Ministerie van Justitie en Veiligheid

Minister van Asiel en Migratie

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

nota

Beslisnota bij Kamerbrief reactie op de Afdelingsuitspraak inzake Syrië d.d. 11 november jl.

Datum
12 november 2026

Bijlage(n)
0

1. Aanleiding

Op 11 november jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak gedaan in een viertal Syrische zaken over de mate waarin humanitaire omstandigheden betrokken dienen te worden bij de beoordeling van artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn en thans de Kwalificatieverordening (hierna: 15c). De Kamer heeft u verzocht om te reflecteren op deze uitspraak. Bij deze nota en bijgevoegde brief wordt daarover geadviseerd.

2. Geadviseerd besluit

1. U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het behouden van de huidige gradatie van 15c.
2. U wordt geadviseerd de Kamer daar per bijgevoegde brief over te informeren.

3. Kernpunten

- Op 11 november jl. heeft de Afdeling uitspraken gedaan inzake het landenbeleid Syrië en meer specifiek de 15c-beoordeling.
- De Afdeling oordeelt in haar uitspraak dat deze beoordeling onvoldoende gemotiveerd is omdat de humanitaire situatie die is veroorzaakt ten tijde van de burgeroorlog met Assad niet kenbaar is betrokken.
- 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.
- 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 de humanitaire omstandigheden dus nog altijd voldoende verband houden met het huidige conflict.

- De Afdeling oordeelt in deze zaken dat het beleid op dit punt daarom onvoldoende gemotiveerd is en dat bij de beoordeling de humanitaire omstandigheden ten gevolge van de burgeroorlog ook kenbaar betrokken dienen te worden.
- De Afdeling doet nadrukkelijk geen uitspraak over de gradatiebepaling in het kader van artikel 15c.
- De gradatiebepaling ten aanzien van Syrië zal gezien de uitspraak nader gemotiveerd moeten worden. Hiervoor zijn reeds voldoende actuele gezaghebbende en openbare bronnen beschikbaar op basis waarvan aanvullend gemotiveerd kan worden.
- Inmiddels liggen er zo'n 8000 zaken in beroep en hoger beroep. Zonder spoedige nadere motivering dreigt in die zaken een gegrondverklaring, hetgeen meebrengt dat opnieuw moet worden beslist. Dat heeft nadelige effecten op de workload van de IND, die toch al zwaar belast is.
- Bijkomend voordeel is daarom dat door snel duidelijkheid te verschaffen beslispraktijk en beroepszaken op zorgvuldige wijze doorgang kunnen blijven vinden.
- Uit de eerder genoemde bronnen volgt een beeld van Syrië dat te lijden heeft onder grote humanitaire noden in alle sectoren. Dit is het gevolg van hoofdzakelijk het conflict maar ook andere factoren zoals overstromingen, droogte, en socio-economische uitdagingen spelen daarbij een rol.
- Tegelijkertijd is er wel een bescheiden socio-economische vooruitgang op te merken en een nadrukkelijke afname van gevechtshandelingen in vergelijking met voorgaande jaren.
- Ook is de relatie tussen de internationale gemeenschap en de Syrische autoriteiten nadrukkelijk veranderd alsook de ondersteuning die wordt geboden.
- Primair van belang in de beoordeling van 15c is de mate van willekeurig geweld. De humanitaire impact van dat willekeurige geweld dient weliswaar betrokken te worden bij de bepaling van de gradatie maar is op zichzelf niet bepalend of doorslaggevend voor de uitkomst van deze beoordeling. Dit heeft de Afdeling bevestigd in haar uitspraak van 11 november jl..
- In algemene zin is sprake van een zorgelijke humanitaire situatie. Daar staat echter tegenover dat er in Syrië slechts in relatief beperkte mate sprake is van willekeurig conflictgerelateerd geweld en dat het aantal doden en gewonden beperkt is ten opzichte van de totale burgerbevolking. Alles in aanmerking nemend geeft de huidige beoordeling, waarbij de humanitaire omstandigheden breder worden betrokken geen aanleiding tot een hogere gradatiebepaling.
- Deze gradatiebepaling (relatief lagere mate van willekeurig geweld) is vergelijkbaar met die van andere lidstaten en komt ook overeen met de gradatiebepaling van de EUAA.

4. Toelichting

Gelet op de relatief statische aard van de humanitaire situatie is het goed mogelijk om daar een actueel beeld van te krijgen en dit te betrekken bij de beoordeling in het kader van artikel 15c. Naast de recente ambtsberichten zijn namelijk reeds 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 voldoende inzicht geven in de humanitaire omstandigheden in Syrië. Gelet op het feit dat de Afdeling oproept om

te bezien hoe de humanitaire omstandigheden zich verhouden tot de andere elementen die worden beoordeeld in het kader van 15c, zullen de humanitaire omstandigheden worden afgezet tegen over de overige relevante elementen in de beoordeling inzake artikel 15c. Deze vindt u terug in bijlage 1 en is volledigheidshalve aangevuld met recente informatie over de veiligheidssituatie sinds het verschijnen van het laatste ambtsbericht.

Ad 1) geen wijziging in de huidige gradatie van 15c
In het ambtsbericht van juni 2025 werd gesteld dat er gedurende de verslagperiode sprake was van een ernstige humanitaire crisis en dat de noden ten tijde van en na de val van het Assad-regime groter waren dan op enig ander moment tijdens de oorlog. Voorts liep de humanitaire situatie het risico verder te verslechteren vanwege ernstige onderfinanciering van kritieke hulpacties. Gedurende de slepende burgeroorlog was de Syrische infrastructuur op grote schaal verwoest en was de waterinfrastructuur ook enorm aangetast voorts waren meer dan de helft van de Syrische ziekenhuizen buiten functie en was er sprake van ernstige tekorten aan medische voorraden en een gebrek aan getraind personeel.

Het ambtsbericht uit 2026 maakt melding van grootschalige beschadiging of verwoesting van infrastructuur, woongebouwen en niet-residentiële gebouwen. In gebieden die tijdens de burgeroorlog met militaire middelen waren heroverd, was sprake van verwoesting op grote schaal. Uit een enquête van UNHCR die was gepubliceerd in september 2025 volgde dat 40% van de huishoudens onroerend goed in Syrië bezat. Van hen gaf 87% aan dat hun woningen verwoest of zwaar beschadigd waren. 12% beschouwde hun woningen bewoonbaar zo volgt uit het ambtsbericht. In het EUAA rapport wordt vermeld dat ongeveer een derde van de huizen in Syrië (ca. 1.3 miljoen huizen) zijn verwoest dan wel ernstig zijn beschadigd. Uit de bronnen blijkt verder dat de Syrische huizenmarkt wordt gekenmerkt door enorme inflatie met huizenprijzen die ver boven het inkomen van Syriërs liggen en er beperkte interventie vanuit de autoriteiten is om dit te verhelpen.[1] Een UNDP rapport uit februari 2025 stelt dat 50% van de infrastructuur is verwoest of niet-functioneel is geraakt door het conflict.[2]

Ook in 2026 bleef de humanitaire situatie nog altijd kritiek met grote noden in alle sectoren ten gevolge van jarenlange conflicten maar ook vanwege klimaatschokken en socio-economische uitdagingen.[3] Op een bevolking van 25.6 miljoen, zou 15.6 miljoen mensen humanitaire ondersteuning nodig zouden hebben. Dit is een afname van 6.59% of 900.000 mensen ten opzichte van 2025. Deze afname wordt toegeschreven aan enkele beperkte verbeteringen.[4] Hoewel de noden groot blijven, en in sommige gebieden zijn toegenomen, zijn er 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.[5] Ook was er bijvoorbeeld sprake van een bescheiden maar kwetsbaar economisch herstel in 2025.[6] In de periode januari tot en met december 2025 ontvingen gemiddeld 3,82 miljoen mensen maandelijks directe

[1] EUAA Syria: Country focus, juli 2026, p. 104.
[2] EUAA Syria: Country focus, juli 2025, p. 101.
[3] UK Home Office, Country Policy and Information Note Syria: Humanitarian situation, juni 2026, p. 24.
[4] UK Home Office, Country Policy and Information Note Syria: Humanitarian situation, juni 2026, p. 24 & DIS Syria: Socio-Economic situation, oktober 2026, p. 5.
[5] UK Home Office, Country Policy and Information Note Syria: Humanitarian situation, juni 2026, p. 24-25.
[6] EUAA Syria: Country focus, juli 2026, p. 99.

humanitaire hulp. Dit is 32% van het aantal hulpbehoevende mensen en een toename van 25% ten opzichte van 2024.[7]

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. Dit is zichtbaar door bijvoorbeeld het opheffen van de sancties door zowel de EU als de VS en het feit dat Syrië toegang heeft verkregen tot het internationale bankensysteem SWIFT na 14 jaar.[8] Ook 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. Zo heeft de EU voor 2026 en 2027 EUR 620 miljoen aan steun toegezegd voor humanitair en sociaaleconomisch herstel. Daarnaast ontplooien de Syrische autoriteiten ook nationale plannen om economische groei te stimuleren en leefomstandigheden te verbeteren.[9] Overigens is beperkte financiële ondersteuning van humanitaire organisaties een uitdaging voor de sector, ook in Syrië.[10]

Met betrekking tot gezondheidszorg geldt dat er nog altijd substantiële capaciteitsbeperkingen zijn in 2026. Dit is het gevolg van een combinatie van conflictgerelateerde schade, ontheemding, economische druk, onzekerheid en beperkte institutionele capaciteit.[11] Het gezondheidsstelsel is voorts geraakt door schade aan de gezondheidsinfrastructuur en het vertrek van een substantieel deel van de arbeidskrachten. Dit aantal wordt geschat op 50-70%. Het is voorts moeilijk om personeel te behouden vanwege een laag salaris, beperkte carrièremogelijkheden en slechte werkomstandigheden.[12]

Voedselonzekerheid is nog altijd een veel voorkomend fenomeen in Syrië met naar schatting 13.3 miljoen mensen die in voedselonzekerheid leven. 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.[13] In dit verband is het relevant om te noemen dat Syrië in 2025 te maken had met extreme droogte en zeer weinig regenval. Dit heeft verwoestende gevolgen gehad op gewassen, vee, toegang tot water en de volksgezondheid.[14] Na deze langdurige droogte zijn gemeenschappen in Aleppo, Idlib, Raqqa, Hasaka en Deir ez-Zor ook geraakt door overstromingen in 2026.[15]

Primair van belang in de beoordeling van 15c is de mate van willekeurig geweld zoals beoordeeld aan de hand van de aspecten die volgen uit paragraaf C3/3.3.3.2 van de Vreemdelingencirculaire (C) 2000. Humanitaire omstandigheden die het directe of indirecte gevolg zijn van het handelen en/of nalaten van een actor van ernstige schade die partij is bij een gewapend conflict moeten als relevante omstandigheden in de beoordeling worden betrokken, maar zijn op zichzelf niet bepalend of doorslaggevend voor de uitkomst van deze beoordeling zo volgt ook uit de Afdelingsuitspraak. Voorts zijn humanitaire omstandigheden een van de

[7] UK Home Office, Country Policy and Information Note Syria: Humanitarian situation, juni 2026, p. 24.
[8] EUAA Syria: Country focus, juli 2026, p. 17.
[9] OHCA, SYRIAN ARAB REPUBLIC - HUMANITARIAN NEEDS AND RESPONSE PLAN, april 2026, p. 8.
[10] DIS Syria: Socio-Economic situation, oktober 2026, p. 10.
[11] DIS Syria: Socio-Economic situation, oktober 2026, p. 16.
[12] EUAA Syria: Country focus, juli 2026, p. 106.
[13] DIS Syria: Socio-Economic situation, oktober 2026, p. 11.
[14] EUAA Syria: COI Query Syria, oktober 2025, p. 40.
[15] DIS Syria: Socio-Economic situation, oktober 2026, p. 5.

elementen die worden gewogen in de beoordeling om de mate van willekeurig geweld te bepalen, en derhalve geen zelfstandige pilaar naast de mate van het willekeurige geweld en de persoonlijke omstandigheden.

Dit volgt uit de logica van internationale bescherming, wat niet is bedoeld als humanitaire status. Ook vloeit deze notie voort uit de Kwalificatieverordening. In artikel 2 van de Kwalificatieverordening is het materieel toepassingsgebied inzake (het verlenen van) internationale bescherming namelijk duidelijk afgebakend. Uit artikel 2 tweede lid en considerans 9 van de preambule volgt bovendien dat het verlenen van nationale humanitaire statussen niet tot verwarring mag leiden met verlening van internationale bescherming.

Uit voorgaande volgt dat er in algemene zin sprake is van een zorgelijke humanitaire situatie. Een belangrijk deel daarvan is te wijten aan het gewapende conflict zoals verwoesting van huizen en (water- en elektra-)infrastructuur. Uit de geraadpleegde bronnen volgt daarnaast dat klimaatgerelateerde omstandigheden en economische factoren ook een rol spelen bij het creëren, in stand houden en verergeren van deze humanitaire omstandigheden door bijvoorbeeld droogte, overstromingen en inflatie. Daar staat tegenover dat er in Syrië momenteel 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 vaak beperkte 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 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 voorts zeer groot, hoewel er hierin een positieve trend zichtbaar is. Op basis van IOM gegevens werden in april 2026 namelijk ca. 5.86 miljoen ontheemden geïdentificeerd waar dit in februari 2025 nog ca. 7 miljoen ontheemden waren. Een opwaartse trend is zichtbaar als we kijken naar het aantal ontheemden dat is teruggekeerd namelijk 1,95 miljoen in april 2026 versus 1.04 miljoen in februari 2025.[16] UNHCR meldt dat per 21 mei jl. naar schatting 1,91 miljoen intern ontheemden zijn teruggekeerd sinds de val van Assad en dat er ca. 1,65 miljoen personen zijn teruggekeerd vanuit het buitenland.[17] Ten slotte is er ook een grotere inzet op noodhulp en wederopbouw tot stand gekomen sinds de val van Assad die gezien kan worden als positieve factor ten aanzien van de humanitaire omstandigheden.

Al het voorgaande dient globaal in overweging te worden genomen en in onderlinge samenhang bezien en gewogen te worden. Op basis daarvan wordt u geadviseerd om **geen wijziging** aan te brengen in de geldende gradatie voor Syrië. Dat betekent dat voor geheel Syrië een relatief lager niveau van willekeurig geweld blijft gelden.

In bijlage 1 vindt u aanvullende informatie per gouvernement die betrokken is bij deze beoordeling.

[16] EUAA Syria: Security situation, juli 2026, p. 51.
[17] EUAA Syria: Security situation, juli 2026, p. 51.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
12 november 2026

4.1. Politieke context

Syrië staat in het middelpunt van de aandacht wat betreft de migratiediscussie en ook deze uitspraak heeft zowel de aandacht van de politiek als de media gekregen. Daarnaast gaat het om zeer grote aantallen personen en aanvragen die hierdoor geraakt worden. Naast de maatschappelijke impact zijn ook de gevolgen voor de migratieketen en de rechtspraak derhalve zeer groot.

De Kamer heeft u specifiek verzocht te reageren op deze uitspraak. Mogelijk zal het niet wijzigen van het beleid tot negatieve reacties leiden in een deel van de Kamer. Mogelijk zal ook de link gelegd worden met de vraag omtrent herbeoordelen die reeds sinds de val van Assad door delen van de Kamer wordt gesteld.

4.2. Juridische overwegingen

Op 26 november as. vindt een zitting plaats bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) waarin een vergelijkbare rechtsvraag centraal staat omtrent de mate waarin 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. De uitspraak van het Hof zal daarom richtinggevend zijn voor de Unierechtelijke invulling van dit vraagstuk.

4.3. Beleid andere LS

In de EUAA Country Guidance omtrent Syrië van december 2025 zijn de humanitaire omstandigheden beperkt bij de beoordeling van artikel 15c betrokken. Dit heeft echter niet geleid tot een andere gradatiebepaling. Onze 15c gradatiebepaling voor Syrië komt dan ook grotendeels overeen met die van EUAA en voor zover dezerzijds bekend met die van andere lidstaten. EUAA verschilt enkel van ons ten aanzien van Damascus-stad, waarvoor zij geen 15c situatie aan nemen terwijl wij hiervoor een relatief lage gradatie ten aanzien van 15c aannemen.

Wel bestaat er binnen de lidstaten een groot verschil ten aanzien van de vraag of en in de wijze waarop humanitaire omstandigheden bij de 15c beoordeling worden betrokken. Zo is dezerzijds een lidstaat bekend die de humanitaire omstandigheden die zijn veroorzaakt door een voormalig actor in een gewapend conflict niet betrekt. Deze lidstaat verwijst in dit verband op artikel 6 van de Kwalificatierichtlijn/-verordening waar het actorvereiste is vastgelegd alsook de wetgevingsgeschiedenis van de Europese regelgeving waarin een bewust is gekozen om mensenrechtenschendingen buiten de context van gewapend conflict niet onder de noemer van 15c te scharen.

Anderzijds is er een lidstaat bekend die zich op het standpunt stelt dat het verband met het conflict niet beperkt hoeft te zijn tot omstandigheden die door een specifieke actor opzettelijk en rechtstreeks zijn gecreëerd. Ook indirecte gevolgen van het conflict komen volgens deze lidstaat in aanmerking, zolang zij het risico op ernstige schade als gevolg van het willekeurige geweld verhogen. Er is in de beoordeling geen noodzaak om de humanitaire verslechtering te herleiden tot één geïdentificeerde, actuele actor volgens deze lidstaat. Voldoende is dat de humanitaire omstandigheden in causaal verband staan met het bestaan en de dynamiek van het gewapend conflict.

4.4. Krachtenveld

Deze nota is afgestemd met IND (SBJZ), DMB (JAZ/AOT).

4.5. Uitvoering
Inmiddels liggen er zo'n 8000 zaken in beroep en hoger beroep. Zonder spoedige nadere motivering dreigt in die zaken een gegrondverklaring, hetgeen meebrengt dat opnieuw moet worden beslist. Dat heeft nadelige effecten op de workload van de IND en de rechtspraak, die reeds zwaar belast zijn. Voorts zal het langdurig aanhouden ook zijn weerslag hebben op de gemaakte afspraken omtrent het bijhouden van de nieuwe instroom in eerste aanleg alsook het plan van aanpak omtrent de openstaande aanvragen.

4.6. Communicatie
Indien u akkoord gaat zal bijgevoegde brief met de Kamer gedeeld worden. In afstemming met communicatie zal er een woordvoeringslijn afgestemd worden

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.
