Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Migratie

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

Onze referentie
8196180

Bijlage(n)
1

Datum 17 november 2026
Betreft Reactie op de Afdelingsuitspraak inzake Syrië d.d. 11

Op 11 november jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak gedaan in een viertal Syrische zaken. De vraag die in deze zaken centraal stond was de vraag of het landenbeleid ten aanzien Syrië voldoende was gemotiveerd en of alle relevante elementen waren betrokken bij mijn standpunt over de algemene veiligheidssituatie in Syrië. Deze vraag ziet specifiek op de beoordeling in het kader van artikel 15 onder c Kwalificatierichtlijn (hierna artikel 15c). Dit artikel ziet op de vrees voor een 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.

De Afdeling oordeelt in haar uitspraken dat deze beoordeling onvoldoende gemotiveerd is omdat de humanitaire situatie die is veroorzaakt ten tijde van de burgeroorlog voorafgaand aan de val van het regime van Assad niet kenbaar is betrokken. Uw Kamer heeft mij verzocht om in te gaan op de uitspraak. Hierbij heeft u mij verzocht om in ieder geval in te gaan op de (mogelijke) gevolgen van de uitspraak en de stappen die het kabinet naar aanleiding hiervan voornemens is te nemen. Met deze brief doe ik dit verzoek gestand en betrek ik voorts de humanitaire omstandigheden kenbaar bij de beoordeling van artikel 15 c. Dit leidt tot de conclusie dat de huidige gradatiebepaling inzake artikel 15c gehanteerd kan blijven. Hieronder leg ik uit waarom.

Duiding uitspraak
In haar uitspraak oordeelt de Afdeling dat de humanitaire omstandigheden die het gevolg zijn van de jarenlange burgeroorlog voorafgaand aan de val van het regime van Assad ten onrechte niet zijn betrokken bij de beoordeling in het kader van artikel 15c. Hierbij overweegt de Afdeling dat in ieder geval een deel van de huidige humanitaire situatie in overwegende mate is veroorzaakt door dit conflict. Ook humanitaire omstandigheden die een wat verder verwijderd gevolg zijn van het willekeurige geweld kunnen volgens de Afdeling binnen de reikwijdte van artikel 15c vallen, indien en voor zover die humanitaire omstandigheden in voldoende rechtstreeks verband staan met het (eerdere) willekeurige geweld. Hierbij dient een oorzakelijk en temporeel aspect betrokken te worden.

Wat betreft het oorzakelijk aspect geldt volgens de Afdeling dat bezien moet worden of deze humanitaire situatie in overwegende mate voortvloeit uit het willekeurige geweld zelf of uit de wijze waarop het gewapende conflict wordt of is gevoerd. Humanitaire omstandigheden die enkel te wijten zijn aan natuurlijke fenomenen vallen hier

nadrukkelijk buiten. Hieraan heeft de Afdeling toegevoegd dat slechte humanitaire omstandigheden die niet in overwegende mate voortvloeien uit het willekeurige geweld zelf of uit de wijze waarop het gewapende conflict wordt of is gevoerd, ook buiten de beoordeling van artikel 15c vallen.

Ten aanzien van het temporele aspect heeft de Afdeling geoordeeld dat niet gesteld kan worden dat er een geheel nieuw conflict was ontstaan na de val van het vorige regime en dat de humanitaire omstandigheden dus nog altijd voldoende verband houdt met het huidige conflict. Hierbij overweegt de Afdeling dat de ontwrichting van de maatschappij het gevolg is van het langdurige gewapende conflict. De Afdeling oordeelt voorts dat het moment waarop het geweld is uitgevoerd en door welke actor dat heeft plaatsgevonden niet zonder meer bepalend is. Het is enkel nodig om vast te stellen dat de actuele situatie in voldoende rechtstreeks verband staat met het willekeurig geweld binnen het gewapend conflict. Hiermee wijzigt de Afdeling op dit specifieke punt het geldende kader met betrekking tot artikel 15c.

De Afdeling oordeelt gelet hierop dat het beleid nader gemotiveerd dient te worden en dat hierbij zowel de directe als indirecte gevolgen voor de humanitaire omstandigheden die het gevolg zijn van de burgeroorlog kenbaar betrokken dienen te worden in samenhang met de overige elementen die relevant zijn bij deze beoordeling. Belangrijk om hierbij te benoemen is dat de Afdeling nadrukkelijk geen uitspraak doet over de gradatiebepaling in het kader van artikel 15c, maar enkel oordeelt dat deze onvoldoende gemotiveerd is.

Ik acht het van belang om te vermelden dat er op 26 november as. een zitting plaats vindt bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) waarin de vergelijkbare rechtsvraag centraal staat in welke mate de humanitaire omstandigheden betrokken dienen te worden bij de beoordeling in het kader van artikel 15c. Deze vraag is nog niet eerder zo expliciet aan de orde geweest bij het Hof en er is dan ook nog geen Hof-jurisprudentie die hier richting in geeft. Dit ontslaat mij echter niet van de verantwoordelijkheid om opvolging te geven aan onderhavige uitspraken.

Humanitaire omstandigheden
Om het geconstateerde motiveringsgebrek te herstellen heb ik daarom op basis van gezaghebbende openbare bronnen het 15c-beleid inzake Syriëbeleidsmatig aangevuld. Naast de recente ambtsberichten zijn er op dit moment voldoende openbare en gezaghebbende bronnen van onder andere het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), UK Home Office, IOM en de Deense immigratiedienst (DIS) voor handen die inzicht geven in de humanitaire omstandigheden in Syrië.

Op basis van deze bronnen wordt geconcludeerd dat Syrië nog steeds te lijden heeft onder grote humanitaire noden. In gebieden die tijdens de burgeroorlog met militaire middelen waren heroverd, was sprake van verwoesting op grote schaal. Een UNDP-rapport uit februari 2025 stelt dat 50% van de infrastructuur is verwoest of niet-functioneel is geraakt door het conflict. Grootschalig herstel is tot nu uitgebleven. Tegelijk was er wel sprake van een bescheiden maar kwetsbaar economisch herstel in 2025. In de periode januari tot en met december 2025 ontvingen gemiddeld 3,82 miljoen mensen (32% van de hulpbehoevenden) maandelijks directe humanitaire hulp. Dit is een toename van 25% ten opzichte van 2024. Ook in 2026 bleef de humanitaire situatie nog altijd kritiek met grote noden in alle sectoren als gevolg van de jarenlange conflicten maar ook klimaatschokken en socio-economische uitdagingen. Er wordt in de bronnen

melding gemaakt van een afname van 900.000 mensen die humanitaire ondersteuning nodig hebben in 2026 ten opzichte van 2025. Deze afname wordt toegeschreven aan enkele beperkte verbeteringen. Hoewel de noden groot blijven, en in sommige gebieden zijn toegenomen, zijn er voorts enkele mijlpalen bereikt sinds de val van Assad die in potentie het fundament kunnen leggen voor de transitie van noodhulp naar herstel, wederopbouw en ontwikkeling.

Een belangrijk verschil met de periode onder Assad is dat de internationale gemeenschap zich sinds de val van Assad ook anders verhoudt tot de Syrische autoriteiten. Zo dragen verschillende internationale partijen bij aan de wederopbouw en stabilisering van Syrië via financiële ondersteuning, institutionele capaciteitsopbouw, hervorming van de veiligheidssector, het mobiliseren van investeringen en betere coördinatie van de internationale inzet. De EU heeft bijvoorbeeld voor 2026 en 2027 EUR 620 miljoen aan steun toegezegd voor humanitair en sociaaleconomisch herstel. Tegelijkertijd blijven financiële tekorten bij humanitaire organisaties een uitdaging voor de sector, ook in Syrië.

Op het gebied van gezondheidszorg, huisvesting en voedselzekerheid blijft sprake van grote humanitaire hulpbehoefte. Op al deze fronten blijkt dat meerdere factoren een rol van belang spelen bij het creëren, in stand houden en verergeren van de humanitaire omstandigheden. Zo wordt de beperkte capaciteit op het gebied van gezondheidszorg veroorzaakt door een samenstel van onder andere conflictgerelateerde schade, ontheemding en economische druk. Daarbij is van belang dat een aanzienlijk deel van de arbeidskrachten is vertrokken en het moeilijk is om personeel te behouden vanwege o.a. lage salarissen en slechte werkomstandigheden.

Ten aanzien van huisvesting wordt gemeld dat ongeveer een derde van de huizen in Syrië verwoest of ernstig beschadigd was. Dit heeft zijn directe weerslag op de beschikbaarheid van voldoende huisvesting. Daarnaast wordt in de bronnen ook vermeld dat de Syrische huizenmarkt wordt gekenmerkt door enorme inflatie met huizenprijzen die ver boven het inkomen van Syriërs liggen en beperkte interventie vanuit de autoriteiten om dit te verhelpen. Ten aanzien van voedselzekerheid geldt dat naar schatting 13.3 miljoen mensen in voedselonzekerheid leven. De beschikbare informatie lijkt aan te tonen dat er in algemene zin wel voldoende eten beschikbaar is op de markten maar dat betaalbaarheid het voornaamste probleem is.

Beoordeling huidige situatie
Bij de beoordeling van de huidige situatie neem ik mijn appreciatie van de veiligheidssituatie zoals genoemd in mijn brief over het landenbeleid Syrië d.d. 22 april jl. als startpunt. De humanitaire omstandigheden die het directe en indirecte gevolg zijn van het handelen of nalaten van de regering Assad vormen ingevolge de Afdelingsuitspraken een extra factor die bij de weging van alle 15c elementen moet worden betrokken. De Afdeling overweegt in haar uitspraak namelijk dat de humanitaire omstandigheden in samenhang gewogen moeten worden met de overige elementen die betrokken dienen te worden bij de 15c-beoordeling. Volledigheidshalve heb ik daarom ook recente ontwikkelingen op het veiligheidsvlak van na het meest recente ambtsbericht betrokken.

Primair van belang in de beoordeling van 15c is de mate van willekeurig geweld aan de hand van de volgende aspecten zoals genoemd in paragraaf C3/3.3.3.2 van de Vreemdelingencirculaire (C) 2000.

- de vraag of partijen bij het conflict oorlogsmethoden hanteren die de kans op burgerslachtoffers vergroten of burgers als doel nemen;
- de vraag of het gebruik van die methoden wijdverbreid is bij de strijdende partijen;
- de vraag of het geweld wijdverbreid is of plaatselijk;
- de vraag of er een veiligheidsstructuur aanwezig is;
- de intensiteit van de gewapende confrontaties en het organisatieniveau van de betrokken strijdkrachten; en
- de aantallen doden, gewonden en ontheemden onder de burgerbevolking ten gevolge van de strijd.

De humanitaire omstandigheden die het directe of het indirecte gevolg zijn van het handelen en/of het nalaten van een actor van ernstige schade die partij is bij een gewapend conflict moeten als relevante omstandigheid in deze globale beoordeling worden betrokken, maar zijn op zichzelf niet bepalend of doorslaggevend voor de uitkomst van deze beoordeling zo volgt ook uit de Afdelingsuitspraak.

Gelet hierop dienen humanitaire omstandigheden globaal en in samenhang te worden gewogen met de elementen in deze beoordeling om de mate van willekeurig geweld te bepalen. Humanitaire omstandigheden vormen derhalve geen zelfstandige pilaar naast de mate van het willekeurige geweld en de beoordeling van de persoonlijke omstandigheden. Dit valt te herleiden uit artikel 2 van de Kwalificatieverordening waarin het materieel toepassingsgebied inzake (het verlenen van) internationale bescherming duidelijk is afgebakend. Uit artikel 2 tweede lid volgt bovendien dat het verlenen van nationale humanitaire statussen niet tot verwarring mag leiden met verlening van internationale bescherming.

Uit het voorgaande volgt dat er in algemene zin sprake is van een zorgelijke humanitaire situatie. Daar staat echter tegenover dat er in Syrië slechts in relatief beperkte mate sprake is van willekeurig conflictgerelateerd geweld. Het geweld is bovendien voornamelijk plaatselijk en niet zozeer wijdverbreid. De intensiteit van de conflicten is in algemene zin relatief laag en aanvallen hebben door hun aard vaak beperkt impact op de burgerbevolking. Vaak lopen conflicten langs etnische lijnen en is het geweld gericht van aard en niet willekeurig. De organisatiegraad van de geweldsactoren is in voorkomende gevallen voorts onduidelijk. De overgangsregering controleert het grondgebied grotendeels, met uitzondering van beperkte delen van het land die door andere actoren worden gecontroleerd. Het aantal doden en gewonden is relatief laag ten opzichte van de totale burgerbevolking en daarbij is over het algemeen een neerwaartse trend zichtbaar. De ontheemding blijft groot, hoewel sinds december 2024 ongeveer 1,91 miljoen ontheemden naar hun regio van oorsprong zijn teruggekeerd en vanuit de buurlanden ook ongeveer 1,65 miljoen Syrische vluchtelingen naar Syrië zijn teruggekeerd. Ten slotte is er ook een nadrukkelijk grotere inzet op noodhulp en wederopbouw tot stand gekomen sinds de val van Assad met als doel het verbeteren van de humanitaire omstandigheden.

Dit alles in overweging nemende en in onderlinge samenhang bezien en gewogen, kom ik tot de conclusie dat er geen aanleiding is om een andere gradatie in het kader van artikel 15c aan te nemen. Dat betekent dat voor geheel Syrië een relatief lager niveau van willekeurig geweld blijft gelden.

Gelet op de grote omvang van deze groep binnen de IND caseload wordt hiermee de benodigde rust geboden en wordt zo snel mogelijk duidelijkheid verschaft over de gevolgen voor het beleid. Ook de beslispraktijk en de rechtspraak krijgt hiermee ten aanzien van Syrische zaken voldoende duidelijkheid opdat zorgvuldige besluitvorming plaats kan blijven vinden.

In dit verband acht ik het van belang om te benadrukken dat de gradaties van willekeurig geweld die Nederland aanneemt in het kader van artikel 15c grotendeels gelijk zijn aan die van het EUAA en andere lidstaten. EUAA wijkt enkel af ten aanzien van Damascus-stad waar anders dan in ons landenbeleid geen 15c-situatie voor wordt aangenomen.

Met deze herziening van het 15c-beleid is het motiveringsgebrek zoals geconstateerd door de Afdeling beleidsmatig aangevuld. De IND zal dit beleid betrekken bij de beoordeling van de lopende asielaanvragen en ook betrekken in lopende (hoger) beroepszaken. Zoals uw Kamer bekend, is de IND gestart met de behandeling van de aanvragen die voor inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact nog open stonden. Hierbij werkt de IND conform het plan van aanpak waar uw Kamer per brief over is geïnformeerd.[1] Zoals in voornoemde brief aangegeven worden Syriërs hier prioritair in meegenomen. Dit houdt in dat in elk cohort een wezenlijk aandeel Syriërs behandeld zal worden. Daarnaast houdt de IND de nieuwe instroom sinds het Pact nog altijd bij, waaronder dus ook de nieuwe instroom van Syriërs. In januari 2027 wordt een nieuw ambtsbericht verwacht. Dan zal het landenbeleid, waaronder de 15c-situatie, opnieuw tegen het licht worden gehouden.

De Minister van Asiel en Migratie,

Bart van den Brink

[1] Kamerstukken II, vergaderjaar 2025-2026, 19 637, nr. 3566.