



De Minister van Asiel en Migratie

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

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota bij Kamerbrief Landenbeleid Sudan

Datum
29 januari 2026

Onze referentie
6793272

Bijlage(n)
0

1. Aanleiding

Op 1 december 2025 is het ambtsbericht Sudan gepubliceerd. Het ambtsbericht doet verslag van de periode van 1 mei 2024 tot 28 november 2025. Naar aanleiding van dit ambtsbericht is beoordeeld dat het landgebonden asielbeleid voor Sudan aanpassingen behoeft.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om het landgebonden asielbeleid voor Sudan te wijzigen op de volgende onderdelen:

1. In het kader van artikel 15 onder c van de Kwalificatierichtlijn blijven de meeste gradaties die eerder toegepast zijn gelden. Voor de volgende staten wordt een wijziging¹ van de gradatie voorgesteld:
 - In de staat West-Darfur is sprake van een uitzonderlijk niveau van willekeurig geweld;
 - In de staten Oost-Darfur, Witte Nijl, Sennar en Blauwe Nijl is sprake van een relatief hoger niveau van willekeurig geweld.
2. Uitbreiden van het aanduiden van groepsvervolging door dit niet enkel voor Masalit aan te nemen maar voor alle Afrikaanse bevolkingsgroepen in het controlegebied van de RSF.
3. Uitbreiden van het risicoprofiel 'leden van Emergency Response Rooms' naar 'humanitaire hulpverleners'.
4. Aanwijzen van het nieuwe risicoprofiel 'Kanabi'.
5. Laten vervallen van het risicoprofiel 'Afrikaanse bevolkingsgroepen'.

3. Kernpunten

- In Sudan woedt nog altijd een gewelddadig gewapend conflict en voltrekt zich, in de woorden van de VN, één van de meest ernstige noodsituaties ter wereld.
- De veiligheidssituatie in Sudan is uiterst fragiel en controlegebieden verschuiven nog steeds.
- Er wordt op grote schaal zeer ernstig geweld gepleegd. De strijdende partijen schuwen geen geweldsmethodes waarbij willekeurige burgerslachtoffers vallen.
- De obstructie van noodhulp wordt ook expliciet als oorlogsmethode ingezet door beide strijdende partijen. Zij sneden hele steden af van

¹ Voorheen golden de volgende gradaties voor deze staten: West-Darfur: relatief hoger niveau; Oost-Darfur, Witte Nijl, Sennar en Blauwe Nijl: relatief lager niveau.

voedselhulp, vielen humanitaire hulpkonvooien en hulpverleners aan en verwoestten voedselproductiefaciliteiten.

- Dit leidt tot de conclusie dat er in meerdere deelstaten van Sudan sprake is van een uitzonderlijk niveau van willekeurig geweld in de zin van artikel 15 onder c van de Kwalificatierichtlijn (hierna: 15c). In de overige staten is er sprake van een hoog, dan wel relatief lager niveau van willekeurig geweld in de zin van 15c.
- Ook plegen de strijdende partijen gericht geweld jegens specifieke groepen burgers, zoals etnisch-gemotiveerd geweld en geweld vanwege (toegedichte) politieke overtuiging. In sommige gevallen heeft dit gerichte geweld een systematische aard. In Sudan is (etnisch-gemotiveerd) conflict-gerelateerd seksueel geweld wijdverbreid.

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

Datum
29 januari 2026

Onze referentie
6793272

4. Toelichting

4.1.1 Huidig beleid

15c

Voor Sudan wordt momenteel aangenomen dat sprake is van:

- Een uitzonderlijk niveau van willekeurig geweld in de regio's Khartoum, Noord-, Zuid-, en Centraal- Darfur, Kordofan en El Gezira;
- Een relatief hoger niveau van willekeurig geweld in de regio West-Darfur;
- Een relatief lager niveau van willekeurig geweld in de regio's Abyei, Blauwe Nijl, Gedaref, Kassala, Noordelijk, Nijl, Oost-Darfur, Rode Zee, Sennar en Witte Nijl.

Risicoprofielen

Voor Sudan worden de volgende groepen als risicoprofiel aangemerkt:

- Vreemdelingen die behoren tot een Afrikaanse bevolkingsgroep
- Politiek opposanten
- Mensenrechtenactivisten
- Personen die actief zijn in de journalistiek
- Vrouwen en meisjes
- LHBTIQ+
- Leden van Emergency Response Rooms (ERR's)²

Groepsvervolging

Voor Sudan worden de Masalit gezien als een groep die systematisch wordt blootgesteld aan vervolging in de zin van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag.

Beschermingsalternatieven

Er wordt aangenomen dat het niet mogelijk is om de bescherming van de autoriteiten en/of internationale organisaties te verkrijgen, en dat er geen sprake is van een binnenlands beschermingsalternatief, tenzij er individuele aanknopingspunten zijn op basis waarvan kan worden aangenomen dat dit wel mogelijk is.

4.1.2 Achtergrondinformatie conflict Sudan

In april 2023 is een gewapend conflict in Sudan uitgebroken, met verstrekkende gevolgen voor de veiligheids-, humanitaire en mensenrechtensituatie in Sudan.

² Leden van ERR's vormen een risicoprofiel onder de b-grond (subsidiare bescherming).

Diverse partijen zijn betrokken bij de geweldsplegingen in Sudan. De belangrijkste strijdende partijen zijn de *Sudanese Armed Forces* (SAF) en de *Rapid Support Forces* (RSF). Na een aaneenschakeling van transitieprocessen, gesloten en gebroken akkoorden en machtswisselingen onttaarden onenigheden tussen de SAF en de RSF op 15 april 2023 in een gewapend conflict. Op het moment van schrijven is er geen einde aan het conflict in zicht en zijn de krachtverhoudingen niet overal uitgekristalliseerd. De veiligheidssituatie is nog altijd zeer precair.

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

Datum
29 januari 2026

Onze referentie
6793272

Veiligheidssituatie

In Sudan vindt zeer ernstig en grootschalig oorlogsgeweld plaats waarbij vele burgerslachtoffers vallen. Het ambtsbericht verwijst naar diverse bronnen die spreken van tienduizenden tot honderdduizenden doden als gevolg van oorlogsgeweld.³ Strijdende partijen gebruiken geweldsmethodes als luchtaanvallen, artilleriebeschietingen, grootschalige buitengerechtelijke executies, droneaanvallen en brandstichting, waarbij regelmatig burgerdoelen worden aangevallen zoals markten, ziekenhuizen, scholen, dichtbevolkte woonwijken en civiele infrastructuur. Naast dit willekeurige oorlogsgeweld is er ook sprake van gericht, en in sommige gevallen systematisch geweld jegens specifieke groepen burgers, zoals diverse Afrikaanse bevolkingsgroepen. Ook is er op grote schaal seksueel geweld gepleegd als oorlogsmethode. Deze verschillende vormen van geweld in Sudan worden in de 15c analyse en toelichting van risicoprofielen en groepsvervolgung verder geduid.

Humanitaire situatie als gevolg van oorlogsgeweld

In Sudan voltrekt zich momenteel één van de ernstigste noodsituaties ter wereld. Als gevolg van het conflict in Sudan zijn ruim 7,6 miljoen mensen ontheemd geraakt, waardoor er momenteel meer dan 11.5 miljoen ontheemden in Sudan zijn (op een bevolkingsaantal van ruim 47.5 miljoen). Ontheemden hebben te maken met erbarmelijke leefomstandigheden. Met name in de oostelijke staten leefden ontheemden niet in kampen maar vonden zij een provisorisch onderkomen in o.a. schoolgebouwen. Er heerste een groot gebrek aan onderdak, water, sanitaire voorzieningen, voedsel en onderwijs als gevolg van het conflict. Onder de ontheemdenbevolking brak regelmatig cholera uit, mede veroorzaakt door gerichte droneaanvallen op elektriciteitscentrales waardoor waterzuiveringsinstallaties en ziekenhuizen niet goed konden functioneren. Ook liepen ontheemden grote veiligheidsrisico's doordat er regelmatig aanvallen gepleegd werden op diverse ontheemdenkampen, met name in de westelijke staten. Zo werden bij een aanval op kamp Zamzam in Noord-Darfur in april 2025 meer dan 1.500 mensen gedood en moesten 400.000 mensen het kamp ontvluchten door het geweld.

Als gevolg van het conflict ontstond er volgens het ambtsbericht een ernstige voedselcrisis in Sudan. Volgens de *Integrated Food Security Phase Classification* van de VN kampen 21,2 miljoen mensen hierdoor met acute voedselonzeekerheid en 375.000 mensen zijn in hongersnood, het ernstigste niveau van voedselonzeekerheid. Zowel de SAF als de RSF maakten zich bovendien schuldig aan de actieve obstructie van noodhulp, o.a. door toegang van ngo's en hulpverleners (administratief) te belemmeren, voedselhulp te plunderen en de bevolking voedsel te ontfemen, hulpkonvoeien te beschieten en humanitaire

³ Het registreren en inschatten van het aantal dodelijke slachtoffers is vanwege de actieve conflictsituatie moeilijk. Analyses zoals de registraties door het Armed Conflict Location & Event Data (ACLED), zijn naar eigen zeggen conservatieve inschattingen en het daadwerkelijke aantal dodelijke (burger)slachtoffers zal in werkelijkheid (vele malen) hoger liggen.

hulpverleners aan te vallen. Ook werden oogsten geplunderd of verwoest door de strijdende partijen. De RSF belegerden daarnaast twee steden in Zuid-Kordofan en El Fasher in Noord-Darfur. Noodhulp en voedsel werd tegengehouden en bewoners konden de steden niet uit. Hierdoor ontstonden ernstige voedseltekorten en zagen inwoners zich genoodzaakt gras, wilde planten of veevoer te eten. Onafhankelijke mensenrechtendeskundigen van de VN concludeerden dat zowel de RSF als de SAF uithongering als oorlogswapen inzetten.

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

Datum
29 januari 2026

Onze referentie
6793272

4.1.3 Beoordeling toepassing artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn

Met het oog op de nieuwe landeninformatie is in bijlage 1 (15c beoordeling per regio in Sudan) uiteengezet welke informatie en afwegingen, waaronder een synthese van de aard van het geweld, doelwitten, aantal incidenten en dodenaantallen, ten grondslag liggen aan de beoordeling en conclusie omtrent het aannemen van de gradatie van artikel 15c.

Advies: Op basis van de informatie en analyse in bijlage 1 worden de volgende *wijzigingen* geadviseerd:

- In West-Darfur is sprake van een uitzonderlijk niveau van willekeurig geweld;
- In Oost-Darfur, Witte Nijl, Sennar en Blauwe Nijl is sprake van een relatief hoger niveau van willekeurig geweld.

4.1.4 Groepsvervolging

In het huidige beleid wordt voor de Masalit aangenomen dat er sprake is van groepsvervolging vanwege de systematische aard van het geweld dat de RSF tegen hen pleegden. Gedurende de verslagperiode van het nieuwe ambtsbericht vonden er geen moordpartijen jegens Masalit meer plaats. Het ambtsbericht stelt dat de RSF hun etnisch-gemotiveerde geweldscampagne tegen de Masalit als afgerond beschouwen. Dit is echter ingegeven door het feit dat veel Masalit reeds verdreven zijn naar Tsjaad of zijn vermoord en niet door een veranderde attitude jegens de Masalit. Met het oog op de systematische, wijdverbreide en racistische aard van het geweld dat zeer recent is gepleegd, wordt het risico op vervolging van Masalit nog steeds als een vorm van groepsvervolging ingeschat. De ontwikkelingen ten aanzien van deze groep zullen bij het volgend ambtsbericht opnieuw tegen het licht gehouden worden.

Ook jegens andere Afrikaanse bevolkingsgroepen pleegden de RSF op grote schaal gericht geweld. Uit het vorige ambtsbericht bleek dat Masalit vaak expliciet om hun 'Masalit-zijn' werden aangevallen en andere Afrikaanse bevolkingsgroepen die géén Masalit waren soms ongemoeid konden worden gelaten. Zodoende waren de Afrikaanse bevolkingsgroepen als risicoprofiel aangewezen en werd geen systematische blootstelling aan vervolging aangenomen. Het huidige ambtsbericht biedt onvoldoende aanknopingspunten om een dergelijk onderscheid te behouden. Artsen zonder Grenzen concludeert dat de RSF en hun bondgenoten Afrikaanse bevolkingsgroepen 'systematisch' tot doelwit maken. Ook de VN-Mensenrechtenraad heeft vastgesteld dat de RSF mogelijk misdaden tegen de menselijkheid hebben gepleegd, waaronder vervolging op grond van etniciteit en uitroeiing. De VN raad stelde vast dat de RSF diverse Afrikaanse

bevolkingsgroepen tot doelwit van geweld maken, in het bijzonder de Zaghawa, Fur, Masalit en Tunjur.

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

Het ambtsbericht beschrijft diverse geweldspelingen van de RSF jegens verschillende Afrikaanse bevolkingsgroepen. De RSF en hun bondgenoten spraken slachtoffers expliciet aan op hun zwarte huidskleur dan wel hun etniciteit, en bezigden racistisch en afrofoob taalgebruik door Afrikaanse Darfurianen 'dienaren' en 'apen' te noemen. Tientallen Zaghawa dorpen zijn platgebrand en er vonden standrechtelijke executies van Zaghawa plaats. Het ambtsbericht beschrijft o.a. de vernietiging van vluchtelingenkamp Zamzam, dat hoofdzakelijk door Zaghawa werd bewoond, waarbij naar schatting meer dan 1.500 burgers gedood. Ook de belegering en uiteindelijke inname van El Fasher door de RSF ging gepaard met etnisch gemotiveerd geweld. Door de belegering zaten honderdduizenden inwoners klem in de stad, die veelal tot Afrikaanse bevolkingsgroepen behoren zoals Masalit, Berti, Fur en Zaghawa. Het ambtsbericht haalt een bron aan die stelt dat er met de inname van El Fasher 27.000 mensen zijn gedood gedurende drie dagen. Ook de Fur uit Darfur en de Nuba, die bestaan uit diverse zwarte bevolkingsgroepen in Kordofan, worden als expliciet doelwit genoemd in het ambtsbericht, met name van etnisch-gemotiveerde verkrachting. Soms werden vrouwen van Afrikaanse bevolkingsgroepen daarbij dusdanig toegetakeld dat zij geen kinderen meer konden krijgen, waarbij door de daders uitingen gedaan werden als 'er zullen geen Afrikaanse kinderen meer geboren worden'.

Datum
29 januari 2026

Onze referentie
6793272

Het ambtsbericht beschrijft hoofdzakelijk het geweld jegens de Zaghawa in Noord-Darfur, waar de RSF gedurende de verslagperiode nog om controle vochten. Dit suggereert dat de Zaghawa het grootste risico liepen om slachtoffer te worden van geweld. Diverse bronnen halen echter verschillende Afrikaanse groepen aan als grootste slachtoffers van geweldspelingen, waardoor geen eenduidige conclusie over een onderscheid in de behandeling van de specifieke groepen te trekken is. Het is zodoende onvoldoende duidelijk of, en zo ja in hoeverre de RSF met hun geweld een concreet onderscheid maakten tussen verschillende Afrikaanse bevolkingsgroepen en in hoeverre de mate van geweld samenhang met andere factoren zoals de controleverdeling in de verschillende delen van Darfur en Kordofan. Er zijn geen expliciete aantallen genoemd van het aantal Zaghawa en andere Afrikaanse bevolkingsgroepen die slachtoffer zijn geworden van gericht geweld. De in het ambtsbericht aangehaalde terminologie omtrent de schaal, zoals 'uitroeiing', 'systematisch' en 'wijdverspreid', geven voldoende weer dat het geweld jegens Afrikaanse bevolkingsgroepen omvangrijk is. Ook wordt uit het ambtsbericht duidelijk dat het geweld een expliciet racistisch en afrofoob karakter heeft en diverse Afrikaanse bevolkingsgroepen hier slachtoffer van zijn geworden.

Advies: Bovenstaande synthese van de aard van het geweld dat de RSF plegen tegen Afrikaanse bevolkingsgroepen leidt tot de conclusie dat zij systematisch worden blootgesteld aan vervolging door de RSF. Daarom wordt geadviseerd om voor Afrikaanse bevolkingsgroepen die zich in het controlegebied van de RSF bevinden, aan te nemen dat er sprake is van groepsvervolging. Voor het vaststellen van het controlegebied wordt uitgegaan van de meest recente landeninformatie.

4.1.5 Risicoprofielen

Het ambtsbericht schetst diverse vormen van gericht geweld en de door het conflict verslechterde mensenrechtensituatie. Op basis van deze informatie is beoordeeld dat de huidige risicoprofielen onverminderd van toepassing zijn. De meest recente landeninformatie en actuele risico-verhogende en risico-verlagende factoren worden meegenomen in de beoordeling door de IND. Het ambtsbericht geeft daarnaast aanleiding voor een aantal wijzigingen, die hieronder worden toegelicht.

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

Datum
29 januari 2026

Onze referentie
6793272

Kanabi

In El Gezira is gedurende de verslagperiode sprake geweest van veelvuldig geweld jegens de Kanabi door de SAF. De Kanabi zijn afstammelingen van arbeidsmigranten die zich in het verleden hebben gevestigd in El Gezira om in de landbouwsector te werken. De wortels van de Kanabi liggen verspreid over diverse regio's in Sudan, Zuid-Sudan en de Sahel. De Kanabi vormen dus eerder een sociaal-economische 'kaste' en niet zozeer een etnische groep. Kanabi wonen meestal in eigen dorpen. In de perceptie van de SAF zijn de Kanabi loyaal aan de RSF, en was dit de reden om wraakgeweld te plegen nadat de SAF El Gezira heroverden. Dorpen van Kanabi werden geplunderd en platgebrand en burgers werden met vuurwapens en messen aangevallen. Zo werden er bij één aanval op 9 december 2024 alleen al 580 huizen van Kanabi platgebrand. Deze voorbeelden van gericht geweld jegens de Kanabi in acht nemend, wordt geadviseerd om de Kanabi als risicoprofiel aan te duiden.

Humanitaire hulpverleners

Leden van ERR's bieden humanitaire hulp aan oorlogsslachtoffers en binnenlandse ontheemden, zoals het verspreiden van medicijnen en verbandmiddelen. Zoals in het vorige ambtsbericht al werd beschreven, konden leden van ERR's te maken krijgen met negatieve aandacht en geweld door de strijdende partijen. Dit is onverminderd het geval. Inmiddels is ook meer informatie beschikbaar over het risico dat andere hulpverleners lopen om door de strijdende partijen tot doelwit gemaakt te worden, zoals medewerkers van professionele hulporganisaties, medisch hulpverleners of vrijwilligers van andere burgerinitiatieven zoals gaarkeukens. Het ambtsbericht beschrijft dat het geweld verschillende gradaties kende, van het plunderen van voorraden tot het ontvoeren of doden van hulpverleners en het beschieten van hulpkonvoeien. Om deze reden wordt geadviseerd om dit risicoprofiel breder te formuleren als 'humanitaire hulpverleners', en leden van ERR's hier ook onder te verstaan.

Momenteel valt het risicoprofiel onder de b-grond (subsidiare bescherming). In beginsel houdt het zijn van een humanitair hulpverlener geen verband met een van de gronden in het Vluchtelingenverdrag, maar betreft het een functie die bekleed wordt. Uit het ambtsbericht blijkt dat er situaties zijn geweest waarbij een hulpverlener van samenwerking met de andere strijdende partij werd beschuldigd. Indien uit de individuele omstandigheden blijkt dat een hulpverlener om een andere reden problemen heeft ondervonden met een van de strijdende partijen, zoals een toegedichte politieke overtuiging, kan mogelijk wel een a-grond (vluchtelingchap) worden aangenomen.

Afrikaanse bevolkingsgroepen

Voor Afrikaanse bevolkingsgroepen in RSF controlegebied wordt geadviseerd om groepsvervolgning aan te nemen. Daarmee zou het bestaande risicoprofiel 'Afrikaanse bevolkingsgroepen' komen te vervallen. Voor dit risicoprofiel gold geen

geografische afbakening. Uit het ambtsbericht blijkt echter dat het geweld jegens Afrikaanse bevolkingsgroepen zich duidelijk concentreert in RSF controlegebied. Om deze reden wordt aangenomen dat groepsvervolging voor Afrikaanse bevolkingsgroepen in RSF controlegebied hier voldoende rekenschap van geeft.

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

Advies: U wordt geadviseerd akkoord te gaan met:

- Het aanwijzen van de Kanabi als nieuw risicoprofiel;
- Het uitbreiden van het risicoprofiel 'leden van ERR's' naar 'humanitair hulpverleners';
- Het laten vervallen van het risicoprofiel 'Afrikaanse bevolkingsgroepen'.

Datum
29 januari 2026

Onze referentie
6793272

4.1.6 Terugkeer

Informatie over terugkeer van Sudanezen is beperkt. Er waren geen berichten over Sudanezen die vanuit Westerse landen terugkeerden naar Sudan. De internationale luchthaven in Port Sudan is momenteel nog operationeel maar is in mei 2025 doelwit van meerdere droneaanvallen door de RSF geweest. Uit het ambtsbericht wordt niet duidelijk in welke mate men Sudan in kan reizen via Port Sudan.

In beginsel kan gedwongen terugkeer plaatsvinden indien een asielerzoek door de IND is afgewezen, mits de vreemdeling beschikt over geldige identiteits- en reisdocumenten. Daarbij is een mogelijk knelpunt het verkrijgen van laissez-passers voor vreemdelingen zonder geldige reisdocumenten.

4.2 Uitvoering

IND

In de periode van 1-5-2024 tot en met 31-12-2024 zijn er 371 eerste asielaanvragen van vreemdelingen uit Sudan ingediend. Van 1-1-2025 tot en met 31-12-2025 zijn er 796 eerste asielaanvragen ingediend.

DT&V

In de periode van 1-5-2024 tot en met 30-9-2025 heeft <5 keer zelfstandige terugkeer naar Sudan plaatsgevonden.⁴

4.3 Communicatie

Indien u akkoord gaat met de adviezen, wordt de Tweede Kamer met bijgevoegde brief over de beleidskeuzes geïnformeerd.

4.4 Afstemming

Deze nota en bijbehorende brief zijn afgestemd tussen DMB (AO&T en JAZ), DT&V en IND (SUA en JZ).

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.

⁴ Cijfers lager dan 5 worden aangeduid als <5. Peildatum 1 oktober 2025.