan welke bronnen zijn gebruikt, op welke manier bronnen zijn toegepast en waarom bepaalde bronnen niet worden gebruikt. Zo betoogt de UNCHR dat soms selectief gebruik wordt gemaakt van bronnen bij het opstellen van algemene ambtsberichten. Door het achterwege laten van de context kan de originele bedoeling van de informatie verloren gaan. Het wordt voor de vreemdeling vervolgens lastig om bij de rechter te verwijzen naar de originele bron, omdat deze wordt geacht al te zijn meegenomen in het ambtsbericht. Verder is het voor de UNHCR niet duidelijk hoe de IND en BZ omgaan met de Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information.<sup>111</sup>

BMA benadrukt dat het in zijn adviezen altijd de bronnen noemt omdat dit één van de tuchtrechtelijke normen is waaraan moet worden voldaan. Volgens Pharos geldt dit echter niet voor de informatie die afkomstig is van anonieme vertrouwensartsen in de landen van herkomst die door BMA wordt gebruikt. Volgens Pharos is deze informatie door de anonimiteit van de artsen niet verifieerbaar en wordt die informatie soms tegengesproken door alternatieve bronnen die zijn opgespoord door advocaten.

#### *Summiere en gebrekkige verantwoording van het advies*

Het deskundigenadvies is volgens critici, zoals Pharos, de vreemdelingenadvocaten en NGO's vaak summier gemotiveerd en er wordt meestal weinig verantwoording afgelegd over het bronnengebruik waardoor controle niet mogelijk is. Bij taalanalyse wordt hieraan wel steeds meer aandacht besteed en wordt duidelijk beschreven hoe het onderzoek is verricht, welke methode is toegepast, welke omstandigheden zijn meegenomen en welke eventuele op- en aanmerkingen BLT daarbij maakt. Als BLT een risico ziet van verkeerde interpretatie van de resultaten, dan werd dit risico voorheen met de betreffende beslismedewerker besproken maar niet altijd in het rapport vermeld. Volgens BLT worden dergelijke overwegingen tegenwoordig ook in het rapport opgenomen.

De bevindingen in de rapportages van BDOC, MediFirst en van BZ in IAB's en AA's zijn, om uiteenlopende redenen, beperkt gemotiveerd. Voor BDOC geldt dat de motivering beperkt is om de kans op misbruik zo klein mogelijk te houden. MediFirst stelt niet uitgebreider in te kunnen gaan op haar bevindingen in verband met het medisch beroepsgeheim. VWN stelt echter dat de kritiek op MediFirst zich met name richt op de zeer summiere onderbouwing van de conclusies. Voor die onderbouwing is, aldus VWN, het prijsgeven van vertrouwelijke informatie helemaal niet nodig. BZ maakt bij het opstellen van IAB's en AA's gebruik van vertrouwelijke bronnen. VWN meldt dat

---

111 Deze gemeenschappelijke EU-richtlijnen voor de verwerking van Country of Origin Information (COI) zijn ontwikkeld door een projectgroep waaraan vertegenwoordigers van de immigratiediensten van België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Polen, Zwitserland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk deelnamen. De projectleider was het BLT van de Nederlandse IND.

het soms voorkomt dat in AA's alinea's worden opgenomen waarbij een bronvermelding geheel ontbreekt, waardoor de betreffende informatie niet verifieerbaar is. BZ stelt echter dat de rechter inzage kan krijgen in de ongeanonimiseerde onderliggende stukken.

### *Stellige formulering*

Contra-experts, medewerkers van de UNHCR en advocaten vinden dat de conclusies van deskundigen soms te stellig zijn geformuleerd. Die conclusies komen soms niet overeen met de conclusies die deze critici op basis van dezelfde bronnen trekken. Eén van de aangevoerde mogelijke verklaringen hiervoor is dat de wetenschappelijke inzichten waarop de deskundigen zich beroepen, zich volgens critici niet lenen voor de stellige uitspraken die op basis daarvan worden gedaan. De stellingen van de deskundigen worden daardoor te snel als waarheid aangenomen, terwijl de bevindingen vaak voor andere uitleg vatbaar zijn. Daarnaast constateren zij dat de juridische status van het deskundigenadvies vrijwel onaantastbaar is. Ook hebben sommige advocaten de indruk dat bij IAB's met name 'belastende' informatie wordt opgenomen, terwijl 'ontlastende' informatie zou worden weggelaten.

Het is de mening van sommige critici dat artsen die werken in opdracht van de IND, regelmatig te vergaande conclusies trekken op basis van te weinig informatie. Hetzelfde constateren zij ten aanzien van de conclusies in individuele en algemene ambtsberichten.

### *Termijnen*

Alle deelnemers aan de expertmeetings, met uitzondering van BDOC, wezen erop dat het niet altijd makkelijk is om binnen de daarvoor gestelde termijn te adviseren. Het verzamelen van de monsters voor een DNA-onderzoek duurt bijvoorbeeld vaak erg lang, omdat het merendeel daarvan uit het buitenland moet komen. Monsters worden in het buitenland veelal afgenomen op ambassades. Deze zijn voor de betrokkenen niet altijd goed te bereiken. Zij moeten grote afstanden afleggen en kunnen soms niet vrij reizen.

## **4.2.5 De contra-expertise**

Wanneer het deskundigenonderzoek is afgerond en dit vervolgens leidt tot een afwijzing van de asielaanvraag, heeft de vreemdeling de mogelijkheid om het deskundigenrapport aan te vechten. In deze procedure wordt vaak de kritiek op deskundigenadviezen die eerder in dit hoofdstuk is besproken, naar voren gebracht (kritiek op de deskundige, de gehanteerde methodiek, de -summiere- onderbouwing, relevante informatie die niet in het rapport is verwerkt maar wel bekend is bij de IND, etc.).

Het belangrijkste knelpunt bij contra-expertise is volgens vreemdelingenadvocaten en NGO's de financiering. Volgens hen kunnen asielzoekers vaak geen contra-expertise inbrengen wegens het ontbreken van financiële middelen door de aanscherping van het vergoedingenbeleid van het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA). Zij constateren dat financiering van de contra-expertise als buitengewone kosten via het COA beperkt (in geval van een onderzoek van BLT) dan wel onmogelijk is (bij een leeftijds-onderzoek en onderzoek van BDOC).

Verder geldt specifiek bij documentenonderzoek dat door contra-experts naar voren is gebracht, dat zij graag zouden zien dat de IND met het document dat ter discussie staat ook een voorbeelddocument, dat voor vergelijking kan worden gebruikt, meestuurt. In

plaats van het meesturen van een specimen, zou volgens hen ook overwogen kunnen worden om gerenommeerde instellingen die contra-expertises uitvoeren, te autoriseren en toegang te geven tot DISCS. Op die manier kan de informatie over authentieke documenten digitaal worden geraadpleegd.

Opmerkelijk is dat zowel de deskundigen die werkzaam zijn voor de IND als contra-experts stelden dat ‘de ander’ niet bereid is om constructief in discussie te gaan over de kwaliteit van de methode. Beide beschuldigen elkaar van het hebben van meerdere belangen. In het geval van de IND zou dat het zoveel mogelijk afwijzen van de asielaanvraag zijn. In het geval van de contra-expert zou dat het zoveel mogelijk aanvechten van het deskundigenadvies zijn.

Het feit dat BDOC en BLT aangeven dat contra-expertises voor hen nooit aanleiding zijn geweest om conclusies te herzien laat volgens VWN onverlet dat de (lagere) rechter daar soms anders over denkt, met name bij onderzoeken van BLT.

#### **4.2.6 De rechterlijke toets**

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 moet het bestuur zich vergewissen van de kwaliteit van het deskundigenadvies. De rechter toetst de wijze waarop het bestuur omgaat met deze vergewisplicht. De rechter vormt derhalve geen eigen oordeel over de bruikbaarheid of de inhoud van het advies, behoudens de gevallen waar een contra-expertise is overgelegd. Het komt slechts zelden voor dat de vreemdelingenrechter zelf een deskundigenadvies inwint. Critici noemen deze terughoudendheid van de rechter niet meer van deze tijd en begrijpen niet waarom de bestuursrechter - naar het voorbeeld van de rechter in strafzaken - zich niet een actieve(re) houding aanmeet ten aanzien van deskundigenadviezen. Daarnaast constateren critici dat de terughoudende toets een aantal onwenselijke gevolgen heeft. Deze worden hieronder nader toegelicht.

##### *Een enkele bron*

Onder andere de UNHCR en VWN vinden dat door de informatiemaatschappij waarin wij leven zoveel informatie beschikbaar is, dat het de rechter niet meer zou passen om zich slechts op één bron te richten. Deze kritiek richt zich met name op de rechterlijke toetsing van algemene ambtsberichten. Landenrapporten van bijvoorbeeld Amnesty International en de UNHCR worden internationaal als gezaghebbend beschouwd. De rechter gaat wel na of deze landenrapporten bij het opstellen van het algemeen ambtsbericht zijn betrokken, maar baseert zich vervolgens op de afweging die BZ op basis van die rapporten maakt. Critici hopen, gezien de veelheid aan bronnen, op een meer zelfstandige, minder formele en actieve rol van de rechter in het vaststellen van betrouwbare landeninformatie. Rapporten die na het verschijnen van het ambtsbericht zijn uitgebracht en andere informatiebronnen die door de vreemdeling worden aangedragen, worden overigens wel betrokken bij de beoordeling.

##### *De status van het advies*

Doordat de rechter slechts terughoudend, formeel toetst, zijn ambtsberichten volgens de advocatuur vrijwel onaantastbaar. Als het ambtsbericht onjuistheden of onregelmatigheden bevat, is het voor de vreemdeling en zijn advocaat zeer lastig om die aan te vechten. De status die hierdoor aan het ambtsbericht wordt toegekend, is volgens de UNHCR, de advocatuur en VWN in Nederland veel onaantastbaarder dan de status die het EHRM aan het ambtsbericht toekent. Zij verwijzen hierbij naar jurisprudentie

van het EHRM waaruit blijkt dat het Hof bij die toetsing wel verschillende bronnen betreft.<sup>112</sup> Deze status wordt overigens ook aan de andere vormen van deskundigenadvies toegedicht. Ook de status van de overige vormen van deskundigenadvisering wordt in sommige gevallen, vooral door gebrekkige financiële ruimte om contra-expertise in te winnen, als problematisch gezien door deze partijen.

### 4.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de discussie over de rol van deskundigenadviezen in de asielprocedure. De ACVZ constateert dat in deze discussie de IND minder problemen ervaart met de deskundigenadvisering dan de advocatuur, de NGO's en de deskundigen zelf. Ook strekt de discussie zich uit over alle processtappen van het adviseringstraject (vanaf de aanvraag tot en met de rechterlijke toetsing). Verder zijn er meningsverschillen over de betrokkenheid van de deskundige bij de vraagformulering en bij de verrichting van het onderzoek. De meningen lopen ook uiteen waar het gaat om de opdrachtverlening. Volgens critici is er te weinig concurrentie van andere deskundigen, vraagt de IND adviezen voornamelijk om de aanvraag af te wijzen en wordt bij medische advisering door MediFirst in een te vroeg stadium door de IND een advies gevraagd. Daarnaast vormen de volgende punten aanleiding tot discussie: het toezicht op de bekwaamheid van de deskundige, de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de toegepaste onderzoeksmethoden en informatiebronnen, alsmede de wijze waarop de conclusies van het onderzoek in het rapport worden verantwoord. Ten slotte is er ook een juridische discussie over de toetsing van het deskundigenadvies door de Nederlandse bestuursrechter. Wetenschappers, vreemdelingenadvocaten, de UNHCR en VWN stellen dat de toetsing van deskundigenadviezen door de nationale rechter afwijkt van de rechterlijke toetsing in sommige andere Europese landen en de toetsing door het EHRM. Hiertegenover stelt de IND dat zij als bestuursorgaan een neutrale partij is die conform de eisen vastgelegd in de Awb tot taak heeft op zorgvuldige wijze tot een beslissing te komen. De IND heeft een vergewisplicht ten aanzien van externe deskundigenadviezen die gebaseerd zijn op een wettelijke verplichting en schakelt daarom bij voorkeur vaste en gespecialiseerde deskundigen in. De deskundigen die de IND adviseren stellen dat zij zich volgens hun opdracht uitsluitend met waarheidsvinding bezighouden. De IND stelt dat er in het algemeen voldoende mogelijkheden zijn om inhoudelijke tegenargumenten in te brengen, die door de rechter worden getoetst.

---

112 Zie voor de jurisprudentie van het EHRM over de toetsing van landeninformatie paragraaf 2.4.

# Bevindingen en aanbevelingen

## 5.1 Bevindingen

De hoofdvraag die oorspronkelijk voor dit advies was geformuleerd was op welke wijze de kwaliteit van de beoordeling van asielaanvragen in het kader waarvan deskundigenadviezen een rol spelen, verder kan worden verhoogd. In de voorgaande hoofdstukken is getracht antwoord te vinden op deze vraag en de daaraan gerelateerde deelvragen. In het licht van het geschetste relevante juridische kader, de omschreven processen en de geïnventariseerde knelpunten, wordt in het laatste hoofdstuk een zevental aanbevelingen geformuleerd. Opvolging daarvoor moet ervoor zorgen dat de kwaliteit van de beoordeling van asielaanvragen, wat betreft de inzet van deskundigenadviezen, verder wordt verhoogd. Bij het formuleren van de aanbevelingen is eveneens rekening gehouden met de in de inleiding geschetste ontwikkelingen ten aanzien van de harmonisering van het Europese asielbeleid en de verschillende initiatieven op andere rechtsgebieden om de kwaliteit van de deskundigenadvisering verder te verhogen.

Ten behoeve van de beantwoording van de hoofdvraag is allereerst nagegaan wanneer in de asielprocedure deskundigenadviezen worden gevraagd en of de juridische eisen aan advisering voldoende garanties bieden voor een zorgvuldige beoordeling van de asielaanvraag. Daarbij is gebleken dat het inwinnen van deskundigenadvies door de IND wordt gezien als een tegemoetkoming aan de asielzoeker die in bewijsnood verkeert. Deskundigenadvies wordt verder uitsluitend ingewonnen als de IND verwacht dat het advies doorslaggevend zal zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag. Op basis van afdeling 3.3 Awb dient het bestuur, voordat een extern advies wordt betrokken, bij de beoordeling zich ervan te vergewissen of het advies zorgvuldig tot stand is gekomen. Voor een advies dat niet onder de werking van afdeling 3.3 Awb valt, zijn de zorgvuldigheidseisen minder uitgebreid geformuleerd. De toetsing die de rechter vervolgens uitvoert is procedureel van karakter. Zowel de rechter als het bestuur gaat niet in op de inhoud van het advies, behalve wanneer met een juridische beoordeling vastgesteld kan worden dat het advies gebreken vertoont. Dit kan ook niet anders omdat zowel de rechter als het bestuur immers niet de expertise in huis hebben om het deskundigenadvies inhoudelijk te beoordelen.

Wanneer het deskundigenadvies geen zorgvuldigheidsgebreken vertoont kan het advies uitsluitend worden weerlegd door middel van een contra-expertise. Deze contra-expertise moet compleet en overtuigend zijn en wordt pas aanvaard als deze is gebaseerd op zorgvuldig onderzoek.

Vervolgens is bij de verschillende betrokken instanties geïnventariseerd welke juridische, organisatorische en procedurele knelpunten zich in de praktijk bij deskundigenadvisering voordoen. Daarbij is gebleken dat het hier vooral meningsverschillen betreft met betrekking tot:

- de (on)afhankelijkheid van de deskundige;
- het gebrek aan onafhankelijk toezicht op de bekwaamheid van de deskundige;
- de monopoliepositie van de deskundige en het gebrek aan concurrentie;
- de (on)mogelijkheid om inzicht te krijgen in de toegepaste onderzoeksmethoden en informatiebronnen alsmede in de wijze waarop de conclusies van het onderzoek in het rapport worden verantwoord;
- de beperkte mogelijkheden tot financiering van contra-expertise;



- de (terughoudende) toetsing van het deskundigenadvies door de rechter.

In het algemeen constateert de adviescommissie dat het verschil van inzicht over deze aspecten soms hardnekkig is en dat degenen die betrokken zijn bij de discussie vasthoudend zijn ten aanzien van eenmaal ingenomen standpunten. Dit geldt met name voor de discussie over taalanalyse, de medische adviezen van BMA en MediFirst en het leeftijdsonderzoek en in mindere mate voor de discussies rond de kwaliteit van AA's en IAB's. Als belangrijke, zo niet de belangrijkste oorzaken van deze vasthoudendheid ziet de ACVZ het ontbreken van een consensus over objectieve maatstaven waaraan deskundigenadvisering dient te voldoen. Daarbij komt dat asielzoekers vaak geen contra-expertise inbrengen omdat de daarvoor benodigde financiële middelen ontbreken. Hierdoor heeft deze groep geen mogelijkheden om het advies te weerleggen. De meeste vormen van deskundigenadvisering zijn specifiek ontwikkeld om een bijdrage te leveren aan de beoordeling van asielaanvragen. De methoden die door deze deskundigen worden gebruikt, hebben zij vaak zelf ontwikkeld. De critici zijn veelal contra-experts. De ACVZ constateert dat het in de meeste gevallen ontbreekt aan een onafhankelijke derde partij die de verschillen van inzicht kan beslechten. Dit ontbreken van consensus en het gebrek aan een onafhankelijke partij die discussies over de toegepaste methode met voldoende autoriteit kan beslechten, leidt tot juridische procedures waarin de kwaliteit en onderzoeksmethode van het deskundigenonderzoek voortdurend ter discussie worden gesteld.

In de loop van het onderzoek hebben deze bevindingen geleid tot het inzicht dat het niet de belangrijkste vraag is op welke wijze de kwaliteit van de advisering verder kan worden verhoogd, maar hoe de kwaliteit van de advisering met voldoende autoriteit kan worden gegarandeerd en getoetst.<sup>113</sup> Om dat te bereiken wordt een in de tijd gefaseerd plan van aanpak voorgesteld. Dit plan van aanpak bestaat uit:

1. de instelling van een centrale deskundigenorganisatie;
2. de instelling van een nationale autoriteit voor de erkenning en registratie van deskundigen die de IND kunnen adviseren naast een onafhankelijke commissie voor landeninformatie;
3. de instelling van een Europese autoriteit voor de erkenning en registratie van deskundigen die lidstaten in toelatingsprocedures kunnen adviseren.

Op basis van de bevindingen en op basis van het plan van aanpak worden de volgende zeven aanbevelingen voorgesteld. De eerste vier aanbevelingen kunnen op korte termijn worden gerealiseerd. Om de kwaliteit van de deskundigenadvisering in de Nederlandse asielprocedure te garanderen, zou ook de vijfde aanbeveling zo snel mogelijk moeten worden uitgevoerd. De laatste twee aanbevelingen zijn niet essentieel voor de verhoging van de kwaliteit van de nationale procedure, hoewel ze daar zeker aan kunnen bijdragen, maar zijn wel essentieel voor de totstandkoming van een geharmoniseerd Europees asielstelsel.

## 5.2 Aanbevelingen

### **Aanbeveling 1: Verklaar afdeling 3.3 van de Awb van toepassing op alle vormen van deskundigenadvisering in de asielprocedure.**

---

113 Hierbij is uiteraard in acht genomen dat de ACVZ, net als de rechter en het bestuur, zelf niet de expertise in huis heeft om de kennis en kunde van de deskundigen te beoordelen.

Afdeling 3.3 van de Awb stelt een aantal aanvullende zorgvuldigheidseisen aan het bestuur ten aanzien van het gebruik van externe vormen van deskundigenadvisering. Bepleit wordt om in de Vw 2000 een bepaling op te nemen, op grond waarvan afdeling 3.3 Awb van overeenkomstige toepassing is op alle vormen van deskundigenadvisering in de asielprocedure. Dus niet uitsluitend op externe vormen van advisering. Hierdoor zal de vergewisplicht van artikel 3:9 Awb ook gelden voor alle soorten deskundigenadvies.

**Aanbeveling 2: Garandeer de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van BLT, BDOC en BMA door deze bureaus te centreren in één deskundigenorganisatie die ‘op afstand’ werkt van de IND.**

Gebleken is dat vreemdelingenadvocaten, contra-experts en NGO’s twijfels hebben over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van deskundigen die voor de IND adviezen opstellen. Deze deskundigen zijn daarentegen van mening dat zij voldoende ruimte en mogelijkheden hebben om op een onafhankelijke en onpartijdige manier te adviseren en verwijzen daartoe onder meer naar de werkinstructies die de IND in samenspraak met hen formuleert. Het is voor de buitenstaanders moeilijk om onderscheid te maken tussen de onafhankelijke adviseurs en medewerkers van de IND. Zij werken in dezelfde gebouwen, gebruiken dezelfde e-mailadressen en hebben hetzelfde briefpapier. Mede daardoor hebben deze deskundigen op een zeer makkelijke en informele manier contact met medewerkers van de IND, dit in tegenstelling tot de advocatuur en de vreemdeling. Meer transparantie en openheid in de communicatie met de ‘buitenwereld’ is dus aangewezen.

Het is van het grootste belang dat de deskundigen daadwerkelijk onafhankelijk en onpartijdig kunnen adviseren. Aan die onafhankelijkheid en onpartijdigheid zou niet mogen worden getwijfeld. De ACVZ adviseert dan ook om BLT, BDOC en BMA gezamenlijk onder te brengen in één onafhankelijke, zelfstandige deskundigenorganisatie, eventueel samen met deskundigen die veelal in opdracht werken voor andere bestuursorganen. Deze organisatie zou niet moeten ressorteren onder de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het toelatingsbeleid.

Deze organisatie zou ook fysiek meer op afstand van de IND moeten worden geplaatst. Door deze fysieke scheiding wordt eveneens meer afstand gecreëerd in de relatie tussen de opdrachtgever en de deskundigen. Hiermee wordt de onafhankelijkheid en onpartijdigheid benadrukt en de schijn van afhankelijkheid en partijdigheid weggenomen.

**Aanbeveling 3: Stel een onafhankelijke commissie voor landeninformatie in.**

De kwaliteitsbewaking van de landeninformatie verdient aparte aandacht. Voor wat betreft het toezicht op landeninformatie beveelt de ACVZ aan om een aparte commissie voor landeninformatie in te stellen. Zie hiervoor ook het eerdere advies ‘*Transparant en Toetsbaar*’,<sup>114</sup> waarin wordt gepleit voor een regelmatige evaluatie van algemene ambtsberichten door een onafhankelijke commissie. Op basis van die evaluaties brengt een dergelijke commissie advies uit aan de voor het vreemdelingenbeleid verantwoordelijke bewindspersoon en de Tweede Kamer. Daarnaast kan de commissie adviseren over informatiedilemma’s en de gevolgde procedure.

---

114 Zie ook het ACVZ-advies *Transparant en Toetsbaar. Een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid*, Den Haag: ACVZ, 2006.

De beoogde commissie kan, gelet ook op het streven naar een geharmoniseerd Europees beleid, naar het voorbeeld van het Britse *'Advisory Panel on Country Information'* worden gemodelleerd. De commissie krijgt hierdoor een controlerende functie die de transparantie van de totstandkoming van algemene ambtsberichten bevordert en het maatschappelijk draagvlak voor het daarop gebaseerde beleid vergroot. In het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Oostenrijk zijn enigszins vergelijkbare adviescommissies ingesteld. Aan een dergelijke commissie zouden naast overheidsorganen, ook NGO's en internationale organisaties moeten kunnen deelnemen.

#### **Aanbeveling 4: Organiseer constructieve tegenspraak over deskundigenonderzoek.**

Deskundigenbureaus, zoals BLT, BDOC en BMA, schenken veel aandacht aan interne kwaliteitscontrole, terwijl vormen van externe kwaliteitscontrole weinig voorkomen. Daarbij bestaat de indruk dat het ontbreken van een externe controle in de hand wordt gewerkt door de omstandigheid dat het werk van de deskundigen zich specifiek richt op het vreemdelingenbeleid. Idealiter zou de gedachteswisseling over de kennis- en methodiekenontwikkeling op het betreffende onderzoeksterrein moeten worden gevoerd met soortgelijke deskundigen die op geen enkele manier betrokken zijn bij, of een standpunt innemen ten aanzien van, het vreemdelingenbeleid. Volgens de deskundigen werken hun 'natuurlijke gesprekspartners' echter bijna altijd uitsluitend ten dienste van de vreemdeling of nemen zij een (van de minister) afwijkend standpunt in over het vreemdelingenbeleid.

Het ontbreken van een externe kwaliteitstoets leidt ertoe dat het voor de buitenwereld vaak moeilijk is om de kwaliteit van de deskundigenadviezen vast te stellen. Dit kan voor een groot deel het wantrouwen verklaren dat ten aanzien van sommige IND-deskundigen bestaat. Het advies is dan ook om op een transparante wijze verschillende vormen van 'constructieve tegenspraak' te introduceren. Het organiseren van deze vormen van 'tegenspraak' zou kunnen plaatsvinden door (mede) op initiatief van de centrale deskundigenorganisatie (zie aanbeveling 5) regelmatig expertmeetings en debatten te organiseren over specifieke onderwerpen waaraan ook (buitenlandse) wetenschappers en vakgenoten deelnemen die zowel binnen als buiten het migratiebeleid werkzaam zijn. Op deze manier kunnen alle betrokken partijen bijdragen aan de ontwikkeling van objectieve maatstaven en kwaliteitseisen voor deskundigenadvisering.

#### **Aanbeveling 5: Creëer een onafhankelijke autoriteit die verantwoordelijk is voor de erkenning en registratie van deskundigen en voor het toezicht op deskundigen die in de asielpprocedure een deskundigenadvies aan de IND mogen uitbrengen. Het betreft hierbij met name deskundigen die betrokken zijn bij taalanalyse, medische advisering, documenten-, DNA- en leeftijdsonderzoek.**

Om de bekwaamheid van deskundigen objectief te kunnen bepalen en voortdurend te kunnen toetsen wordt voorgesteld om de erkenning en registratie van deskundigen bij een onafhankelijke autoriteit mogelijk te maken. Deze erkenning en registratie heeft de volgende voordelen:

- De onafhankelijkheid van de deskundige kan objectief worden gewaarborgd;
- De kwaliteitseisen die aan een deskundige worden gesteld zijn transparant en er kan aan worden getoetst;
- De monopoliepositie van de huidige deskundigen wordt doorbroken door de mogelijkheid van erkenning en registratie van andere deskundigen;
- Het bestuursorgaan kan, net als bij het gebruik van interne deskundigen, relatief eenvoudig aan zijn vergewisplicht voldoen.

Deze registratie zou ook moeten gelden voor contra-experts. De oprichting van een onafhankelijke autoriteit met transparante kwaliteitseisen heeft als gevolg dat voor iedereen duidelijk is aan welke regels deskundigenadviesing dient te voldoen. Deze vorm van registratie en het toezicht daarop zullen bijdragen aan het voorkomen dat in juridische procedures discussies worden gevoerd over de kwaliteit van de deskundigen of de geschiktheid van de methode die ten grondslag ligt aan het deskundigenadvies. Wanneer de spelregels voor deskundigenadviesing voor zowel deskundigen als contra-experts hetzelfde zijn, kan de rechter makkelijker als scheidsrechter optreden door middel van een formele, procedurele beoordeling. Dit levert ook meer 'equality of arms' op in het asielrecht, omdat het voor een ieder duidelijk is dat zowel de contra-expert als de deskundige die werken in opdracht van de IND aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen.

Erkende deskundigen zouden hiertoe moeten worden opgenomen in een openbaar register dat door een onafhankelijke autoriteit wordt beheerd. Op nationaal niveau kan een erkenning worden ingesteld naar het voorbeeld van het NRGD (zie ook paragraaf 1.1). Een college van onafhankelijke experts uit binnen- en buitenland, krijgt de taak om, aan de hand van kwaliteitseisen ten aanzien van vakbekwaamheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit, te bepalen of een deskundige voor erkenning in aanmerking komt. Deze onafhankelijke autoriteit zou naast de erkenning en registratie ook verantwoordelijk moeten zijn voor het toezicht op deze deskundigen. Het orgaan kan toezien op de naleving van objectieve kwaliteitsmaatstaven door middel van peer-review, visitatie en steekproefsgewijze controles van deskundigenadviezen.

Om de onafhankelijkheid, objectiviteit en onpartijdigheid van de erkenning en het toezicht te garanderen, moet dit zoveel mogelijk plaatsvinden door wetenschappers en andere experts die zich niet op het terrein van het vreemdelingenrecht begeven, maar wel over de in te zetten kennis beschikken. Het is van belang dat hierbij ook buitenlandse experts worden betrokken, omdat de kennis en ervaring over bepaalde deskundigheden op nationaal niveau soms alleen beschikbaar zijn bij een gering aantal deskundigen. Daarnaast zullen buitenlandse experts zich eenvoudiger onafhankelijk kunnen opstellen ten opzichte van de Nederlandse experts die zij moeten beoordelen.

Deze autoriteit zou idealiter op het niveau van de Europese Unie moeten opereren. Dit hangt samen met de Europese ambitie om een geharmoniseerd asielstelsel te creëren, waarbij de beoordeling van asielaanvragen in alle landen zoveel mogelijk gelijk plaatsvindt. Gezien de belangrijke rol die deskundigenadviesing speelt bij de beoordeling van een asielverzoek, kan harmonisering van de beslispraktijk niet worden gerealiseerd zonder een bepaalde mate van harmonisering van de deskundigenadviesing. Het is niet te verwachten dat een Europese autoriteit op korte termijn zal worden gerealiseerd. De commissie pleit er daarom voor om een dergelijke onafhankelijke autoriteit alvast op nationaal niveau te bewerkstelligen en om vervolgens toe te werken naar een Europese autoriteit.

### **Aanbeveling 6: Stimuleer Europese samenwerking.**

Ter bevordering van een geharmoniseerd Europees asielbeleid is het van belang om de initiatieven, die een intensivering van de samenwerking met andere Europese landen op het terrein van deskundigenadviesing beogen, nadrukkelijk verder te ontwikkelen. Dit zal de oprichting van een Europese autoriteit die toeziet op de kwaliteit van deskundigenadviesing in de toekomst vergemakkelijken.

Gelet op het feit dat deskundigenadviezen bij de beoordeling van asielaanvragen een belangrijke rol spelen, impliceert een gemeenschappelijk Europees asielstelsel ook

een geharmoniseerde vorm van deskundigenadvisering. Om dit te bereiken is verdere Europese samenwerking op het terrein van deskundigenadvisering noodzakelijk. Het onderzoek van de ACVZ laat zien dat er in Nederland 'good practices' zijn die kunnen leiden tot intensivering van die Europese samenwerking.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat BDOC ten aanzien van brondocumenten zowel over een hoog kennisniveau als over de grootste databank ter wereld beschikt. Hierdoor neemt BDOC ten aanzien van het onderzoek naar brondocumenten wereldwijd een vooraanstaande plaats in. Deze kennis deelt BDOC ook met andere landen. Verder verzorgt BDOC in EU verband opleidingen aan onder meer medewerkers van buitenlandse immigratiediensten.<sup>115</sup> Ook bij BLT is sprake van een duidelijke intensivering op het terrein van Europese samenwerking.<sup>116</sup>

De ACVZ signaleert dat er, naast de initiatieven van BLT en BDOC, ook ten aanzien van landeninformatie interessante initiatieven bestaan die gericht zijn op verdere samenwerking tussen de lidstaten van de EU.<sup>117</sup> Die trend verdient het nadrukkelijk te worden versterkt en ontwikkeld.

### **Aanbeveling 7: Streef naar een Europees erkenning- en registratieorgaan voor deskundigen dat EU-lidstaten adviseert bij de beoordeling van asielaanvragen.**

Gelet op de ambitie om tot een Europees migratiebeleid te komen, is er aanleiding te streven naar erkenning en registratie van deskundigen op het niveau van de Europese Unie. Dit zou (zie ook aanbeveling 1) vorm kunnen krijgen door de oprichting van een Europese autoriteit die (onder meer) verantwoordelijk is voor de erkenning en registratie van deskundigen die lidstaten bij toelatingsprocedures mogen adviseren over taalanalyse, documentenonderzoek, medisch onderzoek, DNA- en leeftijdsonderzoek. Daarnaast zou deze autoriteit ook een vorm van toezicht moeten uitoefenen op deze deskundigen. De toezichtsvorm is afhankelijk van het type deskundigen. Gedacht kan worden aan visitaties, peer-reviews en steekproefgewijze controle van adviezen.

Een geharmoniseerd Europees asielstelsel zoals dat wordt nagestreefd, zou volgens de adviescommissie impliceren dat ook deze deskundigenadvisering grotendeels wordt geharmoniseerd. Wanneer deskundigenadvisering niet in iedere lidstaat op een min of meer gelijke manier wordt georganiseerd, met een gelijksoortig aanbod van adviesmogelijkheden, kan uiteindelijk ook de beoogde rechtszekerheid voor asielzoekers niet worden gegarandeerd. De Europese harmonisatie van deskundigenadvisering is eveneens een voorwaarde om te komen tot een gelijkwaardige samenwerking tussen de EU-lidstaten. Het advies is dan ook dat de minister zich inzet voor de oprichting van een Europees deskundigenbureau.

Een Europees erkenning- en registratieorgaan kan desgewenst worden aangesloten dan wel ondergebracht bij het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO). Aangezien het EASO de doelstelling heeft om bij te dragen aan de implementatie van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel vanaf de werkvloer.

De oprichting van één Europees erkenning- en registratieorgaan hoeft niet te betekenen dat deskundigenadvisering in iedere lidstaat op exact dezelfde wijze wordt uitgevoerd.

---

115 Zie paragraaf 3.3.

116 Zoals vermeld in paragraaf 4.2.3 onder '(on)voldoende controle/intervisie' zijn er ten aanzien van taalanalyse ontwikkelingen om tot een internationale beroepsgroep te komen. Op voorspraak van BLT is taalanalyse opgenomen als belangrijk onderwerp binnen de internationale beroepsgroep voor forensisch spraakonderzoek IAFPA.

117 Zie ook hoofdstuk 5 van het ACVZ-advies *Transparant en Toetsbaar. Een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid*, Den Haag: ACVZ, 2006, pp 37-41.

Het is echter wel zaak om per deskundigheidsgebied kwaliteitsnormen op te stellen.<sup>118</sup> Deze normen zullen per deskundigheidsgebied anders zijn. Zo kan bij meer ‘technische’ vormen van advisering worden gewezen op relevante ISO-normen (zoals nu al gebeurt bij het DNA-onderzoek) of kunnen dergelijke technische normen worden ontwikkeld. Het opstellen van medische adviezen zal om andere vormen van kwaliteitsbewaking vragen. Deze zullen in overleg met de beroepsgroep moeten worden opgesteld.

Wanneer de kwaliteitsnormen zijn opgesteld, kan de Europese autoriteit toezien op de deskundigenadviesing door middel van erkenning en registratie vooraf en toezicht achteraf. Door deze kwaliteitsnormen openbaar te maken, kunnen ook contra-experts zich hierop oriënteren. Daarbij zouden behalve de ‘institutionele’ deskundigen ook zelfstandige deskundigen zich onder dezelfde voorwaarden moeten kunnen laten registreren bij een op te zetten Europese autoriteit. Evenals bij de nationale autoriteit (zie aanbeveling 1) zouden, om de onafhankelijkheid, objectiviteit en onpartijdigheid van het orgaan te garanderen, de erkenning en registratie zoveel mogelijk moeten plaatsvinden onder de verantwoordelijkheid van wetenschappers en andere experts die zich niet op het terrein van het vreemdelingenrecht begeven, maar wel over de in te zetten expertise beschikken.

Doordat het beoogde Europese orgaan geen uniforme werkwijze oplegt aan de deskundigen, kan het ook kwalitatieve tegenspraak faciliteren (zie ook aanbeveling 5). Deskundigen die ingeschreven staan bij de Europese autoriteit zouden in staat moeten worden gesteld om ‘best practices’ te ontwikkelen door met elkaar in debat te gaan over nieuwe ideeën en technieken. Hierdoor wordt voorkomen dat deskundigen op een bepaalde manier blijven werken ‘omdat ze dat altijd zo hebben gedaan’. Ook worden deskundigen en lidstaten op deze manier nadrukkelijk in staat gesteld om gebruik te maken van expertise van anderen. Het Verenigd Koninkrijk heeft bijvoorbeeld meer expertise opgebouwd in het uitvoeren van taalanalyses bij Somaliërs dan Nederland. Franse deskundigen kunnen wellicht een betere inschatting maken in de beschikbaarheid van medische zorg in Algerije dan Nederlandse deskundigen. Het is zelfs mogelijk om op deze manier een gedegen wetenschappelijke concurrentie en competitie tussen de deskundigen binnen het erkenningsorgaan te organiseren. Dit alles draagt bij aan het verder ontwikkelen van een op continue kwaliteitsverbetering gerichte houding tussen deskundigen en laat het vertrouwen van buitenstaanders in de deskundigenadviesing toenemen.

De oprichting van een dergelijke Europese autoriteit heeft enige tijd nodig. Daarom zouden voormelde tussenstappen genomen moeten worden. De beslispraktijk in de verschillende lidstaten loopt nu nog behoorlijk uiteen. Nederland zou bij een ontwikkeling richting een Europese autoriteit voor de erkenning en registratie van deskundigen een voortrekkersrol kunnen nemen.

---

118 Naar het voorbeeld van het NRGD.



## BIJLAGE I

# Lijst van afkortingen

AA	Algemene ambtsberichten
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AOS	Advies Ondersteunend Systeem
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BDOC	Bureau Documenten
BLT	Bureau Land en Taal
BMA	Bureau Medische Advisering
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DISCS	Documenten Informatie Systeem inzake Civiele Status
DMB	Directie Migratiebeleid
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EASO	Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FLDO	Forensisch Laboratorium voor DNA-onderzoek
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel
HvGEU	Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IAB	Individuele ambtsberichten
IAFPA	International Association for Forensic Phonetics and Acoustics
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KDA	Klantdirectie Asiel
KNMG	Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Geneeskunst
LRGD	Landelijk Register Gerechtelijk Deskundigen
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NRGD	Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen
REK	Rechtseenheidskamer
RVT	Rust- en Voorbereidingstermijn
SDIS	Specialistische Diensten en Internationale Samenwerking
SMAK	Stichting Medisch Advies Kollektief
ToR	Terms of Reference
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vv 2000	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
WOB	Wet Openbaarheid van Bestuur





## BIJLAGE 2

# Literatuuroverzicht

ACVZ (2008), *Briefadvies Medische aspecten asiel/regulier*, Den Haag: Adviescommissie voor vreemdelingenzaken.

ACVZ (2010), *Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen*, Den Haag: Adviescommissie voor vreemdelingenzaken.

ACVZ (2007), *Secuur en snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure*, Den Haag: Adviescommissie voor vreemdelingenzaken.

ACVZ (2006), *Transparant en toetsbaar. Een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid*, Den Haag: Adviescommissie voor vreemdelingenzaken.

Bennekom, W.J. & J.H. van der Winden (2011), *Asielrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Bloemen, E.J.J.M. & K.M. Zwaan (2011), ‘Medisch beperkt’ in asiel. *Medische en psychische problemen in de asielprocedure en de mogelijkheden van werkinstructie 2010/13*, *A&MR*, p. 398-406.

Brugman, D. (2010), *Hoe komt de bestuursrechter tot zijn recht? De omvang van toetsing aan recht door de bestuursrechter*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

IND (2010), *Protocol Bureau Medische Advisering*, Den Haag: Immigratie- en Naturalisatiedienst, [www.ind.nl](http://www.ind.nl)

Koenraad, L.M. (2009), ‘Advisering’, *NAV*, p. 58-59.

Koenraad, L.M. (2009), ‘Kroniek advisering’, *NAV*, p. 249-259.

Koenraad, L.M. & K.M. Zwaan (2011), ‘Advisering ontwikkelingen maart 2010 – april 2011’, *A&MR*, p. 188-194.

Kummeling, H.R.B.M. (1988), *Advisering in het publiekrecht. Een rechtsvergelijkende studie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Leenen, H.J.J. (2002), *Handboek gezondheidsrecht. Deel II: Gezondheidszorg en recht*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

NFI, *Protocol leeftijdsonderzoek*, Den Haag: Nederlands Forensisch Instituut, <[www.forensischinstituut.nl/dienstverlening/onderzoeksgebieden/Leeftijdsonderzoek\\_bijlevenden.aspx](http://www.forensischinstituut.nl/dienstverlening/onderzoeksgebieden/Leeftijdsonderzoek_bijlevenden.aspx)>

Pahladsingh, A. (2010), ‘Onderverdeling van deskundigenrapporten in het asielrecht’, *JNVR*, p. 163-185.

Poorter, J.C.A. & Y.M. van Soest-Ahlers (2008), *Advisering in het bestuursrecht: over advisering aan bestuursorganen in het kader van de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid. Een praktische handleiding*, Alpen aan den Rijn: Kluwer.

Reneman, A.M. (2010), 'Het Handvest van de grondrechten van de betekenis van de Europese Unie: mogelijke betekenis voor het vreemdelingenrecht', *A&MR*

Schmid, M.S. (2011), *Treacherous Shibboleths: language as an indicator of origin*, Groningen: Rug Bibliotheek.

Schreuder-Vlasblom, M. (2008), *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Schuurmans, Y.E. (2005), *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen*, Leiden: Kluwer.

Spijkerboer, T.P. & B.P. Vermeulen (2005), *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, [www.unhcr.org/refworld](http://www.unhcr.org/refworld)

## BIJLAGE 3

# Aantallen individuele ambtsberichten

Overzicht van de aantallen IAB's in de periode 2005- 2011  
De onderstaande cijfers en de toelichting zijn afkomstig van het BLT van de IND.

Aantallen IAB's<sup>119</sup>:

2005	150
2006	237
2007	145
2008	67
2009	37
2010	46
2011	52

Als oorzaken van de geconstateerde afname van IAB's noemt BLT:<sup>120</sup>

1. de samenstelling van de huidige asielinstroom en de wijzigingen daarin;
2. wijziging in de toepassing van de onderzoeksinstrumenten van de IND;
3. de (on)mogelijkheid voor BZ om kwalitatief goed onderzoek te verrichten.

### *Ad 1. De samenstelling van de asielinstroom en de wijzigingen daarin*

In de afgelopen jaren is het percentage asielaanvragen gedaan door personen afkomstig uit Afghanistan, Somalië en Irak gestegen ten opzichte van de totaalinstroom. In de hierboven genoemde landen is het volgens BLT niet mogelijk om – een enkele zeer grote uitzondering daargelaten – individueel onderzoek te doen. Enerzijds vanwege de algehele veiligheidssituatie, anderzijds vanwege het ontbreken van feitelijke onderzoeksmogelijkheden zoals de beschikbaarheid van lokale vertrouwenspersonen die ingezet kunnen worden voor onderzoek.

Doordat het percentage aanvragen afkomstig uit landen waar volgens BLT per definitie geen individueel onderzoek mogelijk is in de afgelopen jaren sterk is toegenomen en een groter deel van de totaalinstroom is gaan vormen, is het aantal aanvragen waarin eventueel individueel onderzoek mogelijk zou zijn volgens BLT een kleiner deel van de instroom gaan vormen.

### *Ad 2. Wijziging in de toepassing van onderzoeksinstrumenten van de IND*

Individueel onderzoek in het land van herkomst is per definitie tijdrovend. In haar streven om te komen tot kortere beslistermijnen is binnen de IND rond 2007/2008 gekeken naar het nut en de noodzaak van het opstarten van diverse mogelijke onderzoeken in relatie tot de inhoudelijke asielbeoordeling. Er is, aldus BLT, geïnvesteerd om de beslismedewerker zich meer bewust te laten worden van de consequenties voor de beslisduur en in welke gevallen er een onderzoek moet worden opgestart. Hierbij is volgens BLT de insteek geweest om, nog meer dan voorheen, een duidelijke afweging te maken of, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de beslissing, onderzoek in de

119 Betreft het jaar waarin het IAB is uitgebracht. Het onderzoek kan opgestart en uitgevoerd zijn in het voorafgaande jaar. Het percentage aanvragen van IAB's is reeds enkele jaren zeer beperkt.

120 De oorzaken staan niet helemaal los van elkaar; de combinatie van genoemde oorzaken heeft volgens de IND een daling van het aantal IAB's tot gevolg gehad.

individuele zaak echt noodzakelijk is. Net als bij andere onderzoeken, zoals de taalanalyse waar ook een afname te zien is, blijkt dat in veel gevallen ook zonder het individuele onderzoek voldoende informatie beschikbaar is om zorgvuldig te kunnen beslissen. Hiernaast is volgens BLT ook de reeds beschikbare kennis op bepaalde gebieden waar in het verleden individueel onderzoek voor werd gedaan in de loop der jaren toegenomen. Zo is bijvoorbeeld de expertise en kennis van het Bureau Documenten van de IND inzake documenten uitgebreid. Documenten die in het verleden nog op hun authenticiteit onderzocht moesten worden in het land van herkomst kunnen, aldus BLT, nu vaak door de reeds beschikbare expertise in Nederland worden beoordeeld.

*Ad 3. De (on)mogelijkheid voor BZ om kwalitatief goed onderzoek te verrichten*

De samenstelling van de asielinstroom (met uitzondering van bovengenoemde landen) vanaf 2005 wordt volgens BLT gekenmerkt door een toename van relatief kleine groepen van verschillende herkomstlanden, waar Iran en Turkije een aanzienlijk deel van vormen.

De werkzaamheden met betrekking tot en organisatie van individueel onderzoek op de verschillende ambassades zijn, volgens BLT, zodanig dat indien dit kwalitatief goed opgezet moet worden, er een substantiële werkvoorraad moet zijn. Met andere woorden: voor posten waar hooguit één a twee keer per jaar –vanwege de toch al zeer beperkte instroom- een IAB gevraagd werd, is het volgens BLT niet mogelijk om het noodzakelijke netwerk van vertrouwenspersonen op te zetten en te onderhouden. Het worden dan ad hoc werkzaamheden waar de kans op onzorgvuldigheden groot is. In landen (zoals Iran en Turkije die samen goed zijn voor bijna 50% van de IAB's in 2011) waar nog wel een substantiële hoeveelheid asielaanvragen vandaan komen is het opzetten van een zodanig kwalitatief goed netwerk wel zinvol; voor heel veel andere landen niet. Dit wil volgens BLT overigens niet zeggen dat een onderzoek dan per definitie niet mogelijk is, doch het behoort niet tot de standaardwerkzaamheden van een post. Het onderzoek zal dan volgens BLT anders georganiseerd moeten worden. Vanwege deze bijzonderheid en de extra tijd die hiermee gemoeid is, is volgens BLT terughoudendheid in het opstarten van onderzoek vanuit de beslispraktijk gewenst.

## BIJLAGE 4

# Geraadpleegde organisaties en deskundigen

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst  
Mr. G.J. Dijkman, Pieters advocaten in Utrecht  
Mr. A.M. van Eik, Böhler advocaten in Amsterdam  
Mr. W.A. Faas, medisch adviseur UWV, directoraat Bezwaar & Beroep te Amsterdam en promovendus bij de vakgroep Privaat- en Bestuursrecht van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam  
Prof. mr. G. de Groot, bijzonder hoogleraar Rechtspraak en conflictoplossing aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam en raadsheer bij de Hoge Raad der Nederlanden  
De Immigratie- en Naturalisatiedienst  
Bureau Documenten  
Bureau Land en Taal  
Bureau Medische Advisering  
Instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek  
F. Knopjes, Managing Partner ID.academy  
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Consulaire Zaken, afdeling Asiel  
MediFirst  
De Nationale ombudsman  
Nederlands Forensisch Instituut  
Pharos, kenniscentrum migranten, vluchtelingen en gezondheid  
De Raad voor de Rechtsbijstand  
Stichting Medisch Advies Kollektief  
Taalstudio  
UNHCR  
Verilabs  
VluchtelingenWerk Nederland  
Mr. dr. K.M. Zwaan, Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen



## Overzicht van uitgebrachte adviezen

### Beleidsadviezen

#### 2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)
- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid

#### 2003

- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

#### 2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

#### 2005

- Terugkeer: de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies Aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies Vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

#### 2006

- Briefadvies Motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categorieaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)
- Transparant en toetsbaar (advies 2006/20)
- Briefadvies Motie Staaij/De Vries vrijstelling mvv-vereiste

#### 2007

- Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure (Advies 2007/21)
- Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden (Advies 2007/22)



- Briefadvies Een status voor hoogopgeleide asielzoekers?
- MVV, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning (Advies 2007/23)
- Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid (Advies 2007/24)

#### 2008

- Briefadvies Medische aspecten asiel/regulier
- Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland (Advies 2008/25)
- Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid (Advies 2008/26)
- Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem (uitgave Sdu Uitgevers) Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit (Advies 2008/27)

#### 2009

- Briefadvies Tijdelijke Arbeidsmigratie en de samenhang met ontwikkelingssamenwerking
- De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel (Advies 2009/28)
- Briefadvies Vervolgstudie categoriaal beschermingsbeleid
- Tijdelijke arbeidsmigratie 2015 – 2035 (Advies 2009/29)

#### 2010

- Briefadvies Huwelijks- en gezinsmigratie
- Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen (Advies 2010/30)
- Regelrust voor vreemdelingen. Een advies over vermindering van regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid (Advies 2010/31)
- External Processing. Een advies over de voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie (Advies 2010/32)

#### 2011

- Briefadvies tweede nota van wijziging implementatie Terugkeerrichtlijn
- Briefadvies over beleid ten aanzien van verzoeken om voorlopige voorziening
- Om het maatschappelijk belang. Advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid (Advies 2011/33)

#### 2012

- Recht op menswaardig bestaan (Advies 2012/34)

## Wetsadviezen

#### 2002

- Advies technische verbeteringen en Wet COA (20 maart 2002)
- Advies minimumnormen verlenen tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden, RL 2001/55/EG (6 november 2002)

#### 2003

- Advies aanvulling artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, RL 2001/51/EG (15 januari 2003)

- Advies verlenging tijdelijkheid van verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (11 februari 2003)
- Advies vervallen van het driejarenbeleid (14 maart 2003)
- Advies overheveling toelatingstaken regionale politiekorpsen naar Immigratie- en Naturalisatiedienst en gemeenten (17 november 2003)
- Advies inburgering in het buitenland (27 november 2003)

#### 2004

- Advies gezinshereniging en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging, gezinsvorming en openbare orde, RL 2003/86/EG (24 februari 2004)
- Advies vereisten toegang, Overeenkomst EG-Zwitserse Bondsstaat e.a. (16 maart 2004)
- Advies minimumnormen verlenen tijdelijke bescherming massale toestroom ont-  
heemden, RL 2001/55/EG (27 april 2004)
- Advies definitie van proces-uren (9 juni 2004)
- Advies kennismigratie (6 juli 2004)
- Advies Besluit inburgering in het buitenland (29 december 2004)

#### 2005

- Advies Wet inburgering (10 maart 2005)
- Advies Ontwerp Besluit videoconferentie (13 juli 2005)
- Advies status langdurig ingezetenen onderdanen derde landen, RL 2003/109/EG (13 juli 2005)
- Advies wijziging art. 3.104, 4.21 eerste lid, 4.25 en 4.29 eerste lid Vb 2000 (8 november 2005)
- Advies ontwerp-Visumwet (14 november 2005)
- Advies Besluit inburgering (24 november 2005)

#### 2006

- Advies minimumnormen erkenning onderdanen derde landen en staatlozen als vluchteling, RL 2004/83/EG (kwalificatierichtlijn) (30 maart 2006)
- Advies over reactie minister op ontwerp-Visumwet (21 juni 2006)

#### 2007

- Advies werknemers Noordzeeinstallaties (1 maart 2007)
- Advies Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met de beëindiging van de maatregel van terbeschikkingstelling met dwangverpleging door de minister van Justitie (19 april 2007)
- Advies Vreemdelingenbesluit 2000 i.v.m. minimumnormen erkenning onderdanen derde landen en staatlozen als vluchteling, implementatie RL 2004/83/EG (3 mei 2007)

#### 2008

- Advies Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het vereiste van mvv (4 december 2008)

#### 2009

- Advies Vreemdelingenwet 2000 en Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aan-  
passen asielprocedure (5 maart 2009)
- Advies ontwerpregelgeving ter uitvoering van het modern migratiebeleid (5 maart 2009)
- Advies biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen (18 mei 2009)

- Advies in verband met verruiming bevoegdheden vreemdelingentoezicht (29 oktober 2009)
- Advies inzake het middelenvereiste in het modern migratiebeleid (17 november 2009)

#### 2010

- Advies in verband met wijziging basisexamen inburgering (19 februari 2010)
- Advies Voorschrift Vreemdelingen ter uitvoering Modern migratiebeleid (27 april 2010) (nog niet openbaar)
- Becomentariëring Vreemdelingencirculaire (WBV) bij wetsvoorstel modern migratiebeleid (24 juni 2010) (nog niet openbaar)
- Advies Besluit justitiële gegevens - verstrekken justitiële gegevens aan autoriteiten landen van herkomst bij uitzetting (26 juli 2010) (nog niet openbaar)
- Advies Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met nationale visa (8 september 2010) (nog niet openbaar)

#### 2011

- Advies over toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding (21 maart 2011)
- Advies Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) (10 mei 2011)
- Advies versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige (16 mei 2011)
- Advies vereiste mvv (13 juli 2011)
- Advies aanscherping eisen gezinsmigratie (20 juli 2011)
- Advies aanscherping glijdende schaal (23 augustus 2011)
- Advies herschikken gronden voor asielverlening (7 september 2011)
- Advies strafbaarstelling illegaal verblijf van vreemdelingen (7 september 2011) (nog niet openbaar)

#### 2012

- Advies tegengaan huwelijksdwang (1 februari 2012) (nog niet openbaar)
- Advies Besluit inburgering (4 april 2012) (nog niet openbaar)
- Advies afschaffen rechtmatig verblijf hangende beklag slachtoffers mensenhandel (14 juni 2012) (nog niet openbaar)

Voor het raadplegen en downloaden van adviezen, zie: [www.acvz.org](http://www.acvz.org).

## Summary

### Evaluating expertise

The role of expert advice in the asylum procedure

The aim of this advisory report was originally to focus on the question of how the quality of decision-making in asylum procedures can be improved through the use of expert advice. During the ACVZ's study, however, it became clear that the key question is not the way in which the quality of expert advice can be improved but how the quality of that advice can be authoritatively evaluated and guaranteed.

The minister for Immigration, Integration and Asylum Policy in the Netherlands seeks expert advice in the interests of a careful assessment of asylum applications. This report is concerned with the following areas of expertise in particular: language analysis, document research, person-specific reports, country reports, medical assessments, and age and DNA testing.

In addition to a discussion of the relevant legal framework and a description of the different types of expert advice, this report focuses on the various problems identified in interviews and meetings with experts. On this basis the ACVZ has drawn up seven recommendations.

In drafting these recommendations the ACVZ took account of developments with regard to the harmonisation of European asylum policy, and of initiatives taken in other areas of law pertaining to the quality of expert advice.

#### *The legal framework*

The General Administrative Law Act (Algemene wet bestuursrecht; Awb) states that when preparing an order or decision, an administrative authority must gather the necessary information concerning the relevant facts and the interests to be weighed. This requirement is also known as the principle of the duty of care. It follows from this principle that the same due care criteria are applied to the expert advice as to the decision itself, since the decision is partly based on that advice. Because the administrative authority lacks the knowledge which the expert possesses, it is inevitable that it can check only to a limited extent whether the advice is completely correct. Not that this is necessary. According to settled case law of the Administrative Jurisdiction Division (Afdeling bestuursrechtspraak) of the Council of State (Raad van State) the minister may assume that an expert opinion is correct, as long as it provides information in an independent, impartial and transparent manner, indicating wherever possible the sources from which the information derives. The Awb also stipulates a number of additional requirements governing external advice. The most important of these is the verification requirement, which requires the authority to verify whether the investigation was performed carefully and whether the expert is qualified to carry out the investigation. If an expert opinion meets the due care criteria, it can only be refuted by counter-expertise.

#### *The problems identified*

From the various talks and meetings with experts, it transpired that a number of problems are experienced in practice. These are mainly differences of perception regarding:

- the degree to which the expert is truly independent;
- the lack of an independent supervisory body monitoring the competence of experts;
- the monopoly enjoyed by the expert/the lack of competition;
- the (im)possibility of insight into the methods employed and information sources consulted, and into the way in which account is rendered in the expert's report for his/her findings;
- the limited funding available for financing counter-expertise;
- the limited scope for assessment of the expert advice by the courts.

After analysing the problems, the ACVZ concluded that differences of perception can sometimes be very persistent. This applies particularly to the discussion on language analysis, the medical reports issued by the Medical Advice Bureau of the Immigration and Naturalisation Service (IND) and the independent consultancy MediFirst, as well as age testing. To a lesser extent it also applies in the debate on the quality of person-specific and country reports.

The ACVZ considers the principal cause of this persistence to be the lack of consensus on objective standards which expert advice must meet. There is also insufficient scope for refuting the advice by means of counter-expertise. The latter problem is primarily due to the fact that asylum seekers do not have the necessary funds to pay for such expertise.

Another reason for these problems, in the ACVZ's view, is that most forms of expert advice have been specifically developed, often by the experts themselves, for the purpose of assessing asylum applications. There is no independent third party who can reconcile the differences of perception among the experts.

This lack of consensus and the absence of an independent party with the authority to resolve the differences of opinion on the methods applied can lead to additional legal proceedings in which the quality of the expert investigation and the methods used are repeatedly questioned. However, judges are not capable of determining the quality of the methods used, since they are not themselves experts in the area in question.

#### *Recommendations for an action plan*

On the basis of the various findings, the ACVZ concludes that the most important issue is not to look for ways in which the quality of advice can be improved, but rather to find a way of authoritatively evaluating and guaranteeing that quality. To achieve such an authoritative evaluation and guarantees the ACVZ proposes adopting a phased action plan. It comprises the following stages:

1. the setting up of a central experts' organisation;
2. the creation of a national authority to accredit and register experts who can advise the IND, as well as an independent committee to supply country information;
3. the creation of a European authority to accredit and register experts who can advise the member states with regard to admission procedures.

The ACVZ proposes the following seven recommendations. The first two can be put into effect in the short term. To guarantee the quality of expert advice in the Dutch asylum procedure the fifth recommendation should be implemented as soon as possible. Though they could certainly contribute, the last two are not essential to improving quality. They are nevertheless crucial to achieving quality control within a harmonised European asylum system.

### **Recommendation 1**

#### **Make Part 3.3 of the Awb applicable to all forms of expert advice in the asylum procedure.**

Part 3.3 of the Awb sets out a number of additional due care criteria which the administrative authority has to meet when using external expert advisers. The ACVZ advocates the incorporation in the Aliens Act 2000 of a provision making Part 3.3 of the Awb applicable, *mutatis mutandis*, to all forms of expert advice in the asylum procedure, and therefore not just to external advice. As a result, the verification requirement laid down in article 3.9 of the Awb would in any event apply to all the forms of expert advice at issue in this advisory report.

### **Recommendation 2**

#### **Guarantee the independence and impartiality of the Language Analysis Bureau (BLT), the Documents Bureau (BDOC) and the Medical Advice Bureau (BMA) by merging them to form a central experts' organisation working 'at arm's length' from the IND.**

It has been established that immigration lawyers, experts commissioned by asylum seekers, and NGOs question the independence and impartiality of the experts advising the IND for reasons including the fact that these experts work in the same building as the IND, and use IND email addresses and IND stationery. In addition, they interact with IND staff on a very informal basis, while their contacts with lawyers and asylum seekers themselves are very different.

The ACVZ considers it important that experts give genuinely independent and impartial advice and that no room is allowed for doubt on this question. It therefore recommends bringing the BLT, BDOC and BMA together in a single, independent organisation, possibly with experts working on commissions from other administrative authorities. This organisation should not fall under the authority of the minister responsible for admissions policy. It should also be located at a physical distance from the IND, emphasising its independence and impartiality and removing any suggestion of dependence and partiality.

### **Recommendation 3**

#### **Create an independent committee for country information.**

With regard to quality control in respect of country information, the ACVZ advocates the creation of an independent committee for country information. On the basis of evaluations of country reports, this committee would issue advisory reports to the minister responsible for immigration policy and the House of Representatives on potential improvements to country reports. In addition, it could issue recommendations on dilemmas such as conflicting sources and the procedure for drafting country reports. In view of the efforts to achieve a harmonised European policy, the committee could be set up along the lines of the UK Advisory Panel on Country Information. It would thus play a supervisory role that would promote transparency in the way country reports are drafted and increase public support for policy based on those reports.

#### **Recommendation 4**

##### **Organise ‘constructive opposition’ with regard to expert investigations.**

The ACVZ notes that BLT, BDOC and BMA devote attention on a structural basis to internal (self-organised) quality control but that there is little or no external quality control performed on a fairly regular basis by an independent authority. The ACVZ has the impression that the lack of external quality control is not helped by the fact that the work of the experts relates specifically to immigration policy. Ideally, the exchange of thoughts on knowledge and methods development in the relevant area should be with experts in the same field who are not involved in immigration policy. However, according to the experts working for the three bureaus, their ‘natural interlocutors’ almost always work on behalf of asylum seekers or have a different view of immigration policy than the minister.

The ACVZ believes that the lack of external quality control explains to a large degree the distrust that exists with regard to some experts. It therefore recommends the organisation of a transparent system of ‘constructive opposition’. This could take place by holding, partly on the initiative of the central experts’ organisation (see recommendation 5), regular experts’ meetings and debates on specific topics, to which foreign and Dutch academics and colleagues working in and outside of the field of immigration policy would also be invited. In this way, all the parties involved could contribute to the development of objective standards and quality criteria for expert advice.

#### **Recommendation 5**

##### **Create an independent authority responsible for the accreditation and registration of experts and for overseeing the quality of the experts advising the IND in the asylum procedure. The experts in question are mainly those concerned with language analysis, medical assessments, document research, and DNA and age testing.**

To be able to establish the competence of experts in an objective manner and to provide for continuous assessment, the ACVZ proposes creating an independent authority responsible for the accreditation and registration of experts. This would have the following advantages:

- the independence of the expert can be objectively guaranteed;
- the quality criteria which experts must meet are transparent;
- experts will no longer enjoy a monopoly position because other experts – including those commissioned by asylum seekers – can also be accredited and registered;
- it will be relatively easy for the administrative authority to meet its verification requirement, just as when internal experts are used.

If the ground rules on expert advice are the same for both sides, the courts can more easily act as referees in a formal, procedural assessment. This creates a better safeguard for the principle of equality of arms in asylum law because both experts commissioned by asylum seekers and those commissioned by the IND have to meet the same transparent quality criteria. Another advantage is that the method used to produce the expert opinion will be less often disputed. The names of accredited experts should be entered in a public register managed by the independent authority. This system could be set up along the lines of the Dutch Register of Court Experts.

In view of European ambitions to create a harmonised asylum system ensuring that asylum applications are assessed in the same way in every member state, this authority would ideally operate at EU level. It is not expected that a European authority will be established in the short term. The ACVZ therefore recommends establishing an authority at national level and then working towards the creation of a European body.

### **Recommendation 6** **Encourage European cooperation.**

A common European asylum system will also ultimately entail a harmonised form of expert advice. Further European cooperation in this field is therefore necessary. Such closer cooperation will also facilitate the creation, in the longer term, of a European authority to oversee the quality of expert advice (see Recommendation 7). The ACVZ's inquiries have shown that recognised good practices already exist in the Netherlands. The desired intensification of European cooperation in this field can build on these.

### **Recommendation 7** **Work towards a European expert accreditation and registration authority to advise EU member states in assessing asylum applications.**

Given European ambitions to create a more uniform asylum and migration policy, the ACVZ advocates a model aiming at accreditation and registration at EU level. By analogy with the organisation proposed in Recommendation 5, this should take the form of a European authority responsible for accrediting and registering experts to advise the member states in the fields of language analysis, documents research, medical assessments, and DNA and age testing for the purposes of admission procedures. In addition, the authority should have some sort of supervisory role in relation to experts.

It would seem logical for a European accreditation and registration authority to be linked to or form part of the European Asylum Support Office (EASO), since contributing to the implementation of the Common European Asylum System through practical cooperation is one of EASO's tasks. Setting up an authority like this one will certainly take time, as decision-making practice in the various member states is at present too dissimilar. Movement in the direction of a European expert accreditation and registration authority can nevertheless be initiated now.



# Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

## Voorzitter:

- mw. mr. A.C.J. van Doijeweert, coördinerend vice-president rechtbank 's-Gravenhage, sector strafrecht

## Plaatsvervangend voorzitter:

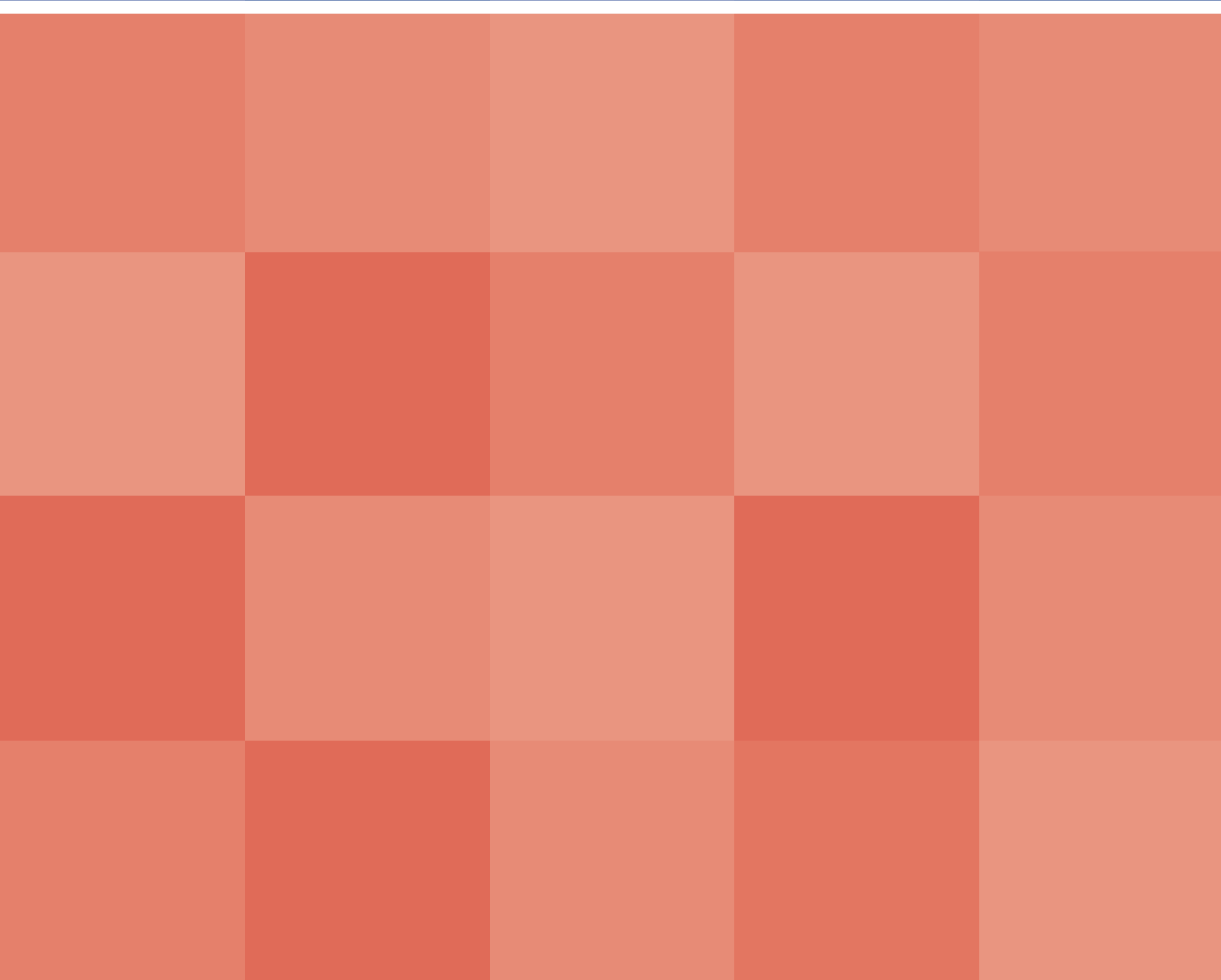
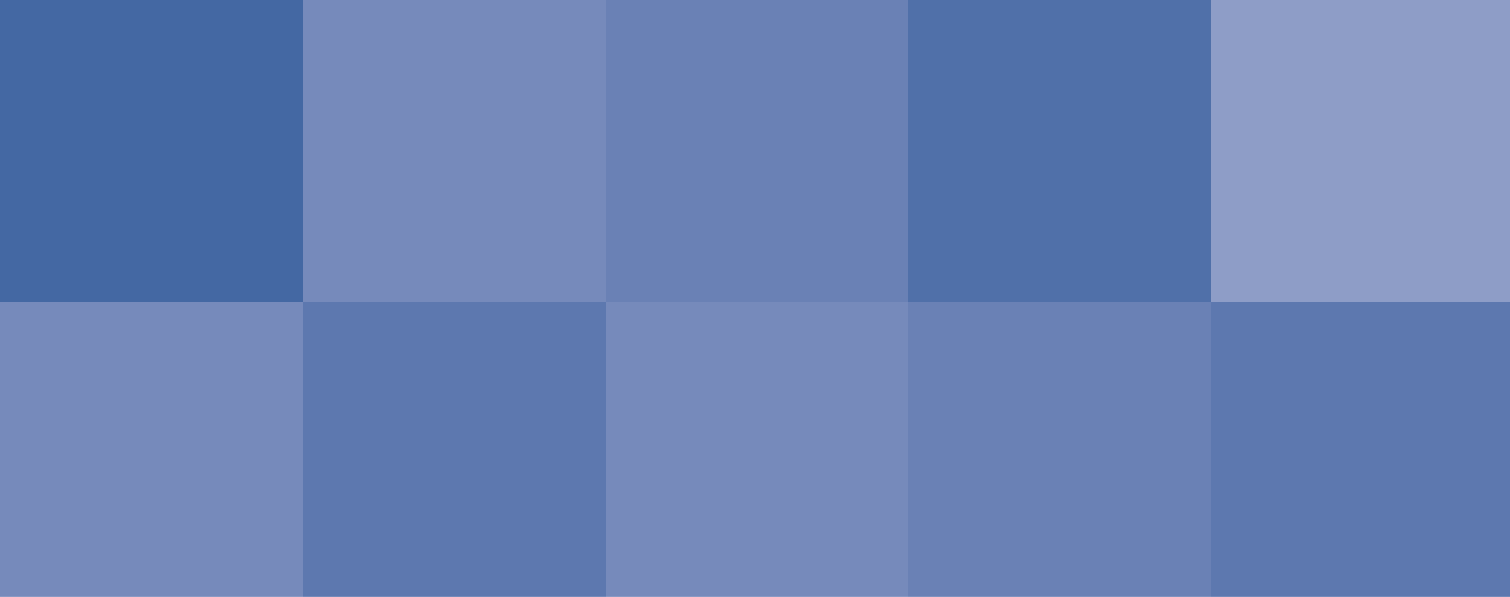
- dr. H.H.M. Sondaal, voormalig Nederlands ambassadeur, laatstelijk in Australië

## Leden:

- prof.mr. H. Battjes, hoogleraar staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam
- mw. prof.mr.dr. C.C.J.H. Bijleveld, senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), tevens hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam
- prof.mr. P. Boeles, emeritus hoogleraar immigratierecht
- mr. T.C.M. Claessens, ex-rechter en -staatsraad in buitengewone dienst
- drs. R.J. Glaser, adviseur op het terrein van strategische beleidsadvisering en overheidsstrategie, voor zowel nationale als Europese wet- en regelgeving
- mw. dr. M.S. Menéndez, lid van het College van Bestuur van de Haagse Hogeschool
- prof.dr. W. Shadid, emeritus bijzonder hoogleraar interculturele communicatie, diversiteitsconsultant

## Secretaris:

- mr. W.N. Mannens



9 789085 210573 >