

disch onderzoek. Daarmee is de totstandkoming van het terugkeerbesluit niet in overeenstemming met art. 5 Tri, omdat nog geen inhoudelijk oordeel heeft plaatsgevonden over het reëel risico op schending van art. 3 EVRM om medische redenen. De Werkinstructie 2018/16 sluit voor wat betreft het Unierechtelijke terugkeerbesluit aan bij art. 6 lid 4 Tri. Volgens de werkinstructie is uitstel van vertrek een andere vorm van toestemming van verblijf, waardoor volgens de werkinstructie in het geval van toegekend uitstel tot vertrek geen terugkeerbesluit kan worden uitgevaardigd: 'Verleen je uitstel van vertrek bij een eerste asielaanvraager? Dan leg je geen vertrektermijn, terugkeerbesluit of inreisverbod op.' Los van de vraag hoe dit zich verhoudt tot de wettelijke verplichting uit art. 45 lid 1 Vw 2000 op grond waarvan een afwijzing asiel geldt als terugkeerbesluit, gaat de werkinstructie voorbij aan de mogelijkheid die in art. 6 lid 4 Tri wordt geboden om het terugkeerbesluit op te schorten, indien een andere toestemming van verblijf (zoals uitstel van vertrek) wordt verleend. In dit verband is de interpretatie die het Hof van Justitie in het arrest *Gnandi* heeft gegeven van art. 6 Tri van belang, op grond waarvan wel een terugkeerbesluit mag worden uitgereikt, zodat de toekomstige onrechtmatigheid van het verblijf wordt vastgesteld, maar waaraan nog geen rechtsgevolgen mogen worden verbonden (HvJ EU 19 juni 2018, C-181/16, «JV» 2018/167, m.nt. Geertsema). Kortom, deze Afdelingsuitspraak laat vooral zien dat het beleid over de ambtshalve beoordeling van het uitstel van vertrek bij een eerste asielaanvraag aan herziening toe is, om onduidelijkheid over de terminologie, over de toets aan art. 64 Vw 2000 en over de verenigbaarheid met het Unierecht weg te nemen.

mr. dr. K.E. Geertsema

Docent migratierecht Radboud Universiteit Nijmegen en redactiesecretaris A&MR

120

Over te beoordelen aspecten deskundigheid contra-expert.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

22 april 2020, 201905930/1/V1,
ECLI:NL:RVS:2020:1132

(mr. Van Eck, mr. Scholten-Hinloopen, mr. Steendijk)

Noot mr. dr. K.M. Zwaan

Documenten, authenticiteit van. Deskundige. Regeling verstrekkingen asielzoeker.

[Wet COa art. 3; Rva 2005 art. 17]

Het COA klaagt terecht dat de rechtbank de beoogde deskundige (BD) van de vreemdeling ten onrechte als documentdeskundige heeft aangemerkt. De rechtbank heeft namelijk te veel gewicht toegekend aan de cursussen die BD heeft gevolgd, aan zijn lidmaatschap van bepaalde organisaties en aan de omstandigheid dat de rechtbank hem eerder als deskundige heeft aangemerkt. Uit zijn curriculum vitae blijkt niet of hij de zelfstudie-cursus documentonderzoek in 2015 en cursussen print en handschrift in 2016 heeft gevolgd aan een erkende onderwijsinstelling. Ook blijkt daaruit niet op welk niveau, uit welke modules en aantal lesuren ze bestonden, en of BD ze heeft behaald. BD heeft hiervan geen certificaten of diploma's vermeld. Dat BD lid is van de organisatie Scientific Association of Forensic Examiners geeft ook geen informatie over zijn expertise. Bovendien moet iemands deskundigheid vooral blijken uit relevante formele opleidingen en werkervaring en niet uit de omstandigheid dat de rechtbank hem eerder als deskundige heeft aangemerkt. Uit de drie door de vreemdeling overgelegde uitspraken blijkt dat een andere partij dan het COA de deskundigheid van BD niet heeft betwist, zodat de rechtbank daarvan toen heeft kunnen uitgaan. Het COA heeft in deze zaak die deskundigheid wel betwist. In dit kader wijst het COA er terecht op dat het die deskundigheid in een andere zaak ook heeft betwist en de rechtbank BD toen niet als deskundige heeft aangemerkt. Het voorgaande

betekent dat het COA zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat BD niet over de specifieke deskundigheid beschikt die hem in staat stelt om te beoordelen of een document authentiek dan wel vals of vervalst is. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

*Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers,
appellant,
tegen*

*de uitspraak van de Rechtbank Den Haag zp Groningen, van 28 juni 2019 in zaak nr. 18/8890 in het geding tussen
de vreemdeling,
gemachtigde: mr. M.J.C. van den Hoff,
en
het COa.*

Procesverloop

Bij besluit van 25 oktober 2018 heeft het COa een aanvraag van de vreemdeling om toestemming voor het maken van kosten voor het laten verrichten van een contra-expertise documentenonderzoek afgewezen.

Bij uitspraak van 28 juni 2019 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, bepaald dat het COa een bedrag van € 500,00 vergoedt en dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Tegen deze uitspraak heeft het COa hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. M.J.C. van den Hoff, advocaat te Veldhoven, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Overwegingen

1. In de tweede grief klaagt het COa terecht dat de rechtbank de beoogde deskundige van de vreemdeling, [persoon], ten onrechte als documentdeskundige heeft aangemerkt. De rechtbank heeft namelijk te veel gewicht toegekend aan de cursussen die [persoon] heeft gevolgd, aan zijn lidmaatschap van bepaalde organisaties, en aan de omstandigheid dat de rechtbank hem eerder als deskundige heeft aangemerkt. Uit zijn curriculum vitae blijkt niet of hij de zelfstudie cursus documentonderzoek in 2015 en cursussen print en handschrift in 2016 heeft gevolgd aan een erkende onderwijsinstelling. Ook blijkt daaruit niet op welk niveau, uit welke modules en aantal lessen ze bestonden, en of [persoon] ze heeft behaald.

[persoon] heeft hiervan geen certificaten of diploma's vermeld. Dat [persoon] lid is van de organisatie Scientific Association of Forensic Examiners geeft ook geen informatie over zijn expertise. Bovendien moet iemands deskundigheid vooral blijken uit relevante formele opleidingen en werkervaring en niet uit de omstandigheid dat de rechtbank hem eerder als deskundige heeft aangemerkt. Uit de drie door de vreemdeling overgelegde uitspraken blijkt dat een andere partij dan het COa de deskundigheid van [persoon] niet heeft betwist, zodat de rechtbank daarvan toen heeft kunnen uitgaan. Het COa heeft in deze zaak die deskundigheid wel betwist. In dit kader wijst het COa er terecht op dat het die deskundigheid in een andere zaak ook heeft betwist en de rechtbank [persoon] toen niet als deskundige heeft aangemerkt. Het voorgaande betekent dat het COa zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [persoon] niet over de specifieke deskundigheid beschikt die hem in staat stelt om te beoordelen of een document authentiek dan wel vals of vervalst is. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

De grief slaagt.

2. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Het is niet nodig wat het COa verder aanvoert te bespreken. Omdat er geen beroepsgronden zijn die de rechtbank niet heeft besproken, is het beroep alsnog ongegrond. Het COa hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen, van 28 juni 2019 in zaak nr. 18/8890;
- III. verklaart het beroep ongegrond.

NOOT

1. Deze uitspraak van de Afdeling maakt nogmaals duidelijk dat er geen voorafgaande toets is aangaande de vraag of iemand kan worden aangemerkt als deskundige. Over de vraag of iemand kan worden aangemerkt als deskundige, en hoe je die deskundigheid dan vaststelt wordt – zo blijkt uit deze uitspraak – in ieder geval door rechtbanken, COa en de Afdeling verschillend gedacht.

In het kort de casus. Bij besluit van 25 oktober 2018 heeft het COA een aanvraag van de vreemdeling om toestemming voor het maken van kosten voor het laten verrichten van een contra-expertise-documentenonderzoek afgewezen. Bij uitspraak van 28 juni 2019 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit vernietigd. In hoger beroep oordeelt de Afdeling dat de rechtbank de beoogde deskundige van de vreemdeling, ten onrechte als documentdeskundige heeft aangemerkt. De rechtbank heeft, aldus de Afdeling, namelijk te veel gewicht toegekend aan de cursussen die de beoogd deskundige heeft gevolgd, aan zijn lidmaatschap van bepaalde organisaties, en aan de omstandigheid dat de rechtbank hem eerder als deskundige heeft aangemerkt. Bovendien moet iemands deskundigheid vooral blijken uit relevante formele opleidingen en werkervaring en niet uit de omstandigheid dat de rechtbank hem eerder als deskundige heeft aangemerkt, aldus de Afdeling.

2. De casus betreft het verzoek om vergoeding van de kosten van het contra-expertise-documentenonderzoek (o.g.v. art. 17 lid 2 Rva: buitengewone kosten zijn noodzakelijke kosten die vanwege hun aard of hoogte in redelijkheid niet geacht kunnen worden door de asielzoeker zelf te worden betaald). Buitengewone kosten worden slechts betaald voor zover vooraf door het COA asielzoekers toestemming is verleend voor het maken van deze kosten, met uitzondering van kosten die voortvloeien uit noodsituaties waarin geen mogelijkheid bestond tot het verzoeken om toestemming. In samenhang gelezen met de toelichting op art. 17 Rva blijkt dat een asielzoeker aanspraak maakt op vergoeding van buitengewone kosten ingeval: vooraf toestemming is verleend door het COA tot het maken van deze kosten; deze kosten noodzakelijk zijn; én deze kosten niet uit de gewone toelage dan wel op andere wijze bekostigd kunnen worden. Ter beoordeling van de noodzakelijkheid heeft het COA de bevoegdheid bepaalde vereisten te stellen. Het COA vergewist zich ervan dat het voorgenomen tegenonderzoek redelijkerwijs kan bijdragen aan de beoordeling van de door de vreemdeling ingediende asielaanvraag. Om te kunnen bepalen of er sprake kan zijn van een volwaardige contra-expertise dient door de aanvrager aangetoond te worden waaruit de beoogde werkzaamheden van de beoogde contra-expert zullen

bestaan en daarbij informatie te overleggen waaruit blijkt dat deze contra-expert beschikt over de daartoe benodigde forensisch-technische expertise en vaardigheden.

Het COA heeft in dezen dus beoordelingsruimte, en mag beoordelen of de kosten waarvoor vergoeding wordt gevraagd noodzakelijk zijn en naar aard en omvang in redelijkheid niet kunnen worden geacht door de asielzoeker zelf te worden betaald. De rechtbank dient de beoordeling van het COA terughoudend te toetsen (voldoet besluitvorming aan algemene rechtsbeginselen, met name wat betreft de zorgvuldigheid en kenbaarheid van de motivering?).

3. Is de deskundige deskundig? Deze vraag is niet eenvoudig. Zo schrijft Hoving (R.A. Hoving, 'Wat is een deskundige? Over het deskundigenbegrip binnen en buiten het(strafproces)recht', *RMThemis* 2015/2, p. 43-56) dat de betekenis van het begrip 'deskundige' niet vanzelfsprekend is. Hij schrijft dat al sinds de oudheid wordt geworsteld met de vraag wat het betekent om een deskundige te zijn. Deskundigheid bestaat in het bezit van kennis en vaardigheden. De deskundige dient die kennis en vaardigheden te hebben op een bepaald terrein. De deskundige moet een bepaald niveau van kennis en vaardigheden hebben (zie ook M. Visser, 'Wie of wat is een deskundige? Een uitwerking van een rechtsgebied overstijgende definitie van het deskundigenbegrip', *Expertise en Recht* 2019/4, p. 141-148; D. Dwyer, *The judicial assessment of expert evidence*, Cambridge: Cambridge University Press 2008).

4. Een aantal aspecten van het vaststellen van deskundigheid zijn al eerder in de jurisprudentie belicht.

– Eigen ervaringskennis alleen maakt iemand nog geen deskundige (ABRvS 8 augustus 2019, 201809736/1, ECLI:NL:RVS:2019:2732).

– Niet doorslaggevend is of de betreffende persoon al vaker als deskundige is aangemerkt (o.a. zp Roermond 12 juni 2014, AWB 13/4805; zp Rotterdam 27 september 2017, NL178417; zp 's-Hertogenbosch 30 oktober 2018, NL18.10395; zp Utrecht 4 februari 2019, NL19.502; zp Arnhem, 1 mei 2020, NL20.1837).

– Vanwege bewijsnood – een gebrek aan mogelijke contra-expertise – worden de gestelde eisen aan een deskundige niet aangepast (zp. Amsterdam 23 april 2019, NL17.6912 en NL17.6913; zp Amsterdam 11 februari 2020, NL19.20580).

Bij een opvolgende aanvraag kan de staatssecretaris dan mogelijk wel minder snel tot de conclusie komen dat er geen sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden (nova), enkel omdat de authenticiteit van het document niet door de vreemdeling kan worden aangetoond. Over – het gebruik van – dit soort documenten stelde zp 's-Hertogenbosch in december 2019 prejudiciële vragen (16 december 2019, NL19.20920, ECLI:NL:RBDHA:2019:13451, «JV» 2020/30). In de verwijzingsuitspraak wilde de meervoudige kamer onder andere weten of het ontbreken van zekerheid over de authenticiteit van een origineel document voldoende kan zijn voor het oordeel dat geen sprake is van nieuwe elementen of bevindingen in de zin van art. 40 lid 2 Procedurerechtlijn, gelezen in samenhang van art. 4 Kwalificatierichtlijn en art. 47 en 52 EU Handvest van de Grondrechten.

Hierbij moet ook de mogelijke invloed van het arrest in de zaak *Korošec* (EHRM 8 oktober 2015, 77212/12, AB 2016/167, m.nt. Barkhuysen) en het daarbij – door de Afdeling en de Centrale Raad van Beroep (CRvB) uitgedachte (30 juni 2017, 201608140/1/V1, «JV» 2017/182) – driestappenplan (kort gezegd: 1. art. 3:2, 3:9 Awb-toets, 2. equality of arms-toets, 3. betekenis contra-expertise) worden meegenomen. Met name het equality of arms-principe is nog volop in ontwikkeling. Want indien er geen of onvoldoende sprake is van equality of arms, tussen bestuursorgaan en de rechtzoekende vreemdeling, dient de rechter dit evenwicht te herstellen (zie ook S. Jansen, 'De deskundige blijft in de schijnwerpers staan. Hoe de Nederlandse bestuursrechtspraak "equality-proof" te maken', *NJB* 2017, p. 2642-2654, zie ook J. van Breda & K. Zwaan, 'Kroniek advisering', *A&MR* 2020/4, p. 190-200). Bij stap 2 is van belang dat het niet simpelweg gaat om de mogelijkheid om stukken te overleggen, maar om de mogelijkheid om stukken te overleggen die ook daadwerkelijk geschikt zijn om twijfel te zaaien aan de juistheid van de eerdere expertise. De bestuursrechter moet daarbij binnen de grenzen van zijn rol blijven, zoals die zijn getrokken door nationale en internationale jurisprudentie: hij blijft een toetsende rechter.

In andere zaken is ook wel naar voren gebracht dat als er geen contra-experts zijn om een andersluidend deskundigenrapport te plaatsen tegenover de verklaring van onderzoek van Bureau Documenten dat daarmee geen sprake is

van 'equality of arms' (zp Haarlem 7 mei 2019, AWB 18/7251, ECLI:NL:RBDHA:2019:4969). Zo oordeelde zp Haarlem – in het kader van nareis – dat de IND een identificerend gehoor af moet nemen als is aangetoond dat er geen contra-expert beschikbaar is (27 maart 2020, AWB 19/3629, ECLI:NL:RBDHA:2020:3059).

5. Een recente vergelijkbare casus, waarin onder meer de deskundigheid van de expert centraal stond is zp Arnhem 18 mei 2020 (NL19.26550). Deskundigenrapporten dienen afkomstig te zijn van een deskundige en inzichtelijk en concludent te zijn (vgl. ABRvS 5 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2264). De deskundige dient deskundig te zijn op het onderwerp (bijv. documentverificatie) van het deskundigenrapport. Daarom kan iemand in de ene zaak wel worden aangemerkt als deskundige, en in een andere zaak niet. Dat kan afhankelijk zijn van de voor de rapportage benodigde expertise. Het moet dus in ieder geval duidelijk zijn op welk vlak de deskundige expertise heeft, hoe hij deze expertise heeft verkregen, op welke manier het onderzoek is uitgevoerd, en hoe hij bij het onderzoek gebruik heeft gemaakt van deze specifieke expertise. De IND kan per geval de deskundigheid bezien. Dit kan zelfs betekenen dat in de eerste aanvraag een persoon wel als deskundige werd aangemerkt, en in de opvolgende aanvraag niet (zie zp Utrecht 4 februari 2019, NL19.502). In dit geval verklaarde de staatssecretaris de opvolgende aanvraag niet-ontvankelijk omdat hij stelt dat geen nova aan de aanvraag ten grondslag zijn gelegd die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag, wat mede gebaseerd is op de verklaring van het Team Onderzoek en Expertise Documenten (TOED) over de authenticiteit van een dreigbrief. De staatssecretaris nam een gewijzigd standpunt in over de deskundigheid van de betrokken expert in vergelijking met de voorgaande procedure, gebaseerd op een uitgebreide brief van Bureau Documenten. In deze brief (6 november 2018, te vinden op [Vluchtweb](http://vluchtweb.nl)) wordt opgemerkt dat het opvallend is dat in al die jaren dat de betreffende persoon contra-expertises verricht, hij nooit tot eenzelfde conclusie is gekomen als Bureau Documenten.

6. Wellicht ten overvloede: ook al is de betrokken expert geen deskundige (en dat betekent dus dat de kosten niet zullen worden vergoed) betekent dit niet dat dit advies geen waarde kan hebben. Een advies is in het kader van de integrale beoor-

deling van het asielrelaas wel relevant. Bovendien kan ook zonder contra-expertise twijfel worden gezaaid aan een deskundigenadvies, ook door een niet-deskundige (er is sprake van tegenbewijs, niet van tegendeelbewijs, zie hierover R. Koenraad & K. Zwaan, 'Kroniek advisering', *A&MR* 2010/4, p. 199-205). Het gewicht dat aan een dergelijk advies wordt gehecht is natuurlijk afhankelijk van de individuele casus.

mr. dr. K.M. Zwaan

Onderzoeker Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen

121

Afnemen en verwerken biometrische gegevens als voorwaarde voor afgifte mvv; standstill-bepalingen Associatierecht Turkije.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
29 april 2020, 201601536/3/V3 en 201601554/3/V3, ECLI:NL:RVS:2020:1168
(mr. Verheij, mr. Hoogvliet, mr. Wissels)

Reis- en identiteitsdocumenten. Associatieovereenkomst EEG-Turkije, Besluit 2/76 en Besluit 1/80. Machtiging tot voorlopig verblijf. Eerlijk proces. Discriminatie. Handvest grondrechten EU. Schadevergoeding.

[Verordening (EG) nr. 2252/2004; Associatieovereenkomst EEG-Turkije, Besluit 1/80, Besluit 2/76]

1. Leeswijzer uitspraak: Onder r.o. 3 tot en met 3.2 wordt de nationale procedure uiteengezet die voorafging aan de procedure van de Afdeling. Onder 4 worden de relevante overwegingen van het arrest geciteerd. Bij grief 2 worden de gevolgen van het arrest voor deze zaken onder 6 tot en met 8 besproken. Onder 10 tot en met 13 worden grief 3 en onder 14 tot en met 18 het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijnen beoordeeld. Tot slot worden onder 19 de beslissingen in beide zaken vermeld. 2. Vreemdelingen, onder wie Turkse onderdanen, zijn bij hun mvv-aanvraag verplicht om mee te

werken aan het verstrekken van persoonsgegevens in de vorm van een digitale gezichtsoptname en tien vingerafdrukken. Het verwerken, opslaan en de termijn van bewaren van deze zogenoemde biometrische gegevens in de vreemdelingenadministratie gaat niet verder dan nodig is om identiteits- en documentfraude te voorkomen en te bestrijden.

De ABRvS is van oordeel, in navolging van het HvJ EU in de zaak A. e.a. (ECLI:EU:C:2019:823, «JV» 2019/196, m.nt. Brouwer), dat het verwerken, opslaan en de termijn van bewaren van biometrische gegevens in de vreemdelingenadministratie niet verder gaat dan nodig is om identiteits- en documentfraude te voorkomen en te bestrijden.

Het HvJ EU heeft geen antwoord gegeven op de vraag van de ABRvS of het aan derden beschikbaar stellen van biometrische gegevens voor strafrechtelijke doeleinden een beperking betekenen voor Turkse onderdanen, of dat die mogelijkheid te onzeker en indirect is om een beperking te kunnen zijn. De ABRvS ziet in de motivering van het Hof om deze vraag niet te beantwoorden een bevestiging voor haar oordeel dat van een beperking geen sprake is. De ABRvS ziet zich daarin ook gesteund door het standpunt van A-G Pitruzzella bij het HvJ EU in zijn conclusie in deze zaak (ECLI:EU:C:2019:361) en ziet geen aanleiding nieuwe prejudiciële vragen te stellen.

3. Als een nationale maatregel een nieuwe beperking als bedoeld in art. 13 Besluit 1/80 is en deze beperking is gerechtvaardigd, sluit dat uit dat deze maatregel onevenredig en discriminatoir is. De rechtbank heeft daarom ten onrechte overwogen dat de verplichting voor Turkse onderdanen om mee te werken aan het afnemen van biometrische gegevens en het verwerken van deze gegevens in een centraal bestand in strijd is met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Omdat het aan derden beschikbaar stellen van biometrische gegevens ten behoeve van rechtshandhaving op strafrechtelijk gebied geen nieuwe beperking in de zin van art. 13 Besluit 1/80 is, zijn deze bepaling en art. 9 Associatieovereenkomst niet op de vreemdelingen van toepassing. Het beroep van de vreemdelingen op het arrest van 16 december 2008, C-524/06, «JV» 2009/110, m.nt. Brouwer (Huber), faalt alleen al daarom.

4. In zaak 201601536/1/V3 zijn sinds de ontvangst van het bezwaarschrift tot aan de uitspraak van de ABRvS op 29 april 2020 geen vier jaren verstreken. Daarom is de redelijke termijn niet over-