Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

**Datum**
19 december 2023

**Ons kenmerk**
5131545

# nota

Introductie risicoprofielen

## 1. Aanleiding

U hebt in uw brief d.d. 28 april jl.[1] aangekondigd dat het groepenbeleid wordt herzien, waardoor in beleid en uitvoering ten aanzien van groepen individuele toetsing zwaarder gaat wegen. Deze nota is bedoeld ter besluitvorming over de voorgenomen wijziging.

## 2. Geadviseerd besluit

1. U wordt geadviseerd om akkoord te gaan met
   - Afschaffen risicogroepenbeleid;
   - Afschaffen kwetsbare minderheidsgroepenbeleid;
   - het introduceren van de categorie 'risicoprofielen'

   Hiermee wordt:
   - het behoren tot een groep (en de kwalificatie voor eventueel vluchtelingschap of subsidiaire bescherming) losgekoppeld van een afgekaderde lichtere toets op basis van de geringe/ beperkte indicaties om de vrees aannemelijk te maken.
   - meer gewicht toegekend aan de individuele omstandigheden van de vreemdeling; en,
   - beter recht gedaan aan het doel van asielbescherming.

U wordt voorts geadviseerd om de Tweede Kamer in lijn met onderhavige nota op korte termijn te informeren over de beleidswijzing. De brief wordt na uw akkoord op deze nota voorgelegd voor akkoord.
De feitelijke inwerkingtreding van het nieuwe beleid -bij publicatie (Wijzigingsbesluit vreemdelingencirculaire, WBV) in de staatscourant - kan vanwege het implementatieproces ( zie onder 4.3) pas op een later moment plaatsvinden. Het streven is om dat voor het zomerreces te laten plaatsvinden.

## 3. Kernpunten

- In het landenbeleid worden thans verschillende groepen aangewezen, waarbij eerder tot verlening van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus kan worden overgegaan op grond van geringe dan wel beperkte indicaties[2]. Deze indicaties zien op gebeurtenissen uit het

[1] Kamerstukken II, vergaderjaar 2022-2023, 19 637, nr. 3100.

[2] 'geringe' indicaties is de term bij het risicogroepenbeleid en 'beperkte 'indicaties bij het kwetsbare minderheidsbeleid. Deze indicaties hebben een soortgelijke strekking, maar een verschillende invulling.

**Directoraat-Generaal Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**
19 december 2023

**Ons kenmerk**
5131545

verleden. Uitgangspunt is dat individuele omstandigheden wel moeten worden betrokken. Ten aanzien van vreemdelingen behorende tot groepen die in het groepenbeleid zijn aangewezen valt echter op dat deze in de praktijk al snel in aanmerking kwamen voor asielbescherming.
- De zwaarwegendheid van de individuele omstandigheden voor leden van deze groepen spelen daarmee een steeds minder prominente rol in de beoordelingspraktijk.
- Binnen het huidige groepenbeleid kunnen zowel groepen die groot als die een kleiner risico lopen worden aangewezen, terwijl voor beide groepen dezelfde lagere bewijslast geldt;
- De lichtere toets geldt voor alle vreemdelingen die behoren tot de betreffende groep, los van hun positie binnen deze groep, terwijl het risico blootgesteld te worden aan vervolging/ ernstige schade binnen diezelfde groep ook kan verschillen.
- Omdat een geringe of beperkte indicatie enkel ziet op gebeurtenissen in het verleden, zegt een dergelijke indicatie niet per definitie iets over de aannemelijkheid van de vrees bij terugkeer. Het zou wel een aanwijzing kunnen zijn voor een dergelijke vrees. Echter, in het huidige groepenbeleid is het geen aanwijzing voor, maar een doorslaggevend criterium om de vrees aan te nemen.
- Daardoor is het mogelijk dat personen waarbij sprake is van een geringe of beperkte indicatie voor een asielvergunning in aanmerking komen, terwijl daarmee niet perse aannemelijk is dat zij bij terugkeer ook daadwerkelijk individueel en concreet te vrezen hebben voor vervolging of ernstige schade
- Andersom geldt ook dat in die gevallen waarin geen sprake is van een geringe of beperkte indicatie nog steeds sprake kan zijn van een gegronde vrees voor vervolging of ernstige schade bij terugkeer, dat blijft in het huidige groepenbeleid onderbelicht.
- Vorenstaande redenen zijn aanleiding geweest om het groepenbeleid te herijken.
- Om de individuele beoordeling weer centraal te stellen in het beleid en de uitvoering wordt voorgesteld het risicogroepen en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid af te schaffen;
- Het voorstel is om in het landenbeleid te gaan werken op basis van ‘profielen’ voor vreemdelingen die behoren tot een bepaalde groep of categorie. Zie paragraaf 4.2. voor het voorstel voor een nieuw ‘risicoprofiel’ beleid.
- Een belangrijke wijziging daarbij is dat er géén lichtere toets (enkel) op basis van indicaties in het verleden zal plaats vinden ten aanzien van de risicoprofielen. De risicoprofielen dienen als aanwijzing voor de uitvoering dat bekend is dat deze groepen in het land van herkomst een verhoogd risico kunnen lopen.

## 4. Toelichting

*Algemeen toetsingskader*
Bij de beoordeling van een asielaanvraag wordt volgens het internationaal asielrecht eerst getoetst aan de gronden zoals die zijn voorgeschreven in het Vluchtelingenverdrag (vervolging op grond van religie, politieke overtuiging, nationaliteit, etniciteit en sociale groep) en zijn opgenomen in het Unierecht

**Directoraat-Generaal Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**
19 december 2023

**Ons kenmerk**
5131545

(artikel 10 van de Kwalificatierichtlijn[3]. Indien geen sprake is van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag wordt beoordeeld of de vreemdeling een reëel risico loopt op ernstige schade bij terugkeer en in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Hiertoe wordt getoetst aan artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn. Hiergenoemde artikelen uit het EU recht zijn integraal geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet.

Om te kunnen concluderen of sprake is van een gegronde vrees voor vervolging of ernstige schade worden de volgende stappen door de IND in samenwerking met de vreemdeling doorlopen.
1 geloofwaardigheidsbeoordeling van de relevante feiten en omstandigheden die naar voren zijn gebracht door de vreemdeling;
2 weging van de reeds geloofwaardig geachte asielmotieven. Hoe groot is de kans dat de vreemdeling wordt blootgesteld aan de mensenrechtenschending(en) waarvoor hij stelt te vrezen en zijn de gebeurtenissen die de vreemdeling bij terugkeer vreest voldoende ernstig om te spreken van vervolging of ernstige schade, de zogeheten zwaarwegendheid van de asielmotieven.

Voor de beoordeling van die zwaarwegendheid wordt verwezen naar het kader zoals dat volgt uit het Unierecht wanneer feitelijk gesproken moet worden van vervolging. Uit artikel 9 van de Kwalificatierichtlijn volgt:

> *"Om te worden beschouwd als een daad van vervolging in de zin van artikel 1, onder A, van het Verdrag van Genève moet de daad:*
> *a) zo ernstig van aard zijn of zo vaak voorkomen dat zij een ernstige schending vormt van de grondrechten van de mens, met name de rechten ten aanzien waarvan geen afwijking mogelijk is uit hoofde van artikel 15, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;*
> *of b) een samenstel zijn van verschillende maatregelen, waaronder mensenrechtenschendingen, die voldoende ernstig zijn om iemand op een soortgelijke wijze te treffen als omschreven onder a."*

Indien deze lat niet wordt gehaald dan is er geen sprake van een daad van vervolging.

Deze herijking is een nadere invulling van de beoordeling van de zwaarwegendheid. Parallel hieraan wordt ook de geloofwaardigheidsbeoordeling (stap 1) herijkt. Hierover wordt u separaat bij nota geïnformeerd.

### 4.1 Huidig groepen beleid

In het huidige Vc-beleid (C2/3 Vc) worden de volgende groepen onderscheiden die ertoe dienen een kader te bieden voor het beoordelen van de zwaarwegendheid:

- onder vluchtelingschap:
  - (systematische) groepsvervolging; en
  - risicogroep; en,

[3] Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (europa.eu)

- onder subsidiaire bescherming:
    - groep die systematisch blootgesteld wordt aan ernstige schade; en
    - kwetsbare minderheidsgroep.

Bij groepsvervolging en systematische blootstelling aan ernstige schade is er geen ruimte voor een andere invulling van de beoordelingscriteria en geldt als uitgangspunt dat, indien de nationaliteit en het behoren tot de betreffende groep en geloofwaardig is, de vreemdeling in aanmerking komt voor bescherming. In uitzonderlijke gevallen kan hiervan worden afgezien. De bewijslast ligt dan bij de IND. Deze groepen maken geen onderdeel uit van de herijking.
Deze herijking richt zich op het risico- en kwetsbare minderheidsgroepenbeleid.

*4.1.1 Risicogroepen*
Risicogroepen worden in het landenbeleid aangewezen op basis van een groepskenmerk dat te relateren is aan een Verdragsgrond en geldt als indicatie dat de vreemdeling behorende tot die groep een verhoogd risico op vervolging loopt. Het enkel behoren tot een risicogroep is onvoldoende om reeds aan te nemen dat een vreemdeling daarom heeft te vrezen (VC C2/3.2).

Voor het risicogroepenbeleid gold als uitgangspunt het individualiseringsvereiste[4]. Echter, door de jaren heen heeft het beleid een meer categorisch karakter gekregen. De redenen voor de herijking van het beleid worden hieronder nader toegelicht.

De kwalificatie ' risicogroep' wordt gebruikt voor een uiteenlopend scala aan groepen, terwijl de mate van risico op vervolging tussen deze groepen kan verschillen en ook binnen de groep er mogelijk een verschil kan bestaan in de mate waarin men het risico loopt. Echter, voor elke vreemdeling behorende tot een aangemerkte risicogroep geldt dezelfde lagere bewijslast.
Het risicogroepenbeleid in de huidige vorm maakt daarmee onvoldoende onderscheid tussen en binnen groepen en de risico's op vervolging die vreemdelingen bij terugkeer kunnen lopen vanwege het behoren tot de groep. Dit past niet langer bij het verzoek om meer gewicht toe te kennen aan het individualiseringsvereiste. Daarbij geldt dat de lichtere toets die thans wordt gehanteerd in de vorm van de "geringe indicaties" en die bij elke risicogroep op generieke wijze geldt, maakt dat bij de toepassing van het huidige risicogroepenbeleid niet altijd de individuele en toekomstgerichte beoordeling plaatsvindt. Met de "geringe indicatie" immers wordt enkel terug gekeken of datgeen dat de vreemdeling reeds is overkomen. Ook aanknopingspunten dat een vreemdeling bij terugkeer niet heeft te vrezen kunnen daardoor ten onrechte uit het oog worden verloren.

Bovendien is voor het aannemen van een geringe indicatie niet vereist dat de eerdere problemen als vervolging of ernstige schade zijn aan te merken, waardoor dus ook minder zwaarwegende problemen kunnen gelden als een geringe indicatie (die leiden tot het aannemen van een gegronde vrees). Dit lijkt op gespannen voet te staan met hetgeen volgt uit artikel 4, vierde lid, van de Kwalificatierichtlijn, dat immers stelt dat eerdere vervolging of ernstige schade een duidelijke aanwijzing is voor het bestaan van een vrees.

[4] De jurisprudentie over bescherming op internationale gronden en de Afdelingsuitspraak van 26 januari 2010 (4).pdf

**Directoraat-Generaal Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**
19 december 2023

**Ons kenmerk**
5131545

De individuele omstandigheden en de daarmee gepaarde individuele vrees voor vervolging voor individuele leden van deze groepen spelen een minder prominente rol in de beoordeling. Dit kan ertoe leiden dat er ook een vergunning wordt verleend aan degenen die niet concreet en individueel te vrezen hebben voor daden van vervolging. Dat laatste is niet waarvoor het asielbeleid is bedoeld en is in strijd met het Unierecht[5] en doet daarmee afbreuk aan het draagvlak voor het beleid.

*4.1.2 Kwetsbare minderheidsgroep*
Het kwetsbare minderheidsgroepenbeleid is een nationaal instrument en in het leven geroepen naar aanleiding van de uitspraak Salah Sheekh van het EHRM in 2007.[6] Het beleid ten aanzien van de kwetsbare minderheidsgroepen is opgenomen in de VC paragraaf C2/3.3

In het geval van kwetsbare minderheidsgroepen wordt reeds op basis van slechts een "beperkte indicatie" aangenomen dat een vreemdeling heeft te vrezen bij terugkeer. Naast voren genoemde overwegingen met betrekking tot het risicogroepenbeleid die ook hiervoor gelden wordt aanvullend overwogen dat voor het aannemen van een "beperkte indicatie" het niet nodig is dat de vreemdeling op de persoon gerichte problemen heeft ondervonden. Ook als personen uit de naaste omgeving van een vreemdeling problemen hebben ondervonden, die geheel los staan van de betreffende vreemdeling, kan dat als beperkte indicatie voor een gegronde vrees bij terugkeer worden aangemerkt.

## 4.2 Voorstel ' risicoprofielen '

Het voeren van specifiek landgebonden asielbeleid noch het aanwijzen van beleidsgroepen volgt uit (internationale) regelgeving of jurisprudentie. Echter, de positie van een groep (of categorie) waartoe een vreemdeling behoort en het risico dat leden van deze groep lopen in het land van herkomst dienen wel te worden betrokken bij de beoordeling van het risico bij terugkeer. Mede om die reden wordt voorgesteld om een vorm van groepenbeleid te handhaven als 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.

*4.2.1 Risicoprofielen vluchtelingschap*

Het voorstel is om met deze nieuwe benadering "risicoprofielen" te identificeren. De beoordeling van een asielaanvraag van een vreemdeling behorende een profiel is in de basis niet anders dan de beoordeling op individuele basis. Bij de beoordeling van de asielaanvraag op individuele basis wordt de algemene gewelds- en mensenrechtensituatie in een land van herkomst betrokken en de positie van de groep waartoe de vreemdeling (eventueel) behoort en zich op beroept. Hoe ernstiger de algemene (mensenrechten)situatie in een (deel) van een land en/of hoe kwetsbaarder de positie van de groep waartoe de vreemdeling behoort, des te eerder de IND zal concluderen dat de vreemdeling, gelet op zijn

[5] HvJEU Bilali (C-720/17):
[6] ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD000194804.

**Directoraat-Generaal Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**
19 december 2023

**Ons kenmerk**
5131545

individuele feiten en omstandigheden bij terugkeer naar het land van herkomst, een gegronde vrees heeft voor vervolging of ernstige schade. De algemene en individuele omstandigheden werken als communicerende vaten.

De positie van de groep en het risico dat groepsleden lopen zal per groep, per herkomstland kunnen verschillen. De beoordeling kan ook per groep worden gezien als die van een glijdende schaal zonder dat er vaste ijkpunten zijn op die schaal

In overleg met de IND wordt daar omwille van o.a. de uitvoerbaarheid, beleidsmatig geen nadere invulling aan gegeven en wordt het beleid beperkt tot één (algemeen geformuleerd) risicoprofiel.

Het behoren tot een groep, aangemerkt als risicoprofiel is op zichzelf niet voldoende voor asielbescherming. Er geldt een verhoogd risico, maar enkel op basis van (aanvullende) individuele omstandigheden kan een gegronde vrees worden aangenomen. Anders dan bij de huidige beoordeling van het risicogroepenbeleid, waarbij primair wordt getoetst of de betreffende vreemdeling in het verleden een schending heeft ondergaan, wordt beoordeeld of deze vreemdeling gelet op zijn persoonlijk profiel en persoonlijke activiteiten of ervaringen binnen de groep een gegronde vrees heeft voor vervolging. Derhalve wordt ook binnen een groep onderscheid gemaakt. Een actief en/of prominent lid van een politieke oppositie beweging zal mogelijk eerder met daden van vervolging te maken krijgen dan een (passieve) aanhanger. Hetgeen de vreemdeling heeft meegemaakt in het verleden is eveneens relevant voor zijn onderbouwing van de toekomstige vrees. Blootstelling aan mensenrechtenschendingen in het verleden dient ook te worden betrokken bij de beoordeling van het risico bij terugkeer, maar is geen hard (inwilligings-)criterium op zich.

De IND beslismedewerker zal de individuele omstandigheden in de context van de positie van de groep waartoe hij behoort afgezet tegen de algemene (veiligheids-)situatie in het land van herkomst moeten beoordelen. De kwalificatie als risicoprofiel moet dan ook gezien worden als een "uitroepteken" waarmee wordt aangegeven dat een bepaald profiel in algemene zin een bepaalde mate van risico loopt in een bepaald land van herkomst en is primair ten behoeve van de uniformiteit van de besluitvorming. Het aanmerken van een profiel leidt niet tot een andere bewijslastverdeling noch tot een andersoortige beoordeling indien het aanmerken niet op voorhand was gedaan.
Tegen deze achtergrond vindt vervolgens de individuele beoordeling van de asielaanvraag plaats, waarin de informatie ten aanzien van de situatie van de groep wordt meegewogen. Het individualiseringsvereiste zal in het nieuwe kader van de risicoprofielen meer nadruk krijgen waarbij de bewijslast om de gestelde vrees aannemelijk te maken eerst bij de vreemdeling ligt.
Door te spreken over profielen in plaats van groepen wordt voorts duidelijk afgestapt van het huidige kader met een lichtere toets in de vorm van geringe/ beperkte indicaties.

Het aangewezen zijn als risicoprofiel levert geen beleidsmatig voordeel op. Er geldt immers beleidsmatig geen lichtere toets voor deze groepen. Hiermee wordt ook voorkomen dat er wordt geprocedeerd om een vermeend gunstigere beleidsmatige positie te verkrijgen.

**Directoraat-Generaal Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**
19 december 2023

**Ons kenmerk**
5131545

Indien sprake is van een meer structurele en minder incidentele wijze waarop een groep in de negatieve aandacht staat van de autoriteiten (dan wel derden tegen wie geen bescherming door de eigen autoriteiten kan worden geboden) ligt het in de rede om deze groep beleidsmatig aan te merken. De weging daartoe gebeurt niet op basis van vaste criteria aangezien elk land, elke groep en situatie zijn eigen dynamiek en bijzonderheden kent, maar in algemene zin worden de volgende elementen in onderlinge 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;
- De mate van bescherming die te verkrijgen valt.

Voor de individuele beoordeling moet het relaas van de vreemdeling afgezet worden tegen de algemene situatie in het land van herkomst voor de desbetreffende groep waartoe hij behoort. Afhankelijk van alle individuele omstandigheden wordt vervolgens een beoordeling gemaakt van het risico en wordt de zwaarwegendheid beoordeeld. Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de wijze van beoordeling punt 4.2.3.

**Advies 1:**
Gelet op vorengaande wordt u geadviseerd om ten aanzien van het groepenbeleid voor vluchtelingschap niet langer risicogroepen aan te merken die aan de hand van geringe indicaties hun vrees voor vervolging aannemelijk kunnen maken. Voorts wordt u geadviseerd om risicoprofielen te hanteren die aan de hand van een volledig individuele beoordeling hun vrees aannemelijk zullen moeten maken.

*4.2.2 Groepen subsidiaire bescherming*
In de huidige Nederlandse praktijk worden artikelen 15, onder a, b en c van de Kwalificatierichtlijn onderscheiden. Over het nieuwe beleidskader omtrent 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn bent u per aparte nota n.a.v. arrest HvJEU (C-125/22) geïnformeerd. De (overige) beoordeling van subsidiaire bescherming is overeenkomstig art 15, onder b (en in grote mate vergelijkbaar met de beoordeling van het individuele risico bij terugkeer op grond van art. 3 EVRM). Artikel 15a beperkt zich tot het risico op de doodstraf en executie .

De kwetsbare minderheidsgroepen zien op personen die een risico lopen op ernstige schade zoals bedoeld in art. 15, onder b, van de Kwalificatierichtlijn. Het zeer soepele kwetsbare minderheidsgroepenbeleid gaat verder dan het internationaal asielrecht vereist. De inzet is nu om de nationale praktijk meer te laten aansluiten bij de geldende normen in het internationaal asielrecht en daarbij het individualiseringsvereiste als uitgangspunt te nemen.

Daar komt bij dat uit voornoemd arrest van het HvJEU inzake de toepassing van artikel 15c door het Hof (punten 73 – 74) voort vloeit dat voor het vaststellen van een reëel risico op ernstige schade op grond van artikel 15a of 15b een volledig individuele beoordeling vereist is. In het huidige kwetsbare minderheidsbeleid (in het kader van 15b) zijn de (individuele) gevolgen van *willekeurig(e)* geweld /mensenrechtenschendingen een relevant gegeven bij de beoordeling van de omstandigheden en de bewijslastverdeling. Dit beleid past niet (langer) binnen de

**Directoraat-Generaal Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**
19 december 2023

**Ons kenmerk**
5131545

15b toets. Gelet hierop ligt het ook in de rede om af te stappen van het kwetsbare minderheidsgroepenbeleid in de huidige vorm.

Wel kan er aanleiding zijn om ook onder subsidiaire bescherming (meer specifiek artikel 15b) groepen aan te merken als een risico profiel zoals hiervoor beschreven, maar dan moet het risico dat de groep loopt wel gericht zijn en los staan van (de mate van) willekeurig geweld.
De groepen die thans onder het huidige kwetsbare minderheidsgroepenbeleid vallen worden hierop bezien. Ook kan het risicoprofielenbeleid opgaan voor andere groepen die (in de toekomst) op basis van ambtsberichten worden onderkend als groepen die een verhoogd risico lopen.

Daarnaast wordt overwogen dat in het huidige landenbeleid onder ernstige schade ook andere categorieën (dan kwetsbare minderheidsgroepen) zijn aangewezen die vanwege specifieke omstandigheden een verhoogd risico op ernstige schade kunnen lopen. Het risico volgt bij deze categorieën niet zozeer uit het behoren tot een groep, maar vanwege een gemeenschappelijke omstandigheid, bijv een illegale uitreis uit het land van herkomst en/of verhoogd risico bij inreis in het land van herkomst. Dit speelt in het huidige land gebonden asielbeleid onder meer bij de herkomstlanden Eritrea, Syrië en China. Deze categorieën kunnen ook worden geduid in het kader van de risicoprofielen.

De verwachting is wel dat onder subsidiaire bescherming minder snel aanleiding zal bestaan om groepen als 'profiel 'aan te merken en om dit beleid derhalve met enige terughoudend toe te passen. Echter, het advies is wel om in deze mogelijkheid beleidsmatig te voorzien.

**Advies 2:**
Gelet op vorengaande wordt u geadviseerd om:
- het kwetsbare minderheidsgroepenbeleid af te schaffen; en,
- onder subsidiaire bescherming eveneens te gaan werken met profielen.

De beoordeling of een groep of categorie als profiel moet worden aangemerkt en de wijze van beoordelen van vreemdelingen die behoren tot een profiel vindt plaats in lijn met het risicoprofiel benadering onder Vluchtelingschap. Ook indien een vreemdeling behoort tot een profiel onder subsidiaire bescherming wordt eerst op basis van zijn individuele zaak beoordeeld of hij te vrezen heeft voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag.

Voor de huidige kwetsbare minderheidsgroepen (op het moment van schrijven enkel voor Afghanistan, Irak en Sudan), zal moeten worden bezien of zij kunnen worden 'omgeklapt 'naar een risicoprofiel onder subsidiaire bescherming (met inachtneming van vorengenoemd arrest inzake artikel 15c).
Tevens zullen de betreffende groepen nog eens worden bezien op hun relatie met het Vluchtelingenverdrag en waar van toepassing onder gebracht worden onder het risicoprofiel van het vluchtelingschap.
Dit geldt ook voor de positie van vrouwen. Tot nu toe was het uitgangspunt in het Nederlandse beleid dat vrouwen (als groep) niet worden aangemerkt als sociale groep in de zin van het Vluchtelingenverdrag, vanwege het feit dat zij te divers van samenstelling zijn en werd voor deze groep de risico-inschatting veelal gedaan onder subsidiaire bescherming. Gelet op het arrest van 16 januari jl. (C-621/21) van het HvJEU moet dit uitgangspunt worden herzien. Het HvJEU komt onder meer tot de conclusie dat zowel vrouwen in het algemeen als

**Directoraat-Generaal Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**
19 december 2023

**Ons kenmerk**
5131545

ook een beperktere groep vrouwen die een bepaald gemeenschappelijk kenmerk delen, afhankelijk van de omstandigheden in het land van herkomst, aangemerkt kunnen worden als sociale groep in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Dat betekent dat waar in het landgebonden beleid thans (bepaalde groepen van) vrouwen zijn aangewezen als categorie die een verhoogd risico op ernstige schade lopen, bezien zal moeten worden of deze aangemerkt dienen te worden als risicoprofiel onder subsidiaire bescherming of onder vluchtelingschap.

*4.2.3. Wijze van beoordeling*
Concreet zal de beoordeling de vreemdeling (gesteld) behorende tot een risicoprofiel er als volgt uit zien:

1. Beoordeling algemene situatie (deel) land van herkomst
    - *Deze beoordeling wordt (ook) beleidsmatig gedaan als onderdeel van de kwalificatie als risicoprofiel*
2. Behoort betrokkene tot een profiel (evt toegedicht), zo ja welke; en
3. Wat is de positie van dit profiel binnen de context van een land?
    - *Deze beoordeling wordt (ook) beleidsmatig gedaan*
4. Wat is de positie van betrokkenen binnen dit profiel? Individuele beoordeling:
    - *Relevante factoren zijn onder andere:*
        - *de aard van zijn betrokkenheid bij dit profiel*
        - *specifieke acties en handelingen van betrokkene die verband houden met zijn profiel*
        - *zijn zichtbaarheid ten opzichte van de actor van vervolging waardoor hij in de negatieve aandacht kan staan bij terugkeer naar zijn land.*
    - *Hierbij in acht nemen:*
        - *Nadere individuele omstandigheden die risico-vergrotend dan wel risico-verkleinend zijn (o.a. wat heeft betrokkene al meegemaakt); en*
        - *De toekomstgerichte toets.*

In bijlage 1 treft u een aantal voorbeelden voor de concrete toepassing van de beoordeling.

### 4.3 Implementatie en uitvoering
Indien u akkoord gaat zullen deze voorgestelde wijzigingen verder worden uitgewerkt in een WBV (wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire).
Nu deze beoordeling (samen met de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling) de basis vormt van de asielbeoordeling, zal een training voor alle hoor- en beslismedewerkers noodzakelijk zijn. Deze trainingen, die gepland zijn voor het voorjaar kunnen tevens bijdragen aan het aanscherpen van het beleidskader zoals hier in hoofdlijnen voorgelegd. Indien daar sprake van is zullen eventuele aanpassingen hun beslag krijgen in de uiteindelijke tekst van het WBV.

Verder is de verwachting dat het nieuwe beoordelingskader– zeker de eerste periode na invoering – meer tijd zal kosten. Medewerkers zullen zich de nieuwe wijze van beoordelen immers eigen moeten maken. Deze nieuwe wijze van (individueel) beoordelen zal daarnaast mogelijk meer tijd kosten en mogelijk ook tot meer afwijzingen leiden. Dit kan gevolgen hebben voor de doorlooptijden. Op dit moment valt niet te voorspellen hoeveel meer tijd dit zal kosten. Dit zal mogelijk ook gevolgen hebben voor de kostprijs. Dit vraagstuk zal worden meegenomen in de kostprijzen voor 2025.

Het WBV wordt in samenspraak met de IND gepubliceerd. Dit met het oog op de trainingen van de IND-medewerkers. Er wordt gestreefd naar een ingangsdatum voor het zomerreces.

Voorts moet (beleidsmatig) bekeken worden of de groepen die momenteel in het landenbeleid als risicogroep als kwetsbare minderheidsgroep worden aangemerkt kunnen worden omgezet naar risicoprofiel. Bij de beleidscyclus per land zal dan zoals gebruikelijk bezien worden of deze kwalificatie nog klopt aan de hand van de meest recente landeninformatie zoals die volgt uit een ambtsbericht.

Voor (dan) lopende beroepszaken geldt dat de beoordeling ex- nunc plaats dient te vinden. Dit houdt in dat indien de huidige beleidsgroepen worden omgevormd tot risicoprofielen de beoordeling plaats vindt aan de hand van het kader zoals hierboven.

**4.4 Politieke context**
U hebt de Kamer per brief d.d. 28 april 2023.[7] geïnformeerd over het voornemen om het groepenbeleid te herijken. Dit is voortgevloeid uit de wens om de huidige beslispraktijk ten aanzien van groepen meer in lijn te brengen met de beleidsmatige gedachte en de geldende EU-kaders. Vanwege de fundamentele aard van deze wijziging zal hier waarschijnlijk veel aandacht voor zijn vanuit de Kamer. Ook de media zal hier naar verwachting bij stil staan en in de rechtspraak zal er ook kritisch naar aanpassingen van het groepenbeleid gekeken worden mede in het licht van EU-regelgeving.

**4.5 Juridische overwegingen**
De voorgestelde wijzigingen zijn in lijn met de Vw 2000, de Kwalificatierichtlijn, en de relevante jurisprudentie.

**4.6 Krachtenveld**
Deze nota is afgestemd met DMB (JAZ/AOT) en de IND (SUA/JZ)

**4.6 beleid andere lidstaten**
In het kader van de analyse inwilligingspercentages is informatie opgevraagd bij meerdere (5) lidstaten. Op basis van de landeninformatie wijzen de (meeste) bevraagde lidstaten bepaalde groepen aan als een beleidsgroep (‘risk profiles’) in het kader van Vluchtelingschap, gelet op de positie in het herkomstland.
Ook het EUAA werkt in hun country guidance met profielen.

**4.7 Communicatie**
De Kamer zal per brief worden geïnformeerd over de voorgenomen wijziging. In principe staat niets in de weg om de Tweede Kamer op korte termijn te informeren. Wel zal daar een voorbehoud worden gemaakt ten aanzien van publicatie WBV en de ingangsdatum van het nieuwe beleid.

**4.8 Bijlage(n)**
In bijlage 1 vindt u een aantal voorbeelden met daarin de toepassing van het voorgestelde kader.

[7] Kamerstukken II, 2022-2023, 19 637, nr. 3100.

## 5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

### 5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directoraat-Generaal Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

**Datum**
19 december 2023

**Ons kenmerk**
5131545