Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

19 637 Vreemdelingenbeleid

Nr. 3612

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2026

In het commissiedebat d.d. 19 december 2024 (Kamerstuk 19 637, nr. 3344) heeft mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer toegezegd te evalueren hoe de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling in de praktijk uitpakt en de Kamer daarover te informeren. Omdat een jaar na een wijziging te kort is om een volwaardige evaluatie uit te voeren is ervoor gekozen dit in de vorm van een invoeringstoets te doen. Een invoeringstoets is bedoeld om de impact van nieuwe regelgeving op zowel de uitvoering (de IND) als de doelgroep (asielzoekers) te beoordelen. Het is daarbij niet bedoeld als een oordeel over de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van een regeling. Ten behoeve van deze invoeringstoets hebben VluchtelingenWerk Nederland, Nidos en de asieladvocatuur input geleverd namens de doelgroep.

Gelet op de gelijktijdige invoering van het nieuwe groepenbeleid is ervoor gekozen dit ook te betrekken bij de invoeringstoets. De afdeling Onderzoek en Analyse van de IND heeft deze invoeringstoets uitgevoerd en op 26 maart 2026 aan de DG Migratie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid aangeboden. Ik ben de onderzoekers van de afdeling Onderzoek en Analyse erkentelijk voor de bevindingen. Middels deze brief reageer ik op de bevindingen uit het rapport en doe ik de toezegging aan de Kamer gestand.

Achtergrond

Op 1 juli 2024 is de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling in werking getreden. Voor de volledige beschrijving van de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling verwijs ik u naar de brief van mijn ambtsvoorganger d.d. 5 maart 2024.[1] In het kort is de voornaamste wijziging ten opzichte van de oude geloofwaardigheidsbeoordeling dat wordt gestart met het beoordelen van objectieve documenten ter ondersteuning van het asielrelaas. Indien dergelijke documenten ontbreken wordt vervolgens de

[1] Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 19 637, nr. 3211.

kst-19637-3612
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

geloofwaardigheidsbeoordeling uitgevoerd aan de hand van de vijf cumulatieve voorwaarden die voortvloeien uit artikel 31, lid zes Vw. Met deze wijziging sluit de geloofwaardigheidsbeoordeling meer aan bij de terminologie en de bedoeling van het EU-kader en artikel 31 Vw, wordt de individuele beoordeling weer meer voorop gesteld, waarbij de bewijslast weer meer bij de vreemdeling is neergelegd, wordt een preciezere toepassing van de vijf cumulatieve voorwaarden bewerkstelligd en als gevolg daarvan het Nederlandse besliskader meer in lijn gebracht met de praktijk in andere lidstaten en de EU-regelgeving.

Gelijktijdig met deze wijziging is het nieuwe groepenbeleid in werking getreden. Ook voor de volledige beschrijving van deze wijziging verwijs ik u naar voornoemde brief van mijn ambtsvoorganger. De voornaamste wijziging is dat er is afgestapt van het oude risicogroepen en kwetsbare minderheidsgroepen beleid en de lagere bewijslast die daaraan was verbonden. Niet voor elke groep en voor alle leden binnen een groep is het risico immers gelijk en dus was een meer individuele beoordeling op zijn plaats. In de plaats daarvan wordt er met het nieuwe risicoprofielen beleid geen beleidsmatig voordeel toegekend aan deze groepen en fungeert deze aanwijzing slechts als uitroepteken bij landeninformatie over een groep voor de beslispraktijk. Met een risicoprofiel wordt beleidsmatig duiding gegeven aan de veiligheidssituatie én de positie van groepen in een herkomstland en biedt tegelijkertijd de IND uitvoering de ruimte voor een meer individuele beoordeling.

Hiermee is beoogd de individuele omstandigheden en de daarmee gepaard gaande vrees voor vervolging van individuele leden van groepen weer een prominente rol te geven in de beoordeling en daarmee het Nederlandse besliskader meer in overeenstemming te brengen met EU-regelgeving. Voorts is beoogd aansluiting te zoeken bij de werkwijze met profielen zoals deze ook gebruikt wordt door verschillende EU-lidstaten en het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA).

Reactie geloofwaardigheidsbeoordeling

De medewerkers van de IND beoordelen de nieuwe werkwijze voor de geloofwaardigheidsbeoordeling volgens de onderzoekers over het algemeen positief. Het biedt volgens de medewerkers richtinggevende handvatten en heeft het er onder andere toe geleid dat de beoordeling meer gestructureerd en logischer kan worden uitgevoerd. Hierdoor kunnen zij goed onderbouwde en gestructureerde voornemens en besluiten nemen. Bij sommige medewerkers van de IND werd de wijze waarop de referentiekaders van de aanvragers betrokken moeten worden, echter als knelpunt ervaren. Ook zijn er soms interpretatie verschillen van de cumulatieve voorwaarden zichtbaar tussen locaties en medewerkers. Dit leidde echter niet tot verschillende uitkomsten maar wel tot uiteenlopende motiveringen in zaken.

Ik ben blij dat de IND over het algemeen positief is over de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling. Het is goed dat de medewerkers de beslisruimte en de nuance die binnen het nieuwe kader bestaan goed weten te gebruiken. Juist daarom kan meer recht gedaan worden aan de beoordeling in de individuele zaak. De kritiek van de advocatuur dat er sprake is van wisselende kwaliteit omdat er nu teveel beslisruimte is waardoor ogenschijnlijk gelijke zaken wisselende uitkomsten kennen, herken ik dan ook niet.

Ten aanzien van het ervaren knelpunt met betrekking tot de wijze waarop referentiekaders van aanvragers betrokken moeten worden, geldt het volgende. Het voornaamste is dat de referentiekaders op de juiste manier

en zichtbaar worden betrokken in de besluitvorming. Dat wil zeggen dat in het kader van de geloofwaardigheidsbeoordeling op juiste wijze rekenschap wordt gegeven van o.a. de leeftijd, het geslacht, de opleiding, het land/gebied van herkomst en/of de cultuur van de aanvrager. Al deze aspecten kunnen een rol spelen in wat in zijn algemeenheid verlangd mag worden van de aanvrager. In sommige gevallen vinden medewerkers het moeilijk referentiekaders van de vreemdeling te wegen, met name als er medische of psychologische problematiek speelt. Het is goed te benadrukken dat het individuele referentiekader van de vreemdeling weliswaar een meer expliciete plek heeft gekregen in de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling, maar dat het betrekken van het referentiekader ook daarvoor al vast onderdeel uitmaakte van de beoordeling. Deze knelpunten zijn dan ook niet nieuw. De IND pleegt daarom blijvende inzet om hun medewerkers wegwijs te maken in het betrekken en wegen van het referentiekader. Dit gebeurt in verschillende interne overleggen en aan de hand van actuele jurisprudentie.

Ten aanzien van de verschillende interpretaties van de cumulatieve voorwaarden tussen locaties en medewerkers moet benadrukt worden dat geen zaak gelijk is en dat de omstandigheden van de individuele zaak vorm geven aan de beoordeling. Het is goed dat er beslisruimte is voor medewerkers, zodat tot een beslissing gekomen kan worden die recht doet aan specifieke omstandigheden van de individuele zaak. Dat laat onverlet dat er eenduidigheid moet bestaan over de kaders en de invulling van de voorwaarden in de beslispraktijk. Hierbij is echter ook van belang dat het een nieuwe werkwijze betreft en dat de precieze uitwerking van de kaders nog uitgekristalliseerd moet worden in de jurisprudentie. De IND houdt de ontwikkelingen op dat gebied nauwlettend in de gaten en spant zich in om verschillen in interpretatie, waar die bestaan, te verhelpen.

Vertegenwoordigers van de doelgroep menen volgens de onderzoekers dat de nieuwe werkwijze geen positieve impact heeft. Zij stellen dat er een verschuiving in de samenwerkingsplicht heeft plaats gevonden met een verhoogde bewijslast voor de aanvrager ingevolge de nadruk op de objectieve bewijsstukken. Ook wordt er volgens hen onvoldoende rekenschap gegeven van de referentiekaders van betrokkenen en ontbreekt een integrale weging. Voorts stellen de vertegenwoordigers van de doelgroep dat er sprake is van een wisselende kwaliteit van besluiten en meer afwijzingen.

De stellingname van vertegenwoordigers van de doelgroep dat de samenwerkingsplicht is veranderd en de bewijslast zwaarder is geworden voor de aanvrager berust op de nadruk die er in het nieuwe kader wordt gelegd op objectieve bewijsstukken. Omdat het niet in alle gevallen mogelijk is voor de aanvragers om dergelijke bewijsstukken te overleggen leidt dit voor hen tot verhoogde druk, zo stellen de vertegenwoordigers. Hoewel met deze wijziging is beoogd de bewijslastverdeling meer in lijn te brengen met het geldende EU-kader, acht ik het van belang om te benadrukken dat het niet beschikken over objectieve bewijsmiddelen in deze beoordeling niet op zichzelf leidt tot een negatief besluit. Wel is de vraag relevant of de aanvrager daadwerkelijk inspanningen heeft verricht om alle relevante stukken over te dragen. De vreemdeling kan het relaas ook zonder het overleggen van bewijsmaterialen aannemelijk maken. Er vindt in dat geval een voortzetting plaats van de beoordeling op basis van de eerder genoemde cumulatieve voorwaarden. Daarmee wordt rekening gehouden met de lastige bewijspositie waarin vluchtelingen kunnen verkeren. Als onderdeel van deze fase van de beoordeling kunnen ook bewijsstukken zoals kopieën en informele en indicatieve bewijsstukken bij de beoordeling worden betrokken.

Het ontbreken van een integrale weging wordt door de vertegenwoordigers van de doelgroep als knelpunt gezien. In de oude werkwijze had deze integrale geloofwaardigheidsbeoordeling in de praktijk tot gevolg dat de IND het asielrelaas teveel opknipte in kleinere relevant geachte elementen, die vervolgens elk apart op geloofwaardigheid werden beoordeeld. Ook indien een relaas op meerdere punten ongeloofwaardig was bevonden beoordeelde en motiveerde de uitvoeringspraktijk elk afzonderlijk benoemd relevant element van het relaas op zichzelf én in samenhang. Het EU recht eist een dergelijke gedetailleerde en opgeknipte beoordeling niet. De aanpassing hiervan is een doelbewust onderdeel geweest van de wijziging in de geloofwaardigheidsbeoordeling. Met de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling is de nadruk komen te liggen op de beoordeling van breder geformuleerde asielmotieven aan de hand van de cumulatieve voorwaarden van de Kwalificatierichtlijn. Met deze werkwijze worden alle feiten en omstandigheden betrokken in de beoordeling en wordt er recht gedaan aan de omstandigheden van de individuele zaak en de relevante elementen die bij de beoordeling betrokken moeten worden.

De vertegenwoordigers ervaren voorts dat er kortere en snellere besluiten genomen worden vanwege een toegenomen focus op snelheid en productie. Dit wordt dezerzijds, specifiek in relatie tot de toets aan de geloofwaardigheid, niet herkend. Het leerproces en de implementatie van deze nieuwe werkwijze heeft er volgens de IND initieel juist toe geleid dat er iets meer tijd nodig was in de besluitvorming. Er is dan ook geen sprake van een doelstelling om zaken met deze nieuwe werkwijze sneller af te doen. Wel is het zo dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling enige tijdswinst oplevert wanneer medewerkers er meer ervaring mee hebben opgedaan.

De onderzoekers concluderen dat ten aanzien van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling, monitoring van de in het rapport genoemde punten en ervaren mogelijke onbedoelde effecten op zijn plaats is. Ingrijpen is volgens hen op dit moment echter niet nodig. Gelet op de bevindingen in het rapport volg ik dit. De wijze waarop referentiekaders worden betrokken in voornemens en besluiten zullen desalniettemin nadrukkelijk mijn aandacht behouden.

Reactie risicoprofielen

Ten aanzien van de risicoprofielen lijken er twee parallelle opvattingen te bestaan bij IND medewerkers. Enerzijds stellen zij dat de afschaffing van het oude risicogroepen en kwetsbare minderheidsgroepen beleid als positief wordt ervaren. De nieuwe werkwijze met risicoprofielen wordt ook als eerlijker ervaren door IND medewerkers, omdat de volledig individuele beoordeling meer recht doet aan de individuele vreemdeling. Gebleken is dat meeste hoor- en beslismedewerkers en de pleiters van JZ over het algemeen uit de voeten kunnen met de toepassing van de risicoprofielen.

Anderzijds stellen IND hoor- en beslismedewerkers dat er weinig toegevoegde waarde wordt ervaren in het gebruik van een risicoprofiel als er toch al een individuele beoordeling plaatsvindt. Onder meer door een beperkte hoeveelheid informatie is het daarbij lastig te bepalen in hoeverre iemand een groter risico loopt, zo menen zij. Dit wordt niet herkend door pleiters bij de IND. Zij lijken geen noemenswaardige moeite te hebben met de risicoprofielen. Ook lijken de pleiters naar eigen zeggen over voldoende informatiebronnen te beschikken.

De vertegenwoordigers van de doelgroep vinden het in theorie goed dat er individueler wordt getoetst maar hebben in de praktijk geen positieve

impact van de risicoprofielen gezien. Ook zij stellen dat het op dit moment onduidelijk is welke meerwaarde het risicoprofiel heeft in de beoordeling. Daarnaast is er kritiek van de vertegenwoordigers dat landeninformatie onvoldoende in de beoordeling wordt meegenomen.

De vragen bij de huidige meerwaarde van risicoprofielen in de beoordeling zijn begrijpelijk in zoverre dat er voorheen een situatie was (gegroeid) waarin er een grotere beleidsmatige meerwaarde uitging van het groepenbeleid. In zowel het risicogroepen als het kwetsbare minderheidsgroepenbeleid gold er voorheen een lichtere toets in de vorm van geringe en beperkte indicaties. De vreemdeling hoefde individueel minder aannemelijk te maken. Met de introductie van de risicoprofielen is er echter doelbewust van deze lichtere toets afgestapt en gekozen voor een volledig individuele beoordeling. Het feit dat niet langer diezelfde beleidsmatige meerwaarde wordt herkend door zowel de hoor- en beslismedewerkers als de vertegenwoordigers van de doelgroep is dan ook juist wat was beoogd met de opzet van de risicoprofielen. Een risicoprofiel fungeert slechts als uitroepteken voor de beslispraktijk. Het heeft een signalerende functie en betreft de constatering op basis van de landeninformatie, in de regel het ambtsbericht, dat een bepaald profiel in algemene zin een bepaalde mate van risico kan lopen in een bepaald land van herkomst. Vervolgens dient op basis van het persoonlijke profiel en de persoonlijke activiteiten van de aanvrager binnen de groep, in combinatie met landeninformatie, beoordeeld te worden of sprake is van een gegronde vrees voor vervolging of een reëel risico op ernstige schade. Dit maakt het belang van juiste, duidelijke, actuele en toegankelijke landeninformatie des te groter.

Ten slotte noemen de vertegenwoordigers van de doelgroep het feit dat het risicogroepenbeleid leidt tot meer afwijzingen. Dit wordt door hen ook genoemd in relatie tot de geloofwaardigheidsbeoordeling. Ten aanzien van toegenomen afwijzingen kan niet zonder meer gesteld worden dat er sprake is van een causaal verband met de introductie van risicoprofielen of met de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling. De gemiddelde uitkomst van asielaanvragen wordt immers gevormd door een samenhang van allerlei relevante factoren, zoals de samenstelling van de instroom, de actuele situatie in landen van herkomst en de individuele omstandigheden van de vreemdeling. Het is daarom niet mogelijk om sluitende conclusies te verbinden aan de impact van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling in relatie tot het aantal inwilligingen of afwijzingen.

De onderzoekers concluderen dat ten aanzien van de risicoprofielen een aanpassing gewenst kan zijn. Op dit moment zie ik echter geen aanleiding de systematiek van de risicoprofielen wezenlijk te wijzigen aangezien de genoemde punten grotendeels inherent zijn aan de gekozen inrichting van de risicoprofielen en daar bewust onderdeel van zijn. Gelet op de kritiekpunten van zowel de vertegenwoordigers van de doelgroep als de hoor- en beslismedewerkers ten aanzien van de toepassing van de landeninformatie, zal in samenspraak met de IND wel bezien worden hoe de relevante landeninformatie nog beter aangeboden kan worden aan de hoor- en beslismedewerkers. De IND heeft het afgelopen jaar reeds een begin gemaakt met het duidelijker meegeven aan beslissers op welke landeninformatie in het bijzonder moet worden gelet bij de beoordeling van bepaalde risicoprofielen en hoe deze informatie betrokken dient te worden in de besluitvorming. Deze inzet zal worden voortgezet en waar nodig verder worden uitgebreid.

De Minister van Asiel en Migratie,
G. van den Brink