Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Invoeringstoets geloofwaardigheidsbeoordeling en risicoprofielen

Datum Maart 2026
Status Openbaar

Colofon

Titel	Invoeringstoets geloofwaardigheidsbeoordeling en risicoprofielen
Status	Openbaar

Contact	INDOA@ind.nl
	Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag Postbus 16275 | 2500 BG | Den Haag

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 5
Afkortingenlijst 13
1 Inleiding 14
1.1 Aanleiding 14
1.2 Het doel van een invoeringstoets 14
1.3 De nieuwe regelgeving 14
1.3.1 Geloofwaardigheidsbeoordeling 15
1.3.2 Risicoprofielen 15
1.4 Vraagstelling 16
1.5 Reikwijdte onderzoek 17
1.5.1 Specificatie 'uitvoering' en 'doelgroep' 17
1.5.2 Focus op geloofwaardigheidsbeoordeling en risicoprofielen 17
1.5.3 Geen analyse van inwilligingspercentages 17
1.5.4 Geen kostenberekeningen, handhaving en aanbevelingen 18
1.6 Werkwijze en aanpak 18
1.6.1 Literatuuronderzoek 18
1.6.2 Houden van interviews 19
1.6.3 Afname van een enquête 19
1.7 Leeswijzer 19
2 De wijzigingen 20
2.1 De geloofwaardigheidsbeoordeling 20
2.1.1 De oude werkwijze 20
2.1.2 Waarom een nieuwe werkwijze? 20
2.1.3 De nieuwe werkwijze 21
2.2 Risicoprofielen 23
2.2.1 De oude werkwijze 23
2.2.2 Waarom een nieuwe werkwijze? 25
2.2.3 De nieuwe werkwijze 25
2.3 Juridische discussie 26
3 Gevolgen voor de uitvoering 28
3.1 Impact van de nieuwe werkwijze geloofwaardigheidsbeoordeling 28
3.1.1 Ervaringen van de IND 28
3.1.2 Knelpunten of onbedoelde effecten in de uitvoeringspraktijk 41
3.1.3 Verwachtingen uit de voorbereidingsfase van het beleid 43
3.2 Impact van de geïntroduceerde risicoprofielen 45

3.2.1 Ervaringen van de IND 45
3.2.2 Knelpunten en onbedoelde effecten in de uitvoeringspraktijk 47
3.2.3 Verwachtingen uit de voorbereidingsfase van het beleid 50
3.3 Deelconclusie gevolgen voor de uitvoering 51
4 Gevolgen voor de doelgroep 53
4.1 Impact van de nieuwe werkwijze geloofwaardigheidsbeoordeling 53
4.1.1 Ervaring van vertegenwoordigers van de doelgroep 53
4.1.2 Verdere knelpunten en onbedoelde effecten voor de doelgroep 57
4.2 Impact van de geïntroduceerde risicoprofielen 60
4.2.1 Ervaring van vertegenwoordigers van de doelgroep 60
4.2.2 Knelpunten en onbedoelde effecten voor de doelgroep 61
4.3 Deelconclusie gevolgen voor de doelgroep 63
5 Conclusie 65
5.1 Conclusie over de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling 65
5.2 Conclusie over de risicoprofielen 66
Bijlage 1 – Opdrachtbrief 68

Managementsamenvatting

Aanleiding
Per 1 juli 2024 is een nieuwe werkwijze voor toepassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling in asielverzoeken in werking getreden door middel van Werkinstructie 2024/6. Ook zijn er ter vervanging van het risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid risicoprofielen geïntroduceerd. De Minister van Asiel en Migratie (AenM) heeft tijdens een debat met de vaste commissie voor vreemdelingen- en asielbeleid van 19 december 2024 de Tweede Kamer toegezegd een evaluatie van de nieuwe werkwijze ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling uit te laten voeren. Deze invoeringstoets naar de toepassing van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling en de risicoprofielen is de uitwerking van deze evaluatie.

Invoeringstoets
Een invoeringstoets richt zich op de impact van nieuwe regelgeving op zowel de uitvoering (in deze de IND) als de doelgroep (hier de asielaanvrager). Eventuele knelpunten en onbedoelde effecten die zich bij nieuwe regelgeving in de praktijk voordoen, kunnen hiermee in een zo vroeg mogelijk stadium worden gesignaleerd. De invoeringstoets richt zich niet op de effectiviteit of doelmatigheid van een regeling. Om te komen tot de bevindingen van de invoeringstoets is onder meer gesproken met 32 IND-medewerkers (voornamelijk hoor- en beslismedewerkers van de directie Asiel & Bescherming (A&B)) en negen vertegenwoordigers van de doelgroep (Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), Nidos en de asieladvocatuur).

De getoetste wijzigingen: de geloofwaardigheidsbeoordeling
In de werkwijze tot 1 juli 2024 werden in het kader van de behandeling van een asielverzoek alle relevante omstandigheden van het asielrelaas per element in onderlinge samenhang bekeken en gewogen (integrale geloofwaardigheids-beoordeling). Indien de verklaringen van de aanvrager niet expliciet geloofwaardig of ongeloofwaardig werden geacht, kon het voordeel van de twijfel worden toegepast op het asielrelaas. In de praktijk leidde dit tot het opknippen van het asielrelaas in kleine elementen die allemaal in onderlinge samenhang gewogen werden.[1] Ook het voordeel van de twijfel werd door deze werkwijze sneller toegepast.

In de nieuwe werkwijze acht de IND de verklaringen van de aanvrager – indien deze niet gestaafd zijn met bewijsmateriaal – alleen geloofwaardig als wordt voldaan aan alle vijf cumulatieve voorwaarden zoals genoemd in artikel 4, lid 5 van de Kwalificatierichtlijn (Kri) en de daarop aangesloten Vreemdelingenwet (Vw). Deze voorwaarden gaan in op de oprechte inspanning van de aanvrager om zijn verzoek te staven, of bewijsmateriaal verschoonbaar ontbreekt, of de verklaringen samenhangend en aannemelijk zijn, het asielverzoek zo spoedig mogelijk is ingediend, en of de aanvrager in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.

De nieuwe werkwijze sluit dichter aan op de bedoeling en terminologie van de Kri en artikel 31 Vw. Door die aansluiting wordt het voordeel van de twijfel terughoudender

1 In de nieuwe werkwijze worden – afhankelijk per geval – ook elementen in samenhang beoordeeld. Bijvoorbeeld bij het betrekken van het referentiekader van de betrokkene of het beoordelen van mogelijke verschoonbaarheid en redelijkheid binnen het toetsen aan de cumulatieve voorwaarden. Het opknippen van het relaas in kleine elementen die allemaal onderling gewogen werden (de integrale benadering), wordt binnen Werkinstructie 2024/6 niet meer toegepast.

en eenduidiger toegepast. Bijkomend is dat bij de introductie van de nieuwe regeling werd verondersteld dat de geloofwaardigheidsbeoordeling en motiveringsplicht voor de IND minder uitgebreid hoefden te zijn, waarmee met name asielverzoeken efficiënter afgedaan konden worden.

De impact van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling volgens IND-medewerkers
Uit gesprekken met hoor- en beslismedewerkers van de IND en beperkte respons op een onder deze medewerkers uitgezette enquête, komt voor wat betreft de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling over het algemeen een positief beeld naar voren. Deze IND-medewerkers benoemen onder andere de volgende positieve punten:

- Werkinstructie 2024/6 zorgt ervoor dat de geloofwaardigheidsbeoordeling meer gestructureerd en logischer kan worden uitgevoerd.
- Hoor- en beslismedewerkers kunnen naar eigen zeggen goed geïnformeerde en gestructureerde voornemens en besluiten maken.
- De werkinstructie biedt voor de medewerkers richtinggevende handvatten.
- De werkinstructie biedt daarnaast meer ruimte om ook andere aspecten dan alleen verklaringen omtrent het asielrelaas explicieter te betrekken. Alles dat van invloed is op het asielverzoek kan nu worden meegenomen. De nadruk die nu wordt gelegd op bewijsstukken en verklaringen in plaats van enkel verklaringen wordt als positief ervaren.
- Het kunnen betrekken van andere relevante aspecten maakt het volgens de hoor- en beslismedewerkers ook eerlijker, want de IND verwacht van aanvragers dat als zij naar Nederland komen, zij in hun gedragingen en handelingen laten zien dat er een noodzaak is voor internationale bescherming.

Tijdens de periode die volgde op de introductie van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling was de impact op het werk van hoor- en beslismedewerkers groot. Er leefden veel vragen binnen de IND over de nieuwe werkwijze. Desondanks blijkt dat een grote meerderheid van de hoor- en beslismedewerkers de nieuwe werkwijze vlot onder de knie kreeg. Hetzelfde geldt voor de pleiters van directie Juridische Zaken (JZ).

Naast dit positieve beeld, plaatsen sommige IND-medewerkers ook kritische kanttekeningen. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat het niet om een meerderheid van de geïnterviewden gaat:

- De werkinstructie is op papier strenger dan hoe deze nu in de praktijk wordt uitgevoerd. Op papier zijn de vijf voorwaarden namelijk cumulatief en als checklist geformuleerd. En volgens deze lijn werd er direct na de inwerkingtreding ook beslist. Die strengheid gaf dan ook vooral bij de introductie van de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling verwarring, frustratie en weerstand bij een aantal hoor- en beslismedewerkers. Vooral afwijzen op enkel het niet zo spoedig mogelijk indienen van de aanvraag (voorwaarde d) was hier debet aan. Zoals de Tweede Kamer ook is verteld tijdens de technische briefing over de geloofwaardigheidsbeoordeling, is het niet de bedoeling geweest het niet zo spoedig mogelijk melden zonder verdere beoordeling tegen te werpen en het relaas enkel op grond daarvan niet geloofwaardig te achten bij iedere overschrijding van de termijn van twee dagen. De praktijk is nu dan ook anders. Zo wordt alleen in uitzonderlijke gevallen enkel op voorwaarde d afgewezen. Een beperkte termijnoverschrijding kan afhankelijk van de casus dus eerder verschoonbaar worden geacht. En er vindt een nadere weging plaats bij een vaststelling van het niet voldoen aan één enkele voorwaarde.

- Sommige hoor- en beslismedewerkers worstelen met de manier waarop zij het referentiekader van de aanvrager het best kunnen meenemen in hun voornemens en besluiten.
- Het komt voor dat er tussen hoor- en beslismedewerkers onderling en tussen locaties en teams verschillende interpretaties zijn van de voorwaarden van de geloofwaardigheidstoets. Deze verschillen zien volgens geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers echter doorgaans niet op de vraag of een asielverzoek wordt afgewezen of ingewilligd, maar op de individuele motivering in een zaak.

Voor de meeste geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers is het lastig om te stellen of de nieuwe werkinstructie tot eenvoudiger of complexer werk heeft geleid. Het meest gehoorde antwoord is dat de nieuwe werkwijze in methode voor de uitvoering eenvoudiger, logischer en gestructureerder is, maar wel bewerkelijker omwille van de vijf voorwaarden. Zo zou vooral het hoorwerk meer tijd kosten. Dat zit dan met name in de voorbereiding van een gehoor en de uitvraag naar documenten. Daarnaast moet meer aanvullend gehoord worden als blijkt dat er na het eerste gehoor nog onvoldoende informatie voorhanden is om te toetsen aan de nieuwe werkinstructie.

Hoewel het inwilligingspercentage over het afgelopen jaar is gedaald, is de vraag of er meer asielverzoeken worden afgewezen als gevolg van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling lastig te beoordelen. Dit komt vanwege de veelheid aan factoren die een rol spelen bij dit vraagstuk. Wijzigingen in het landenbeleid worden vaak genoemd als een invloedrijkere factor, naast de samenstelling van de groep aanvragers. De meest gehoorde feedback van hoor- en beslismedewerkers is daarom dat de wijziging op zichzelf niet tot meer afwijzingen heeft geleid. De nieuwe werkinstructie leidt niet tot andere conclusies: zaken die eerst ingewilligd werden onder de oude werkinstructie worden volgens meerdere geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers onder de nieuwe werkinstructie ook ingewilligd. En afwijzingen kunnen nu vollediger en gestructureerder worden gemotiveerd.

Medewerkers van Bureau Documenten (BDoc) geven aan dat er in 2024 aanzienlijk meer vragen over documenten bij BDoc zijn binnengekomen. Hoewel het logisch klinkt dat een grotere nadruk op documenten tot meer documentonderzoeken bij BDoc leidt, valt volgens de medewerkers van BDoc niet te concluderen dat de geconstateerde toename het gevolg is van de introductie van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling. Ook hier kan landenbeleid en een verandering in het type zaken een rol spelen.

De impact van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling volgens vertegenwoordigers van de doelgroep
Volgens voornoemde vertegenwoordigers van de doelgroep is de impact van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling op aanvragers in hoofdlijnen voelbaar op vier onderdelen:

- De samenwerkingsverplichting tussen de IND en de aanvrager is gewijzigd in het nadeel van de aanvrager. Onder de nieuwe werkwijze wordt hieraan volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep in de praktijk een te beperkte invulling gegeven. Vooral door de bewijslast bij de aanvrager neer te leggen en, zo wordt gesteld, als IND te beperkt zelf onderzoek uit te voeren.
- De bewijslast is verhoogd door de nadruk te leggen op objectieve bewijsstukken. Er wordt volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep te weinig rekening gehouden met de omstandigheden waardoor deze documenten voor aanvragers niet beschikbaar zijn. Volgens Nidos pakt de

verhoogde bewijslast extra zwaar uit voor minderjarige aanvragers. Deze groep heeft volgens Nidos meer moeite om de vereiste objectieve bewijsstukken aan te kunnen leveren, onder andere door afhankelijkheid van familie of ouders.
- Het referentiekader wordt onvoldoende betrokken. Hoewel de vertegenwoordigers beamen dat het referentiekader vaker wordt genoemd, blijkt volgens hen uit IND-besluiten dat het referentiekader zelden daadwerkelijk wordt toegepast en wordt meegewogen in de beoordeling.
- Een integrale weging ontbreekt. Er wordt volgens de vertegenwoordigers geen inzicht gegeven in wat de bewijswaarde is van een element en hoe die wordt betrokken in de weging. Dit zorgt voor een gebrek aan transparantie, waardoor de voorspelbaarheid van IND-besluiten afneemt en het risico op ogenschijnlijke willekeur vergroot kan worden.

Hiernaast werden ook de volgende knelpunten als gevolg van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling gesignaleerd door de vertegenwoordigers van de doelgroep:
- Er is sprake van een grotere beoordelingsruimte voor de hoor- en beslismedewerker. Dit is dan vooral op het gebied van de vijf voorwaarden van artikel 31, lid 6, Vw. Een van de meest genoemde gevolgen hiervan, is volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep de toegenomen mate van willekeur in de besluiten. Ook zijn binnen de uitspraken van de bestuursrechter verschillen merkbaar. Deze variatie vergroot de onzekerheid voor aanvragers en belemmert de rechtsgelijkheid binnen de procedure.
- De besluiten van de IND zijn korter en sneller genomen. Advocaten ervaren dat de nieuwe werkwijze gepaard gaat met een toegenomen focus van de IND op snelheid en productie. Dit gaat volgens de advocaten ten koste van de zorgvuldigheid.
- Er wordt meer afgewezen. De vertegenwoordigers van de doelgroep geven aan dat er meer asielverzoeken worden afgewezen als gevolg van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling. De vertegenwoordigers van de doelgroep constateren dat de kans om asiel te krijgen in korte tijd aanzienlijk kleiner is geworden. Alle (andere) maatregelen en wijzigingen in de asielprocedure bij elkaar versterken het effect dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling strenger uit lijkt te pakken dan voorheen.

Volgens vertegenwoordigers van de doelgroep zijn ook onbedoelde effecten zichtbaar:
- De toename van het aantal afwijzingen heeft als onbedoeld effect dat dit onder aanvragers rondgaat en gevoelens van onveiligheid en wantrouwen versterkt. Aanvragers ervaren vaker dat zij ‘niet worden geloofd’ en raken daardoor het vertrouwen kwijt dat hun situatie serieus wordt genomen.
- Tegelijkertijd ontstaat binnen de rechtspraktijk volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep juridische onzekerheid. De combinatie van afwisselende jurisprudentie en variërende motiveringen in besluiten maakt dat aanvragers en hun begeleiders niet altijd begrijpen waarom (ogenschijnlijk) vergelijkbare zaken uit hetzelfde land tot verschillende uitkomsten leiden. Advocaten signaleren dat zij steeds meer tijd moeten besteden aan het herstellen van onzorgvuldig gemotiveerde besluiten.
- De nadruk op bewijsstukken creëert naar inzicht van de advocaten een onderscheid tussen aanvragers uit landen waar documenten redelijkerwijs te verkrijgen zijn en die uit landen waar dat nauwelijks mogelijk is. Hierdoor dreigt de beschikbaarheid van documenten, in plaats van de daadwerkelijke beschermingsbehoefte, in toenemende mate bepalend te worden voor de kans op inwilliging.

Conclusie over de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling
De Rijksbrede handreiking invoeringstoets schrijft vijf mogelijke conclusies voor: 'geen actie nodig', 'monitoring in plaats van ingrijpen', 'verder onderzoek is nodig', 'ingrijpen is noodzakelijk' of 'escalatie richting bewindspersoon'.

In deze invoeringstoets wordt ten aanzien van de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling geconcludeerd dat monitoring van de genoemde knelpunten en onbedoelde effecten op zijn plaats is. Ingrijpen is niet nodig. De ervaringen tussen de geïnterviewde IND-medewerkers en de geïnterviewde vertegenwoordigers van de doelgroep verschillen sterk. Enerzijds beoordelen IND-medewerkers over het algemeen Werkinstructie 2024/6 als positief. Deze werkinstructie biedt structuur en handvatten. Hoor- en beslismedewerkers vinden de beoordeling ook eerlijker: er worden nu meer aspecten bij de beoordeling van een asielverzoek betrokken. Anderzijds benadrukken vertegenwoordigers van de doelgroep de negatieve gevolgen en knelpunten voor de aanvragers, waaronder de verhoogde bewijslast, gewijzigde samenwerkingsverplichting en uiteenlopende toepassing van het toetsingskader.

'Monitoring' van de knelpunten en de onbedoelde effecten als uitkomst van de invoeringstoets op de impact van de geloofwaardigheidsbeoordeling ligt dan voor de hand. 'Geen actie nodig' doet aan de ene kant geen recht aan de signalen en negatieve ervaringen die vanuit voornamelijk de vertegenwoordigers van de doelgroep zijn opgehaald. 'Ingrijpen of escalatie richting bewindspersoon' zijn aan de andere kant voor nu te zware middelen om in te zetten. Naast dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling vanuit het uitvoeringsperspectief positief wordt ervaren, lijkt de uitvoering binnen het wettelijk kader goed te verlopen. Echter is er nog geen definitief juridisch oordeel over de toepassing van de huidige werkwijze. Het Hof van Justitie van de Europese Unie doet hier later dit jaar uitspraak over. Het oordeel van het Hof kan invloed hebben op de huidige insteek van de werkinstructie en mogelijk wel verdere maatregelen dan enkel monitoring tot gevolg hebben.

De getoetste wijzigingen: de risicoprofielen
De tweede wijziging waarvan de impact op de uitvoeringen en de doelgroep worden onderzocht, is de aanpassing van het groepenbeleid. Sinds 1 juli 2024 past de IND namelijk risicoprofielen toe in plaats van het eerder gehanteerde risicogroepen- en (kwetsbare) minderheidsgroepenbeleid. In het oude groepenbeleid speelde bij de behandeling van het asielverzoek de zwaarwegendheid van de individuele omstandigheden voor leden van aangemerkte risicogroepen een steeds minder prominente rol in de beoordelingspraktijk. Daarbij kwam steeds meer gewicht toe aan het behoren tot een groep die was aangemerkt als risicogroep of kwetsbare minderheidsgroep.

Om het individualiseringsvereiste (weer) centraler in de asielbeoordeling te stellen, zijn risicoprofielen geïntroduceerd. De IND bepaalt namelijk op basis van de situatie van de aanvrager zelf of deze in aanmerking kan komen voor een asielvergunning. Hiervoor moeten individuele omstandigheden worden aangedragen (het individualiseringsvereiste). Risicoprofielen zijn een indicatie ontleend aan informatie over herkomstgebieden (landeninformatie) dat een aanvrager in algemene zin een verhoogd risico op vervolging zou kunnen lopen. Aan de aanwijzing als risicoprofiel komt echter geen gewicht toe in de individuele beoordeling, maar de onderliggende landeninformatie moet wel worden betrokken. De aanwijzing van een risicoprofiel moet worden gezien als een uitroepteken bij de landeninformatie over een specifiek land. Enkel op basis van aanvullende individuele omstandigheden kan een gegronde

vrees voor vervolging worden aangenomen. In de nieuwe werkwijze wordt expliciet gekeken naar persoonlijke activiteiten of ervaringen van de aanvrager binnen een risicoprofiel.

De impact van de risicoprofielen volgens IND-medewerkers
Uit gesprekken met hoor- en beslismedewerkers en uit de enquête komt voor wat betreft de risicoprofielen een dubbel beeld naar voren.

Enerzijds zijn hoor- en beslismedewerkers positief over de individuele beoordeling die de afschaffing van het risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid met zich meebrengt. Anderzijds zijn hoor- en beslismedewerkers negatief over het risicoprofiel zelf en zien zij weinig toegevoegde waarde van een risicoprofiel als er toch al een individuele beoordeling plaatsvindt. Dit is verreweg de meest verspreide kritiek binnen de uitvoering. De geïnterviewden vragen zich af waarom risicoprofielen bestaan. Immers, het uitgangspunt is nu toch al dat ieder geloofwaardig asielmotief binnen de individuele context van de aanvrager wordt doorgetoetst op de risico-inschatting en zwaarwegendheid.

Hoewel de wijziging impactvol was – met name de afschaffing van het oude beleid – en veel kon vragen van senior hoor- en beslismedewerkers van de IND, komt het beeld naar voren dat de risicoprofielen de meeste hoor- en beslismedewerkers in de eerste periode relatief goed afging. Sommige hoor- en beslismedewerkers hadden moeite met de toepassing van de risicoprofielen, omdat de oude werkwijze was ingesleten en het toepassen van risicoprofielen lastig kan zijn. De geïnterviewde pleiters van JZ geven aan dat het eigen maken van de werkwijze hen moeiteloos afging, zeker omdat de vrees voor ernstige schade – waaronder bijvoorbeeld foltering of executie vallen - voorheen ook al geïndividualiseerd moest worden.

De meeste hoor- en beslismedewerkers zijn positief over het feit dat het oude groepenbeleid (risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid) is afgeschaft. Dit oude beleid voelde als een keurslijf aan, waarbij onder voorbehoud van de aanwezigheid van een geringe of beperkte indicatie ingewilligd moest worden.

Hoewel naar voren komt dat de meeste hoor- en beslismedewerkers begrip hebben voor het feit dat op alle geloofwaardige asielmotieven een individuele doortoetsing op zwaarwegendheid moet plaatsvinden, kunnen ook op dit vlak kritische punten genoemd worden:

- Omdat hoor- en beslismedewerkers soms langere tijd niet te maken hebben met zaken waarin een risicoprofiel voorkomt, kan het opzoeken en weer eigen maken van de risicoprofielen meer tijd vereisen. Het gebrek aan handvatten en voorbeelden werd veelvuldig genoemd tijdens de interviews.
- Volgens meerdere geïnterviewden is het lastig om te bepalen of iemand op wie een risicoprofiel van toepassing is, ook daadwerkelijk een groter risico loopt. In sommige gevallen is dit evident, maar soms is de vrees voor vervolging of ernstige schade moeilijker te individualiseren. Bijvoorbeeld als iemand een minder actieve of prominente rol binnen een profiel uitoefent.
- Tenslotte dient nog opgemerkt te worden dat in zaken waarin een risicoprofiel zou kunnen spelen, de gehoren over het algemeen complexer zijn geworden. Voor de wijziging werd in zulke gevallen vooral doorgevraagd op het verleden van de aanvrager en de groep waarvan hij deel uitmaakt. De nadruk in de gehoren is nu meer komen te liggen op de toekomst, het profiel van de aanvrager en het risico dat iemand individueel loopt.

Door de afschaffing van het risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid en de introductie van de risicoprofielen is het werk in voorkomende zaken iets moeilijker geworden. Het kost de medewerker in sommige gevallen iets meer tijd om de individualiseerbaarheid te toetsen en een afwijzing (in de communicatie naar de aanvrager) of de inwilliging (als interne notitie c.q. minuut) te motiveren. Uit de interviews met hoor- en beslismedewerkers blijkt wel dat deze investering een eerlijkere beoordeling oplevert die toegespitst is op de achtergrond van de aanvrager. Voor de pleiters van JZ geldt dat het schrijven van verweerschriften ingewikkeld is gebleven maar wel op punten is versimpeld. Het risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid waren juridisch ingewikkeld door nuances die met verloop van tijd waren ontstaan. Die nuances zijn nu weggehaald.

Hoor- en beslismedewerkers zijn terughoudend om uitspraken te doen over een toename van het aantal afwijzingen. Of er eerder afgewezen wordt dan voor de introductie van de risicoprofielen, verschilt volgens hoor- en beslismedewerkers sterk per nationaliteit en herkomstgebied. Daar waar de geringe indicatie is verdwenen, wordt in de regel meer afgewezen. Juridisch adviseurs van JZ vatten samen dat het onder het nieuwe beleid individueler, en dus in sommige gevallen strenger wordt beoordeeld door de IND. Het risicoprofiel kan volgens hoor- en beslismedewerkers in sommige gevallen overigens ook tot een snellere inwilliging leiden.

De impact van de risicoprofielen volgens vertegenwoordigers van de doelgroep
Door alle geïnterviewde vertegenwoordigers van de doelgroep wordt geen positieve impact van de introductie van de risicoprofielen gezien. In theorie is het volgens de vertegenwoordigers goed dat er individueler wordt getoetst. De individuelere toets inclusief risicoprofielen heeft weinig waarde als er niet goed rekening wordt gehouden met informatie over het gebied van herkomst.

Door vertegenwoordigers van de doelgroep worden de volgende knelpunten en onbedoelde effecten voorzien:

- De risicoprofielen zijn een vaag concept. Er is geen werkinstructie over verschenen en het is voor VWN niet duidelijk of er interne handleidingen bestaan omtrent de risicoprofielen. Er werd gehoopt via rechtbanken meer duidelijkheid te verkrijgen over de invulling van de risicoprofielen, maar deze duidelijkheid blijft vooralsnog uit vanwege een gebrek aan zaken waarin de systematiek achter het risicoprofiel ter discussie staat.
- Het is volgens VWN wenselijk dat landeninformatie beter betrokken wordt bij de beoordeling van een asielverzoek. De wijziging naar risicoprofielen levert de aanvrager geen voordeel op – de bewijslast blijft even hoog – maar vraagt wel meer aandacht voor de context en omstandigheden waaruit de aanvrager is gevlucht. Een betere betrekking van landeninformatie zou de kwaliteit van de beoordelingen sterk ten goede komen, aldus VWN.
- Een wrang effect van het afschaffen van het oude risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid en de introductie van de risicoprofielen was dat aanvragers geconfronteerd werden met wijzigend beleid tijdens de lange wachttijd in aanloop naar het gehoor met de IND. Het valt volgens VWN moeilijk uit te leggen aan aanvragers dat de datum van 1 juli 2024 als harde datum van de wijziging werd gehanteerd.

Conclusie over de risicoprofielen
In deze invoeringstoets wordt ten aanzien van de risicoprofielen geconcludeerd dat op grond van de genoemde knelpunten en onbedoelde effecten een (lichte) ingreep voor de hand ligt. Zowel geïnterviewde IND-medewerkers als de vertegenwoordigers

van de doelgroep hebben namelijk aangegeven de meerwaarde van de risicoprofielen, zoals ze nu worden toegepast, te betwijfelen.

Hoewel de meeste hoor- en beslismedewerkers de risicoprofielen wel kunnen toepassen in de praktijk, vragen zij zich af wat de meerwaarde is van een risicoprofiel als het asielverzoek van iedere aanvrager toch al op individuele omstandigheden wordt beoordeeld. Het gebrek aan voorbeelden van uitgewerkte risicoprofielen en in sommige gevallen actuele landeninformatie speelt mee in de negatieve beleving van de risicoprofielen. Vertegenwoordigers van de doelgroep betwijfelen eveneens de inhoudelijke meerwaarde van het risicoprofiel. Meer inzicht in de rol van het risicoprofiel binnen de beoordeling van de zwaarwegendheid worden verlangd.

Op basis van bovenstaande bevindingen kan dus een (lichte) ingreep gewenst zijn, waarbij het doel is om de onduidelijkheid en ontevredenheid over de risicoprofielen bij zowel de hoor- en beslismedewerkers in de uitvoering als de vertegenwoordigers te verminderen.

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming (IND)
AenM	Ministerie / Minister van Asiel en Migratie
BDoc	Bureau Documenten (IND/DV)
BOA	Basisopleiding Asiel
DG IND	Directeur-Generaal IND
DGM	Directeur-Generaal Migratie
DV	Directie Dienstverlenen (IND)
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
JenV	Ministerie / Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Kri	Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn)
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
SUA	Directie Strategie- en Uitvoeringsadvies (IND)
TOELT	Team Onderzoek Expertise Land en Taal (IND/DV)
O&A	Afdeling Onderzoek en Analyse (SUA)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vc	Vreemdelingencirculaire
VV	Voorschrift Vreemdelingen
Vw	Vreemdelingenwet
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
WI	Werkinstructie

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Per 1 juli 2024 is een nieuwe werkwijze voor toepassing van de geloofwaardigheids-beoordeling in asielzaken in werking getreden. Ook zijn er ter vervanging van het risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid risicoprofielen geïntroduceerd. De Minister van Asiel en Migratie (AenM) heeft tijdens een debat met de vaste commissie voor vreemdelingen- en asielbeleid van 19 december 2024 de Tweede Kamer toegezegd een evaluatie van de nieuwe werkwijze ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling uit te laten voeren. In haar antwoord richting de commissie heeft de minister aangegeven dat het redelijk is om deze evaluatie een jaar na invoering van de nieuwe werkwijze uit te voeren.[2]

Op 5 augustus 2025 heeft de Directeur-Generaal Migratie (DGM) de Directeur-Generaal van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (DG IND) verzocht een invoeringstoets uit te voeren naar de toepassing van de geloofwaardigheids-beoordeling én de nieuwe risicoprofielen (zie bijlage 1). DG IND heeft deze opdracht belegd bij de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA).

1.2 Het doel van een invoeringstoets

Een invoeringstoets richt zich op de impact van nieuwe regelgeving. Eventuele knelpunten en onbedoelde effecten die zich bij nieuwe regelgeving in de praktijk voordoen in de uitvoering of bij de doelgroep van die nieuwe regelgeving, kunnen hiermee in een zo vroeg mogelijk stadium worden gesignaleerd. De overheid, in deze de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), hoort actief op zoek te gaan naar deze eventuele onbedoelde effecten. De invoeringstoets is een hulpmiddel om dit ten uitvoer te brengen.[3]

Er zijn drie kenmerken waaraan moet worden voldaan om te kunnen spreken van een invoeringstoets:

1. De invoeringstoets is een beknopt en lichtvoetig onderzoek dat zich in het bijzonder richt op signalen over de werking en de gevolgen van nieuwe regelgeving in de praktijk voor zowel de uitvoering als de doelgroep.
2. De invoeringstoets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs kan worden gezegd over de werking van regelgeving in de praktijk.
3. De invoeringstoets richt zich (in tegenstelling tot beleidsevaluatie-onderzoek) in beginsel niet op de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van een regeling.[4]

1.3 De nieuwe regelgeving

De nieuwe regelgeving is in dit geval de per 1 juli 2024 gewijzigde werkwijze aangaande de geloofwaardigheidsbeoordeling[5] en de nieuwe toepassing van

2 Tweede Kamer der Staten-Generaal, verslag van het commissiedebat voor vreemdelingen- en asielbeleid van 19 december 2024, vergaderjaar 2024-2025, 19 367, nr. 3344, p. 69.
3 Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), Rijksbrede handreiking invoeringstoets, september 2024.
4 Ibidem.
5 De geloofwaardigheidsbeoordeling ligt ten grondslag aan de inhoudelijke beoordeling van het verzoek om internationale bescherming. De geloofwaardigheidsbeoordeling volgt uit artikel 4, lid 5, van de Kwalificatierichtlijn (Kri) en artikel 31, lid 6, van de Vreemdelingenwet (Vw) 2000 en paragraaf C1/4 van de Vreemdelingencirculaire (Vc) 2000.

risicoprofielen in plaats van het tot dan toe geldende groepenbeleid (risicogroepen en kwetsbare minderheidsgroepen). Deze twee wijzigingen zijn bij brief van 5 maart 2024[6] door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) aan de Tweede Kamer gecommuniceerd. De wijzigingen zijn opgenomen in de Vreemdelingencirculaire (Vc) bij Wijzigingsbesluit 2024/12 van 13 juni 2024.[7]

1.3.1 Geloofwaardigheidsbeoordeling

Hoor- en beslismedewerkers moeten de geloofwaardigheid van het asielrelaas van de aanvrager beoordelen. Pas als (delen van) het relaas geloofwaardig is (zijn), kan worden overgegaan tot een verdere weging van de geloofwaardig geachte onderdelen van het asielverzoek. De eerste wijziging betreft een nieuwe werkwijze bij de geloofwaardigheidsbeoordeling, die de integrale geloofwaardigheids-beoordeling uit 2014 vervangt. Hierbij wordt wel uitgegaan van dezelfde wetgeving.[8] In de oude werkwijze werden alle relevante omstandigheden per geval in onderlinge samenhang bekeken en gewogen. Indien de verklaringen niet expliciet geloofwaardig of ongeloofwaardig werden geacht, kon het voordeel van de twijfel worden toegepast op het asielrelaas van de aanvrager. In de praktijk leidde dit tot het opknippen van het asielrelaas in kleine elementen die allemaal in onderlinge samenhang gewogen werden.[9]

In de nieuwe werkwijze acht de IND de verklaringen van de aanvrager – indien deze niet (voldoende) gestaafd zijn met (in beginsel objectief) bewijsmateriaal – alleen geloofwaardig als wordt voldaan aan alle cumulatieve voorwaarden zoals genoemd in artikel 4, lid 5, Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU, Kri)[10] en het daarop aangesloten artikel 31, lid 6, Vreemdelingenwet (Vw). De nieuwe werkwijze sluit dichter aan op de bedoeling en terminologie van het Europese Unie (EU)-kader en artikel 31 Vw. Door die aansluiting wordt het begrip *voordeel van de twijfel* terughoudender en eenduidiger toegepast. Bijkomend is dat bij de introductie van de nieuwe regeling werd verondersteld dat de geloofwaardigheidsbeoordeling en motiveringsplicht voor de IND minder uitgebreid hoefden te zijn, waarmee asielzaken efficiënter afgedaan konden worden.[11]

De gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling is in Werkinstructie (WI) 2024/6 en Vreemdelingencirculaire (Vc) nader toegelicht. [12] Deze werkinstructie is sinds juli 2024 het voornaamste handvat voor de hoor- en beslismedewerkers van de IND voor het toepassen van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling.

1.3.2 Risicoprofielen

Als (delen van) het asielrelaas geloofwaardig is (zijn) bevonden, wordt doorgetoetst op zwaarwegendheid.[13] Zijn de aangedragen elementen uiteindelijk voldoende om een asielvergunning te verlenen? Bij de zwaarwegendheidsbeoordeling kan de achtergrond van de aanvrager van belang zijn in de context van de situatie in het

6 Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief van de Staatssecretaris van JenV van 5 maart 2024, vergaderjaar 2023–2024, 19 636, nr. 3211.
7 Staatscourant, nr. 19165, 27 juni 2024.
8 Zoals hierboven genoemd: artikel 31, lid 6, Vw en paragraaf C1/4 van de Vc.
9 In de nieuwe werkwijze worden – afhankelijk per geval – ook elementen in samenhang beoordeeld. Bijvoorbeeld bij het betrekken van het referentiekader van de betrokkene of het beoordelen van mogelijke verschoonbaarheid en redelijkheid binnen het toetsen aan de cumulatieve voorwaarden. Het opknippen van het relaas in kleine elementen die allemaal onderling gewogen werden (de integrale benadering), wordt binnen de nieuwe werkinstructie niet meer toegepast.
10 Artikel 4, lid 5, Kri.
11 Directoraat-Generaal Migratie (DGM), nota aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling van 2 februari 2024 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5211610.
12 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Werkinstructie 2024/6. Paragraaf C1/4 van de Vc.
13 Hier wordt zowel de risico-inschatting op vervolging en/of ernstige schade en de beoordeling van de zwaarwegendheid bedoeld.

land van herkomst. Hierbij wordt onder andere bepaald of iemand tot een bepaalde groep behoort en daardoor een groter risico loopt op vervolging of ernstige schade.[14] Om te bepalen welke groepen meer risico lopen, is beleid opgesteld. De tweede wijziging waarvan de effecten op de doelgroep en de uitvoering worden onderzocht, is de aanpassing van dit groepenbeleid. Sinds 1 juli 2024 past de IND namelijk risicoprofielen toe in plaats van het eerder gehanteerde risicogroepen- en (kwetsbare) minderheidsgroepenbeleid. In (de uitvoering van) het oude groepenbeleid speelde de zwaarwegendheid van de individuele omstandigheden voor leden van aangemerkte risicogroepen een steeds minder prominente rol in de beoordelingspraktijk en kwam steeds meer gewicht toe aan het behoren tot een groep die was aangemerkt als risicogroep of kwetsbare minderheidsgroep. Om het individualiseringsvereiste (weer) centraler in de asielbeoordeling te stellen, zijn risicoprofielen geïntroduceerd.[15] De IND bepaalt namelijk op basis van de situatie van de aanvrager zelf of deze in aanmerking kan komen voor een asielvergunning. Hiervoor moeten individuele omstandigheden worden aangedragen (het individualiseringsvereiste). Risicoprofielen zijn een indicatie ontleend aan landeninformatie dat een aanvrager een verhoogd risico op vervolging zou kunnen lopen. Aan de aanwijzing als risicoprofiel komt echter geen gewicht toe in de individuele beoordeling, maar de onderliggende landeninformatie moet wel worden betrokken. De aanwijzing van een risicoprofiel moet worden gezien als een uitroepteken bij de landeninformatie over een specifiek land. Enkel op basis van aanvullende individuele omstandigheden kan een gegronde vrees voor vervolging worden aangenomen. In de nieuwe werkwijze wordt expliciet gekeken naar persoonlijke activiteiten of ervaringen van de aanvrager binnen een risicoprofiel. Deze individuele achtergrond wordt dus vervolgens meegewogen in de beoordeling van het asielverzoek.[16] De Vc beschrijft de toepassing van de risicoprofielen momenteel in C1/4.4.

1.4 Vraagstelling

Invoeringstoetsen richten zich in het bijzonder op de gevolgen van de regelgeving voor de uitvoering en de doelgroep.[17] Het gaat in deze invoeringstoets om de volgende vragen:

1. Hoe pakt de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling en de introductie van de risicoprofielen uit voor de uitvoering?
    a. Hoe wordt de uitvoering van de wijzigingen ervaren door de IND.
        i. Hoe werd de opleiding en training van hoor- en beslismedewerkers ervaren door deze groep?
        ii. Hoe wordt Werkinstructie 2024/6 ervaren door de gebruikers ervan?
    b. Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?

14 Ernstige schade kan bestaan uit: doodstraf of executie; folteringen onmenselijke behandelingen of bestraffingen of; ernstige individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Zie: artikel 29, lid 1, sub b, Vw.

15 De IND beoordeelt op individuele basis en op basis van de situatie van de vreemdeling zelf of de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Dit wordt het individualiseringsvereiste genoemd.

16 DGM, nota introductie van de risicoprofielen van 19 december 2023 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5131545.

17 JenV, Rijksbrede handreiking invoeringstoets, september 2024. In deze invoeringstoets is de volgorde omgedraaid. De ervaringen van de doelgroep komen steeds eerst aan bod. Hierna volgen de ervaringen van de vertegenwoordigers van de doelgroep.

   c. In hoeverre komt de uitvoeringspraktijk overeen met de aannames uit een eventuele voorafgaand aan het gewijzigde beleid uitgevoerde uitvoeringstoets?[18]
2. Hoe pakt de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling en de introductie van de risicoprofielen uit voor de doelgroep?
   a. Hoe worden de wijzigingen ervaren door de betrokken aanvragers en andere belanghebbenden?
   b. Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten voor aanvragers?
   c. In hoeverre komt de praktijk voor aanvragers overeen met de aannames uit de voorbereidingsfase van de beleidswijzigingen?[19]

1.5 Reikwijdte onderzoek

1.5.1 Specificatie 'uitvoering' en 'doelgroep'

Conform bovengenoemde vraagstelling richt deze invoeringstoets zich primair op de gevolgen van de op 1 juli 2024 geïntroduceerde wijzigingen voor de uitvoering en de doelgroep. De 'uitvoering' betreft in dit onderzoek de IND. De rechtspraak, die vanuit haar rol ook uitvoering geeft aan de nieuwe regelgeving, is onder andere vanwege de beknopte opzet van deze invoeringstoets niet meegenomen. De 'doelgroep' betreft verzoekers om internationale bescherming oftewel de aanvragers. De volgende partijen gaven input namens het perspectief van de doelgroep: Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), Nidos en asieladvocatuur.

1.5.2 Focus op geloofwaardigheidsbeoordeling en risicoprofielen

Het wijzigingsbesluit 2024/12 bevatte – naast de wijzigingen omtrent de geloofwaardigheidsbeoordeling en de introductie van risicoprofielen – ook aangekondigde aanpassingen van de regelgeving naar aanleiding van drie arresten van het Hof van Justitie van de EU van 21 september 2023, 9 november 2023 en 16 januari 2024. De arresten betroffen uitleg van de vervolgingsgrond 'politieke overtuiging', de uitleg van artikel 15, onder c, van de Kri en de vraag of vrouwen kunnen worden beschouwd als sociale groep in de zin van artikel 10, lid 1, van de Kri. Deze invoeringstoets gaat niet in op de wijzigingen ten gevolge van deze arresten. Het kader van dit nieuwe beleid is in grote mate bepaald door de arresten van het Hof van Justitie van de EU en opvolgende Nederlandse jurisprudentie. Ook betreft het geen wijzigingen van de fundamentele systematiek van de beoordeling, zoals die in alle zaken wordt toegepast, maar het beoordelingskader in specifieke zaken. De reikwijdte van het onderzoek zou daarnaast opgerekt worden, wat de beoogde beknoptheid van de invoeringstoets niet ten goede komt. Deze invoeringstoets ziet daarmee dus enkel op de aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling en de introductie van de risicoprofielen.

1.5.3 Geen analyse van inwilligingspercentages

Bij brief van 28 april 2023[20] heeft de Staatsecretaris van JenV aangekondigd verschillende maatregelen te treffen en uit te voeren om de verschillen in de uitvoeringspraktijk van de beoordeling van asielaanvragen tussen Nederland en andere EU-lidstaten te verkleinen. Dit betrof onder meer het herzien van het groepenbeleid, met als doel het zwaarder laten wegen van de individuele beoordeling ten aanzien van groepen, en het bezien of het thans gehanteerde

18 Nota bene: Er is geen uitvoeringstoets uitgevoerd. Dit heeft impact op de uitvoering van de invoeringstoets en de resultaten.
19 Er zijn geen aannames betreffende de doelgroep gedaan in de beslisnota's bij de Kamerbrief van 5 maart 2024.
20 Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief van de Staatssecretaris van JenV van 28 april 2023, vergaderjaar 2022–2023, 19637, nr. 3100.

toetsingskader ten aanzien van de bewijslastverdeling, waaronder de geloofwaardigheidsbeoordeling, in lijn is met het internationaal en Europees recht. Een klein jaar later informeerde de staatssecretaris de Tweede Kamer over de uitwerking van deze maatregelen.[21] Uit deze brieven volgt dat reductie van de inwilligingspercentages op asielaanvragen niet een eigenstandig doel is van de maatregelen. De maatregelen komen daarentegen wel voort uit een periode van politieke aandacht voor inwilligingspercentages en volgen na moties van Kamerleden waarin reductie hiervan ten opzichte van andere EU-lidstaten gevraagd wordt.[22] Het is niet uitgesloten dat de maatregelen invloed hebben op de inwilligingspercentages, die de afgelopen periode daadwerkelijk zijn gedaald.

Een specifieke analyse van de inwilligingspercentages vormt echter geen onderdeel van deze invoeringstoets. De reden hiervoor is dat dit voor dit onderzoek een te complexe analyse vraagt, waarbij veel factoren in ogenschouw moeten worden genomen die, los van de maatregelen, van invloed kunnen zijn geweest op de inwilligingspercentages. Denk bijvoorbeeld aan aangepast landenbeleid naar aanleiding van wijziging van de veiligheidssituatie in de landen van herkomst, wijzigingen in de samenstelling van de groep van aanvragers of gewijzigd beleid en/of gewijzigde omstandigheden in de andere EU-lidstaten. Een dergelijke analyse, indien al mogelijk, zou de lichtvoetigheid van de invoeringstoets teniet doen. Waar van toepassing en relevant geacht door de betrokken partijen in dit onderzoek, zullen kwalitatieve aannames over het vermeend effect van de wijzigingen op de inwilligingspercentages wel benoemd worden in dit rapport. Bovenstaande nuancering ten aanzien van de andere factoren die invloed kunnen hebben op het percentage blijven onverminderd van belang.

1.5.4 Geen kostenberekeningen, handhaving en aanbevelingen

In de invoeringstoets komen kostenberekeningen en handhavingsaspecten niet aan bod. Kostenberekening worden buiten het onderzoek gelaten omdat dit raakt aan doeltreffendheid en efficiëntie van het beleid, waarvoor de invoeringstoets juist niet is bedoeld. Handhaving is ook geen specifiek onderdeel van een invoeringstoets. Indien er echter signalen zijn dat er onbedoelde effecten zich voordoen op het gebied van handhaving, dan zijn deze effecten in deze invoeringstoets meegenomen. Tenslotte maken eventuele aanbevelingen of oplossingen geen deel uit van de invoeringstoets. Het is aan beleidsmakers om de resultaten van dit onderzoek te gebruiken voor eventuele verbeteringen in de asielprocedure.

1.6 Werkwijze en aanpak

De tactisch manager van O&A is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht. Onder zijn verantwoordelijkheid hebben onderzoekers van O&A de invoeringstoets uitgevoerd. Voor de beantwoording van de (hoofd)vragen zijn de onderzoekers met drie onderzoeksmethoden aan de slag gegaan, te weten literatuuronderzoek, het houden van interviews en de afname van een digitale enquête.

1.6.1 Literatuuronderzoek

Allereerst is *deskresearch* uitgevoerd om reeds beschikbare informatie te verzamelen en te analyseren. Dit hield in dat onderzoekers via het internet en het

21 Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief van de Staatssecretaris van JenV van 5 maart 2024, vergaderjaar 2023–2024, 19 636, nr. 3211, p. 1.

22 Tweede Kamer der Staten-Generaal, motie Brekelmans inzake verklaring Nederlandse inwilligingspercentages, Vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VI, nr. 22; Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief van de Staatssecretaris van JenV van 28 april 2023, vergaderjaar 2022–2023, 19637, nr. 3100, incl. bijlage 3 Analyse Uitvoering motie Brekelmans inzake verklaring Nederlandse inwilligingspercentages; Tweede Kamer der Staten-Generaal, motie Van den Brink en Brekelmans, vergaderjaar 2023–2024, 36 333, nr. 56.

intranet van de IND op zoek gingen naar (openbare) bronnen. Aan de hand van deze digitale bronnen kon een eerste inschatting worden gemaakt van de ervaren gevolgen en knelpunten, voornamelijk aan de kant van de doelgroep.

1.6.2 Houden van interviews

Om de gevolgen voor de uitvoering en de doelgroep breder in kaart te brengen zijn semigestructureerde groepsinterviews afgenomen met vertegenwoordigers van de doelgroep en de uitvoering. Hiervoor werden op de gesprekspartner gerichte vragenlijsten ontwikkeld. De interviews zijn naderhand gecodeerd en geanalyseerd met behulp van de analysesoftware *MAXQDA*.

IND-medewerkers zijn geïnterviewd om het uitvoeringsperspectief in kaart te brengen. Binnen de IND zijn gesprekken gevoerd met: één operationeel manager die de implementatie coördineerde en achttien (senior) hoor- en beslismedewerkers van de directie Asiel & Bescherming (A&B), verdeeld over vijf locaties in het land, drie specialisten en twee pleiters van de directie Juridische Zaken (JZ), één landenspecialist en één manager van het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT), één manager en drie experts van het Bureau Documenten (BDoc) van de directie Dienstverlenen (DV) en twee adviseurs van de directie Strategie- en Uitvoeringsadvies (SUA).

De volgende partijen gaven input namens de doelgroep in de interviews: VWN (drie medewerkers), Nidos (drie medewerkers) en asieladvocatuur (drie advocaten, o.a. actief verbonden aan de Vereniging voor Asieladvocaten- en Juristen Nederland of de Specialistenvereniging migratierechtadvocaten). Door middel van interviews met vertegenwoordigers van deze organisaties konden het perspectief en de ervaring van de aanvrager benaderd worden. O&A is nadrukkelijk niet direct in gesprek met de aanvragers zelf gegaan. Dit heeft te maken met de afhankelijkheidsrelatie tussen de aanvragers en de IND en de kwetsbare positie waarin aanvragers zich bevinden.

1.6.3 Afname van een enquête

Tenslotte is een korte enquête onder hoor- en beslismedewerkers van de directie A&B uitgezet. De enquête is ontwikkeld met het enquêteprogramma *Questback* en bevatte vijftien gesloten vragen en twee open vragen. De resultaten van de enquête zijn gebruikt om te peilen of interviewbevindingen breder leven binnen de IND.

1.7 Leeswijzer

In het vervolg wordt eerst gedetailleerder stilgestaan bij de gewijzigde regelgeving. Daarna volgt hoofdstuk 3 waarin de ervaringen van de uitvoering worden beschreven. Na dit hoofdstuk komen in hoofdstuk 4 de ervaringen van de doelgroep aan bod. In beide hoofdstukken wordt steeds eerst ingegaan op de impact van de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling, waarna de toepassing van risicoprofielen aan bod komt. Een conclusie in hoofdstuk 5 sluit deze invoeringstoets tenslotte af.

2 De wijzigingen

2.1 De geloofwaardigheidsbeoordeling

Om te bepalen of een asielrelaas aannemelijk is, voert de IND een geloofwaardigheidsbeoordeling uit. Hieronder wordt eerst de oude werkwijze beknopt uiteengezet. Daarna volgen kort de beweegredenen van de Staatssecretaris van JenV om een nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling te introduceren. Tenslotte komt de nieuwe wijze van het beoordelen van de geloofwaardigheid aan bod die sinds 1 juli 2024 wordt toegepast.

2.1.1 De oude werkwijze

De oude werkwijze van de IND werd beschreven in Werkinstructie 2014/10. Daarin stond de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling centraal. Het uitgangspunt van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling was dat alle relevante elementen van het asielverzoek in onderlinge samenhang moesten worden bekeken en gewogen. De geloofwaardigheid van een relevant element/onderdeel van het asielrelaas moest aan de hand van een aantal geloofwaardigheidsindicatoren en – indien van toepassing – aan de hand van de voorwaarden genoemd in artikel 31, lid 6, Vw worden beoordeeld.[23] Er werd onderscheid gemaakt tussen interne en externe indicatoren. Bij de interne geloofwaardigheidsindicatoren ging het om alles wat de aanvrager zelf had aangedragen. Bijvoorbeeld het detail, de samenhang van de verklaringen en de interne consistentie. Bij de externe geloofwaardigheids-indicatoren ging het om alles wat te toetsen was aan de hand van andere bronnen dan de aanvragers zelf. Bijvoorbeeld consistentie met de informatie van andere getuigen en beschikbare objectieve en actuele bronnen, zoals geografische informatie.[24]

Als richtlijn voor de geloofwaardigheidsbeoordeling gold dat wanneer sprake was van onvoldoende onderbouwing van het asielrelaas met bewijsmateriaal, de voorwaarden uit artikel 4, lid 5, Kri geïmplementeerd in artikel 31, lid 6, Vw[25] als aanknopingspunten werden gehanteerd (zie voor de voorwaarden: paragraaf 2.1.3.). In de oude praktijk werd pas aan deze laatste toets toegekomen indien op basis van de overgelegde documenten *in combinatie met verklaringen* van de aanvrager niet reeds een oordeel over de geloofwaardigheid kon worden gegeven. Pas dan werd gekeken naar de vijf opgesomde cumulatieve voorwaarden die bovendien als aanknopingspunten werden gehanteerd. Daarmee werden de verklaringen zowel betrokken als onderbouwing van het asielrelaas met bewijsmateriaal als ook als onderwerp van de beoordeling van de samenhang en aannemelijkheid in de zin van voorwaarde c.[26]

2.1.2 Waarom een nieuwe werkwijze?

Met bovenstaande werkwijze werd in de praktijk een te vrijblijvende toepassing gegeven aan de vijf voorwaarden.[27] Daarnaast heeft de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling tot gevolg gehad dat de IND het asielrelaas te veel

23 DGM, nota aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling van 2 februari 2024 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5211610, p. 3. Op het moment van totstandkoming van WI 2014/10 stonden deze voorwaarden in artikel 3.35, lid 3, Voorschrift Vreemdelingen (VV) en niet in de Vw.
24 IND, Werkinstructie 2014/10, p. 8-9.
25 In de oude werkinstructie werd naar dezelfde voorwaarden in artikel 3.35, lid 3, VV verwezen.
26 Zie pagina 21 voor de vijf uitgeschreven voorwaarden.
27 DGM, nota aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling van 2 februari 2024 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5211610, p. 3.

opknipte in kleinere relevante elementen, die vervolgens elk apart op geloofwaardigheid moesten worden beoordeeld. Ook indien een relaas op meerdere punten ongeloofwaardig werd bevonden, beoordeelde en motiveerde de IND elk afzonderlijk benoemd relevante element van het relaas op zichzelf. Dit kostte onnodig capaciteit van de IND. Binnen het Unierecht werd en wordt een dergelijke gedetailleerde beoordeling niet geëist.[28]

In zijn brief van 4 maart 2024 heeft de Staatssecretaris van JenV daarom aangegeven dat door de aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling de werkwijze van de IND meer in overeenstemming met de EU-regelgeving is gebracht. Door dichter op de wetsartikelen aangaande de voorwaarden aan te sluiten, beoogde de staatssecretaris ook het principe van het voordeel van de twijfel terughoudender toe te passen.[29] In de relevante artikelen van de Kri en de Vw wordt gesteld dat indien de vreemdeling zijn verklaringen of een deel van zijn verklaringen niet voldoende met bewijsmateriaal kan staven, deze geloofwaardig geacht worden wanneer aan vijf cumulatieve voorwaarden is voldaan. Hieronder volgt een uiteenzetting van de nieuwe werkwijze waarbij de huidige inbedding van de vijf voorwaarden nader is toegelicht.

2.1.3 De nieuwe werkwijze

In de nieuwe werkwijze vindt de beoordeling van geloofwaardigheid in drie inhoudelijke stappen plaats. Allereerst wordt informatie verzameld. De IND heeft tot taak om in samenwerking met de aanvrager alle relevante elementen te verzamelen die van toepassing kunnen zijn bij de staving van het asielverzoek.[30] Dit heet de samenwerkingsverplichting. De stelplicht en bewijslast betreffende het asielrelaas liggen bij de aanvrager. Dit houdt in dat de aanvrager in principe zelf de relevante gegevens moet aandragen om zijn asielrelaas te laten beoordelen. Uit deze gegevens volgen de asielmotieven.[31]

In de tweede stap wordt de geloofwaardigheid van de verklaringen van de aanvrager beoordeeld. Allereerst wordt daarbij een oordeel gevormd over de geloofwaardigheid van de gegevens en verklaringen ten aanzien van nationaliteit, identiteit en herkomst van de aanvrager. Deze gegevens en verklaringen worden – in het kader van de geloofwaardigheidsbeoordeling – op een zelfde manier als de asielmotieven beoordeeld.[32] De beoordeling van de verklaringen ten aanzien van de asielmotieven vindt daarna plaats. Er zijn hierbij twee mogelijkheden om de verklaringen aannemelijk te maken:

2a. Ofwel de volledige asielmotieven zijn voldoende onderbouwd met (in beginsel) objectieve bewijsstukken. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om objectieve documenten die authentiek zijn en waarvan de echtheid kan worden vastgesteld, en die bevestigen wat de aanvrager heeft verklaard. In dat geval heeft de aanvrager het asielmotief voldoende onderbouwd en daarmee aannemelijk gemaakt en kan het asielmotief waarop de documenten van toepassing zijn als geloofwaardig worden beschouwd. Ook objectieve, openbare bronnen die zien op de persoonlijke

28 DGM, nota aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling van 2 februari 2024 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5211610, p. 3.
29 Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief van de Staatssecretaris van JenV van 5 maart 2024, vergaderjaar 2023–2024, 19 636, nr. 3211, p. 3.
30 De term 'relevante elementen' is wezenlijk gewijzigd tussen de oude en de nieuwe werkinstructie. Voor de uitkomst van de geloofwaardigheidstoets maakt de wijziging geen verschil. In de nieuwe werkwijze is het oude begrip 'relevant element' vervangen door het duidelijker, maar bredere begrip 'asielmotief'. De term 'relevant element' is gebruikt zoals die term in artikel 4, lid 2, Kri wordt gebruikt en omvat, kort gezegd, allen verklaringen en alle bewijsmiddelen.
31 IND, Werkinstructie 2024/6, p. 2-3.
32 Idem, p. 4.

omstandigheden kunnen in deze stap de verklaringen van een aanvrager ondersteunen en geloofwaardig maken. Ander bewijsmateriaal wordt niet uitgesloten.[33]

2b. Ofwel de asielmotieven zijn niet (voldoende) onderbouwd met objectieve bewijsstukken. In dat geval past de IND de geloofwaardigheidstoets toe om tot een oordeel te komen ten aanzien van de geloofwaardigheid. In deze gevallen kan het asielmotief geloofwaardig worden geacht als de aanvrager voldoet aan alle vijf cumulatieve voorwaarden uit artikel 31, lid 6, Vw die zijn gebaseerd op artikel 4, lid 5, Kri. De vijf voorwaarden zijn:

a) De vreemdeling heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn verzoek te staven (oprechte inspanning geleverd);
b) Alle relevante elementen waarover de vreemdeling beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen (al dan niet verschoonbaar ontbreken van bewijsmateriaal);
c) De verklaringen van de vreemdeling zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn verzoek (samenhangende en aannemelijke verklaringen);
d) De vreemdeling heeft zijn verzoek zo spoedig mogelijk ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten (zo spoedig mogelijk ingediend);
e) Vast is komen te staan dat de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd (in grote lijnen geloofwaardig).[34]

Deze geloofwaardigheidstoets geldt voor alle asielmotieven, waarbij moet worden aangemerkt dat niet alle punten steeds puntsgewijs gewogen hoeven te worden. Het kan immers zijn dat een aantal voorwaarden op meerdere asielmotieven van toepassing is.[35] Bijvoorbeeld als de aanvrager zijn of haar uiterste best heeft gedaan om alle relevante informatie aan te leveren, kan het ontbreken van deze informatie verschoonbaar worden geacht.

Bij de beoordeling van de vijf voorwaarden van de geloofwaardigheidstoets moet – voor zover relevant – kenbaar rekening gehouden worden met wat in zijn algemeenheid van de aanvrager verlangd mag worden. Daarbij speelt het referentiekader van de aanvrager een rol. Aspecten die daarbij van belang kunnen zijn: leeftijd, geslacht, opleiding, land/gebied van herkomst, cultuur, maar ook aspecten zoals het werk dat hij deed, hoe groot zijn leefgebied was en of hij bijvoorbeeld toegang had tot internet, (sociale) media en dergelijke. Verder is van belang dat het nog steeds primair aan de aanvrager is om geloofwaardige verklaringen af te leggen, de bewijsstukken te overleggen die voor het besluit op het verzoek nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs een beschikking kan krijgen en met de Nederlandse autoriteiten samen te werken bij de behandeling van zijn verzoek. Dat rekening wordt gehouden met de omstandigheden van de aanvrager, ontslaat de aanvrager er dan ook niet van dat hij samenhangende en aannemelijke verklaringen af dient te leggen ten aanzien van de vijf voorwaarden.[36]

Daarnaast wordt steeds beoordeeld of de tegenwerping van een bepaalde voorwaarde, gezien de motivering die daaraan ten grondslag ligt, redelijk is, gelet op de specifieke omstandigheden van de zaak. Er wordt daarbij bezien of het

33 IND, Werkinstructie 2024/6, p. 4-5.
34 Idem, p. 5-7.
35 Idem, p. 7.
36 Idem, p. 7.

geconstateerde gebrek voldoende is om een voorwaarde van artikel 31, lid 6, Vw tegen te werpen en het motief ongeloofwaardig te achten.

Aan het eind van de tweede stap wordt een eindconclusie over de geloofwaardigheid getrokken. Dit gebeurt per asielmotief. Als het asielmotief onvoldoende is onderbouwd (met in beginsel objectieve) bewijsstukken en de aanvrager voldoet niet aan één of meerdere van de vijf voorwaarden, wordt het asielmotief niet geloofwaardig geacht.[37]

Als afsluiting van de geloofwaardigheidsbeoordeling beargumenteert de IND als derde stap samenvattend en kort welke asielmotieven worden doorgetoetst aan de risico-inschatting en de zwaarwegendheid. Indien alle asielmotieven ongeloofwaardig zijn, wordt beargumenteerd waarom geen verdere toets plaatsvindt.[38]

2.2 Risicoprofielen

Waar de geloofwaardigheidsbeoordeling toeziet op de geloofwaardigheid van het asielrelaas van een aanvrager, gaat de toepasbaarheid van een risicoprofiel in op de zwaarwegendheid. Zwaarwegendheid betekent in deze context of de geloofwaardig bevonden asielmotieven aanleiding vormen de gestelde vrees aannemelijk te achten. En of deze vrees voldoende 'zwaarwegend' is om aan te nemen dat de aanvrager te vrezen heeft voor vervolging of ernstige schade bij terugkeer naar het land van herkomst. Voor iemand die tot een risicoprofiel behoort, geldt op grond van de landeninformatie dat er voor leden van de groep waartoe hij behoort een verhoogd risico kan zijn bij terugkeer, maar enkel op basis van (aanvullende) individuele omstandigheden kan een gegronde vrees (of reëel risico) worden aangenomen. Het persoonlijke profiel en de persoonlijke activiteiten in de groep in combinatie met de beschikbare landeninformatie zijn doorslaggevend bij de beoordeling.[39]

2.2.1 De oude werkwijze

In de oude werkwijze werden verschillende groepen onderscheiden om een kader te bieden voor de beoordeling van de zwaarwegendheid:

- Onder vluchtelingschap:
  - systematische groepsvervolging; en
  - risicogroep;

- Onder subsidiaire bescherming:
  - groep die systematisch blootgesteld wordt aan ernstige schade;
  - kwetsbare minderheidsgroep.[40]

Aangezien het risicogroepenbeleid en het kwetsbare minderheidsgroepenbeleid is gewijzigd, zal hier in het vervolg verder op worden ingegaan. Ten aanzien van systematische groepsvervolging en systematische blootstelling aan ernstige schade is niets veranderd. Hier wordt in het vervolg van deze invoeringstoets niet verder op ingegaan.[41]

37 IND, Werkinstructie 2024/6, p. 7-8.
38 Idem, p. 8.
39 DGM, nota introductie van de risicoprofielen van 19 december 2023 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5131545, p. 6.
40 Idem, p. 3-4.
41 Idem, p. 4.

A. Risicogroepen

Risicogroepen werden in het landenbeleid – volgend op ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken – aangewezen op basis van een groepskenmerk dat te relateren was aan een Verdragsgrond en gold als indicatie dat de aanvrager behorende tot die groep een verhoogd risico op vervolging liep.[42] Dit hield in dat wanneer een aanvrager behorende tot een risicogroep zich beriep op problemen, reeds met een persoonlijke geringe indicatie, bijvoorbeeld het aantonen te behoren tot een groep die ernstige problemen ondervindt, aannemelijk kon worden gemaakt dat deze problemen leidden tot een gegronde vrees voor vervolging. Er moest dan wel sprake zijn van één van de vervolgingsgronden van het Vluchtelingenverdrag, en de aanvrager moest met geloofwaardige en individualiseerbare verklaringen komen. Als sprake was van zo'n geringe indicatie concludeerde de IND dat sprake was van een gegronde vrees.[43] In de praktijk kon elke vorm van redelijk recent meegemaakte persoonlijke problematiek gelden als een geringe indicatie, ongeacht de zwaarte daarvan, en daarom in het bestaan van een gegronde vrees, hetgeen tot verlening van een asielvergunning kon leiden.

B. Kwetsbare minderheidsgroepen

In het landenbeleid bestond ook de mogelijkheid om kwetsbare minderheidsgroep aan te wijzen. Bij de vraag of een bevolkingsgroep als kwetsbare minderheidsgroep kon worden aangemerkt, speelden drie factoren een rol die in samenhang gewogen moesten worden:

1. Is er sprake van willekeurig geweld of willekeurige mensenrechten-schendingen in een land of bepaald gebied?;
2. Kan de bevolkingsgroep effectieve bescherming inroepen tegen dreigend geweld of mensenrechtenschendingen?;
3. En kan de bevolkingsgroep zich onttrekken aan dreigend geweld of mensenrechtenschendingen door zich elders te vestigen?[44]

In het kader van de toetsing aan subsidiaire bescherming (artikel 29, lid 1, sub b, Vw) werden aan leden van een kwetsbare minderheidsgroep minder hoge eisen gesteld aan het aannemelijk maken van een reëel risico op foltering, onmenselijke behandeling en ernstige individuele bedreiging van het leven als gevolg van willekeurig geweld.[45] Indien een aanvrager aannemelijk tot een kwetsbare minderheidsgroep behoorde, kon daardoor al snel worden aangenomen dat de aanvrager een reëel risico op ernstige schade liep zonder dat de aanvrager zelf persoonlijke problemen had ondervonden.[46] De beperkte indicatie die nodig was om te concluderen dat er sprake was van een reëel risico hoefde niet op de persoon van de vreemdeling te zien.

42 DGM, nota introductie van de risicoprofielen van 19 december 2023 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5131545, p. 4. Hier wordt uitgegaan van algemene ambtsberichten. Een algemeen ambtsbericht is een beschrijving van de situatie in een bepaald land voor zover deze van belang is voor de beoordeling van asielverzoeken van personen die afkomstig zijn uit dat land en voor besluitvorming over de terugkeer van afgewezen aanvragers.

43 Zie hiervoor een oudere versie van de Vc (bijvoorbeeld uit 2012): Vc 2000 (C), 14 De beoordeling van de asielaanvraag, 3 de zwaarwegendheid, 3.6 landgebonden asielbeleid.

44 Zie hiervoor een oudere versie van de Vc (bijvoorbeeld uit 2012): VC 2000 (C), 2 De inwilligingsgronden, 3 foltering of onmenselijke behandeling, 3.1.5. Individualiseringsvereiste/geweldssituatie; R.W.J. Severijns, Zoeken naar Zekerheid, *Staat en Recht*, 46 (2019), 6.3 Risicogroepen en kwetsbare minderheidsgroepen.

45 Zie hiervoor een oudere versie van de Vc (bijvoorbeeld uit 2012): Vc 2000 (C), 14 De beoordeling van de asielaanvraag, 3 de zwaarwegendheid, 3.6 landgebonden asielbeleid. Een uitleg van de behandeling bedoeld in artikel 29, lid 1, onder b, Vw: Onder 1°: doodstraf of executie; onder 2°: folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; onder 3°: ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

46 Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief van de Staatssecretaris van JenV van 5 maart 2024, vergaderjaar 2023–2024, 19 636, nr. 3211, p. 4-5.

2.2.2 *Waarom een nieuwe werkwijze?*

In de kamerbrief van 4 maart 2024 zette de Staatssecretaris van JenV uiteen waarom is gekozen voor afschaffing van het risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid en waarom gekozen werd voor introductie van de risicoprofielen. De staatssecretaris beargumenteerde dat de individuele omstandigheden voor leden van aangemerkte risico- en kwetsbare minderheidsgroepen een steeds minder prominente rol in de beoordelingspraktijk speelde.[47] Zoals hiervoor vermeld, kon van aanvragers die behoorden tot een kwetsbare minderheidsgroep worden aangenomen dat zij een reëel risico op schade liepen zonder dat zij persoonlijke problemen hadden aangetoond. Ook in het risicogroepenbeleid kregen individuele omstandigheden een steeds minder prominente rol, terwijl het individualiseringsvereiste wel als uitgangspunt was genomen.[48]

De staatssecretaris beoogde met de introductie van risicoprofielen weer meer gewicht te geven aan de individuele omstandigheden van de aanvrager bij de risico-inschatting en de beoordeling van de zwaarwegendheid van een asielrelaas. Hiervoor werd afgestapt van het betrekken van 'geringe' en 'beperkte' indicaties; de toetsing waarbij al snel op basis van het behoren tot een groep werd overgegaan tot verlening van een vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus aan een aanvrager. Door het risico- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid nu af te schaffen en het individualiseringsvereiste binnen de toepassing van de risicoprofielen weer voorop te stellen, betoogde de staatssecretaris meer recht te doen aan het doel van asielbescherming.[49] Het behouden van een vorm van groepenbeleid middels risicoprofielen is een handvat voor de uitvoering en om eenduidigheid te borgen (binnen het beleidskader waarbij de individuele beoordeling het uitgangspunt blijft). Het landgebonden asielbeleid geeft met deze nieuwe benadering beleidsmatig duiding aan de veiligheidssituatie én de positie van groepen in een herkomstland en biedt de IND ruimte voor een meer individuele beoordeling.[50]

2.2.3 *De nieuwe werkwijze*

In de nieuwe werkwijze kunnen risicoprofielen worden toegewezen als een groep op een meer structurele en minder incidentele wijze negatief in de aandacht staat van de autoriteiten, dan wel van derden tegen wie geen bescherming door de eigen autoriteiten kan worden geboden. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft aangegeven dat de weging om een risicoprofiel aan te merken niet op basis van vaste criteria plaatsvindt. Wel worden in algemene zin de volgende elementen in samenhang betrokken:

- De daden van vervolging die worden gepleegd tegen een groep;
- De intensiteit en (geografische) schaal van de gepleegde daden;
- De frequentie waarmee deze daden worden gepleegd;
- De cumulatieve impact van de gepleegde daden;
- De actoren van vervolging; en
- De mate van bescherming die te verkrijgen valt.[51]

47 Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief van de Staatssecretaris van JenV van 5 maart 2024, vergaderjaar 2023–2024, 19 636, nr. 3211, p. 5.

48 DGM, nota introductie van de risicoprofielen van 19 december 2023 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5131545, p. 4.

49 Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief van de Staatssecretaris van JenV van 5 maart 2024, vergaderjaar 2023–2024, 19 636, nr. 3211, p. 5; DGM, nota introductie van de risicoprofielen van 19 december 2023 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5131545, p. 1.

50 Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief van de Staatssecretaris van JenV van 5 maart 2024, vergaderjaar 2023–2024, 19 636, nr. 3211, p. 5; DGM, nota introductie van de risicoprofielen van 19 december 2023 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5131545, p. 5.

51 Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief van de Staatssecretaris van JenV van 5 maart 2024, vergaderjaar 2023–2024, 19 636, nr. 3211, p. 6.

De kwalificatie als risicoprofiel moet – aldus de staatssecretaris – beschouwd worden als een "uitroepteken" waarmee wordt aangegeven dat een bepaald profiel in algemene zin een bepaalde mate van risico kan lopen in het land van herkomst.[52]

Risicoprofielen zijn zowel toepasbaar voor groepen die vallen onder het Vluchtelingenverdrag als groepen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming. Dit laatste kan gebeuren op basis van ambtsberichten, waarin wordt onderkend dat de groep een verhoogd risico op ernstige schade loopt. Het risico dat de groep loopt moet wel gericht zijn en los staan van (de mate van) willekeurig geweld. De staatssecretaris sprak de verwachting uit dat onder subsidiaire bescherming minder snel aanleiding zal bestaan om groepen als 'profiel' aan te merken. Het hoeft daarbij overigens niet altijd te gaan om het behoren tot een groep. Het kan ook om een gemeenschappelijke omstandigheid gaan, bijvoorbeeld een illegale uitreis uit het land van herkomst en/of verhoogd risico bij inreis in het land van herkomst.[53]

Zoals beoogd krijgt het individualiseringsvereiste in de nieuwe werkwijze meer nadruk. Het behoren tot een groep, aangemerkt als risicoprofiel, is op zichzelf niet voldoende om in aanmerking te komen voor asielbescherming. De IND beoordeelt vanaf 1 juli 2024 of de aanvrager gelet op zijn persoonlijke problemen, persoonlijk profiel en persoonlijke activiteiten binnen een groep, in combinatie met de landeninformatie, een gegronde vrees heeft voor vervolging of ernstige schade. Deze combinatie maakt mogelijk dat binnen een groep onderscheid gemaakt kan worden over de mate van risico die een individuele aanvrager loopt. Daarbij speelt mee dat de bewijslast om de gestelde vrees aannemelijk te maken bij de aanvrager ligt.[54]

De beoordeling van de aanvrager die stelt te behoren tot een risicoprofiel ziet er concreet als volgt uit:

- Stap 1: Beoordeling algemene situatie (deel) land van herkomst. Deze beoordeling wordt ook beleidsmatig gedaan als onderdeel van de kwalificatie van risicoprofiel.
- Stap 2: Behoort betrokkene inderdaad tot een profiel en zo ja welke?
- Stap 3: Wat is de positie van dit profiel binnen een land? Deze beoordeling wordt ook beleidsmatig gedaan.
- Stap 4: Wat is de positie van de betrokkene binnen dit profiel? Hierbij volgt een individuele beoordeling, waarbij relevante factoren onder andere zijn: de aard van betrokkenheid bij dit profiel; specifieke acties en handelingen van betrokkene die verband houden met het profiel; en de zichtbaarheid ten opzichte van de vervolger. Daarbij worden individuele omstandigheden die risico-vergrotend, dan wel risico-verkleinend zijn en de toekomstgerichte toets – hoe wordt iemand behandeld bij terugkeer - in acht genomen.[55]

2.3 Juridische discussie

In de inleiding van dit rapport is aangegeven dat deze invoeringstoets geen evaluerend karakter heeft. De vraag of het beleid rechtmatig, wenselijk of doelmatig

52 Idem, p. 5.
53 Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief van de Staatssecretaris van JenV van 5 maart 2024, vergaderjaar 2023–2024, 19 636, nr. 3211, p. 6-7.
54 Idem, p. 5.
55 DGM, nota introductie van de risicoprofielen van 19 december 2023 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5131545.

is, staat niet centraal. Een juridische discussie over de rechtmatigheid van het beleid vindt echter wel plaats en dient kort benoemd te worden.

In deze juridische discussie staat de vraag centraal of de werkinstructie in strijd is het met Unierecht. Inmiddels[56] zien de meeste rechtbanken in Nederland geen grond voor het oordeel dat de toepassing van de WI 2024/6 in iedere zaak zonder meer leidt tot een met het Unierecht strijdige geloofwaardigheidsbeoordeling.[57] Echter is door de Rechtbank Den Haag – nevenzittingsplaats Roermond – een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling. Het Hof is gevraagd of de nieuwe werkwijze verenigbaar is met artikelen uit de Kri, de Procedurerichtlijn, en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie door de beoordeling van het asielverzoek te beperken tot artikel 4, lid 5, van de Kri, indien geen objectieve bewijsstukken ter toetsing worden overlegd. Er lijkt volgens de rechtbank dan geen invulling te worden gegeven aan lid 1 tot en met 4 van de Kri. En worden onder meer de elementen die als ondersteuning van de verklaringen kunnen dienen, niet of onvoldoende betrokken bij de geloofwaardigheidsbeoordeling en lijkt geen sprake te zijn van een volledig en grondig onderzoek van de beschermingsbehoefte.

Het is aan het Europese Hof van Justitie en uiteindelijk aan de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State om uitspraken te doen over in ieder geval de rechtmatigheid van de wijzigingen.

56 Peildatum 17 februari 2026.

57 Deze tekst – overgenomen door andere rechtbanken – is gebaseerd op een uitspraak van de Rechtbank Den Haag, nevenzittingsplaats Utrecht. Zie: https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2025:10057, 10 juni 2025.

3 Gevolgen voor de uitvoering

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksvraag centraal hoe de uitvoering van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling en de nieuw geïntroduceerde risicoprofielen door de IND wordt ervaren. Daarbij wordt ingegaan op de opleiding en training van de hoor- en beslismedewerkers, de communicatie over en implementatie van de twee wijzigingen en vervolgens de gebruikerservaringen met Werkinstructie 2024/6. Een tweede onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is of er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten zijn ontstaan. Hierbij is ook gekeken naar eventuele positieve effecten. De laatste onderzoeksvraag gaat in op in hoeverre de uitvoeringspraktijk overeenkomt met de aannames die er waren voorafgaande aan het gewijzigde beleid.

De ervaring met de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling komt in dit hoofdstuk als eerste aan bod. De ervaring met de nieuw geïntroduceerde risicoprofielen volgt daarna. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de opbrengst uit de interviews met vooral hoor- en beslismedewerkers van de IND en andere bij deze onderwerpen betrokken medewerkers. Waar mogelijk is dit aangevuld met de resultaten van de aan hoor- en beslismedewerkers uitgevraagde enquête.

3.1 Impact van de nieuwe werkwijze geloofwaardigheidsbeoordeling

3.1.1 Ervaringen van de IND

3.1.1.1 Algemene ervaring

Uit gesprekken met hoor- en beslismedewerkers van de directie Asiel en Bescherming (A&B) en uit de open antwoorden van de enquête komt voor wat betreft de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling over het algemeen een positief beeld naar voren. Werkinstructie 2024/6, waarin de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling is uitgeschreven, zorgt ervoor dat de geloofwaardigheidsbeoordeling meer gestructureerd en logischer kan worden uitgevoerd. ‘Overzichtelijk’ en ‘duidelijk’ zijn ook begrippen die terugkomen uit de gesprekken over de toetsing aan de vijf voorwaarden van de geloofwaardigheidstoets. Hoor- en beslismedewerkers kunnen naar eigen zeggen goed geïnformeerde en gestructureerde voornemens en besluiten maken. Ook in de interne minuten komt deze structuur terug.[58]

Werkinstructie 2024/6 biedt voor de medewerkers richtinggevende handvatten. Vooral bij aanvragen waar het niet direct duidelijk is welke kant een zaak op gaat, biedt de werkinstructie houvast. De werkinstructie biedt daarnaast meer ruimte om ook andere aspecten dan alleen verklaringen omtrent het asielrelaas explicieter te betrekken. Alles dat van invloed is op het asielverzoek kan nu worden meegenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen dat de aanvrager niet de verwachte inspanning heeft geleverd en niet aan de samenwerkingsverplichting voldoet. Ook zijn er meer handvatten als aanvragers zich (veel) te laat melden, niet de juiste persoonsgegevens of zelfs aliassen gebruiken, of niet beschikbaar waren tijdens de procedure. Dit soort elementen waren er voor de komst van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling ook in de beoordeling van aanvragen, maar toen was het moeilijker om deze verschillende aspecten te betrekken in de motivering omdat deze toen niet op de geloofwaardigheid zagen. Deze aspecten kunnen hoor- en

58 De minuut is het document waarin hoor- en beslismedewerkers alle belangrijke elementen van een asielzaak optekenen, evenals de overwegingen en het uiteindelijke besluit.

beslismedewerkers nu wel betrekken bij de geloofwaardigheidsbeoordeling. Dat maakt het volgens de geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers ook eerlijker, want de IND verwacht van aanvragers dat als zij naar Nederland komen, zij in hun gedragingen en handelingen laten zien dat er een noodzaak is voor internationale bescherming. Ook de nadruk die nu wordt gelegd op bewijsstukken en verklaringen in plaats van enkel verklaringen wordt als positief ervaren.

Naast dit positieve algemene beeld plaatsen de hoor- en beslismedewerkers ook kritische kanttekeningen. Zo is de werkinstructie op papier strenger dan hoe het beleid nu in de praktijk wordt uitgevoerd. Op papier zijn de vijf voorwaarden namelijk cumulatief en als checklist geformuleerd en volgens deze lijn werd er direct na de inwerkingtreding ook beslist. Hoor- en beslismedewerkers werden dan ook in het begin opgeleid om de werkinstructie op deze strikte wijze uit te voeren. Die strengheid gaf dan ook vooral bij de introductie van de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling verwarring, frustratie en weerstand bij een aantal hoor- en beslismedewerkers. Vooral afwijzen op enkel voorwaarde d (zo spoedig mogelijk ingediend) was hier debet aan. Zoals de Tweede Kamer ook is verteld tijdens de technische briefing over de geloofwaardigheidsbeoordeling, is het niet de bedoeling geweest het niet zo spoedig mogelijk melden zonder verdere beoordeling tegen te werpen en het relaas enkel op grond daarvan niet geloofwaardig te achten bij iedere overschrijding van de termijn van twee dagen. De praktijk is nu dan ook anders. Zo wordt alleen in uitzonderlijke gevallen enkel op voorwaarde d afgewezen. Een beperkte termijnoverschrijding kan afhankelijk van de casus dus eerder verschoonbaar worden geacht. En er vindt een nadere weging plaats bij een vaststelling van het niet voldoen aan één enkele voorwaarde. Bijvoorbeeld als consistent wordt verklaard door de aanvrager, aan de andere voorwaarden is voldaan, en het mogelijk onredelijk is om enkel voorwaarde d tegen te werpen. Werkinstructie 2024/6 zelf is echter niet aangepast. Dat (ervaring met) de uitvoering van het beleid mogelijk zou leiden tot aanpassing of nuancering van het kader, was reeds voorzien bij de invoering van het beleid.[59]

Kader 1 – Resultaten gesloten vragen enquête geloofwaardigheidsbeoordeling

Voor deze invoeringstoets is een enquête uitgezet onder alle hoor- en beslismedewerkers van de directie A&B. De respons is met 58 respondenten laag te noemen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de focus bij medewerkers op het afhandelen van asielaanvragen, waar binnen de directie A&B nadrukkelijk de prioriteit op ligt. De respons wordt als te laag geacht om er conclusies aan te verbinden. Wel kan de uitkomst indicatief worden gebruikt.

Over de respondenten
Het merendeel van de respondenten (29) heeft meer dan vijf jaar ervaring als hoor- en beslismedewerker. 16 respondenten werken er twee tot en met vijf jaar, 11 respondenten één tot en met twee jaren en twee respondenten werken er nog geen jaar. De meeste respondenten zijn werkzaam in Den Bosch (19), Schiphol/Haarlem (11) en Zevenaar (10). Budel, Ter Apel, Zwolle en Utrecht scoren alle 5 of minder respondenten.

Geloofwaardigheidsbeoordeling
De training en instructie in de geloofwaardigheidsbeoordeling heeft het merendeel van de respondenten (41) als positief ervaren. Weinig respondenten (6) staan hier

59 Directoraat-Generaal Migratie (DGM), nota aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling van 2 februari 2024 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5211610.

negatief tegenover. De overige respondenten (11) staan hier neutraal in of hebben geen training gehad.

Het merendeel van de respondenten (47) is van mening dat zij gemakkelijk aan informatie over de geloofwaardigheidsbeoordeling kan komen. Veel minder respondenten (4) vinden van niet. De overige respondenten (7) staan hier neutraal in.

Het merendeel van de respondenten (42) vindt de Werkinstructie 2024/6 helder. Veel minder respondenten (6) vinden van niet. De overige respondenten (10) staan hier neutraal in.

Veel respondenten (43) vinden de Werkinstructie 2024/6 goed toepasbaar in de werkpraktijk. Een klein aantal respondenten (8) vindt van niet. De overige respondenten (7) staan hier neutraal in.

De meeste respondenten (46) weten wat ze moeten doen als ze er niet uitkomen in een individuele zaak voor wat betreft het beoordelen van de geloofwaardigheid. Een klein aantal respondenten (4) weet het niet. De overige respondenten (8) staan hier neutraal in.

De meeste respondenten (24) vinden dat de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling hun werk eenvoudiger heeft gemaakt. Minder respondenten (15) vinden juist van niet. De overige respondenten staan hier neutraal in (18) of weten het niet (1).[60]

3.1.1.2 Opleiding medewerkers

Om de hoor- en beslismedewerkers voor te bereiden op de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling is een opleidingsdag georganiseerd. Een groep adviseurs van de directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA), juridisch adviseurs van de directie Juridische Zaken (JZ) en senior hoor- en beslismedewerkers heeft de opleiding zelf ontwikkeld. Dit gebeurde volgens een piramidemodel dat 'train de trainer' werd genoemd. In eerste instantie ontving een kleine groep senior hoor- en beslismedewerkers de opleiding. Deze groep heeft vervolgens als trainer de collega's op locatie kennis laten maken met de nieuwe werkinstructie. Tijdens deze opleidingsdag werden de wijzigingen besproken en konden vragen worden gesteld.

De inhoud van deze opleidingsdag wordt over het algemeen als positief ervaren door de geïnterviewde en geënquêteerde hoor- en beslismedewerkers. Zij waardeerden de mogelijkheid om kritische vragen te stellen. Ook de betrokkenheid en aanwezigheid van adviseurs van SUA en JZ werd geprezen, omdat medewerkers op die manier rechtstreeks vragen konden stellen aan de adviseurs die zich met de ontwikkeling van het nieuwe beleid bezig hielden. Uit de interviews en enquête komen echter ook enkele kritiekpunten naar voren. Zo werd de cumulatieve eis als hard en onrealistisch ervaren. Daarnaast gaven sommige hoor- en beslismedewerkers aan dat de insteek van de werkinstructie kon verschillen per trainer en had een enkele medewerker het idee dat de trainer zelf ook niet goed wist hoe de werkinstructie geïnterpreteerd moest worden.

Dit laatste punt zou gelinkt kunnen worden aan een algemeen gedeelde kritiek op het proces rond de introductie van de werkinstructie: dat het proces rommelig en

60 De twee respondenten die bij afname van de enquête minder dan één jaar werkzaam zijn bij de IND hebben neutraal geantwoord op deze vraag.

gehaast verliep. In eerste instantie was gecommuniceerd dat de nieuwe werkinstructie per 1 mei 2024 zou ingaan. Dit gaf de ontwikkelaars van de opleiding in het voorjaar van 2024 weinig tijd om de opleiding voor te bereiden. De hoofdmoot van de opleidingsdagen vond uiteindelijk in april 2024 plaats. Binnen de directies SUA en JZ circuleerden ook nog onduidelijkheden over de invulling van de werkinstructie. Dit resulteerde in een rommelig proces rond de insteek van de opleidingsdagen. Toen de opleiding in april was gegeven, bleek echter dat de nieuwe werkinstructie niet per 1 mei maar per 1 juli zou ingaan. Dit resulteerde in een periode van enkele maanden tussen de opleidingsdag en de daadwerkelijke implementatie van de nieuwe werkinstructie. Hierdoor was voor veel IND-medewerkers de bedoeling van de nieuwe werkwijze nog een tijd abstract en zakte de inhoud van de opleidingsdag naar de achtergrond. De uitvoering van de nieuwe werkwijze werd pas echt duidelijk vanaf het moment dat die in de praktijk toegepast kon gaan worden. De opleiding was met één dag relatief kort. Of een meerdaagse opleiding van meerwaarde zou zijn geweest wordt echter met dezelfde reden door hoor- en beslismedewerkers betwijfeld: de praktijk bleek uiteindelijk de beste leermeester.

Naast de hoor- en beslismedewerkers van A&B hebben ook de pleiters van JZ een korte opleiding gevolgd. Op de drie vestigingen van JZ (Den Bosch, Den Haag en Zwolle) kwamen de wijzigingen aan bod tijdens een online cursus. Deze cursus was eveneens voorbereid door adviseurs van SUA en JZ. Achteraf was het ongelukkig – volgens de adviseurs van JZ – dat er uiteindelijk ongeveer drie maanden tussen de cursus en de uiteindelijke implementatie van het beleid zaten. De twee geïnterviewde pleiters van JZ gaven aan dat zij de nieuwe werkinstructie in eerste instantie verwarrend vonden tijdens deze presentatie. De praktijk heeft echter uitgewezen dat deze eerste zorgen onterecht waren, zoals blijkt uit volgende paragrafen.

3.1.1.3 Communicatie, implementatie en eigen maken van de werkinstructie

Bij de totstandkoming van het nieuwe beleid waren adviseurs van JenV, SUA, JZ en ongeveer veertig senior hoor- en beslismedewerkers betrokken. Binnen deze groep werd de stand van zaken van de werkinstructie besproken en was er ruimte voor kritische vragen en debat over de invulling van de nieuwe werkinstructie. De geïnterviewde senioren, die ook betrokken waren bij deze voorbereiding, geven aan dat zij zich goed betrokken en geïnformeerd voelden over de nieuwe werkinstructie. Buiten deze groep leefden meer vragen onder hoor- en beslismedewerkers over de bedoeling en de insteek van de werkinstructie. Deze vragen werden gaandeweg beantwoord, bijvoorbeeld tijdens de opleidingsdag, of door middel van onderling overleg en het uiteindelijk opdoen van praktijkervaring.

Uiteindelijk is de nieuwe werkwijze per 1 juli 2024 geïmplementeerd. De communicatie omtrent dit implementatiemoment was voor de geïnterviewden duidelijk. De hoor- en beslismedewerkers wisten goed dat per 1 juli een andere werkwijze in asielzaken moest worden gehanteerd.

Adviseurs van SUA geven aan dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling nog niet helemaal uitgekristalliseerd was op het moment van de implementatie. Het was vooral de vraag hoe de nieuwe werkwijze precies in de praktijk zou uitpakken, en of deze zo nodig aangepast moest worden. De implementatie werd volgens de medewerkers van SUA in het begin als moeilijk ervaren. Werkinstructie 2024/6 is ondanks deze signalen niet aangepast, omdat het tijd kost om een nieuwe manier van werken in de praktijk goed te testen. Er zijn wel nuances in de praktijkuitvoering aangebracht. In de gecontinueerde overlegstructuur tussen adviseurs van SUA, JZ en senior hoor- en beslismedewerkers – in deze periode ‘het

kopgroepenoverleg' genoemd – werd tweewekelijks gedeeld waar senioren tegenaan liepen en welke punten van de werkinstructie nog verduidelijking behoeften. Door deze samenwerking tussen de adviesafdelingen en de uitvoering werd bevorderd dat onduidelijkheden snel werden aangepakt.

Adviseurs van SUA en JZ zijn na de implementatie van de nieuwe werkinstructie wederom langs de verschillende IND-locaties gegaan om de bestaande knelpunten en nieuwe ontwikkelingen te delen. Tijdens deze momenten konden medewerkers ter plekke vragen stellen aan de adviseurs, wat door meerdere geïnterviewden als positief werd ervaren.

De adviseurs van JZ gaven aan dat zij de indruk hadden dat de implementatie bij JZ relatief soepel verliep. Dit gezien het feit dat er weinig respons kwam op de vraag waar pleiters zoal tegenaan liepen. Beroepszaken waarin specifieke (zaakoverstijgende) elementen ter discussie stonden die van belang waren voor de geloofwaardigheidsbeoordeling, werden centraal gemeld op het intranet van de IND. Knelpunten en relevante jurisprudentie werden op kennispagina's van het JZ-gedeelte van het IND-intranet geplaatst. De twee geïnterviewde pleiters gaven aan de communicatie als prettig te ervaren. De intranetpagina's met informatie boden – naast de presentaties – voldoende handvatten om de nieuwe werkinstructie onder de knie te krijgen.

Een andere bevinding in dit onderzoek is dat twee relevante IND-teams niet zijn meegenomen bij de totstandkoming en de implementatie van het nieuwe beleid. Het gaat om Team Onderzoek Expertise Land en Taal (TOELT) 1 en het Bureau Documenten (BDoc), beide onderdeel van de afdeling Expertise van de directie Dienstverlenen. TOELT 1 is het IND-expertisecentrum op het gebied van taal- en landinhoudelijke informatie. BDoc vervult als adviesorgaan onafhankelijke analyses van brondocumenten op echtheid. TOELT 1 en BDoc zijn betrokken bij asielzaken vanuit de zogenaamde 'tweede lijn'. Zij adviseren hoor- en beslismedewerkers inhoudelijk vanuit hun expertise. Medewerkers van TOELT 1 en BDoc geven aan dat zij niet geconsulteerd zijn bij de totstandkoming van de werkinstructie. Medewerkers van TOELT 1 ontvingen vanuit SUA wel een presentatie voorafgaand aan de implementatie. Het niet kunnen meedenken wordt als een gemiste kans ervaren omdat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling volgens TOELT-medewerkers geen eenvoudige wijziging betreft en impact heeft op het werk van de landenexperts, bijvoorbeeld in het type vragen dat aan hen gesteld wordt door hoor- en beslismedewerkers. In het geval van BDoc wordt aangegeven dat de afdeling graag had meegedacht met de inrichting van de nieuwe werkinstructie om zo de vraagstelling richting BDoc zo efficiënt mogelijk in te richten. BDoc-medewerkers hebben aangegeven dat zij in de praktijk zien dat BDoc- en hoor- en beslismedewerkers bij de beoordeling van documenten dubbel werk verrichten.

Terugkerend naar de ervaringen van de hoor- en beslismedewerkers, komt uit de interviewresultaten naar voren dat de meeste medewerkers over het algemeen vanaf 1 juli 2024 de werkinstructie snel beheersten. De abrupte overgang in de werkwijze was eerst wennen. Gehoren moesten bijvoorbeeld anders worden voorbereid. Er kwam ook meer nadruk te liggen op de rol van documenten in de ondersteuning van het asielrelaas. Daarnaast moest de minuut anders worden ingestoken.[61] Uit meerdere interviews komt naar voren dat medewerkers het in het begin lastig vonden om minuten 'oude stijl' te gebruiken bij besluiten 'nieuwe stijl'.

61 De minuut is het document waarin hoor- en beslismedewerkers alle belangrijke elementen van een asielzaak optekenen, evenals de overwegingen en het uiteindelijke besluit.

Omdat niet duidelijk was hoe de werkinstructie in de praktijk zou uitpakken, leverde het implementatiemoment van 1 juli 2024 eerst onduidelijkheid en spanning op. Dit werd versterkt door de eis dat aan alle cumulatieve voorwaarden voldaan moest worden om een asielmotief geloofwaardig te achten, waardoor de voorwaarden in bepaalde gevallen als checklist gehanteerd werden. Geïnterviewden noemden, ondanks de begeleiding vanuit SUA en JZ, een gebrek aan voorbeelden en jurisprudentie in deze beginperiode als belemmerend voor de uitvoering van het werk. Dit resulteerde in frequent contact tussen hoor- en beslismedewerkers en adviseurs. SUA en JZ adviseurs gaven aan dat zij in de beginperiode veel vragen ontvingen van hoor- en beslismedewerkers en pleiters over de concrete invulling van de vijf voorwaarden.

Hoor- en beslismedewerkers kunnen bij het toepassen van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling goed samenwerken als zij er in een zaak niet uitkomen. De meeste geïnterviewden geven aan dat zij met vragen gemakkelijk op collega's en senior hoor- en beslismedewerkers afstappen. Er zijn op locaties ook sparmomenten of momenten waarin clusters over moeilijke aspecten van een beoordeling gesproken kunnen worden. Er is ruimte voor onderlinge discussie.

Bij 'het eigen maken' van de nieuwe werkinstructie dienen nog drie 'typen' hoor- en beslismedewerkers uitgelicht te worden: ervaren langgedienden, nieuwe medewerkers in 2024 én senior hoor- en beslismedewerkers. Allereerst de langgedienden: Volgens een deel van de geïnterviewden hadden sommige ervaren hoor- en beslismedewerkers moeite met de opzet en de insteek van de nieuwe werkinstructie. Een klein deel van deze groep vindt het moeilijk zich aan te passen aan de nieuwe werkwijze. Ze zijn gewend aan hun eigen stijl en houden hier aan vast. Hier dient overigens de nuancering bij geplaatst te worden dat andere ervaren medewerkers de nieuwe werkinstructie verwelkomen vanwege de grotere rol van documenten tijdens de beoordeling. Een rol die in het verleden ook groter was.

De tweede uitgelichte groep betreft nieuwe medewerkers die in de eerste helft van 2024 de Basisopleiding Asiel (BOA) hebben afgerond. Deze nieuwe medewerkers hadden net geleerd hoe zij de geloofwaardigheid moesten beoordelen onder de oude werkwijze. Toen zij per 1 juli 2024 aan de slag moesten met de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling, moesten zij snel schakelen en delen van de net aangeleerde beoordelingsmethode achterwege laten. Een werkomgeving waarin de werkinstructie voor iedereen nieuw was, maakte dit tot een grotere uitdaging. Uiteraard staat de nieuwe werkwijze sinds de zomer van 2024 centraal voor nieuwe medewerkers in de BOA.

Tenslotte dient de initiële impact van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling op senior hoor- en beslismedewerkers genoemd te worden. Van deze groep werd letterlijk en figuurlijk veel gevraagd tijdens de maanden volgend op 1 juli 2024. Senioren vormen vaak het eerste aanspreekpunt als hoor- en beslismedewerkers vragen hebben over een bepaalde zaak of even willen sparren met een collega over een besluit. Senioren hadden een coördinerende rol in de implementatie. Vanuit de kopgroep was gecommuniceerd dat de eerste vijf zaken van elke hoor- en beslismedewerker moesten worden gecontroleerd door een (getrainde) senior medewerker. Hoewel de controlerende senioren wel gedeeltelijk werden uitgeroosterd van hun reguliere taken, werd deze controle op de vijf zaken als een zware opdracht ervaren. Twee senioren gaven in een interview aan soms wel tien zaken op één dag te controleren. Dit vroeg veel inzet, nauwkeurigheid en discipline. En kwam de kwaliteit van de controle niet altijd ten goede. Tijd en aandacht waren schaars, waardoor soms selectief werd gecontroleerd. Uiteindelijk kan daar tegenover worden gesteld dat deze controlerende taak heeft geholpen bij het

bevorderen van kwaliteit in de nieuwe besluiten en bij een relatieve uniformering van de manier waarop de nieuwe werkinstructie wordt uitgevoerd. Medewerkers waardeerden het extra paar ogen ook, omdat dit de kwaliteit ten goede kwam en bevorderde dat een beslisser de materie goed in de vingers kreeg.
Samenvattend kan gesteld worden dat de impact op het werk van hoor- en beslismedewerkers groot was tijdens de periode die volgde op 1 juli 2024. Er leefden veel vragen binnen de IND over het nieuwe beleid, zowel bij de hoor- en beslismedewerkers, als bij de pleiters, en de adviseurs van SUA en JZ zelf. Ondanks dat de opleidingen achteraf te vroeg zijn gegeven, de overbruggingsperiode tussen april en juli lang was en er geen overgangsperiode bestond om de nieuwe werkwijze te implementeren, blijkt uit de interviews en de enquête dat een grote meerderheid van de hoor- en beslismedewerkers de nieuwe werkwijze vlot onder de knie kreeg. Hetzelfde geldt voor de pleiters van JZ. Dat de implementatie van de nieuwe werkwijze vanuit het oogpunt van de uitvoering uiteindelijk een succes is gebleken, hangt in een belangrijke mate samen met de inzet en betrokkenheid van senior hoor- en beslismedewerkers en de benaderbaarheid van de adviseurs van SUA en JZ.

3.1.1.4 Gebruik van de werkinstructie in de praktijk

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1.3 vindt in de nieuwe werkwijze de beoordeling van geloofwaardigheid in drie stappen plaats:

1. Het verzamelen van informatie door IND samen met de aanvrager.
2. De IND beoordeelt de geloofwaardigheid van elk asielmotief en trekt per asielmotief een eindconclusie over geloofwaardigheid.
3. De IND beargumenteert samenvattend en kort welke asielmotieven worden doorgetoetst aan de risico-inschatting en zwaarwegendheid en welke niet.

Naar deze laatste stap is in deze invoeringstoets geen onderzoek gedaan aangezien deze stap in Werkinstructie 2024/6 niet wordt uitgewerkt. De geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers hebben uit zichzelf geen punten naar voren gebracht over deze stap. Ook uit de enquête volgen hierover geen aangedragen punten. In het vervolg wordt daarom ingegaan op de eerste twee stappen van de werkinstructie.

Het verzamelen van informatie door IND samen met de aanvrager
Volgens Werkinstructie 2024/6 mag van de aanvrager worden verlangd dat hij alle relevante elementen ter staving van zijn asielverzoek zo spoedig mogelijk indient. Het is aan de aanvrager om, voor zover redelijk, alle feiten en omstandigheden en de daarmee samenhangende bewijsstukken zo snel mogelijk naar voren te brengen. De IND heeft in de eerste stap tot taak om de relevante elementen in samenwerking met de aanvrager te verzamelen. Dit houdt in dat de feiten en omstandigheden worden geïdentificeerd en de asielmotieven wordt vastgesteld. De aanvrager en de IND hebben tijdens deze fase, waarin de feiten en omstandigheden worden vastgesteld, een samenwerkingsverplichting.

De aanvrager dient in de gelegenheid te worden gesteld zijn asielrelaas met zijn verklaringen aannemelijk te maken. Het asielrelaas van de aanvrager bestaat uit de gegevens die zien op de persoon van de aanvrager (identiteit, nationaliteit, herkomst en etniciteit van de aanvrager) en één of meerdere asielmotieven, de feiten en omstandigheden die voor de aanvrager reden vormen voor het aanvragen van bescherming.

In deze fase hoort de IND de aanvrager over het asielrelaas. De geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers geven over het horen aan dat omdat er nu voorwaarden zijn die er eerst niet waren, er soms meer tijd in het horen gaat zitten. Soms is er dan te weinig tijd om die voorwaarden goed uit te horen. Dit wordt als vervelend ervaren.

In het bijzonder gaat er meer tijd zitten in het stellen van vragen over documenten, de inspanningsverplichting en het tijdig melden. Een enkele keer komt uit de gesprekken naar voren dat het horen op documenten nog niet altijd goed genoeg gebeurt en dat het horen meer moet worden aangescherpt naar aanleiding van de nieuwe werkinstructie.

Naast het horen kan de hoor- en beslismedewerker in deze fase van informatieverzameling, indien dat nodig is, onderzoek laten verrichten, zoals documentonderzoek of een taalanalyse. Verder kan de hoor- en beslismedewerker landeninformatie verzamelen en vragen stellen aan landenspecialisten. Deze onderzoeken bestonden onder de vorige beoordeling ook al. Qua beoordeling van de echtheid van documenten kunnen hoor- en beslismedewerkers bij BDoc terecht. Hoor- en beslismedewerkers geven aan dat er bij de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling (door voorwaarde b, 'alle relevante elementen', zie verder) meer nadruk ligt op documenten. Een aantal van hen stuurt ook vaker iets op naar BDoc. Medewerkers van BDoc geven dan ook aan dat er in 2024 aanzienlijk meer vragen over documenten bij BDoc zijn binnengekomen. Hoewel het logisch klinkt dat een grotere nadruk op documenten tot meer verzoeken voor documentonderzoek bij BDoc leidt, valt echter op basis van het verzamelde materiaal niet te concluderen dat deze geconstateerde toename het gevolg is van de introductie van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling. Ook hier kan landenbeleid en een verandering in het type zaken een rol spelen.

Hoor- en beslismedewerkers stellen hun vragen aan de landenspecialisten van TOELT 1 waar het gaat om specifieke landeninformatie. Het gaat dan om de vraag of een relaas overeenkomt met landeninformatie (en vragen over de zwaarwegendheid bij een geloofwaardig relaas). De landenspecialist geeft objectieve informatie over de door de aanvrager aangedragen feiten- en omstandigheden ten aanzien van zijn (gestelde) land van herkomst. TOELT 1 ontvangt in algemene zin meer vragen dan voorheen, maar ook hier is niet duidelijk of dat komt door de nieuwe werkwijze rond geloofwaardigheid. Hier kunnen ook andere redenen aan ten grondslag liggen, zoals het gegeven dat er meer oudere asielaanvragen worden afgehandeld waarvan het asielrelaas vaak bewerkelijker. Of dat meer algemene asielgronden, zoals de veiligheidssituatie in het land van herkomst, niet langer van dien aard zijn dat ze tot vergunningverlening leiden. Vanuit de hoor- en beslismedewerker komt niet duidelijk naar voren dat zij meer vragen stellen aan TOELT door de nieuwe werkwijze.

Wel gaat het steeds vaker – zo verklaren medewerkers van TOELT – om vragen waar de landenspecialisten vanuit hun expertise niets over kunnen zeggen. De vragen die TOELT ontvangt, zijn soms méér gericht op de vraag of iets heeft kunnen gebeuren en daarmee geloofwaardig zou kunnen zijn. Die vraag is niet goed te beantwoorden door TOELT en de hoor- en beslismedewerker moet uiteindelijk zelf de knoop doorhakken en de geloofwaardigheid beoordelen.

Beoordelen van de asielmotieven op geloofwaardigheid
In deze invoeringstoets is door de hoor- en beslismedewerkers vooral input aangedragen over stap 2 van Werkinstructie 2024/6, het beoordelen van de geloofwaardigheid van de asielmotieven. Alvorens de beoordeling van de geloofwaardigheid van de asielmotieven moet wel eerst een oordeel zijn gevormd over de geloofwaardigheid van de gegevens ten aanzien van aanvrager (identiteit, nationaliteit en herkomst van de aanvrager). Deze gegevens (en verklaringen) worden in het kader van de geloofwaardigheidsbeoordeling op een zelfde manier als de asielmotieven beoordeeld.

Dit betekent in de praktijk dat de gegevens ten aanzien van de persoon in het kader van de systematiek in feite als een asielmotief worden behandeld. Identiteit, nationaliteit en herkomst van de aanvrager worden net als de andere asielmotieven getoetst. Voor de nationaliteit geldt dat deze in bepaalde gevallen ook gevolgd wordt als er verwijtbaar geen documenten zijn overgelegd, mits er geen contra-indicaties zijn. Dit omdat de nationaliteit de achtergrond vormt waartegen beslist wordt en anders in een groot aantal zaken geen beoordeling mogelijk zou zijn. In de enquête geven een aantal hoor- en beslismedewerkers aan dit een lastig asielmotief te vinden. Er kan namelijk zoveel spelen bij dit asielmotief dat het beoordelen op de vijf voorwaarden lang niet altijd praktisch is, vooral bij voorwaarde d (zo spoedig mogelijk ingediend) en e (in grote lijnen geloofwaardig). Een aantal geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers zien hier ook een knelpunt in. Zij geven aan dat dit geen asielmotief zou moeten zijn, maar een andersoortig feit of omstandigheid. De identiteit, nationaliteit en herkomst past volgens hen niet zo goed in de geloofwaardigheidstoets zoals die nu is. Ten aanzien van de gegevens omtrent de identiteit komt uit de gesprekken met hoor- en beslismedewerkers naar voren dat het ontbreken van bewijsstukken soms verschoonbaar wordt geacht en daarmee de identiteit van een vreemdeling geloofwaardig. Zodoende kunnen de asielmotieven wel inhoudelijk beoordeeld worden.

Werkinstructie 2024/6 gaat verder: als het volledige asielmotief voldoende onderbouwd is met (in beginsel) objectieve bewijsstukken heeft de aanvrager het asielmotief aannemelijk gemaakt en kan het asielmotief waarop de documenten van toepassing zijn als geloofwaardig worden beschouwd. Ook objectieve, openbare bronnen die zien op de persoonlijke omstandigheden kunnen in deze stap de verklaringen van een aanvrager ondersteunen en geloofwaardig maken.

Als de asielmotieven niet zijn onderbouwd met (in beginsel) objectieve bewijsstukken past de IND de geloofwaardigheidstoets toe om tot een oordeel te komen ten aanzien van de geloofwaardigheid. In deze gevallen kan het asielmotief geloofwaardig worden geacht als de aanvrager voldoet aan de vijf cumulatieve voorwaarden uit artikel 31, lid 6, Vw die zijn gebaseerd op artikel 4, lid 5, Kri. Uit de interviews blijkt hoe de hoor- en beslismedewerkers omgaan met deze verschillende voorwaarden. Hieronder wordt dit per voorwaarde beschreven.

Voorwaarde a (oprechte inspanning geleverd)
Artikel 31, lid 6, sub a, Vw luidt: *de vreemdeling heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn aanvraag te staven* (verder: voorwaarde a). Over het algemeen hebben hoor- en beslismedewerkers op zichzelf geen moeite met de toetsing van de asielmotieven aan deze voorwaarde. Voorwaarde a wordt gezien als een extra handvat dat er voorheen niet was waardoor het element of de aanvrager een oprechte inspanning heeft geleverd niet goed kon worden meegenomen in de beoordeling. In de praktijk wordt deze voorwaarde echter nog wel eens samen genomen met de voorwaarde uit artikel 31, lid 6, sub b, Vw: *alle relevante elementen waarover de vreemdeling beschikt, zijn overlegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere elementen* (verder: voorwaarde b). Dit is niet zo vreemd omdat voorwaarden a en b samen genomen in de praktijk betekenen dat er een oprechte inspanning geleverd dient te worden om alle relevante elementen (lees: bewijsmiddelen) waarover de aanvrager beschikt te overleggen. Vervolgens wordt de argumentatie onder voorwaarde a of voorwaarde b geschaard, afhankelijk van onder meer de vraag of het gaat om bewijsmiddelen waarover de vreemdeling daadwerkelijk beschikt.

Sommige hoor- en beslismedewerkers geven aan dat een verbeterde informatievoorziening over voorwaarden a en b zou kunnen helpen om het

onderscheid beter te kunnen maken. Dat voorwaarde a en b door elkaar gebruikt worden is volgens de geïnterviewden doorgaans geen probleem in de rechtbank, aangezien aan zowel aan voorwaarde a als voorwaarde b moet worden voldaan.

Voor de pleiters van JZ geldt daarnaast dat met voorwaarde a vaker dan voorheen kan worden betoogd dat de bewijslast in voorkomende gevallen op de aanvrager rust.

Voorwaarde b (al dan niet verschoonbaar ontbreken van bewijsmateriaal)
Aanvullend op het vorenstaande ten aanzien van voorwaarde b vinden hoor- en beslismedewerkers het goed dat er meer belang wordt gehecht aan het beschikken over bewijsmiddelen. Dit zien zij als een verbetering. In het verleden werd daar namelijk makkelijk overheen gestapt en werden veelal alleen de verklaringen van de aanvrager als voldoende geacht. Advocaten en aanvragers spannen zich nu ook meer in om bewijsmiddelen te overleggen. De bal is hier meer bij de aanvrager komen te liggen, wat volgens hoor- en beslismedewerkers ook de bedoeling is van de nieuwe werkwijze. De pleiters van JZ hebben met voorwaarde b ook meer handvatten gekregen voor hun argumentatie ter verdediging van een bestreden besluit. De nadruk op documenten heeft mogelijk ook invloed op het aantal document adviesvragen bij BDoc, maar dit is niet met zekerheid te zeggen.

Voorwaarde b wordt soms wel als lastig gezien. Dit gaat dan bijvoorbeeld om de vraag wanneer voorwaarde b kan worden tegengeworpen en wanneer het verschoonbaar is als bepaalde documenten ontbreken. Dit is overigens niet een nieuw vraagstuk, ook onder de vorige werkwijze speelde dit. Een ander lastig punt is de vraag welke documenten een specifiek asielmotief onderbouwen. Wat minder vaak terugkomt uit de interviews is dat er hoor- en beslismedewerkers zijn die onder voorwaarde b de overlegde documenten inhoudelijk beoordelen, terwijl dat niet de bedoeling is. Voorwaarde b gaat namelijk over het hebben van documenten (of het niet hebben van documenten) en bevredigende verklaringen indien deze afwezig zijn. Het gaat niet over een inhoudelijke beoordeling.

Voorwaarde c (samenhangende en aannemelijke verklaringen)
Artikel 31, lid 6, sub c, Vw luidt: *de verklaringen van de vreemdeling zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn aanvraag* (verder: voorwaarde c). Van deze voorwaarde geven meerdere geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers aan dat dit op dezelfde manier wordt gebruikt als de beoordeling onder de vorige werkwijze: geen tegenstrijdigheden in de verklaringen betekent dat de hoor- en beslismedewerker het niet ongeloofwaardig kan vinden. Dit is echter niet de bedoeling van de nieuwe werkwijze, de verklaringen moeten de hoor- en beslismedewerker namelijk echt overtuigen en samenhangend en aannemelijk zijn. De samenhang en aannemelijkheid van de verklaringen gaat dan ook verder dan de enkele constatering dat er al dan niet sprake is van tegenstrijdigheden. Het kan een relaas ook aan samenhang ontbreken als er kleinere gebreken zijn als inconsistente verklaringen. Daarnaast wordt afbreuk gedaan aan de aannemelijkheid van de verklaringen als de vreemdeling geen antwoord geeft op de gestelde vragen of blijft hangen in algemene, summiere of vage verklaringen. In beginsel is het aan de vreemdeling om het relaas met zijn verklaringen aannemelijk te maken, niet aan de IND om aannemelijk te maken dat het relaas niet geloofwaardig is.

Meerdere geïnterviewden zien voorwaarde c als de belangrijkste voorwaarde, waar veel onder wordt geschaard, bijvoorbeeld ook punten die beter onder voorwaarde b (al dan niet verschoonbaar ontbreken van bewijsmateriaal) zouden passen. Omdat voorwaarde c als zo belangrijk wordt gezien, komt deze heel vaak terug in de

besluiten. De motivering onder voorwaarde c zou vaak korter kunnen als de andere voorwaarden meer gebruikt zouden worden in het besluit.

Een enkele hoor- en beslismedewerker geeft aan dat er geen andere voorwaarden gebruikt worden als niet ook voorwaarde c wordt gebruikt. Dit gaat soms zo ver dat als een asielmotief geloofwaardig overkomt, en voldoet aan voorwaarde c maar niet aan een andere voorwaarde, deze andere voorwaarde verschoonbaar wordt geacht. Dit, omdat het onredelijk zou zijn het motief alleen op die tegenwerping ongeloofwaardig te achten.

Voorwaarde d (zo spoedig mogelijk ingediend)
Artikel 31, lid 6, sub d, Vw luidt: *de vreemdeling heeft zijn aanvraag zo spoedig mogelijk ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten*.[62] Voorwaarde d was de voorwaarde die in het begin veel weerstand opriep bij hoor- en beslismedewerkers. Aanvankelijk bestond de indruk dat de werkwijze rigide moest worden toegepast: Als iemand niet verschoonbaar meer dan 48 uur na binnenkomst in Nederland zijn asielverzoek indient, dan moesten de asielmotieven van de persoon in kwestie als ongeloofwaardig worden beoordeeld. Dit riep veel weerstand en onderlinge wrevel op bij hoor- en beslismedewerkers. Ook voor pleiters in de rechtbank kon het lastig zijn om te betogen dat een asielmotief enkel en alleen op voorwaarde d ongeloofwaardig moest worden geacht. Daar moest een gedegen onderbouwing aan ten grondslag liggen.

Inmiddels wordt aan voorwaarde d een minder rigide uitvoering gegeven: Hoewel nog wel verwacht mag worden dat een asielverzoek zo spoedig mogelijk ingediend wordt, mag alleen in uitzonderlijke gevallen op enkel voorwaarde d afgewezen worden. De nadruk ligt duidelijker op de tweede zinssnede (‘tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten’). Het later dan 48 uur indienen van een asielverzoek wordt nu sneller verschoonbaar geacht. Daarbij wordt gekeken naar de ernst van de termijnoverschrijding. Een overschrijding van enkele dagen is anders dan een overschrijding van maanden of jaren. Ook wordt niet in alle typen zaken voorwaarde d tegengeworpen: bijvoorbeeld bij asielverzoeken ingediend door slachtoffers van mensenhandel. Andere typen zaken kunnen zich juist wel lenen voor tegenwerping onder voorwaarde d: bijvoorbeeld als een aanvrager in bewaring is geplaatst op grond van artikel 59 Vw (geen rechtmatig verblijf).

Het minder rigide uitvoeren van voorwaarde d heeft tot verwarring geleid bij sommige hoor- en beslismedewerkers. Te meer omdat initieel werd vastgehouden aan de lijn dat voorwaarde d wél rigide en cumulatief moest worden getoetst, maar wel met de mogelijkheid om het verschoonbaar te achten. Ondanks de tijdelijke verwarring heeft de minder rigide insteek wel geleid tot een beoordeling die werkbaar is voor hoor- en beslismedewerkers en geen morele bezwaren opwerpt. En er zijn ook positieve signalen aangaande voorwaarde d. Zo benoemden geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers dat een tegenwerping van voorwaarde d een afwijzend besluit op grond van andere voorwaarden sterker kan maken. Het niet tijdig indienen van de asielverzoek kan namelijk ook iets zeggen over de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Voor een gedegen beoordeling is het ook praktisch dat de snelheid waarmee iemand een asielverzoek heeft ingediend nu ook structureel wordt meegenomen in een besluit.

62 Onder de nieuwe Kwalificatieverordening, die onder het Migratiepact ingaat per 12 juni 2026, worden voorwaarden d en e samengevoegd. De tekst van de samengevoegde voorwaarde luidt: ‘vast is komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd, onder andere rekening houdend met het moment waarop de verzoeker om internationale bescherming heeft verzocht.’ (Bron: artikel 4, lid 5, sub d, Kwalificatieverordening)

Voorwaarde e (in grote lijnen geloofwaardig)
Artikel 31, lid 6, sub e, Vw luidt: *vast is komen te staan dat de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd*.[63] Hoor- en beslismedewerkers hebben over het algemeen de meeste moeite met de beoordeling van voorwaarde e. Dat komt omdat het niet altijd duidelijk is welke elementen er precies onder voorwaarde e geschaard kunnen worden en wanneer voorwaarde e tegengeworpen moet worden. Dit is in de loop van het eerste jaar wel al duidelijker geworden: bijvoorbeeld in gevallen dat een aanvrager eerst jaren door Europa heeft rondgezworven alvorens asiel aan te vragen, of als een aanvrager meerdere aliassen gebruikt en valse documenten overlegt en blijft volhouden dat de documenten echt zijn. Een specifieke onduidelijkheid die in één interview van hoor- en beslismedewerkers naar voren kwam was de volgende: Wat moet je met voorwaarde e doen in de andere asielmotieven als er in één asielmotief duidelijk is geworden dat voorwaarde e tegengeworpen kan worden?[64] Kan je dan op dezelfde wijze voorwaarde e tegenwerpen op een volgende asielmotief? Net als bij voorwaarde d (zo spoedig mogelijk ingediend), geldt bij voorwaarde e voor de pleiters van JZ dat het lastig kan zijn om te betogen dat een asielmotief op basis van voorwaarde e ongeloofwaardig is. Hier moet een gedegen onderbouwing aan ten grondslag liggen.

Om voorwaarde e werkbaarder te maken worden intern voorbeelden gedeeld hoe in de jurisprudentie wordt omgegaan met voorwaarde e in specifieke situaties, en er wordt meer aandacht besteed aan voorwaarde e tijdens opfriscursussen van Werkinstructie 2024/6 op de verschillende IND-locaties. Ondanks de voorbeelden blijft voorwaarde e een lastige voorwaarde. Hoor- en beslismedewerkers gaan hier zorgvuldig mee om. Het is een voorwaarde die niet licht wordt tegengeworpen.

Beoordelingsruimte en handvatten voor een individuele beoordeling
Voor alle bovengenoemde voorwaarden geldt een eigen beoordelingsruimte voor de hoor- en beslismedewerker. Dit levert in de praktijk discussie en vragen tussen collega's op. Het is namelijk onder de nieuwe werkinstructie mogelijk om meer elementen – denk bijvoorbeeld aan het moment van indienen en de geleverde inspanning – te betrekken bij de beoordeling dan gebruikelijk was onder de voorgaande instructie. Dit resulteert in meer ruimte voor een eigen interpretatie. Hier staat tegenover dat beslismedewerkers met de nieuwe werkinstructie een duidelijk stappenplan moeten doorlopen, waarin handvatten en structuur zijn opgenomen. Dit levert een gebalanceerde weging op waarin wél beoordelingsruimte is voor de medewerker, maar waarin duidelijk wordt gemaakt wat de uitgangspunten zijn en volgens welke structuur moet worden beslist. Deze balans – zo blijkt uit de interviews – wordt over het algemeen zeer goed ontvangen.

Meer handvatten, elementen en de duidelijke structurering van de werkinstructie leidden ertoe dat de geloofwaardigheidsbeoordeling over het algemeen makkelijker is geworden in complexe of moeilijke zaken. Uit meerdere interviews komt naar voren dat in die zaken – bijvoorbeeld als een aanvrager zich niet goed aan de samenwerkingsverplichting houdt of aliassen gebruikt – met meer overtuiging en met meer bewijs geargumenteerd kan worden waarom de asielmotieven ongeloofwaardig moeten worden geacht. Door meerdere geïnterviewde

63 Onder de nieuwe Kwalificatieverordening, die onder het Migratiepact ingaat per 12 juni 2026, worden voorwaarden d en e samengevoegd. De tekst van de samengevoegde voorwaarde luidt: 'vast is komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd, onder andere rekening houdend met het moment waarop de verzoeker om internationale bescherming heeft verzocht.' (Bron: artikel 4, lid 5, sub d, Kwalificatieverordening)

64 Een aanvrager kan meerdere asielmotieven hebben: bijvoorbeeld angst voor politieke vervolging en vervolging omwille van een bekering.

medewerkers werd verklaard dat je nu het 'hele verhaal' kan beoordelen en niet alleen de verklaringen zoals die zijn afgelegd door de aanvrager. Dit houvast is zeer positief ervaren punt van deze werkinstructie, waarin hieronder (paragraaf 3.1.1.5) op terug wordt gekomen.

Referentiekader van de aanvrager
Het uitgangspunt is dat het referentiekader altijd betrokken moet worden in een besluit. Uit de interviews blijkt dat het referentiekader echter verschillend wordt gebruikt door medewerkers. Sommige geïnterviewde medewerkers geven aan dat er in de besluitvorming te weinig rekening mee gehouden wordt of het referentiekader in zijn geheel wordt vergeten, waardoor beroepen uiteindelijk gegrond gaan. De geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers die zich speciaal met aanvragen van minderjarigen bezighouden, geven aan dat er waarborgen zijn om het referentiekader van minderjarige aanvragers voldoende te laten meewegen in de asielprocedure. Medewerkers worden speciaal opgeleid om de asielaanvragen van deze groep te behandelen. Daarnaast zijn medewerkers zich bewust van de kwetsbare positie van minderjarigen en de mogelijke doorwerkingen. Bijvoorbeeld als het gaat om het aanleveren van documenten in het kader van de samenwerkingsverplichting tussen aanvrager en IND.

Het is en blijft voor meerdere geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers echter een uitdaging hoe het referentiekader het best meegenomen kan worden in een besluit. Zie onder positieve impact (3.1.1.5) en knelpunten (3.1.2.1) meer over de positieve ervaringen en knelpunten met betrekking tot het referentiekader.

3.1.1.5 Positieve impact

De geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers beoordelen de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling doorgaans zeer positief. Door sommige senioren wordt de beslismethodiek als een frisse wind ervaren. Het meest genoemde positieve punt is de structuur en de logische opzet van de werkinstructie. De nieuwe werkinstructie biedt een duidelijk stappenplan dat hoor- en beslismedewerkers moeten doorlopen om tot een beoordeling van de geloofwaardigheid te komen. Daarnaast waarderen hoor- en beslismedewerkers dat er door de toepassing van de vijf voorwaarden meer factoren bij de beoordeling betrokken kunnen worden. Dit maakt de werkinstructie beter toepasbaar in de praktijk en zorgt – in het bijzonder bij complexe zaken – voor meer handvatten en minder twijfel. Het kan in complexe zaken ook eerder tot een besluit leiden.

Andere – minder frequent benoemde – positieve punten zijn het hernieuwde belang van bewijsmateriaal en het feit dat het meewegen van het referentiekader structureel en helder wordt voorgeschreven. Door het bewijsmateriaal centraal te stellen, worden er ook meer documenten ingeleverd. Uit een ander interview kwam de positieve feedback naar voren dat de geloofwaardigheidsbeoordeling nu 'over de hele linie' goed lijkt te werken: de uitleg in de werkinstructie, het gestructureerd en stapsgewijs beoordelen, de tips en handvatten op het intranet en het advies van senioren.

Vanuit JZ wordt benoemd dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling goed werkt. De beslissystematiek is juridisch verdedigbaar. De twee geïnterviewde pleiters geven aan dat – ondanks dat er veel vragen tijdens het begin van de implementatietijd leefden – in hun beleving de nieuw werkinstructie goed uitvoerbaar is.

3.1.2 Knelpunten of onbedoelde effecten in de uitvoeringspraktijk

3.1.2.1 Knelpunten

Aangaande de knelpunten dient opgemerkt te worden dat de volgende alinea's knelpunten bevatten die door een deel van de geïnterviewde en geënquêteerde hoor- en beslismedewerkers wordt genoemd. In tegenstelling tot de voorgaande paragraaf over positieve impact, zijn er in dit deel geen observaties die door een meerderheid worden genoemd.

Een gehoord knelpunt is dat – ondanks de beoordelingsruimte – de huidige werkinstructie te stevig is ingestoken. Dit komt doordat sommige hoor- en beslismedewerkers het gevoel hadden dat de voorwaarden als checklist moesten worden getoetst. Dat de praktijk wat genuanceerder ligt, is verwarrend voor sommige hoor- en beslismedewerkers.

Bij de voorwaarden is het soms verwarrend onder welke voorwaarden een omstandigheid of element van het asielrelaas of de documentatie moeten worden tegengeworpen. Zie hiervoor ook de tekst bij de voorwaarden onder paragraaf 3.1.1.4. Sommige asielrelazen kunnen niet goed ingepast worden onder de geloofwaardigheidsbeoordeling. Volgens de geïnterviewde medewerkers is dit dan met name het geval in ingewikkelde asielrelazen wanneer de omstandigheden in elkaar over lopen. Het kan ook het geval zijn wanneer niet helemaal duidelijk is welke documenten nu het beste bij welke asielmotieven passen. Welke documenten zijn waardevol en welke niet? En hoe wegen we kopieën in de beoordeling mee wanneer het stuk het asielmotief niet lijkt te raken? Dat soort vragen kunnen dan naar boven komen. De geïnterviewde medewerkers geven overigens aan dat zij wel de ruimte ervaren om asielrelazen zelf 'toetsbaar' te maken aan de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling. Tijdens verschillende interviews, en in respons op de enquête, komt eveneens naar voren dat het beoordelen van nationaliteit, identiteit en herkomst in de nieuwe werkinstructie voor sommigen lastig blijft. In de woorden van één respondent: 'Er kan zo veel spelen in dit asielmotief dat beoordelen langs de lat van de vijf voorwaarden lang niet altijd helpend, handig of praktisch is.' Andere medewerkers zijn van mening dat de herkomst van een aanvrager geen asielmotief zou moeten zijn, maar een feitelijke omstandigheid die op een andere manier zou moeten worden beoordeeld dan op geloofwaardigheid. Nu moeten medewerkers soms creatief zijn om de vijf voorwaarden te gebruiken in een tegenwerping op nationaliteit, identiteit en herkomst.

Een volgend punt – en rakend aan een van de voornaamste knelpunten volgens vertegenwoordigers van de doelgroep – is dat het ondanks dat er centrale regie wordt gehouden op de uitvoering van de werkinstructie voorkomt dat er tussen hoor- en beslismedewerkers onderling en tussen locaties verschillende interpretaties zijn van de voorwaarden van de geloofwaardigheidstoets. Nu zijn er bij elke methode altijd wel verschillen tussen locaties, teams en medewerkers. Deze verschillen zien volgens geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers echter doorgaans niet op de vraag of een asielverzoek wordt afgewezen of ingewilligd, maar op de individuele motivering in een zaak. De relatief grote beoordelingsruimte in Werkinstructie 2024/6 werkt op zichzelf ook verschillen in motivering in de hand. Dit hangt mede af van het type aanvragen dat een bepaalde locatie doorgaans krijgt, de opleider die iemand heeft gehad bij de basisopleiding en ervaringsgraad van de medewerker.

Hoewel een deel van de hoor- en beslismedewerkers positief is over het structurele gebruik van het referentiekader onder de nieuwe werkinstructie, worstelen sommige medewerkers wel met de manier waarop zij het referentiekader het best kunnen

meenemen in hun voornemens en besluiten. Wat is de beste plek voor het referentiekader? Het is logisch om het referentiekader helemaal bovenaan te noemen, maar dan zegt het als losstaand stuk niet zoveel. Door de lopende tekst heen is volgens een geïnterviewde medewerker beter, maar dan is het lastiger om goed duidelijk te maken hoe het referentiekader van invloed is op het voornemen of het besluit. Enkele medewerkers benoemden ook dat het soms lastig is om het referentiekader goed te wegen, vooral als er medische of psychologische elementen in het referentiekader voorkomen. Hoor- en beslismedewerkers zijn nu eenmaal geen arts of psycholoog.

De adviseurs van JZ geven als knelpunt aan dat in voorkomende zaken niet alle relevante documenten onder voorwaarde c (samenhangende en aannemelijke verklaringen) worden betrokken. Dat hoor en beslismedewerkers niet altijd alle relevante documenten onder voorwaarde c noemen – en pleiters dit niet onderkennen – leidt soms tot gegronde beroepen. Daarnaast worden voorwaarden a (oprechte inspanning geleverd) en b (al dan niet verschoonbaar ontbreken van bewijsmateriaal) soms ook als lastig ervaren door de pleiters, des te meer omdat deze voorwaarden in bestreden besluiten wel eens door elkaar worden gehaald. Dit wordt wel weer gemitigeerd door het feit dat de voorwaarden cumulatief zijn, en daardoor de overwegingen – of die nu onder a of b worden genoemd – toch wel van toepassing blijven.

3.1.2.2 Onbedoelde effecten

Voor de meeste geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers is het lastig om te stellen of de nieuwe werkinstructie tot eenvoudiger of complexer werk heeft geleid. Het meest gehoorde antwoord is dat de nieuwe werkwijze in methode eenvoudiger is, maar wel bewerkelijker omwille van de vijf voorwaarden. Zo zou vooral het hoorwerk meer tijd kosten. Dat zit dan met name in de voorbereiding van een gehoor en de uitvraag naar documenten. Daarnaast moet meer aanvullend gehoord worden als blijkt dat er nog onvoldoende informatie voorhanden is om te toetsen aan de nieuwe werkinstructie. Ook wordt benoemd dat de extra nadruk op documenten betekent dat er in voorkomende gevallen, waarin blijkt dat extra documenten nodig zijn, ook langer gewacht moet worden op de aanvullende documenten. Er zijn overigens ook geïnterviewden die stellen dat de nieuwe werkwijze het werk eenvoudiger heeft gemaakt. De structuur van de werkinstructie wordt breder als positief punt genoemd.

Het is niet met zekerheid te zeggen of de nieuwe werkinstructie heeft geleid tot meer land- en taalvragen gericht aan TOELT 1 en documentonderzoek voor BDoc. De geïnterviewde pleiters geven aan dat er na de introductie van de nieuwe werkinstructie meer vragen aan de adviseurs van JZ gesteld werden.

Een ander onbedoeld effect is dat sommige hoor- en beslismedewerkers nog steeds het zwaartepunt van hun beoordeling afdoen onder voorwaarde c (samenhangende en aannemelijke verklaringen). In feite wordt dan de samenhang en aannemelijkheid van de verklaringen beoordeeld, zoals dat ook onder de oude werkinstructie gebeurde. Door andere hoor- en beslismedewerkers wordt genoemd dat de vijf voorwaarden worden ervaren als een checklist, wat ook niet de bedoeling is. Daarnaast wordt soms geworsteld met het feit dat een zaak afwijzen onder zwaarwegendheid (gegronde vrees) gemakkelijker zou zijn dan onder de geloofwaardigheidsbeoordeling. Voor sommige medewerkers zou het efficiënter zijn de asielmotieven geloofwaardig te achten, om vervolgens een sterkere en eenvoudigere afwijzing op de risico-inschatting en de zwaarwegendheid te kunnen opstellen.

Tenslotte benoemen adviseurs van JZ nog dat het doel van de nieuwe beslissystematiek is om volledliger op de geloofwaardigheid te toetsen. Hoewel het merendeel van de rechtbanken in Nederland de rechtmatigheid van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling onderstreept, ligt bij het Europees Hof van Justitie de vraag voor of de beoordeling wel in overeenstemming is met het Unierecht. Het onbedoelde effect vanuit het perspectief van de uitvoering is dat er nu een principiële juridische discussie loopt over de geloofwaardigheidsbeoordeling, met mogelijk verstrekkende gevolgen.

3.1.3 *Verwachtingen uit de voorbereidingsfase van het beleid*

Tijdens de voorbereidingsfase van het nieuwe beleid zijn verwachtingen uitgesproken over de effecten van de aanpassing van de geloofwaardigheids-beoordeling op de uitvoering.[65] In deze invoeringstoets wordt op deze verwachtingen ingegaan. In paragraaf 3.1.1.3 is al naar voren gekomen hoe hoor- en beslismedewerkers de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling de eerste periode na introductie van de werkinstructie hebben ervaren. Hieronder wordt vervolgens ingegaan op de vraag of de aangepaste geloofwaardigheidsbeoordeling het hoor- en besliswerk eenvoudiger of ingewikkelder heeft gemaakt. Hoewel vooraf geen expliciete verwachting omtrent de verhouding inwilligen/afwijzen is uitgesproken, wordt wel gesproken over de mogelijkheid dat indien meer wordt afgewezen, dit meer tijd zal kosten van de hoor- en beslismedewerkers. Daarom komt tenslotte aan bod of de nieuwe werkinstructie – volgens de hoor- en beslismedewerkers – eerder tot een afwijzing leidt. Het gaat hier om een kwalitatieve benadering.

3.1.3.1 Eenvoudiger of ingewikkelder hoor- en besliswerk

Op de vraag of het hoor- en besliswerk eenvoudiger of ingewikkelder is geworden, kan geen eenduidig antwoord worden gegeven. Het meest gehoorde antwoord onder de geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers is dat het werk gestructureerder, logischer en eenvoudiger is geworden, maar wel bewerkelijker omdat er meer stappen moeten worden doorlopen. Omdat medewerkers nu meer wordt voorgeschreven hoe zij het asielverzoek moeten beoordelen, is het werk eenvoudiger geworden. De interne minuten en voornemens zijn volgens sommige geïnterviewden echter langer geworden, omdat alle verschillende stappen en voorwaarden per asielmotief uitgeschreven moeten worden. Eén medewerker vatte samen dat de nieuwe werkinstructie meer tijd kost om aan nieuwe hoor- en beslismedewerkers uit te leggen, maar zodra de materie onder de knie is kunnen deze medewerkers zelfstandiger opereren door de voorgeschreven handvatten. Hier staat tegenover dat enkele geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers de nieuwe werkinstructie als een keurslijf ervaren waaraan zij zich niet altijd zouden willen houden. Soms zijn de verklaringen van sommige aanvragers niet goed 'in de mal' van de werkinstructie te gieten. Het is dan volgens deze medewerkers lastig om het asielrelaas op de vijf voorwaarden te beoordelen. In dat soort zaken kan het voorkomen dat de nieuwe werkinstructie als ingewikkelder wordt ervaren.

De uitkomsten van de enquête geven ook geen eenduidig beeld op dit punt. Zo vonden 24 van de 58 hoor- en beslismedewerkers het werk eenvoudiger geworden, waren 18 medewerkers neutraal gestemd en waren 15 medewerkers het niet eens met de stelling dat het werk eenvoudiger is geworden.

3.1.3.2 Meer afwijzingen of niet

De vraag of er meer asielverzoeken worden afgewezen als gevolg van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling is lastig te beoordelen. Dit komt vanwege de

65 DGM, nota aanpassing van de geloofwaardigheidsbeoordeling van 2 februari 2024 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5211610.

veelheid aan factoren die een rol spelen bij dit vraagstuk. Wijzigingen in het landenbeleid worden vaak genoemd als een invloedrijkere factor, naast de samenstelling van de groep aanvragers. De meest gehoorde feedback van hoor- en beslismedewerkers is daarom dat de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling op zichzelf niet tot meer afwijzingen heeft geleid. De nieuwe werkinstructie leidt niet tot andere conclusies: zaken die eerst ingewilligd werden onder de oude werkinstructie worden volgens meerdere geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers onder de nieuwe werkinstructie ook ingewilligd. En afwijzingen kunnen nu vollediger en gestructureerder worden gemotiveerd. Op Aanmeldcentrum Schiphol – waar veel asielverzoeken in de grensprocedure worden afgedaan – werd aangegeven dat er meer zaken worden afgewezen omdat de ongeloofwaardigheid van een relaas nu veel beter hard gemaakt kan worden, onder andere door het toegenomen belang van bewijsmiddelen.

3.2 Impact van de geïntroduceerde risicoprofielen

3.2.1 Ervaringen van de IND

3.2.1.1 Algemene ervaring

Uit gesprekken met hoor- en beslismedewerkers en uit de enquête komt voor wat betreft de risicoprofielen een dubbel beeld naar voren. Enerzijds zijn hoor- en beslismedewerkers positief over de individuele beoordeling die de afschaffing van het risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid met zich meebrengt. Hoewel beslissen aan de hand van een geringe indicatie makkelijker was, is de huidige werkwijze eerlijker: iedereen krijgt een individuele beoordeling. Wel vraagt het meer aandacht bij het horen. Zo moeten hoor- en beslismedewerkers meer uitvragen over wat iemand te vrezen heeft bij terugkeer naar het land van herkomst. Anderzijds zijn hoor- en beslismedewerkers negatief over het risicoprofiel zelf en zien zij weinig toegevoegde waarde van een risicoprofiel als er toch al een individuele beoordeling plaatsvindt. De toepassing van het risicoprofiel zelf vinden hoor- en beslismedewerkers soms vaag. Behoudens dat het fungeert als een uitroepteken dat aandacht vraagt voor een zaak, menen zij dat er in feite weinig is gewijzigd. Het komt ook voor dat hoor- en beslismedewerkers de risicoprofielen op dezelfde wijze benaderen als voorheen onder de risicogroepen gebeurde, terwijl dit niet zou moeten.

Door de introductie van risicoprofielen wordt hoor- en beslismedewerkers een individuelere besluit op zwaarwegendheid voorgeschreven. De adviseurs van SUA vinden het lastig in te schatten hoe de hoor- en beslismedewerkers de risicoprofielen ervaren. Er worden weinig vragen over gesteld aan de adviseurs. Op juridisch vlak lijken de risicoprofielen over het algemeen geen belangrijke rol te spelen. Beroepen op het risicoprofiel in combinatie met het landenbeleid komen wel eens voorbij in zaken van aanvragers van specifieke nationaliteiten. Pleiters van JZ hebben geen noemenswaardige moeite gehad met de introductie van risicoprofielen, omdat de vrees voor ernstige schade voorheen ook al geïndividualiseerd moest worden.

Kader 2 – Resultaten gesloten vragen enquête risicoprofielen

Hier volgen de enquêteresultaten met betrekking tot de risicoprofielen. Zie voor de samenstelling van de groep respondenten kader 1.

Risicoprofielen
De meeste respondenten (34) hebben de instructies voorafgaand aan de introductie van de risicoprofielen als positief ervaren. Weinig respondenten (11) staan hier negatief tegenover. De overige respondenten staan hier neutraal in (12) of weten het niet (1).

De meeste respondenten (29) kunnen gemakkelijk aan informatie komen over de toepassing van risicoprofielen. Een kleiner aantal respondenten (11) vindt van niet. De overige respondenten staan hier neutraal in (17) of weten het niet (1).

De meeste respondenten (31) gaat de toepassing van risicoprofielen in individuele zaken goed af. Een klein aantal (6) vindt van niet. De overige respondenten staan er neutraal in (20) of weten het niet (1).

De meeste respondenten (42) weten wat ze moeten doen als ze er niet uitkomen in een individuele zaak voor wat betreft het toepassen van de risicoprofielen. Veel

minder respondenten (4) weten dit niet. De overige respondenten staan er neutraal in (11) of weten het niet (1).

3.2.1.2 Opleiding medewerkers

De nieuwe risicoprofielen werden besproken tijdens een (tweede) opleidingsdag. Op deze dag gold ook hier het piramidaal 'train de trainer' principe: Een selecte groep senior hoor- en beslismedewerkers was van te voren getraind om zelf op de locaties de collega's te instrueren.

Het merendeel van de geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers en respondenten van de enquête is positief over de opleiding en de instructies voorafgaand aan de implementatie van de risicoprofielen. De adviseurs van SUA benadrukten in hun interview dat de introductie van de risicoprofielen minder uitleg en training behoefte. Het betrof immers een afslanking van het beleid: het risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid werd afgeschaft. In plaats daarvan kwam het individualiseringsvraagstuk weer centraal te staan. Hoor- en beslismedewerkers gaan daarmee – volgens de woorden van de adviseurs – weer terug naar de basis en kerngedachte bij de risico-inschatting en de beoordeling van de zwaarwegendheid van een geloofwaardig asielrelaas. Uit het interview met de pleiters van JZ komt naar voren dat zij goed geïnformeerd werden over de wijziging van risicogroepen naar risicoprofielen. De presentatie was weliswaar niet zo uitgebreid als bij de geloofwaardigheidsbeoordeling, maar de nieuwe werkwijze was wel duidelijk en goed genoeg gecommuniceerd.

Uit de interviews blijkt dat sommige hoor- en beslismedewerkers al tijdens de opleiding hun vraagtekens zette bij de feitelijke meerwaarde van de nieuwe risicoprofielen. Andere hoor- en beslismedewerkers vonden het jammer dat het groepenbeleid op de schop ging. Een vermeldenswaardig kritiekpunt is dat tijdens de opleiding meer voorbeelden en 'bouwstenen' werden beloofd waar hoor- en beslismedewerkers op terug konden vallen bij het gebruik van risicoprofielen in zaken. Geïnterviewden benoemden dat deze voorbeelden tot op heden niet zijn geleverd. Hier wordt verderop bij stilgestaan.

3.2.1.3 Communicatie, implementatie en eigen maken van de risicoprofielen

Uit de interviews blijkt dat de introductie van de risicoprofielen duidelijk was gecommuniceerd binnen de IND. Hoor- en beslismedewerkers en pleiters wisten dat het groepenbeleid per 1 juli 2024 zou wijzigen. Net als bij de geloofwaardigheids-beoordeling waren BDoc en TOELT niet geconsulteerd.

Voor de implementatie van de risicoprofielen werd hetzelfde principe gehanteerd als bij de geloofwaardigheidsbeoordeling: de eerste vijf zaken waarin het risicoprofiel van toepassing was, moesten door een senior hoor- en beslismedewerker worden gecontroleerd. Samen met de controle op de uitvoering van de geloofwaardigheids-beoordeling legde dit een beslag op de inzet van de senioren. Op locaties fungeerden de getrainde senioren eveneens als vraagbaak. De senioren kregen in eerste instantie veel vragen over de risicoprofielen. Dit kwam onder andere omdat de beleidswijzing impactvol was: zaken die voorheen met een geringe indicatie werden ingewilligd, vereisen nu meer aandacht en tijd vanwege het individualiseringsvereiste. Tijd die schaars is: in principe moet binnen één dag worden besloten. Het was voor veel medewerkers een grote omslag in het denken, zowel bij het horen als het beslissen. De personen die behoren tot een groep waarbij de geringe indicatie verdween, moesten nu op een veel grondiger manier gehoord worden, en de beslissystematiek is ook anders. Dit lijkt een inherent gevolg van de gekozen wijziging, nu met de wijziging juist een grondigere individuele toets beoogd was.

Sommige geïnterviewden waren kritisch over de verwarrende terminologie: risico*profiel* lijkt verwarrend veel op risico*groep*. Een fout die er gemakkelijk insluipt in de dagelijkse werkpraktijk, evenals het foutief gebruik van de term 'geringe indicatie' binnen de nieuwe werkwijze. Er zijn ook medewerkers die vast proberen te houden aan het oude beleid. Eén medewerker gaf aan dat de term risicoprofiel weliswaar geen inhoudelijke waarde heeft, maar toch in voorkomende zaken tot een snellere aanname van de vrees lijkt te leiden onder collega's.

Een derde kritiekpunt onder sommige medewerkers in de introductieperiode is dat de wijziging door sommigen als een politieke wijziging wordt ervaren. Het echte doel zou het inperken van de inwilligingspercentages zijn. 'De feitelijke situatie in veel landen veranderde toch niet per 1 juli?' Die gedachte voelde voor sommige hoor- en beslismedewerkers onrechtvaardig aan. Personen die tot een risicogroep behoorden vóór 1 juli 2024 kregen relatief gemakkelijk een vluchtelingenstatus toebedeeld, terwijl personen met dezelfde achtergrond ná 1 juli meer moeite moesten doen om de vrees voor vervolging of ernstige schade aannemelijk te maken. En daardoor meer kans maakten een afwijzing te ontvangen op hun verzoek. Deze gang van zaken werd ook door de vertegenwoordigers van de doelgroep als een belangrijk kritiekpunt genoemd.

Hoewel de wijziging impactvol was en veel kon vragen van senioren, komt het beeld naar voren dat het eigen maken van de risicoprofielen de meeste hoor- en beslismedewerkers uiteindelijk goed afging. Hoor- en beslismedewerkers weten elkaar en de senioren goed te vinden als ze in een zaak vragen hebben over de toepassing van een risicoprofiel. Voor sommige medewerkers was de omslag in het denken lastig tijdens de beginperiode: wat zijn de verschillen met het vorige beleid en hoe moet ik precies de profielen toepassen? De geïnterviewde pleiters geven aan dat het eigen maken van de werkwijze hen moeiteloos afging.

3.2.1.4 Positieve impact

De meeste hoor- en beslismedewerkers zijn positief over het feit dat het oude groepenbeleid (risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid) is afgeschaft. Dit oude beleid voelde als een keurslijf aan waarbij onder voorbehoud van de aanwezigheid van een geringe indicatie ingewilligd moest worden. Dit creëerde lastige situaties voor hoor- en beslismedewerkers. Tijdens de interviews werden meerdere voorbeelden genoemd waarin bleek dat de aanvrager in kwestie zelf weinig vrees had, en daar open over verklaarde, maar dat dan wel ingewilligd moest worden om recht te doen aan het risicogroepenbeleid. Een geringe indicatie (bijvoorbeeld het aantonen van eerdere negatieve aandacht van de overheid in het land van herkomst) was dan voldoende voor een asielvergunning. Het feit dat dit keurslijf is losgelaten en beslissers nu die beoordelingsruimte terug hebben gekregen, wordt als zeer prettig ervaren. De asielmotieven van personen worden nu echt op de eigen individuele omstandigheden beoordeeld. Dit kost meer tijd en is soms lastiger, maar wel eerlijker, aldus de hoor- en beslismedewerkers.

3.2.2 Knelpunten en onbedoelde effecten in de uitvoeringspraktijk

3.2.2.1 Knelpunten

Hoewel uit het algemene beeld naar voren komt dat de meeste hoor- en beslismedewerkers begrip hebben voor het feit dat op alle geloofwaardige asielmotieven een individuele doortoetsing op zwaarwegendheid moet plaatsvinden, kunnen ook op dit vlak kritische punten genoemd worden. Omdat hoor- en beslismedewerkers soms langere tijd niet te maken hebben met zaken waarin een risicoprofiel voorkomt, kan het opzoeken en weer eigen maken van risicoprofielen

(hoe werkte het ook al weer?) meer tijd vereisen. Het gebrek aan handvatten en voorbeelden werd veelvuldig genoemd tijdens de interviews. Meerdere hoor- en beslismedewerkers gaven aan dat er tijdens de trainingen meer voorbeelden waren beloofd over de toepassing van risicoprofielen. Die voorbeelden zijn tot op heden niet geleverd, waardoor sommige hoor- en beslismedewerkers langere tijd worstelden met de vraag hoe zij een risicoprofiel het best kunnen gebruiken bij hun besluit. Hier doet zich overigens een dilemma voor: meer handvatten en voorbeelden bespoedigen over het algemeen de beslissnelheid. Zo bleek ook uit de interviews dat medewerkers vaak blij zijn met dergelijke handvatten. Echter: hoe meer voorbeelden en handvatten, hoe sneller voorbij kan worden gegaan aan de grondgedachte van een degelijke individuele beoordeling.

Los van dit dilemma blijkt uit de interviews met hoor- en beslismedewerkers dat zij zich nu op de Vc, ambtsberichten en in voorkomende gevallen de expertise van TOELT baseren bij de toepassing van risicoprofielen. Dit wordt door sommigen van hen als te beperkt ervaren. Een beperkte informatievoorziening maakt het werk van de hoor- en beslismedewerkers – zowel mét als zonder risicoprofiel – veel moeilijker. De tijd en toegang tot actuele en gedetailleerdere rapporten wordt in zulke situaties verlangd. Door hoor- en beslismedewerkers wordt verschillend gedacht of de wijzigingen impact hebben over wel of niet vaker inschakelen van de expertise van TOELT. Sommige hoor- en beslismedewerkers claimen dat TOELT nu eerder wordt ingeschakeld vanwege het feit dat de profielen nog niet goed zijn uitgewerkt. Waar risicoverhogende en -verlagende omstandigheden bij de risicoprofielen, zoals die blijken uit de ambtsberichten, wel in samenvatting worden aangeboden, wordt de informatie kennelijk niet makkelijk gevonden. Andere medewerkers geven aan in voorkomende gevallen sowieso TOELT te benaderen bij vragen. Een regelmatig gehoorde reactie is dat hoor- en beslismedewerker toch altijd wel zelf op zoek moeten gaan naar de achtergronden en de situatie in het land, los van de ambtsberichten en beschikbare interne informatie.

Over de interne informatie werd tijdens een interview aangegeven dat de zoekfuncties op het intranet niet goed functioneren en verbeterd zouden kunnen worden door een pagina met kernwoorden toe te voegen en oude informatie te schonen. TOELT-medewerkers gaven in een interview aan dat er wel al veel informatie voorhanden is, bijvoorbeeld in de vorm van landenpagina's, hoorprofielen en landeninformatiekaarten, maar dat die bronnen wel door hoor- en beslismedewerkers moeten worden gevonden en geopend. Vanuit JZ komt het beeld naar voren dat pleiters over voldoende informatiebronnen beschikken.

Over de ambtsberichten werd op één locatie het knelpunt genoemd dat hoor- en beslismedewerkers in hun besluiten moeten laveren tussen informatie uit de ambtsberichten en de afwezigheid van risicoprofielen in de Vc. Het kan namelijk tot verwarring en vertraging leiden als uit ambtsberichten blijkt dat een bepaalde groep verhoogde risico's in het land van herkomst loopt, terwijl in de Vc (nog) geen risicoprofiel is aangewezen. Of andersom. Dit leidt, volgens de medewerkers van die locatie, soms tot het moeten verdedigen van beleid dat onverdedigbaar is. Hoewel hoor- en beslismedewerkers wel de ruimte van de adviseurs van SUA krijgen om hun eigen afweging te maken in dit soort lastige zaken, leidt dit tot vertraging in de uitvoering.

Dit raakt aan twee frequent geuite en fundamentelere kritieken van hoor- en beslismedewerkers op het gebruik van de risicoprofielen. Volgens meerdere geïnterviewden is het namelijk heel lastig om te bepalen of iemand op wie een risicoprofiel van toepassing is, ook daadwerkelijk een groter risico loopt. In sommige gevallen is dit evident, maar vaak is de vrees voor ernstige schade moeilijk te

individualiseren. Wat maakt het dat iemand meer risico loopt? Als in een zaak vervolgens mogelijke risicofactoren worden aangewezen, is het voor hoor- en beslismedewerkers vaak lastig om te bepalen welke individuele omstandigheden voldoende zijn om de vrees aannemelijk te maken. Wanneer zijn de omstandigheden voldoende om 'terecht' van een risicoprofiel te spreken in een individuele casus? Hoor- en beslismedewerker lopen dan volgens meerdere geïnterviewden de kans te verzanden in een 'grijs gebied' of een besluit dat arbitrair kan aanvoelen. Twee senioren gaven in een interview aan dat zij bemerkten dat achteraf – tijdens kwaliteitsmetingen – naar voren kwam dat hoor- en beslismedewerkers de risicoprofielen minder goed leken te begrijpen dan dat zij zelf aangaven. Het gevaar van een (te) eigen interpretatie – mede door het genoemde gebrek aan voorbeelden én de verwarring met het oude groepenbeleid – is hier dan mogelijk debet aan.

Als tweede fundamentele kritiekpunt heeft bijna elke geïnterviewde hoor- en beslismedewerker aangegeven vraagtekens te stellen bij de meerwaarde van de risicoprofielen in de toetsing van de zwaarwegendheid. Dit is verreweg de meest verspreide kritiek binnen de uitvoering. De geïnterviewden vragen zich af waarom risicoprofielen überhaupt bestaan. Immers, het uitgangspunt is nu dat ieder geloofwaardig asielmotief binnen de individuele context van de aanvrager wordt doorgetoetst op zwaarwegendheid. Al met al scheppen de risicoprofielen – om bij de bewoording van een geïnterviewde te blijven – 'meer onduidelijkheid dan dat zij hoor- en beslismedewerkers helpen in ons dagelijkse werk.'

Tenslotte dient nog opgemerkt te worden dat in zaken waarin een risicoprofiel zou kunnen spelen, de gehoren over het algemeen complexer zijn geworden. Voor de wijziging werd in zulke gevallen (risicogroepen en kwetsbare minderheidsgroepen) vooral doorgevraagd op het verleden van de aanvrager: Hebben zich hier omstandigheden voorgedaan die aanleiding geven om te spreken van een geringe indicatie? Nu moet bij de risicoprofielen vooral doorgevraagd worden op de (toekomstige) vrees voor schade of vervolging in combinatie met de individuele omstandigheden van de aanvrager: Is een toekomstig risico op schade aannemelijk? Gehoren zijn hierdoor in sommige gevallen complexer geworden. En medewerkers laten hier volgens sommige geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers soms ook steken vallen. Als er niet goed wordt doorgevraagd in het gehoor, levert dit later in het proces vertraging op, hetzij tijdens indienen van correcties en aanvullingen door de advocaat of bij het nemen van het besluit zelf.

3.2.2.2 Onbedoelde effecten

Door de geïnterviewde hoor- en beslismedewerkers worden vooralsnog weinig onbedoelde effecten voorzien door de introductie van de risicoprofielen. Enkele hoor- en beslismedewerkers signaleerden verschillende werkwijzen en uitkomsten in zaken met hetzelfde risicoprofiel, vooral in de eerste periode na de introductie én als het een relatief onbekend risicoprofiel betrof. Dit hangt dan eveneens samen met de beperkte informatievoorziening en het feit dat de beoordeling of iemand in aanmerking komt voor een asielvergunning al in zekere mate een subjectief karakter heeft. Handvatten en voorbeelden zouden meer rechtlijnigheid en eenvoud kunnen realiseren. Een andere geopperde oplossing zou het werken met clusters zijn. Clusters van medewerkers zouden zich kunnen richten op hetzelfde type zaak en risicoprofiel, waardoor meer eenduidigheid in de beoordeling van risicoprofielen zou kunnen ontstaan én de productiviteit van medewerkers zou kunnen worden vergroot.

De geïnterviewde medewerkers van één locatie benoemden dat nieuwe aanvragers zich soms snel lijken aan te passen aan de introductie van risicoprofielen. Als

voorbeeld werd genoemd dat in de ogen van de betreffende hoor- en beslismedewerkers aanvragers met een bepaalde nationaliteit zich recenter veel sneller dan vroeger beroepen op LHBTIQ+-motieven om te vluchten, omwille van het feit dat – volgens de medewerkers – alleen dit profiel als risicoprofiel wordt aangewezen voor deze nationaliteit. Deze vermeende aanpassing kan argwaan wekken bij hoor- en beslismedewerkers.

3.2.3 Verwachtingen uit de voorbereidingsfase van het beleid

Tijdens de voorbereidingsfase van het nieuwe beleid zijn verwachtingen uitgesproken over de effecten van de introductie van de risicoprofielen op de uitvoering.[66] Zo zou de introductie van de risicoprofielen meer tijd van de hoor- en beslismedewerkers kosten, zeker in de eerste periode volgend op de invoering. Daarnaast zou er mogelijk meer afgewezen worden, vooral door het afstappen van de geringe en beperkte indicaties.

3.2.3.1 Meer tijd nodig

Uit deze invoeringstoets blijkt een algemeen gedeeld antwoord op de eerste verwachting: Door de afschaffing van het risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid en de introductie van risicoprofielen is het werk in voorkomende zaken iets moeilijker geworden. Het kost de medewerker in sommige gevallen iets meer tijd om de individualiseerbaarheid te toetsen en een afwijzing (in de communicatie naar de aanvrager) of de inwilliging (als interne notitie c.q. minuut) te motiveren. Uit de interviews met medewerkers blijkt wel dat deze tijd wel een eerlijkere beoordeling oplevert die toegespitst is op de achtergrond van de aanvrager.

Voor de pleiters van JZ geldt dat het schrijven van verweerschriften ingewikkeld is gebleven, maar wel op punten is versimpeld. Het risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid waren juridisch ingewikkeld door nuances die over tijd waren ontstaan. Die nuances zijn nu weggehaald. De nadruk ligt op de aannemelijkheid van de individuele vrees. Het gedegen motiveren, aan de hand van iemands profiel en het geldende landenbeleid, blijft uitdagende materie.

3.2.3.2 Meer afwijzingen

Hoor- en beslismedewerkers zijn terughoudend om uitspraken te doen over een toename van het aantal afwijzingen. Of er eerder afgewezen wordt dan voor de introductie van de risicoprofielen, verschilt volgens hoor- en beslismedewerkers heel erg per nationaliteit en herkomstgebied. Of een asielverzoek wordt ingewilligd of afgewezen is sterk afhankelijk van het landenbeleid en andere factoren, zoals de achtergrond en samenstelling van de groep aanvragers uit een land. Daar waar de geringe indicatie is verdwenen, wordt in de regel meer afgewezen. Al zijn er ook hoor- en beslismedewerkers die stellen dat personen waarop vroeger een geringe indicatie van toepassing was ook zonder die indicatie wel door het individualiseringsvereiste waren gekomen en dus alsnog ingewilligd zouden worden. De geringe indicatie had in die zaken dus geen verschil gemaakt. Adviseurs van JZ vatten samen dat het onder het nieuwe beleid individueler, en dus in sommige gevallen strenger wordt beoordeeld door de IND.

Het risicoprofiel kan in sommige gevallen overigens ook tot een snelle inwilliging leiden. Doordat er meer tijd en middelen worden ingezet om individueel te beoordelen of iemand tot een risicoprofiel behoort, kan dit onderzoek de basis vormen voor een inwilliging. Volgens sommige geïnterviewde hoor- en

66 DGM, nota introductie van de risicoprofielen van 19 december 2023 aan de Staatssecretaris van JenV, kenmerk 5131545.

beslismedewerkers heeft zeker het verzoek van iemand met een sterke profilering binnen een risicoprofiel een hoge kans om ingewilligd te worden

3.3 Deelconclusie gevolgen voor de uitvoering

Hoor- en beslismedewerkers beoordelen de nieuwe werkwijze voor de geloofwaardigheidsbeoordeling over het algemeen positief. De nieuwe werkwijze biedt structuur en handvatten bij het nemen van een besluit. Uit de interviews komt naar voren dat de training en communicatie omtrent de nieuwe werkwijze goed worden beoordeeld. Wel was de termijn tussen de trainingen en de daadwerkelijke implementatie lang. De impact van de training was daardoor minder. De nauwe samenwerking tussen de advies- en juridische afdelingen enerzijds, en de uitvoering anderzijds, heeft de introductie van de nieuwe werkwijze vanuit het uitvoeringsperspectief tot een succes gemaakt. Mede hierdoor, en de veeleisende inzet van senior medewerkers, hebben hoor- en beslismedewerkers de nieuwe werkwijze snel eigen gemaakt.

De voorwaarden zijn over het algemeen goed toe te passen in de werkpraktijk. Uit de interviews komen echter enkele moeilijke punten naar voren:

- De onderlinge verhouding tussen voorwaarde a (oprechte inspanning geleverd) en voorwaarde b (al dan niet verschoonbaar ontbreken van bewijsmateriaal) blijft lastig. Wanneer plaats je wat onder welke voorwaarde?
- Aangaande voorwaarde c (samenhangende en aannemelijke verklaringen). geven sommige hoor- en beslismedewerkers aan dat dit op dezelfde manier wordt gebruikt als de beoordeling onder de vorige werkwijze. Dit is echter niet de bedoeling, de verklaringen moeten de hoor- en beslismedewerker echt overtuigen.
- De strakke toepassing van voorwaarde d (zo spoedig mogelijk ingediend). Wanneer is iemand te laat? De cumulatieve eis bij voorwaarde d is na de implementatie van de nieuwe werkinstructie genuanceerd met een beoordeling van de redelijkheid van de tegenwerping. Voorwaarde d wordt in de praktijk niet meer op zichzelf staand tegengeworpen, dus altijd in combinatie met andere voorwaarden.
- Voorwaarde e (in grote lijnen geloofwaardig) wordt als lastig ervaren omdat deze streng overkomt en niet altijd duidelijk is wanneer deze voorwaarde tegengeworpen kan worden. Hier is in de loop van het afgelopen jaar al meer duidelijkheid geschapen.

Sommige hoor- en beslismedewerkers worstelen met de strakke insteek van de werkinstructie en hoe het referentiekader van de aanvrager het best toegepast kan worden. Dit gold voornamelijk in de eerste maanden na de implementatie van de werkinstructie. Interpretatieverschillen van de werkinstructie tussen locaties worden ook waargenomen. Als onbedoelde effect benoemen sommige medewerkers dat de nieuwe werkinstructie meer werk en tijd kost, vooral bij het horen. Er is – ook bezien de resultaten van de enquête – geen duidelijke uitspraak te doen of de nieuwe werkwijze tot ingewikkelder of efficiënter werk heeft geleid. De interviewresultaten wisselen sterk op dit punt. De verbeterde structuur maar (licht) toegenomen bewerkelijkheid kunnen tegen elkaar worden afgezet. Daarnaast is – net als bij onderstaande risicoprofielen – niet eenduidig te stellen dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling tot meer afwijzingen van asielverzoeken heeft geleid.

Bij de risicoprofielen kan geconcludeerd worden dat het nut en de meerwaarde door hoor- en beslismedewerkers worden betwijfeld. Uit dit onderzoek blijkt dat hoor- en beslismedewerkers over het algemeen wel uit de voeten kunnen met de toepassing van de nieuwe risicoprofielen. Afschaffing van het oude risicogroepen- en kwetsbare

minderheidsgroepenbeleid en de introductie van risicoprofielen hebben volgens meerdere hoor- en beslismedewerkers geleid tot een soms lastigere, maar vooral eerlijkere beoordeling. Hier zijn meeste geïnterviewde medewerkers positief over. Echter wordt de vraag gesteld waarom de IND überhaupt met risicoprofielen werkt als het asielverzoek van iedere aanvrager al standaard op individuele gronden wordt beoordeeld. Verdere knelpunten spitsen zich toe op de beperkte informatievoorziening omtrent de risicoprofielen en de complexiteit van het werk ('het grijze gebied') in sommige zaken waarin een risicoprofiel een rol speelt, zowel bij het horen als bij het nemen van besluiten. Er worden weinig onbedoelde effecten gevoeld. De verschillende werkwijzen en interpretaties van het risicoprofiel worden door sommige hoor- en beslismedewerkers wel als een onbedoeld effect gezien, vooral in de eerste fase volgend op 1 juli 2024 en bij weinig voorkomende risicoprofielen. Vanuit één locatie wordt het werken in clusters als een suggestie voorgedragen om kennisopbouw te garanderen.

4 Gevolgen voor de doelgroep

Dit hoofdstuk gaat in op de ervaringen van de doelgroep sinds de introductie van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling en de risicoprofielen. Voor die ervaringen zijn gesprekken gevoerd met asieladvocaten, medewerkers van Nidos en medewerkers van VWN (verder: de vertegenwoordigers van de doelgroep). Het gaat in dit hoofdstuk om de impact van de betreffende wijziging op de doelgroep, inclusief de mogelijke knelpunten en ongewenste effecten die de wijziging met zich meebrengt. De interviewresultaten zijn vanuit die invalshoek geanalyseerd en in dit hoofdstuk beschreven.

De vertegenwoordigers van de doelgroep geven mee dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling niet op zichzelf staat. De combinatie van de nieuwe werkwijze, de lange wachttijden en de geplande herziening van het asielstelstel hebben volgens hen grote impact op de procedurele waarborgen en leiden tot meer onrust onder aanvragers. Deze combinatie maakt geen deel uit van deze toets, maar onderstaande bevindingen moeten in dat licht worden bezien.

4.1 Impact van de nieuwe werkwijze geloofwaardigheidsbeoordeling

4.1.1 Ervaring van vertegenwoordigers van de doelgroep

4.1.1.1 Algemene ervaring

Vertegenwoordigers van de doelgroep zijn van mening dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling heeft geleid tot een toename van het aantal afwijzingen van asielverzoeken en daarmee een daling van het inwilligingspercentage. VWN ziet dit terug in inwilligingspercentages van Eurostat. De vertegenwoordigers van de doelgroep constateren dat de werkwijze van de IND is veranderd, waarbij de focus volgens deze vertegenwoordigers lijkt te zijn verschoven naar een beleid dat gericht is op meer afwijzen. Hoewel Eurostat-gegevens inderdaad een daling van het inwilligingspercentage laat zien, kan niet zonder meer gesteld worden dat dit veroorzaakt wordt door de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling. Er zijn immers – zoals eerder in deze invoeringstoets is aangegeven – ook andere factoren van invloed op het inwilligingspercentage. Zie ook paragraaf 1.5.3.

De nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling raakt met name groepen waarbij de bewijslast van oudsher al lastig is, zo stellen de vertegenwoordigers. De sterke nadruk die nu gelegd wordt op het overleggen van objectieve bewijsstukken creëert voor aanvragers uit sommige landen een gevoel van machteloosheid, aangezien zij vaak moeilijk aan betrouwbare documenten kunnen komen. Dit leidt volgens vertegenwoordigers van de doelgroep niet alleen tot inconsistentie, maar veroorzaakt ook grote teleurstelling en onrust in de opvang. Nidos benadrukt dat deze werkwijze ook extra belastend is voor minderjarigen, omdat zij doorgaans minder documenten bij zich hebben.

Door de geïnterviewde asieladvocaten werd de vergelijking gemaakt met de oude POK-toets.[67] Het gevoel bestaat dat er in de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling

67 Tot 1 januari 2015 bestond de zogenaamde 'positieve overtuigingskracht-toets' (POK-toets). De kern van deze toets – ontwikkeld door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State – was dat hogere eisen werden gesteld aan de verklaringen van een aanvrager als sprake was van onjuiste informatie, het laat indienen van een asielverzoek of het toerekenbaar niet overleggen van documenten. De zogenaamde positieve overtuigingskracht was dan nodig om een besluit in het voordeel van de aanvrager te laten uitvallen. Bron: S. Kok, Bij gebrek aan

met een checklist wordt gewerkt waarbij de beschermingsvraag niet meer centraal staat. De geïnterviewde asieladvocaten stelden ook een daling in kwaliteit van de besluiten te zien. Enerzijds werd door hen aangegeven dat de nieuwe werkwijze meer ruimte zou bieden voor een minder zorgvuldige motivering. Anderzijds werd hierover door de advocaten gesteld dat het niet met zekerheid te zeggen is dat de gedaalde kwaliteit komt door de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling. Ook hier kunnen namelijk veel andere factoren meespelen.

4.1.1.2 Introductie en communicatie nieuwe werkwijze geloofwaardigheidsbeoordeling

VWN en de advocatuur werden vanuit de IND meegenomen bij de conceptversie van de nieuwe werkinstructie en hebben hierover ook gesprekken kunnen voeren. De geïnterviewde asieladvocaten waren tevreden met de openheid en de communicatie van de IND omtrent de komst van Werkinstructie 2024/6. De communicatie hierover naar VWN toe werd ook als goed ervaren. VWN geeft echter ook aan dat aanvragers weinig van de aankondiging van de nieuwe werkwijze hebben meegekregen en dan ook rond de invoeringsdatum van 1 juli 2024 verrast werden door uiteenlopende IND-besluiten op soortgelijke asielverzoeken. Nidos gaf aan dat zij niet door de IND op de hoogte was gesteld van Werkinstructie 2024/6 en dat de invoering van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling daarom als een verrassing kwam. Dit was voor Nidos lastig omdat de organisatie hierdoor het eigen personeel en haar minderjarige aanvragers vooraf niet goed hierover kon informeren.

4.1.1.3 Impact van de nieuwe beoordeling voor de aanvrager

Volgens vertegenwoordigers van de doelgroep is de impact van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling op aanvragers in hoofdlijnen voelbaar (samengevat) op vier onderdelen:

- De samenwerkingsverplichting tussen de IND en de aanvrager is gewijzigd in het nadeel van de aanvrager;
- De bewijslast is verhoogd;
- Het referentiekader wordt onvoldoende betrokken;
- Een integrale weging ontbreekt.

Gewijzigde samenwerkverplichting

De aanvrager en de IND hebben op grond van artikel 31, lid 2, Vw een samenwerkingsverplichting. Deze staat verder uitgelegd in de Vc onder C1/4.2.1. Volgens Werkinstructie 2024/6 en artikel 4, lid 1 en lid 2, Kri ligt de stel- en bewijsplicht betreffende het asielrelaas bij de aanvragers. De aanvrager en de IND hebben tijdens de fase, waarin de feiten en omstandigheden worden vastgesteld, een samenwerkingsverplichting. In voorkomend geval werkt de IND actief met de aanvrager samen om de relevante feiten en omstandigheden te bepalen en aan te vullen. Volgens de werkinstructie strekt deze samenwerkingsverplichting echter niet zo ver dat de IND alle ontbrekende feiten en omstandigheden op basis van eigen onderzoek moet aanvullen.[68]

Onder de nieuwe werkwijze wordt hieraan volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep in de praktijk een te beperkte invulling gegeven. Taalanalyses, leeftijdsanalyses en ruimte voor extra horen worden niet als afdoende beschouwd. In plaats van actief onderzoek te verrichten wanneer twijfel bestaat over bewijsstukken of verklaringen, legt de IND volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep de bewijslast vrijwel volledig bij de aanvrager neer. Dat gebeurt zelfs in situaties waarin aannemelijk is dat bepaalde objectieve bewijsstukken niet te

bewijs: de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas onder Werkinstructie 2014/10, Universiteit Leiden en VWN, p. 3.

68 IND, Werkinstructie 2024/6, p. 3.

verkrijgen zijn. Als iemand geen documenten heeft en de verklaringen iets tekort schieten, moet er volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep toch actief onderzocht worden of deze persoon echt bescherming nodig heeft. Hierbij speelt landeninformatie een grote rol. Bovenstaande illustreert volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep dat de samenwerkverplichting negatief is gewijzigd voor de aanvrager.

Nidos stelt zich in het bijzonder nog op het standpunt dat de IND een minderjarige aanvrager vaker tegemoet zou moeten komen in het kader van de samenwerkverplichting. Er wordt volgens Nidos teveel bij de minderjarige aanvrager neergelegd, waarbij moet worden afgevraagd of dit van een minderjarige redelijkerwijs mag worden verwacht. Hierbij wordt door Nidos ook verwezen naar het referentiekader van de aanvrager. Meerdere vertegenwoordigers van de doelgroep vinden dat er in de besluitvorming onvoldoende rekening met het referentiekader wordt gehouden en dat hoor- en beslismedewerkers het inzicht missen wat er wel en niet mag worden verwacht van een aanvrager.

Verhoogde bewijslast
In het verlengde van het vorige punt wordt met de nieuwe geloofwaardigheids-beoordeling een verhoogde bewijslast ervaren – zo stellen de vertegenwoordigers – door de nadruk op objectieve bewijsstukken te leggen. Onder bewijslast wordt bedoeld dat van de aanvrager wordt verwacht dat hij alle relevante elementen als bedoeld in artikel 4 van de Kri, die onder andere betrekking hebben op de identiteit, nationaliteit, herkomst en de asielmotieven zo snel mogelijk naar voren brengt (C1/4.2.1 Vc). Dit houdt volgens Werkinstructie 2024/6 in dat de aanvrager geloofwaardige verklaringen dient af te leggen, de gegevens en bescheiden dient te overleggen die voor het besluit op het verzoek nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs een besluit kan krijgen, en met de autoriteiten moet samenwerken bij de behandeling van zijn asielverzoek.[69]

In het nieuwe kader is – in lijn met de bedoeling van de staatssecretaris – de nadruk op objectieve en originele bewijsstukken toegenomen als startpunt van de beoordeling. Werkinstructie 2024/6 benadrukt sterk het belang van officiële en objectieve bewijsstukken die voldoen aan bepaalde vormvereisten als volledige onderbouwing van het asielrelaas. De vertegenwoordigers van de doelgroep uiten hun zorgen over deze verhoogde bewijslast op aanvragers. Het verhoogt namelijk de druk op aanvragers. Voor veel van hen is het verkrijgen van documenten moeilijk en soms zelfs onmogelijk, bijvoorbeeld in landen waar een goede administratiestructuur ontbreekt. In die gevallen vallen zij al snel in stap 2b van de werkinstructie (zie paragraaf 2.1.3). Er wordt volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep te weinig rekening gehouden met de omstandigheden waardoor deze documenten voor aanvragers niet beschikbaar zijn. Bovendien toont de praktijk volgens VWN en de geïnterviewde asieladvocaten dat het ontbreken van objectieve bewijsstukken als een rode vlag gezien wordt en de bewijslast voor de aanvrager wordt verhoogd, zelfs als er geen sprake is van fraude of verzuim.

Daarnaast blijkt volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep dat de niet-objectieve bewijsstukken, zoals kopieën van documenten of informele bewijsstukken (bijvoorbeeld treinkaartjes), in de afweging niet de waarde krijgen die zij zouden moeten hebben. In Werkinstructie 2024/6 staat beschreven dat ook deze bewijsstukken moeten worden meegewogen onder voorwaarde c (samenhangende en aannemelijke verklaringen). Zelfs als deze documenten wel degelijk relevant zijn voor het onderbouwen van het asielrelaas, worden ze in de praktijk vaak niet

69 IND, Werkinstructie 2024/6, p. 2-3.

meegewogen in de motivering of slechts beperkt geadresseerd, aldus de geïnterviewde vertegenwoordigers van VWN. Deze discrepantie tussen de formele werkwijze zoals gesteld in de werkinstructie en de praktijk van de beoordeling heeft volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep geleid tot meer afwijzingen en een toename van de onzekerheid voor aanvragers.

De druk om documenten te overleggen heeft mogelijk een negatieve invloed op de asielprocedure. In gevallen waarin aanvragers geen toegang hebben tot betrouwbare officiële documenten, bestaat het risico volgens de asieladvocaten en VWN dat zij er zelf voor kiezen om via informele netwerken minder betrouwbare documenten te verkrijgen, wat uiteindelijk het risico op fraude vergroot.

Volgens Nidos pakt de verhoogde bewijslast extra zwaar uit voor minderjarige aanvragers. In de praktijk blijkt het voor minderjarige aanvragers, meer dan voor volwassen aanvragers, vaak moeilijk of zelfs onmogelijk om de nodige objectieve bewijsstukken te leveren om hun asielrelaas te onderbouwen. Dit wordt met name versterkt door het feit dat veel minderjarige aanvragers geen contact meer hebben met hun familie om de benodigde documenten simpelweg niet uit hun land van herkomst kunnen verkrijgen.

Betrekken van referentiekader
In Werkinstructie 2014/10 had het referentiekader geen nadrukkelijke rol. Er werd slechts kort benoemd dat bij de vaststelling van wat er redelijkerwijs van een aanvrager verwacht mag worden, zijn persoonlijke omstandigheden en referentiekader in aanmerking moeten worden genomen.[70] In de jurisprudentie volgend op de oude werkinstructie speelde het referentiekader echter wel een belangrijke rol. In Werkinstructie 2024/6 wordt recht gedaan aan het belang van het referentiekader door onder een apart kopje expliciet aandacht gegeven aan het referentiekader.

Hoewel de vertegenwoordigers van de doelgroep beamen dat het referentiekader vaker wordt genoemd, blijkt volgens hen uit IND-besluiten dat het referentiekader zelden daadwerkelijk wordt toegepast en wordt meegewogen in de beoordeling. Als het al wordt gebruikt, gebeurt dat vooral in negatieve zin: aanvragers met een bepaalde opleiding of achtergrond zouden “meer moeten kunnen verklaren”. De vertegenwoordigers signaleren dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling onvoldoende rekening houdt met culturele verschillen in vertelling, detailgebruik en emotionele expressie. Het stellen van gedetailleerde vragen over data, chronologie en precieze locaties sluit vaak niet aan bij de manier waarop veel aanvragers ervaringen onthouden of vertellen. Wanneer zij deze vragen niet kunnen beantwoorden, wordt dit daarna tegen hen gebruikt.

Voor minderjarigen is het referentiekader extra belangrijk, maar er wordt volgens Nidos te weinig rekening mee gehouden. Minderjarigen hebben vaak moeite met tijdsbesef, detail, structuur en abstractie, wat het lastig maakt verklaringen te beoordelen. Nidos meldt dat naast de leeftijd, ook andere factoren hierbij een rol spelen. Als voorbeeld wordt genoemd dat in bepaalde culturen kinderen worden geacht vooral niet alles te hoeven weten. Echter worden deze bekende omstandigheden van minderjarigen volgens Nidos in de praktijk nauwelijks herkenbaar betrokken in het besluit. De organisatie geeft aan dat hierdoor een risico ontstaat dat minderjarige aanvragers vaker onterecht worden afgewezen.[71]

70 IND, Werkinstructie 2014/10, p. 6.
71 Vanuit de IND dient op dit punt opgemerkt te worden dat er waarborgen zijn om het referentiekader van minderjarige aanvragers voldoende te laten meewegen in de asielprocedure. Medewerkers worden speciaal

Integrale weging ontbreekt
In de voorgaande werkinstructie voor de geloofwaardigheidsbeoordeling stond de 'integrale geloofwaardigheidsbeoordeling' centraal. In dat kader werden alle relevante omstandigheden van het geval betrokken bij de beoordeling van geloofwaardigheid en in onderlinge samenhang gewogen. Er moest bekeken worden welke omstandigheden op de geloofwaardigheid van invloed zijn. Hierbij werd gebruik gemaakt van interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren. De beoordeling moest kenbaar gemotiveerd worden. En er moest inzicht gegeven worden in de weging die over de verschillende omstandigheden werd gemaakt.[72]

Werkinstructie 2024/6 legt echter een sterkere nadruk op objectieve bewijsstukken. Daarbij beoordeelt de IND enkel de feiten en omstandigheden in het asielrelaas die relevant zijn voor de beoordeling of de aanvrager te vrezen heeft voor vervolging of ernstige schade.[73] Bovendien wordt in deze werkinstructie gesteld dat de IND de motivering zo helder en bondig mogelijk houdt. Hierbij wordt aangegeven dat het vaak niet nodig is elke overweging op te nemen in het voornemen of besluit, maar dat het meestal voldoende is om de belangrijkste argumenten te gebruiken. Als een voorwaarde uit de geloofwaardigheidstoets niet relevant is voor, of van toepassing is op de zaak, hoeft hierop niet te worden ingegaan in de conclusie ten aanzien van de geloofwaardigheidstoets.[74] Er wordt per voorwaarde bezien of de aanvrager voldoet aan de vereisten. Zo niet, dan wordt bekeken of er verschoonbare redenen zijn. En of het redelijk is deze voorwaarde tegen te werpen.

De integrale benadering is met de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling verdwenen. In de voornemens en besluiten worden daardoor niet meer alle overwegingen (zichtbaar) meegenomen. Dit is een veelgenoemd knelpunt voor de vertegenwoordigers van de doelgroep. De besluiten zijn volgens hen korter, minder transparant en moeilijker te volgen. In de praktijk lijken de motiveringen vaak een opsomming van negatieve elementen, en dat de focus vooral ligt op de voorwaarden waaraan niet wordt voldaan. Dit is logisch bij afwijzingen. Het punt is dat de weging ontbreekt volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep.

Een integrale weging van alle omstandigheden lijkt dus vaak te ontbreken. Er wordt geen inzicht gegeven in wat de bewijswaarde is van een element en hoe die wordt betrokken in de weging. Dit zorgt volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep voor een gebrek aan transparantie, waardoor de voorspelbaarheid van besluiten afneemt en het risico op ogenschijnlijke willekeur vergroot kan worden. Dit maakt het voor aanvragers en hun advocaten moeilijker om te begrijpen welke informatie essentieel is in hun dossier en hoe het doorlopen van de asielprocedure goed voorbereid kan worden.

4.1.2 Verdere knelpunten en onbedoelde effecten voor de doelgroep

4.1.2.1 Knelpunten
De hierboven genoemde gewijzigde samenwerkverplichting, de verhoogde bewijslast, het onvoldoende betrekken van het referentiekader en het ontbreken van een integrale weging vormen volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep de grootste knelpunten van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling. Hiernaast werden de volgende knelpunten als gevolg van de nieuwe geloofwaardigheids-beoordeling gesignaleerd:

opgeleid om de asielaanvragen van deze groep te behandelen. Zie ook de tekst in paragraaf 3.1.1.4, onder het kopje 'referentiekader van de aanvrager'.
72 IND, Werkinstructie 2014/10, p. 3-7.
73 Idem, p. 3.
74 Idem, p. 8.

- Grotere beoordelingsruimte voor de hoor- en beslismedewerker;
- Kortere en snellere besluiten ten koste van zorgvuldigheid;
- Meer afwijzingen.

Grotere beoordelingsruimte voor de hoor- en beslismedewerker
De vertegenwoordigers van de doelgroep zijn van mening dat de beoordelingsruimte voor de hoor- en beslismedewerker met de nieuwe werkwijze groter is geworden. Dit is dan vooral op het gebied van de vijf voorwaarden van artikel 31, lid 6, Vw. Een van de meest genoemde gevolgen hiervan is de toegenomen mate van willekeur in besluiten. Verschillende vertegenwoordigers signaleren dat vergelijkbare zaken op verschillende IND-locaties uiteenlopende uitkomsten krijgen, zonder dat duidelijk is hoe verschillen in beoordeling worden gemotiveerd. Ook op zitting laten pleiters soms onderdelen van de motivering los, wat de indruk versterkt dat het beoordelingskader te veel interpretatieruimte biedt. Volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep zijn ook binnen de uitspraken van de bestuursrechter de verschillen merkbaar. Deze variatie vergroot de onzekerheid voor aanvragers en belemmert de rechtsgelijkheid binnen de procedure.

Met name de toepassing van voorwaarde d (zo spoedig mogelijk ingediend) leidt tot zorgen. Volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep wordt deze voorwaarde te strikt en te eenzijdig toegepast, waarbij de door aanvragers aangevoerde redenen vrijwel nooit worden geaccepteerd. In sommige dossiers is de afwijzing volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep zelfs volledig hierop gebaseerd, wat als disproportioneel wordt beschouwd.

Voorwaarde e (in grote lijnen geloofwaardig) wordt ervaren als een bron van willekeur, omdat dit als een brede en weinig concrete restcategorie wordt gezien. De asieladvocaten signaleren dat dezelfde tegenwerpingen soms onder voorwaarde c (samenhangende en aannemelijke verklaringen), dan weer onder e wordt geplaatst, zonder duidelijke logica of lijn. Hierdoor ontstaat onvoorspelbaarheid, en daarmee onzekerheid over de wijze waarop een zaak inhoudelijk wordt beoordeeld.

Kortere en snellere besluiten ten koste van zorgvuldigheid;
De gesproken asieladvocaten ervaren dat de nieuwe werkwijze gepaard gaat met een toegenomen focus van de IND op snelheid en productie. Er hoeft hier geen sprake te zijn van causaliteit, maar de verschoven focus gaat volgens hen ten koste van de zorgvuldigheid. De besluiten zijn volgens de asieladvocaten korter en gehaaster geworden. Door de doelstelling om zaken sneller af te doen, blijft minder tijd over voor een zorgvuldige beoordeling, menen de asieladvocaten. Dit leidt vervolgens tot fouten en een beperkte motivering, wat doorwerkt in beroepsprocedures. Ook zijn er omvangrijkere en complexere zienswijzen vanuit de asieladvocatuur nodig om in te gaan op voorgenomen afwijzingen. Door toegenomen afwijzingen (zie hieronder) en minder inzichtelijke motiveringen ontstaat daarom een toename in de werklast voor asieladvocaten.

Meer afwijzingen
De vertegenwoordigers van de doelgroep geven aan dat er meer aanvragen worden afgewezen als gevolg van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling. Zij constateren dat de kans om asiel te krijgen in korte tijd aanzienlijk kleiner is geworden. Dit werkt door in de beleving van aanvragers zelf, die ervaren dat er tijdens gehoren al wordt uitgegaan van een afwijzing. Het nader gehoor wordt onder de nieuwe werkinstructie volgens VWN eerder ervaren als een “ondervraging” waarin inconsistenties worden opgespoord in plaats van een poging om de beschermingsvraag vast te stellen. Bepaalde herkomstgroepen, waaronder Jemenieten en Jezidi’s, worden daarbij hard geraakt. Bij deze herkomstgroepen

spelen namelijk ook wijzigingen in het landen- en groepenbeleid een rol. Alle maatregelen en wijzigingen in de asielprocedure bij elkaar versterken het effect dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling strenger uit lijkt te pakken dan voorheen.

4.1.2.2 Onbedoelde effecten

De toename van het aantal afwijzingen die door de vertegenwoordigers van de doelgroep wordt gesignaleerd, heeft als onbedoeld effect dat dit onder aanvragers rondgaat en gevoelens van onveiligheid en wantrouwen versterkt. Aanvragers ervaren vaker dat zij 'niet worden geloofd' en raken daardoor het vertrouwen kwijt dat hun situatie serieus wordt genomen.

Tegelijkertijd ontstaat binnen de rechtspraktijk volgens de vertegenwoordigers juridische onzekerheid. Er bestaat bijvoorbeeld nog[75] discussie over de vraag of de IND het asielmotief alsnog geloofwaardig kan achten als de vreemdeling niet voldoet aan de vijf voorwaarden, en of er op grond van de formulering van de werkinstructie een interpretatie mogelijk is die niet in lijn is met het geldend recht. Hoewel de meeste rechtbanken niet de conclusie trekken dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling in strijd is het met het internationaal en Europees recht, heeft de Rechtbank Den Haag, nevenzittingsplaats Roermond, prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.[76] Het is tot een uitspraak volgt onduidelijk voor zowel aanvragers als advocaten hoe het beoordelingskader goed moet worden toegepast. De combinatie van afwisselende jurisprudentie en variërende motiveringen in besluiten maakt dat aanvragers en hun begeleiders niet altijd begrijpen waarom (ogenschijnlijk) vergelijkbare zaken tot verschillende uitkomsten leiden.

Ook voor de asieladvocaten en Nidos blijkt de nieuwe beoordeling complexer dan voorheen. De documentvereisten en onderliggende afwegingen zijn minder transparant, soms inconsistent en daardoor moeilijk uit te leggen aan cliënten. De asieladvocaten signaleren dat zij steeds meer tijd moeten besteden aan het herstellen van onzorgvuldig gemotiveerde besluiten. Hun rol verschuift daarmee van inhoudelijke begeleiding naar het corrigeren van besluiten. Dit verhoogt de werkdruk en beperkt de aandacht voor de inhoudelijke kern van het relaas. Nidos ervaart vergelijkbare knelpunten: de toename van negatieve besluiten leidt tot meer interne afstemming en ondersteuningsvragen, wat extra capaciteit vraagt.

Daarnaast zien de geïnterviewde asieladvocaten een ongewenst effect op de gelijkheid van uitkomsten. Door de eerder genoemde nadruk op bewijsstukken wordt een onderscheid gecreëerd tussen aanvragers uit landen waar documenten redelijkerwijs te verkrijgen zijn en landen waar dat nauwelijks mogelijk is. Hierdoor dreigt de beschikbaarheid van documenten, in plaats van de daadwerkelijke beschermingsbehoefte, in toenemende mate bepalend te worden voor de kans op inwilliging. Degenen met middelen en connecties krijgen relatief meer kans op een inwilliging dan kwetsbare groepen die dergelijke mogelijkheden niet hebben.

Voor aanvragers waarbij een risicoprofiel van toepassing is (zoals bijvoorbeeld journalisten of personen uit de LHBTIQ+-gemeenschap uit bepaalde landen) wordt bovendien in de geloofwaardigheidsbeoordeling sterk ingezoomd op één onderdeel van het relaas, namelijk het element waardoor iemand tot een risicoprofiel behoort. Hierdoor blijven de bredere context of aanvullende elementen soms onderbelicht, aldus een gesproken asieladvocaat.

75 Peildatum 17 februari 2026.

76 Zie ook: Pouya Fard, 'De nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling in asielzaken', *Verblijfblog*, https://verblijfblog.nl/de-nieuwe-geloofwaardigheidsbeoordeling-in-asielzaken/, geraadpleegd op 17 februari 2026.

Over het algemeen zien de vertegenwoordigers van de doelgroep geen positieve effecten van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling. Een theoretisch positief punt dat werd genoemd, was dat het referentiekader nu expliciet staat opgenomen in de nieuwe werkinstructie. Daarbij wordt zoals eerder genoemd de kanttekening geplaatst dat deze in de praktijk vaak niet of niet voldoende wordt teruggezien in het besluit.

4.2 Impact van de geïntroduceerde risicoprofielen

4.2.1 Ervaring van vertegenwoordigers van de doelgroep

4.2.1.1 Algemene ervaring

De vertegenwoordigers van de doelgroep kunnen het risicoprofiel moeilijk doorgronden. Het is namelijk niet duidelijk welke meerwaarde het label 'risicoprofiel' heeft voor de beoordeling van het asielverzoek. Wat betekent een risicoprofiel nu precies voor de aanvrager? In dit kader stellen twee van de drie geïnterviewde asieladvocaten dat de risicoprofielen op dit moment nietszeggend zijn.

Daarnaast wordt door VWN de vraag gesteld hoe de risicoprofielen zich verhouden tot de geloofwaardigheidsbeoordeling. Zoals ook onder paragraaf 4.1.2.2 vermeldt, merkt één asieladvocaat op dat de geloofwaardigheidsbeoordeling zich vooral op de geloofwaardigheid van het risicoprofiel lijkt te richten. Volgens deze advocaat focust de IND zich vooral op het verklaren waarom een aanvrager niet tot een risicoprofiel zou behoren.

Een algemeen gedeelde kritiek van de vertegenwoordigers van de doelgroep is dat landeninformatie en familie- of gebiedsproblematiek nu door hoor- en beslismedewerkers van de IND onvoldoende in de beoordeling wordt meegenomen. Hoewel ieder asielverzoek op individuele gronden moet worden beoordeeld, is met de risicoprofielen te veel nadruk komen te liggen op de individuele omstandigheden. Onder het oude groepenbeleid werd meer rekening gehouden met de situatie in een gebied of land, en de mogelijke gevolgen voor een groep.

Net als bij de geloofwaardigheidsbeoordeling wordt een grote variëteit in besluiten waargenomen, stellen VWN en de geïnterviewde asieladvocaten. Door verschillende interpretaties van het risicoprofiel – en de verhouding tot de geloofwaardigheidsbeoordeling – is het afhankelijk van het type zaak volgens hen lastig om de uitkomst van de zaak te voorspellen en aanvragers voor te bereiden. Het vermoeden wordt uitgesproken dat de relatieve onervarenheid van een grote groep nieuwe IND-medewerkers hier mede debet aan is.

Hieronder wordt dieper ingegaan op deze algemene ervaringen. Omdat alleenstaande minderjarige aanvragers vaak niet tot een risicoprofiel behoren, was de input van Nidos op deze wijziging summier.

4.2.1.2 Introductie en communicatie risicoprofielen

De risicoprofielen zijn minder uitgebreid aangekondigd dan de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling. Onder vertegenwoordigers van de doelgroep leeft het idee dat de risicoprofielen minder doordacht zijn geïntroduceerd. VWN ontving in gesprekken over de wijzigingen geen goede uitleg over de inhoudelijke meerwaarde van het risicoprofiel. Nidos geeft aan dat zij niet was ingelicht over de introductie van de risicoprofielen en daardoor niet op de hoogte was van de wijziging.

4.2.1.3 Impact in de praktijk

Door alle vertegenwoordigers van de doelgroep wordt geen positieve impact van de introductie van de risicoprofielen gezien. Er wordt door VWN afgevraagd of hoor- en beslismedewerkers zelf scherp hebben wat de betekenis van de risicoprofielen in de praktijk is. Er is geen werkinstructie over verschenen en het is voor VWN niet duidelijk of er interne handleidingen bestaan omtrent de risicoprofielen.

Eén geïnterviewde asieladvocaat gaf aan dat de introductie van de risicoprofielen geen extra handelingen van de aanvrager of diens advocaat vereist. Omdat het risicoprofiel vooral een juridische term is, moet een asieladvocaat deze term natuurlijk wel eigen hebben gemaakt. De voorbereiding op het asielgehoor voor de aanvrager is volgens de geïnterviewde advocaat niet veranderd.

De geïnterviewde asieladvocaten geven allen verschillende antwoorden op de vraag of ze de risicoprofielen in de voorbereiding op een gehoor uitleggen aan de aanvrager. Eén advocaat legt het risicoprofiel uit aan zijn cliënt-aanvragers, maar dan wel in het kader van de geloofwaardigheidsbeoordeling: het is belangrijk dat de aanvrager doorheeft dat hij of zij geloofwaardig moet zijn voordat een bepaald profiel van toepassing is op basis van de individuele omstandigheden. De tweede advocaat legt uit dat het risicoprofiel van belang kan zijn voor de IND, en dat de aanvrager hier vragen over kan verwachten. Een technische uitleg van de risicoprofielen heeft geen meerwaarde. De derde advocaat geeft aan de risicoprofielen heel soms uit te leggen, vooral aan cliënten die het landenbeleid beter kunnen begrijpen en duidelijk onder een profiel vallen. Echter geeft de derde advocaat geen uitgebreide voorlichting over de risicoprofielen. Het is volgens deze advocaat onnodig om dit toe te lichten omdat het risicoprofiel uiteindelijk toch geen echte waarde heeft.

Sommige aanvragers zijn volgens VWN benadeeld door het feit dat er geen overgangsrecht heeft plaatsgevonden met betrekking tot de nieuwe regelgeving. Voor de wijziging leidde het behoren tot een risicogroep vaak tot een inwilliging. Ná de wijziging bestonden de risicogroepen niet meer en waren er in sommige gevallen zelfs geen risicoprofielen meer. Door het ontbreken van het overgangsrecht kon bijvoorbeeld het asielverzoek van de ene Jezidi vóór 1 juli 2024 snel ingewilligd worden, terwijl de andere Jezidi na 1 juli veel minder snel in aanmerking kwamen voor een asielvergunning.[77] Overigens speelde het gewijzigde landenbeleid voor Irak hierbij een belangrijke rol.[78]

4.2.2 Knelpunten en onbedoelde effecten voor de doelgroep

4.2.2.1 Knelpunten

Vertegenwoordigers van de doelgroep benoemen ook knelpunten met betrekking tot de risicoprofielen. Zoals hierboven ook beschreven, benoemt VWN dat er geen goede uitleg is gegeven over de risicoprofielen. De risicoprofielen zijn en blijven een vaag concept. Er werd gehoopt via rechtbanken meer duidelijkheid te verkrijgen over de rol van de risicoprofielen in de beoordeling, maar deze duidelijkheid blijft vooralsnog uit vanwege een gebrek aan zaken waarin de systematiek achter het risicoprofiel ter discussie staat.

77 Hierbij moet worden aangemerkt dat het niet opnemen van Jezidi's als risicoprofiel een wijziging in het landgebonden beleid betreft, die tegelijk met de wijzigingen aan de systematiek is ingevoerd, maar daardoor niet is ingegeven.

78 Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief van de Staatssecretaris van JenV van 27 mei 2024, vergaderjaar 2023–2024, 19 637, nr. 3525.

De aanvragers en hun vertegenwoordigers zouden gebaat zijn bij meer uitleg. Er is nu namelijk veel ruimte voor een individuele toepassing van de risicoprofielen bij de beoordeling. De risicoprofielen zijn een onderdeel van het grotere knelpunt – volgens VWN en de asieladvocaten – dat de kwaliteit van de uitvoering onder druk staat. Verschillen in beoordeling tussen IND-locaties worden waargenomen, evenals een gebrek aan ervaring bij IND hoor- en beslismedewerkers. Er heeft overigens geen dossieronderzoek plaatsgevonden naar de juistheid van de door vertegenwoordigers ervaren verschillen.

Zoals hiervoor ook genoemd, is het volgens VWN wenselijk dat landeninformatie beter betrokken wordt bij de beoordeling van een asielverzoek. De wijziging naar risicoprofielen levert de aanvrager, zoals beoogd door beleidsmakers - geen voordeel op – de bewijslast blijft even hoog – maar vraagt wel meer aandacht voor de context en omstandigheden waaruit de aanvrager is gevlucht. Een betere betrekking van landeninformatie zou volgens VWN de kwaliteit van de beoordelingen sterk ten goede komen. Weging van verschillende omstandigheden, zoals de problemen van een aanvrager in het verleden en problemen van familieleden worden daarnaast nu vaak ook onvoldoende benoemd in de besluiten.

De IND zou volgens VWN ook meer inzicht mogen geven in de toepassing van risicoprofielen. Op dit moment ontbreekt dat inzicht en de transparantie. Omdat positieve besluiten niet richting de aanvrager zijn gemotiveerd (ook niet voor de wijziging) ontbreekt het inzicht in de vraag hoe een risicoprofiel positief bijdraagt aan de verlening van een asielvergunning. Volgens VWN wordt dit beperkte inzicht in de rol van risicoprofielen ook ervaren door rechtbanken. De IND zou beter moeten laten weten wat het label ‘risicoprofiel’ voor effect heeft op de beoordeling.

Daarnaast wordt er vanuit verschillende oogpunten een zogenaamde ‘tussengroep’ gemist. Als een aanvrager momenteel niet aannemelijk heeft gemaakt te behoren tot een groep die systematisch wordt vervolgd, volgt namelijk altijd een individuele beoordeling. Er zou volgens VWN een tussengroep moeten zijn voor aanvragers die niet systematisch worden vervolgd, maar waar wél eenvoudigere eisen zouden moeten worden gesteld aan het individualiseringsvereiste en de risicobeoordeling. VWN beroept zich hierbij op de *country guidances* van het Asielagentschap van de Europese Unie, waarin uitgebreid per land wordt toegelicht welke risico’s personen in dat land lopen als zij tot een bepaalde groep behoren of een bepaalde achtergrond hebben. Vanuit een andere invalshoek gaf één asieladvocaat aan dat de spreekwoordelijke lat lager zou moeten liggen als een aanvrager onder een risicoprofiel valt, maar toch ligt die lat nog steeds hoog.

De twee asieladvocaten die samen zijn geïnterviewd vatten de risicoprofielen als volgt samen: ‘Als je er als aanvrager spreekwoordelijk mee geslagen kan worden, dan wordt het gedaan, als je niet onder een risicoprofiel valt wordt je verzoek afgewezen, en als je er wel onder valt, zegt het niets extra’s en kan je alsnog afgewezen worden.’ Deze advocaten stellen vervolgens dat de term niets zegt, dus waarom zou je die als uitvoeringsorganisatie bezigen? De asieladvocaten signaleren – net als VWN – een gebrek aan inzicht in het beoordelingskader en het gebruik van risicoprofielen bij de totstandkoming van een besluit.

Ten slotte vinden ook deze geïnterviewde asieladvocaten dat het teleurstellend is dat landeninformatie vaak niet of onvoldoende wordt betrokken bij de beoordeling van een asielverzoek. Zij signaleren een beperkte en afnemende landenkennis van hoor- en beslismedewerkers. Het niet werken in clusters (waarin landenkennis kan worden opgebouwd door hetzelfde type zaken in één cluster te beoordelen) wordt als een gemis ervaren. Er wordt echt niet verwacht dat iedere hoor- en

beslismedewerker alles weet over de context in de verschillende relevante landen, maar in de huidige zaken wordt meer nieuwsgierigheid verlangd van de hoor- en beslismedewerkers; meer doorvragen; en meer inlevingsvermogen in de achtergrond en setting van een bepaald land.

4.2.2.2 Onbedoelde effecten

Het geïdentificeerde knelpunt dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de landeninformatie, wordt door VWN ook als een onbedoeld effect gezien. In theorie is het goed dat er individueler wordt getoetst. Onder het oude risicogroepenbeleid werd volgens VWN bijvoorbeeld soms niet individueel doorgetoetst als niet werd geloofd dat iemand tot een risicogroep behoorde. Echter heeft de individuelere toets met risicoprofielen nu weinig waarde als er niet goed rekening wordt gehouden met de landeninformatie.

De voortdurende vaagheid en onduidelijkheid omtrent de inhoudelijke impact van de risicoprofielen in de beoordeling wordt door VWN eveneens benoemd als een onbedoeld effect.

Een wrang effect van het afschaffen van het oude risicogroepen- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid en de introductie van de risicoprofielen was dat aanvragers geconfronteerd werden met wijzigend beleid tijdens de lange wachttijd in aanloop naar het gehoor met de IND. Het valt volgens VWN moeilijk uit te leggen aan aanvragers dat de datum van 1 juli 2024 als harde datum van de wijziging werd gehanteerd. Sommige aanvragers werden daardoor volgens het oude beleid beoordeeld en andere, ondanks vergelijkbare wachttijden, onder het nieuwe beleid. Onder het nieuwe beleid moesten aanvragers die behoorden tot voormalige risico- en kwetsbare minderheidsgroepen opeens veel uitgebreider verklaren in de gehoren. Dit gaat niet altijd makkelijk, ook omwille van het feit dat er vaak een lange tijd zit tussen het gehoor en het verblijf in het land van herkomst. Daardoor loopt het gehoor moeizaam en lukt het niet goed om te verklaren. Dit resulteert volgens VWN dan vaak in een afwijzing. Er lopen over het ontbreken van overgangsrecht nog rechtszaken in hoger beroep.

4.3 Deelconclusie gevolgen voor de doelgroep

Aangaande de introductie van de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling kan geconcludeerd worden dat vertegenwoordigers van de doelgroep geen positieve impact van de nieuwe werkwijze signaleren. Knelpunten worden op meerdere vlakken ervaren. De asielprocedure wordt als zwaarder en minder voorspelbaar beschreven, onder meer door de verschuiving in de samenwerkingsverplichting, de verhoogde bewijslast, het beperkte gebruik van het referentiekader en het ontbreken van de integrale weging. Voor minderjarigen pakt deze ontwikkeling relatief nadeliger uit, omdat zij volgens Nidos doorgaans minder beschikken over bewijsstukken en grotere moeite hebben om consistent en gedetailleerd te verklaren.

Daarnaast wordt door zowel de geïnterviewde asieladvocaten, VWN als Nidos gewezen op de wisselende kwaliteit van de besluiten. De uiteenlopende toepassing van het toetsingskader, zowel binnen de IND als in de rechtspraak, leidt tot onzekerheid over de geldende toetsingspraktijk en beperkt de voorspelbaarheid van uitkomsten. Meer transparantie in de beoordeling wordt daarom essentieel geacht om de gelijkwaardigheid van besluiten te verbeteren. Ook wordt ervaren dat de nadruk op bewijstukken ongewenste verschillen creëert tussen aanvragers uit landen waar documenten wél beschikbaar zijn en landen waar dat nauwelijks mogelijk is. Hoewel het expliciet opnemen van het referentiekader in theorie een verbetering zou kunnen zijn, wordt dit volgens de vertegenwoordigers van de

doelgroep in de praktijk nog onvoldoende ervaren. In zijn algemeenheid wijzen de bevindingen volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep erop dat de nieuwe werkwijze de procedurele waarborgen onder druk zet en leidt tot meer onrust en minder voorspelbaarheid binnen de asielprocedure.

Aangaande de risicoprofielen kan geconcludeerd worden dat er geen positieve impact van het nieuwe beleid door vertegenwoordigers van de doelgroep wordt gesignaleerd. Knelpunten komen wel voor. De inhoudelijke waarde en nut van het risicoprofiel is vaag voor VWN en de geïnterviewde asieladvocaten. Meer inzicht in de rol van het risicoprofiel binnen de beoordeling van de zwaarwegendheid wordt daarom verlangd, des te meer omdat nu wordt ervaren dat het risicoprofiel alleen in het nadeel van de aanvrager lijkt uit te pakken. Voor sommige aanvragers betekent het risicoprofiel dat uitgebreider moet worden verklaard, omdat eerst kon worden volstaan met een geringe indicatie onder het groepenbeleid. Vertegenwoordigers van de doelgroep benoemen veelvuldig de wisselende kwaliteit van besluiten in vergelijkbare zaken waarin een risicoprofiel voorkomt. Het gebruik van meer landeninformatie en aandacht voor de context van de aanvrager zou de kwaliteit van de besluiten kunnen verbeteren.

5 Conclusie

De conclusie richt zich op de beantwoording van de hoofdvraag van deze invoeringstoets. De hoofdvraag luidt: Hoe pakken de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling en de introductie van risicoprofielen uit voor de uitvoering en de doelgroep? Hierbij is gekeken naar ervaringen, knelpunten, onbedoelde effecten en eerdere verwachtingen. De Rijksbrede handreiking invoeringstoets schrijft vijf mogelijke conclusies voor: 'geen actie nodig', 'monitoring in plaats van ingrijpen', 'verder onderzoek is nodig', 'ingrijpen is noodzakelijk' of 'escalatie richting bewindspersoon'. Aan de hand van de bevindingen van dit onderzoek wordt hieronder voor de geloofwaardigheidsbeoordeling en de risicoprofielen apart gemotiveerd welke conclusie van toepassing is. Eventuele aanbevelingen of oplossingen zijn geen deel van de invoeringstoets. Het is aan politiek en beleidsmakers om de resultaten van dit onderzoek te gebruiken voor eventuele verbeteringen in de asielprocedure.

5.1 Conclusie over de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling

In deze invoeringstoets wordt ten aanzien van de gewijzigde geloofwaardigheids-beoordeling geconcludeerd dat monitoring van de genoemde knelpunten en onbedoelde effecten op zijn plaats is. Ingrijpen is momenteel niet nodig.

Hoor- en beslismedewerkers van de IND beoordelen over het algemeen Werkinstructie 2024/6 als positief. De werkinstructie biedt structuur en handvatten bij het nemen van een besluit. Ondanks een onzekere eerste periode rond het implementatiemoment hebben hoor- en beslismedewerkers de nieuwe werkwijze snel eigen gemaakt. De vijf voorwaarden van artikel 31, lid 6, Vw zijn over het algemeen goed toe te passen in de praktijk. In de loop van het eerste jaar is – door inspanningen van adviseurs en senior hoor- en beslismedewerkers – de toepassing van de voorwaarden in de praktijk verduidelijkt en verbeterd.

Initieel hebben sommige hoor- en beslismedewerkers geworsteld met de strakke insteek van de werkinstructie. De vraag hoe het referentiekader het best toegepast kan worden leeft echter nog steeds. De beperkte interpretatieverschillen van de werkinstructie tussen locaties worden eveneens waargenomen. Als onbedoeld effect benoemen sommige medewerkers dat de nieuwe werkinstructie meer werk en tijd kost, vooral met betrekking tot gehoren. Dit komt onder andere door de extra vragen die gesteld moeten worden. Ook moet meer documentatie beoordeeld worden. De interviewresultaten lopen echter uiteen op dit punt. Er is daarom geen duidelijke uitspraak te doen of de nieuwe werkinstructie tot eenvoudiger werk heeft geleid, zoals van te voren werd verwacht. De verbeterde structuur maar (licht) toegenomen bewerkelijkheid worden tegen elkaar afgezet. Daarnaast is – net als bij onderstaande risicoprofielen – niet eenduidig te stellen dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling op zichzelf tot meer afwijzingen van asielverzoeken heeft geleid.

De vertegenwoordigers van de doelgroep hebben vooral knelpunten en onbedoelde effecten benoemd. Zo wijzen zij erop dat de nieuwe werkwijze de procedurele waarborgen onder druk zet en leidt tot meer onrust en minder voorspelbaarheid binnen de asielprocedure. De asielprocedure wordt als zwaarder en minder voorspelbaar ervaren door de aanvrager, onder meer door de verschuiving in de samenwerkingsverplichting, de verhoogde bewijslast, het volgens de vertegenwoordigers beperkte gebruik van het referentiekader en het ontbreken van

een integrale weging. Hoewel het expliciet opnemen van het referentiekader in theorie een verbetering zou kunnen zijn, wordt dit volgens de vertegenwoordigers van de doelgroep in de praktijk nog onvoldoende ervaren.

De wisselende kwaliteit van besluiten wordt daarnaast veelvuldig genoemd door vertegenwoordigers. Deze waarneming is echter niet één-op-één te koppelen aan de introductie van de nieuwe werkinstructie en is afhankelijk van vele factoren (bijvoorbeeld ervaringsgraad medewerkers, andere wisselingen in (landen)beleid etc.). De volgens de vertegenwoordigers uiteenlopende toepassing van het toetsingskader, zowel binnen de IND als in de rechtspraak, leidt tot onzekerheid over de geldende toetsingspraktijk. Meer transparantie in de beoordeling wordt door vertegenwoordigers van de doelgroep wenselijk geacht.

'Monitoring' van de knelpunten en de onbedoelde effecten als uitkomst van de invoeringstoets op de impact van de geloofwaardigheidsbeoordeling ligt voor de hand. 'Geen actie nodig' doet aan de ene kant geen recht aan de signalen en negatieve ervaringen die vanuit voornamelijk de vertegenwoordigers van de doelgroep zijn opgehaald. 'Ingrijpen of escalatie richting bewindspersoon' zijn aan de andere kant te zware middelen om in te zetten. Naast dat de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling vanuit het uitvoeringsperspectief positief wordt ervaren, lijkt de uitvoering binnen het wettelijk kader goed te verlopen. Echter is er nog geen definitief juridisch oordeel over de toepassing van de huidige werkwijze. Het Hof van Justitie van de EU moet hier nog uitspraak over doen. De uitkomst kan invloed hebben op de huidige insteek van de werkinstructie en mogelijk wel verdere maatregelen dan enkel monitoring tot gevolg hebben.

5.2 Conclusie over de risicoprofielen

In deze invoeringstoets wordt ten aanzien van de risicoprofielen geconcludeerd dat op grond van de genoemde knelpunten en onbedoelde effecten een (lichte) ingreep voor de hand ligt. Zowel geïnterviewde IND-medewerkers als de vertegenwoordigers van de doelgroep hebben namelijk aangegeven de meerwaarde van de risicoprofielen te betwijfelen.

Hoewel de meeste hoor- en beslismedewerkers de risicoprofielen wel kunnen toepassen in de praktijk, vragen zij zich af wat de meerwaarde is van een risicoprofiel als het asielverzoek van iedere aanvrager toch al op individuele omstandigheden wordt beoordeeld. Het gebrek aan voorbeelden van uitgewerkte risicoprofielen en in sommige gevallen actuele landeninformatie speelt mee in de negatieve beleving van de risicoprofielen. De aanvullende handvatten die wel worden geboden, zijn onvoldoende bekend bij hoor- en beslismedewerkers. Overigens is het belangrijk om op te merken dat de afschaffing van het oude groepenbeleid volgens een groot deel van de geïnterviewde medewerkers een positieve stap is geweest, die tot een eerlijkere beoordeling heeft geleid.

Vertegenwoordigers van de doelgroep betwijfelen de inhoudelijke meerwaarde in het risicoprofiel eveneens. Meer inzicht en transparantie in de rol van het risicoprofiel binnen de beoordeling van de zwaarwegendheid wordt verlangd. Vertegenwoordigers benoemen de – naar hun inzicht – wisselende kwaliteit van besluiten in vergelijkbare zaken waarin een risicoprofiel voorkomt. Een veronderstelde beperkte toepassing van landeninformatie wordt hieraan gelinkt door de vertegenwoordigers.

Op basis van bovenstaande bevindingen kan een (lichte) ingreep gewenst zijn, waarbij het doel is om de onduidelijkheid en ontevredenheid over de risicoprofielen

bij zowel de hoor- en beslismedewerkers in de uitvoering als de vertegenwoordigers te verminderen.

Bijlage 1 – Opdrachtbrief

Mevrouw R. Maas
DG IND
Rijnstraat 8
2515 XP DEN HAAG

Datum 5 augustus 2025

Betreft Opdracht invoeringstoets geloofwaardigheidsbeoordeling en risicoprofielen

Geachte mevrouw Maas, beste Rhodia,

Aanleiding
Per 1 juli 2024 is een nieuwe werkwijze voor toepassing van de geloofwaardigheids-beoordeling in asielzaken in werking getreden. Daarnaast zijn, ter vervanging van het groepenbeleid, risicoprofielen geïntroduceerd. De minister voor Asiel en Migratie heeft tijdens het commissiedebat van 19 december 2024 de Tweede Kamer toegezegd een evaluatie van de nieuwe werkwijze ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling uit te laten voeren. In haar antwoord richting de commissie heeft de minister aangegeven dat het redelijk is om deze evaluatie een jaar na invoering van de nieuwe werkwijze uit te voeren.[79] Omdat met het nieuwe risicoprofielenbeleid gelijktijdig een andere grote wijziging van het beoordelingskader asiel heeft plaatsgevonden, wordt het opportuun geacht om deze wijziging ook te betrekken bij deze evaluatie. Het uitvoeren van een invoeringstoets is het geëigende instrument om deze werkwijze te evalueren.

Opdracht
Daarom verzoek ik u de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) een invoeringstoets uit te laten voeren waarbij de volgende vragen centraal staan[80]:

1. *Hoe pakt de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling en de introductie van de risicoprofielen uit voor de doelgroep?*
    a. *Hoe worden de wijzigingen ervaren door de betrokken vreemdelingen en andere belanghebbenden?*
    b. *Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten voor vreemdelingen?*
    c. *In hoeverre komt de praktijk voor vreemdelingen overeen met de aannames uit de voorbereidingsfase van de beleidswijzigingen?*
2. *Hoe pakt de gewijzigde geloofwaardigheidsbeoordeling en de introductie van de risicoprofielen uit voor de uitvoering?*
    a. *Hoe wordt de uitvoering van de wijzigingen ervaren door de IND.*
        i. *Hoe werd de opleiding en training van hoor-beslismedewerkers ervaren door deze groep?*
        ii. *Hoe wordt Werkinstructie 2024/6 ervaren door de gebruikers ervan?*

79 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2024-2025, 19 367, nr. 3344, verslag van het commissiedebat van 19 december 2024, pagina 69.
80 Deze vragen zijn gebaseerd op de vraagstelling uit de Rijksbrede handreiking invoeringstoets (Min. J&V, september 2024, pagina 5).

b. *Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?*
c. *In hoeverre komt de uitvoeringspraktijk overeen met de aannames*[81] *uit een eventuele voorafgaand aan het gewijzigde beleid uitgevoerde uitvoeringstoets?*[82]

Gelet op de toezegging aan de Tweede Kamer verzoek ik u de invoeringstoets voor het einde van dit jaar afgerond te hebben.

Hoogachtend,

A.W.H. Bertram
Directeur-Generaal Migratie

81 Onderstaande subvragen komen voort uit de aannames die zijn gedaan in de beslisnota's bij de Kamerbrief van 5 maart 2024.
82 Nota bene: Er is geen uitvoeringstoets uitgevoerd. Dit kan impact hebben op de uitvoering van de invoeringstoets en de resultaten.

Dit is een uitgave van de
Immigratie- en Naturalisatiedienst
www.ind.nl

Maart 2026