

BIJLAGE 3: Analyse

Uitvoering motie Brekelmans inzake verklaring Nederlandse inwilligingspercentages

1. Doel en scope analyse

1.1. Doel

Het doel van de analyse is om door een vergelijking met andere EU-lidstaten te bezien of een verklaring voor het verschil in inwilligingspercentages gevonden kan worden in het Nederlandse beleid en de uitvoering daarvan en zo ja, of daar aanpassingen in moeten worden gedaan. Het uitgangspunt is een rechtvaardig, humaan en effectief asielbeleid binnen de kaders van het (Europees en internationaal) asielrecht. Grote verschillen in de uitvoeringspraktijk tussen lidstaten kunnen er bovendien bijdragen aan secundaire migratiebewegingen en verschillen in de asielinstroom. Om die reden is het van belang dat het asielbeleid in overeenstemming met dat van andere EU-lidstaten, waarbij Nederland niet onnodig aantrekkelijk is als land van bestemming.

Elke zaak wordt op eigen merites beoordeeld en een hoog inwilligingspercentage wil op zichzelf niet betekenen dat besluitvorming niet juist heeft plaatsgevonden. Echter, de substantieel hogere inwilligingspercentages in Nederland sinds 2020, waarmee Nederland uit de pas loopt binnen de EU, geven een indicatie dat er ruimte voor verbetering is in de Nederlandse beleid- en uitvoeringspraktijk.

1.2 Scope

Deze analyse spreekt van uitstroom (en niet instroom) omdat het hier gaat om zaken waarin na een inhoudelijke procedure door een IND een besluit op de aanvraag is genomen.

De analyse bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel, waarin gekeken wordt naar de ontwikkeling van het inwilligingspercentage per nationaliteit, de samenstelling van nationaliteiten van de uitstroom, het gevoerde landgebonden asielbeleid en de beslispraktijk, zowel in Nederland als in vergelijking met andere EU-lidstaten.

In zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve analyse is gekozen voor een vergelijking met vijf andere lidstaten, te weten België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden. Deze lidstaten zijn verzocht om middels een questionnaire inzicht te geven in hun praktijk en beleid.¹ Er is voor deze landen gekozen vanwege de ligging in de directe nabijheid van Nederland, en/of omdat de asielinstroom en het –beleid in deze landen traditioneel enigszins vergelijkbaar is met Nederland.

De kwantitatieve analyse is gebaseerd op Eurostat-data die zien op de besluitvorming in eerste aanleg van eerste asielaanvragen, herhaalde asielaanvragen en herplaatsing (relocatie), *exclusief* Dublinafdoeningen. De inwilligingspercentages berekend op basis van Eurostat vallen daardoor hoger uit dan wanneer wordt gekeken naar rapportages volgens de gebruikelijke Nederlandse definities.

De kwantitatieve analyse geeft geen beeld van het vervolg van de aanvraag in bezwaar en/of beroep. Eurostat registreert de zogeheten final decisions per lidstaat, maar deze zijn deze zijn vanwege verschillen in stelsels en toepassing van deze registratie niet goed onderling met elkaar te vergelijken.

Deze analyse gaat evenmin in op de mogelijke aanzuigende werking van (landen)beleid en inwilligingspercentages. In dat kader wordt verwezen naar het verzoek aan het WODC van oktober 2022 om inzicht te bieden in de wijze waarop asielzoekers een bestemmingsland 'kiezen'. De publicatie van het onderzoek wordt medio 2023 verwacht. Deze zal van een beleidsreactie worden voorzien.

¹ Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk hebben tav hun landenbeleid terughoudend gereageerd, ingegeven door de vertrouwelijkheid van hun beleid. Vanuit openbare data zijn kwantitatieve gegevens betrokken en voor kwalitatieve gegevens is ook uitgegaan van andere bronnen, zoals EUAA.

Overigens concludeerde Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in een onderzoek² van 2015 dat de inwilligingspercentages op asielverzoeken in Europese lidstaten in algemene zin moeilijk met elkaar te vergelijken zijn, omdat elk land te maken heeft met een verschillende samenstelling van de asielpopulatie, zowel qua nationaliteit als profiel van de asielzoeker. In deze analyse is getracht een verdieping te maken door de ontwikkeling van het inwilligingspercentage per relevante nationaliteit en de samenstelling van nationaliteiten van de uitstroom, te betrekken. Desalniettemin blijven er beperkingen die een sluitende vergelijking in de weg staan. Zoals het profiel van de asielpopulatie, maar ook verschillen in het asielstelsel en -beleid en andere ontwikkelingen in praktijk en beleid die weerslag kunnen hebben op de inhoud van de besluitvorming.

1.3 Cijfers inwilligingspercentages

Uit gegevens van Eurostat inzake de inwilligingspercentages blijkt dat Nederland in vergelijking met de Europese Unie - en meer specifiek de vergelijkbare lidstaten - wezenlijk meer asielaanvragen inwilligt in het eerste half jaar van 2022.

Het *gemiddelde* inwilligingspercentage in Nederland is 85% (2022 t/m juni), terwijl dat EU-breed op 48% ligt. Het inwilligingspercentage in vergelijkbare lidstaten in dezelfde periode was als volgt: België (43%), Duitsland (62%), Frankrijk (26%), Oostenrijk (53%), Zweden (36%).

Daarnaast blijkt uit de Eurostat-gegevens over 2017 tot medio 2022 dat het inwilligingspercentage in Nederland vanaf 2020 substantieel is gestegen. Deze stijging in Nederland beperkt zich niet tot enkele nationaliteiten. Over de hele breedte van – in aandeel van de uitstroom- relevante nationaliteiten is een stijging waar te nemen.

In 2017-2019 lag het gemiddelde percentage onder de 50% en liep Nederland redelijk in de pas met de inwilligingspercentages EU-breed. Over de periode 2020-2022 steeg het inwilligingspercentage in Nederland substantieel. Die ontwikkeling is EU- breed en bij genoemde lidstaten (op die schaal) niet te zien. Zie de bijgevoegde data-analyse (bijlage 2 p. 8 e.v.) en hieronder de vereenvoudigde weergave.

Tabel 1: Ontwikkeling gemiddeld inwilligingspercentages, alle nationaliteiten, 2017-2022

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 t/m juni |
|-----|------|------|------|------|------|---------------|
| NED | 49% | 35% | 37% | 63% | 73% | 85% |
| EU | 46% | 37% | 38% | 41% | 39% | 48% |
| BEL | 52% | 51% | 38% | 35% | 44% | 43% |
| DU | 50% | 42% | 46% | 49% | 45% | 62% |
| FRA | 29% | 28% | 25% | 22% | 25% | 26% |
| OOS | 56% | 44% | 53% | 65% | 65% | 53% |
| ZWE | 44% | 34% | 29% | 26% | 29% | 36% |

Bron: Eurostat, bewerking JenV

Voor de ontwikkeling over de afgelopen jaren in Nederland is meer specifiek gekeken naar de vijf nationaliteiten (Syrië, Jemen, Turkije, Afghanistan en Irak) die, zowel in inwilligingspercentage (>70%) als aandeel in de uitstroom (samen 73%) de grootsten zijn. Deze nationaliteiten zijn in hoge mate bepalend voor het (hoge) gemiddelde inwilligingspercentage.

Voor de ontwikkeling over de afgelopen jaren in Nederland is voorts breder gekeken naar de top 10 nationaliteiten (hierna ³) op basis van aandeel in de uitstroom (tezamen 85% in 2022).

Allereerst blijkt uit de analyse dat de hoge inwilligingspercentages in Nederland zich niet beperken tot enkele nationaliteiten. Nederland kent bij een groot aantal nationaliteiten een heel hoog inwilligingspercentage. Voor vier nationaliteiten (Syrië, Jemen, Turkije en Afghanistan) kent

² How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe <http://www.wodc.nl>

³ De nationaliteit 'onbekend' maakt de tien compleet, maar deze is buiten beschouwing gelaten bij de inhoudelijke analyse.

Nederland in 2022 een inwilligingspercentage van hoger dan 90%; voor nog eens 5 nationaliteiten (Pakistan, Irak, Iran, Eritrea en Somalië) ligt het inwilligingspercentage tussen de 70% en 90%.

In de data analyse (p. 8 e.v.) is ook de ontwikkeling voor deze 9 nationaliteiten in de vijf gekozen lidstaten weergegeven. Hieruit volgt dat- vergelijkbaar met de trend van het gemiddelde inwilligingspercentage - ook per nationaliteit het Nederlandse inwilligingspercentages steeds meer uiteenloopt met vergelijkbare lidstaten. De data analyse laat zien dat het inwilligingspercentage in Nederland vanaf 2020 over bijna de hele breedte van nationaliteiten sterk is gestegen. Dit is eveneens hieronder weergegeven in tabel 2, uitgesplitst naar de voor Nederland relevante nationaliteiten. De stijging van het gemiddelde is niet terug te voeren tot (enkele) specifieke nationaliteiten. De sterke stijging heeft zich doorgezet tot medio 2022.

Tabel 2: Inwilligingspercentages per nationaliteit 2017-2022 (t/m juni) in Nederland.

| Nationaliteit | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 t/m juni |
|---------------|------|------|------|------|------|---------------|
| Alle | 49% | 35% | 37% | 63% | 73% | 85% |
| Syrische | 85% | 76% | 78% | 90% | 92% | 96% |
| Turkse | 80% | 72% | 90% | 93% | 94% | 99% |
| Afghaanse | 35% | 34% | 25% | 47% | 95% | 99% |
| Jemenitisch | 95% | 90% | 92% | 93% | 94% | 99% |
| Iraakse | 39% | 21% | 17% | 43% | 48% | 77% |
| Somalische | 38% | 23% | 17% | 36% | 63% | 79% |
| Iraanse | 47% | 45% | 39% | 48% | 66% | 71% |
| Eritrese | 89% | 60% | 63% | 66% | 81% | 73% |
| Pakistaanse | 39% | 54% | 41% | 69% | 68% | 84% |

1.4 Samenstelling van de uitstroom

Voor de vergelijking van de samenstelling van de uitstroom is enkel gekeken naar nationaliteit en dus niet naar factoren als het motief van de vreemdeling of de groep waartoe hij behoort

Op basis van de Eurostat- gegevens over de uitstroom per nationaliteit in Nederland en de vijf vergelijkbare lidstaten is de top 5 van de uitstroom in beeld gebracht. Zie hiervoor de data - analyse bijlage (sheet nr. 3 . p.5) met het overzicht van de top 5 nationaliteiten uitstroom met tussen haakjes het inwilligingspercentage. Dit laatste is toegevoegd om beeld te krijgen van de impact op het gemiddelde inwilligingspercentage. Zo trekt een nationaliteit met een groot aandeel in de uitstroom én een hoog inwilligingspercentage het gemiddelde inwilligingspercentage veel meer omhoog dan een nationaliteit met een hoog inwilligingspercentage maar slechts een klein aandeel in de uitstroom.

Uit het overzicht volgt dat in Nederland de 5 nationaliteiten (Syrië, Jemen, Afghanistan, Turkije, Irak) gezamenlijk 73% van het totaal aan beslissingen (=uitstroom) uitmaken. Dit zijn allemaal nationaliteiten met een heel hoog inwilligingspercentage en daarmee voor de Nederlandse praktijk de meest bepalende herkomstlanden.

Uit de bijgevoegde data-analyse blijkt dat de uitstroom van de 5 nationaliteiten met de hoogste inwilligingspercentages (in 2022) van 2017 tot 2019 jaarlijks tussen de 35% en 44% uitmaakte van de totale uitstroom. Dat aandeel is vanaf 2020 doorgegroeid naar het aandeel van 73% in 2022 t/m juni.

De uitstroom van nationaliteiten met een groot aandeel in de totale uitstroom van Nederland (top 5, 73% aandeel) is vergelijkbaar met de top 5 van Duitsland (vier gemeenschappelijke nationaliteiten in hun top 5 en een aandeel van 67% van de *Nederlandse top 5 nationaliteiten* in de Duitse uitstroom) en in mindere mate Zweden (vier gemeenschappelijke herkomstlanden in top 5, Nederlandse top 5 voor 43% vertegenwoordigd). Opvallend is dat geen van deze vijf lidstaten

een wezenlijke uitstroom heeft uit Jemen. Nederland is het voornaamste bestemmingsland voor Jemenieten in de EU. De IND heeft los van deze analyse onderzoek gedaan naar mogelijke verklaringen hiervoor⁴.

Uit deze analyse inzake de samenstelling van de uitstroom volgt de conclusie dat een deel van de verklaring voor een hoger *gemiddeld* inwilligingspercentage over de totale uitstroom is gelegen in een verschil van de samenstelling van de uitstroom. Zowel ten opzichte van de uitstroom in andere lidstaten als ten opzichte van de uitstroom in voorgaande jaren in Nederland.

Een groot deel van de Nederlandse uitstroom bestaat uit zeer kansrijke nationaliteiten, terwijl in de aangeschreven lidstaten het aandeel van dezelfde nationaliteiten (veel) kleiner is en de inwilligingspercentages veelal ook (veel) lager liggen. Verder hebben de nationaliteiten die sterk zijn vertegenwoordigd in de uitstroom van de onderzochte vergelijkbare lidstaten over de hele linie een wezenlijk lager inwilligingspercentages.

Op basis van vorenstaande kan gelet op de samenstelling in relatie tot de inwilligingspercentages worden verklaard waarom Nederland een hoog gemiddeld inwilligingspercentages heeft.

Echter, niet wordt verklaard waarom Nederland over de hele breedte een hoog inwilligingspercentage heeft. Op een groot aantal nationaliteiten willigt Nederland substantieel meer in dan andere lidstaten, zie ook bijlage 2 van de data-analyse. Om daar een verklaring voor te vinden wordt eerst gekeken naar het landgebonden asielbeleid en vervolgens de uitvoeringspraktijk bij de IND.

2. Kwalitatieve duiding - Landgebonden asielbeleid

Het landgebonden asielbeleid is - nog los van de individuele omstandigheden van de zaak - niet allesbepalend voor de beoordeling van de asielaanvraag. Allereerst is het landgebonden asielbeleid een nadere invulling van het algemene beleidskader asiel zoals dat volgt uit Europees en internationaal recht. Waar het algemene kader volstaat, is nadere regelgeving in landgebonden asielbeleid niet nodig. Daarnaast zijn de geloofwaardigheidsbeoordeling en de (motiverings)vereisten die daaraan worden gesteld, in het algemeen, maar ook voor specifieke doelgroepen als LHBTI's en bekeerlingen, essentieel voor de uitkomst van de beoordeling.

Voor de invloed van het beleid op de (gestegen) inwilligingspercentages is een vergelijking gemaakt van het Nederlandse landgebonden asielbeleid met:

- het gevoerde landgebonden asielbeleid over de afgelopen vijf jaren (periode 2017-medio 2022) in Nederland; en,
- het geldende landgebonden asielbeleid in de vijf vergelijkbare lidstaten.

Met het landgebonden asielbeleid worden hier de beleidsregels bedoeld die worden vastgesteld door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (op basis van duiding van het ambtsbericht) en vervolgens per brief gecommuniceerd worden aan de Tweede Kamer en vastgelegd in de vreemdelingencirculaire (Vc C7). Het algemene beleidsmatige beoordelingskader⁵ volgt met name uit de EU Kwalificatierichtlijn en geldt voor elke Europese lidstaat. Daarbinnen is ruimte voor een meer nationale invulling zonder dat mag worden getornd aan de EU-criteria voor de internationale beschermingsgronden.

2.1 Vergelijking beleid Nederland 2017- medio 2022

Door het beleid van de afgelopen jaren af te zetten tegen de ontwikkeling van de inwilligingspercentages, kan een beeld worden verkregen over de invloed van het landgebonden asielbeleid op het inwilligingspercentage voor de betreffende nationaliteit. Bij deze vergelijking is gekeken naar de eerder geïdentificeerde herkomstlanden met een wezenlijk aandeel (top 9, zie

⁴ [Standaard rapport opmaak 2022 \(ind.nl\)](#)

⁵ In de kern: toets aan contra- indicaties, internationale beschermings- en uitsluitingsgronden, binnenlands beschermingsalternatief

tabel 3) in de uitstroom. Per herkomstland is de beleidsontwikkeling over de afgelopen jaren bezien.

Op basis van de vergelijking kan in algemene zin worden geconcludeerd dat het landgebonden asielbeleid in Nederland in de onderzochte periode redelijk stabiel was. Er zijn, op enkele uitzonderingen na, geen verstrekkende beleidsaanpassingen doorgevoerd die tot een versoepeling hebben geleid. Opvallend is dat de versoepelingen in veel gevallen op voorspraak van de Tweede Kamer (aangenomen moties⁶) zijn doorgevoerd. Voorts is het zo dat er in de uitvoering van het landenbeleid door de IND aanpassingen zijn gedaan naar aanleiding van bijvoorbeeld jurisprudentie. Deze zijn neergelegd in (openbare) IND-instructies voor de beslispraktijk.

De stijging van het inwilligingspercentage is zichtbaar over de hele breedte van nationaliteiten en beperkt zich niet tot één of enkele nationaliteit(en). Ten aanzien van Afghanistan is het goed om een nuance aan te brengen. Van augustus 2021 tot augustus 2022 gold in verband met de onduidelijkheid na de machtsovername door de Taliban een besluit en vertrekmoratorium (BVM). Gedurende die periode is (projectmatig) beslist op evacués⁷. Dit betrof enkel zeer kansrijke zaken, waardoor in de regel een inwilliging volgde. De inwilligingspercentages in de data- analyse geven om die reden een vertekend beeld.

2.2 Vergelijking beleid met andere lidstaten

Om te bekijken of het landgebonden asielbeleid in Nederland (wezenlijk) verschilt met dat van andere lidstaten is het thans geldende landgebonden asielbeleid voor Afghanistan, Jemen, Syrië, Turkije en Irak vergeleken met dat van de vijf vergelijkbare lidstaten. De vergelijking is gemaakt op basis van een- in het kader van deze analyse- kwalitatieve uitvraag én de bij ons bekende landeninformatie van deze lidstaten betrokken uit onder meer EUAA-questionnaires⁸. Het aantal herkomstlanden is beperkt tot vijf om de uitvraag voor - en de vergelijking met - de bevroegde lidstaten behapbaar te houden. Er is voor deze herkomstlanden gekozen, omdat deze, zoals eerder uiteengezet, voor de Nederlandse praktijk het meest bepalend zijn.

Om de beschrijving van het landenbeleid in andere lidstaten goed te kunnen plaatsen, is een korte toelichting over de verschillende toepassing van artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn door Europese lidstaten van belang. Veel lidstaten, waaronder de aangeschreven lidstaten, gebruiken de zogenoemde 'glijdende schaal' voor de beoordeling van artikel 15 c. Dit is anders dan in Nederland waar de uitleg van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State van een arrest van het EU hof van Justitie⁹ leidend is namelijk dat er enkel sprake is van een 15c situatie als elke burger een reëel risico loopt op ernstige schade bij terugkeer naar dat gebied. De glijdende schaal onderscheidt categorieën. De hoogste categorie: gebieden waar de enkele aanwezigheid ('mere presence') al leidt tot een situatie dat er een reëel risico op ernstige schade bestaat, is gelijk aan de uitleg die Nederland geeft aan artikel 15c. Bij toepassing van de glijdende schaal geldt hoe lager het (algemene) geweldsniveau, hoe groter de nadruk op de individuele omstandigheden. Dit betekent dat het - anders dan in Nederland - in andere lidstaten mogelijk is dat een bepaald gebied wordt aangemerkt als 15c, maar dat niet tot de conclusie leidt dat iedere persoon die daaruit afkomstig is, beschermd hoeft te worden. In dit kader is het wel goed te melden dat een prejudiciële procedure (zitting 23 maart 2023) over de interpretatie van artikel 15c loopt.

Hieronder wordt in hoofdlijnen het beleid van andere lidstaten en de belangrijkste verschillen beschreven voor de 5 relevante herkomstlanden. Een aantal lidstaten heeft het beleid en richtsnoeren in vertrouwelijkheid gedeeld gelet op het vertrouwelijke karakter van hun beleid. Mede om die reden wordt het beleid van andere lidstaten in algemene zin omschreven.

Syrië:

⁶ Motie van 12 november 2019 Kamerstuk 35 300 X, nr. 44; motie van 18 december Kamerstuk 19 637, nr. 2552; motie van 18 augustus 2021 Kamerstuk 27 925, nr. 788; motie van 4 juli 2019. door de leden Van Toorenburg, Voordewind en Groothuizen.

⁷ Hiermee wordt bedoeld de evacués ten tijde van machtsovername en ook de Afghanen die in de periode daarna zijn overgedragen.

⁸ De EUAA-informatie maakt standaard deel uit van de weging voor landgebonden asielbeleid.

⁹ *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, Court of Justice of the European Union, 17 February 2009

De lidstaten voeren voor een aantal groepen/profielen specifiek groepenbeleid.

Indien de vreemdeling niet op individuele gronden in aanmerking komt voor Vluchtelingenstatus volgt een beoordeling aan het risico op ernstige schade in het kader van subsidiaire bescherming.

De meeste lidstaten passen artikel 15c ('mere presence') toe voor delen van het land met als gemene deler de provincies Idlib, Aleppo. Daarnaast vindt toepassing plaats van het artikel 15c (glijdende schaal) voor andere delen van het land. Ook wordt humanitaire bescherming op basis van de (algemene) mensenrechtenschendingen toegepast, waar Nederland die betreft onder de toets aan subsidiaire bescherming.

De bevroegde lidstaten geven aan dat bescherming door autoriteiten/feitelijke machthebbers niet aan de orde is, en evenmin een intern beschermingsalternatief in een ander deel van het land wordt tegengeworpen. Hierop vormt één lidstaat een uitzondering. In die lidstaat kan volgens het geldend beleid in bijzondere gevallen Damascus als intern beschermingsalternatief worden tegengeworpen. In de praktijk vindt in de vorengenoemde lidstaten geen gedwongen terugkeer plaats.

Nederland neemt aan dat een vreemdeling uit Syrië bij of na terugkeer vanuit het buitenland in beginsel een reëel risico loopt op ernstige schade en op grond daarvan in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Het beleid van de andere lidstaten is op onderdelen soepeler op basis van het groepenbeleid. In sommige landen biedt het beleid (in ieder geval in theorie) meer ruimte om op individuele gronden af te wijzen.

Afghanistan:

Net als voor Nederland geldt dat het voor andere lidstaten lastig is om een compleet beeld te krijgen van de veiligheidssituatie in Afghanistan sinds de machtsovername door de Taliban. Wel is duidelijk dat het willekeurige geweld in grote mate is afgenomen en voeren de meeste lidstaten niet (langer) een 15c beleid, overeenkomstig het beleid in Nederland.

De lidstaten hebben een groot aantal groepen/profielen geïdentificeerd die op basis van een individuele beoordeling al snel in aanmerking komen voor internationale bescherming.

Bescherming door autoriteiten en een intern beschermingsalternatief worden niet tegengeworpen door de lidstaten. Ook kan in sommige lidstaten een vreemdeling, die niet in aanmerking komt voor internationale asielbescherming, verblijf worden toegestaan op basis van humanitaire overwegingen. Dit vanwege het risico op schending van artikel 3EVRM in verband met de algehele slechte humanitaire situatie in Afghanistan.

In algemene zin wordt vanwege de onduidelijkheid van de situatie onder het Talibanbewind – door de lidstaten met enige voorzichtigheid tot besluitvorming over gegaan. Dit betekent niet dat er niet kan worden afgewezen. Er blijft sprake van een individuele beoordeling. Dat is voor Nederland niet anders.

Jemen:

Meerdere lidstaten voeren voor een aantal groepen/profielen als vrouwen, LHBTI, afvalligen specifiek beleid in het kader van het vluchtelingenverdrag.

Indien de vreemdeling niet op individuele gronden in aanmerking komt voor Vluchtelingenstatus volgt een beoordeling aan het risico op ernstige schade in het kader van subsidiaire bescherming. Bijna alle lidstaten passen artikel 15c toe.

Een aantal lidstaten hanteren geen 15c beleid voor héél Jemen. Een uitzondering voor de 15c toepassing geldt voor de enkele gebieden die onder de feitelijke macht van de Houthis rebellen staan en waar de intensiteit van het geweld minder hoog wordt ingeschaald.

De bevroegde lidstaten geven aan dat bescherming door autoriteiten niet aan de orde is, en evenmin een beschermingsalternatief in een ander deel van het land wordt tegengeworpen. In de praktijk vindt geen (gedwongen) uitzetting plaats.

Dit komt overeen met het Nederlandse beleid ten aanzien van Jemen.

Turkije:

De lidstaten hanteren een beleid waarbij een aantal groepen met verhoogde aandacht beleidsmatig zijn geïdentificeerd. Net als in het Nederlandse beleid vallen daar onder meer de vreemdelingen onder die zich (in brede zin) kritisch uitlaten over de autoriteiten waaronder journalisten en mensenrechtenactivisten, (toegedichte) Gülenisten en personen gelinkt aan de Democratische Partij van de Volkeren (HDP). Bij de beoordeling van het risico bij terugkeer van (toegedichte) Gülen-aanhangers wordt volgens het beleid in andere lidstaten het profiel en

individuele omstandigheden (positie, activiteiten, aard en zichtbaarheid van betrokkenheid) betrokken. In Nederland is op basis van het geldend beleid de ruimte om een geloofwaardige Gülenist af te wijzen zeer gering. Op basis van een IND- instructie geldt dit feitelijk ook voor andere risicogroepen.

De informatie in het ambtsbericht is leidend voor de duiding van het landgebonden asielbeleid. Het volgend ambtsbericht staat gepland voor augustus 2023. De verkiezingen in Turkije, gepland voor medio mei, worden meegenomen in de verslagperiode van het ambtsbericht.

Irak:

Meerdere lidstaten hanteren - net als Nederland - voor Irak een beleid waarbij een (groot) aantal groepen met verhoogde aandacht beleidsmatig zijn geïdentificeerd. De meeste lidstaten hanteren - net als Nederland - geen '15c mere presence' beleid. Wel vindt er in andere lidstaten toepassing plaats van het artikel 15c in het kader van de glijdende schaal. Het beleid van de lidstaten verschilt weliswaar op onderdelen, maar onder de streep is de beschermingsgraad beleidsmatig in grote mate overeenkomstig.

Uit vorenstaande volgt dat de verklaring voor de *stijging* in inwilligingspercentage per nationaliteit vanaf 2020 niet of nauwelijks kan worden gevonden in 'sec' de ontwikkeling in Nederland van het landgebonden asielbeleid over de afgelopen jaren. Op basis van een - in algemene zin - gelijk landgebonden asielbeleid liepen de inwilligingspercentages tot 2020 in de pas met de rest van de EU. Daarnaast volgt uit de data met betrekking tot de inwilligingspercentages in Nederland dat een stijgende trend niet alleen zichtbaar is voor het gemiddelde inwilligingspercentage, maar bij een groot aantal verschillende nationaliteiten. De stijging is niet te herleiden tot eventuele veranderingen ten aanzien van een of enkele herkomstlanden en meer fundamenteel van aard.

Uit de vergelijking met andere lidstaten van het landgebonden asielbeleid van vijf sterk bepalende herkomstlanden kan worden geconcludeerd dat Nederland - hoewel niet altijd hetzelfde vorm gegeven - vaak een vergelijkbaar beschermingsbeleid voert. Voor Turkije geldt dat Nederland een gunstiger beleid voert voor de Gülen-aanhangers. Ook voor Syrië zijn kleine verschillen in benadering zichtbaar, zonder dat dat leidt tot feitelijke uitzetting (op significante schaal) in andere lidstaten.

3. Beslispraktijk

Het uit Eurostat volgende beeld dat in Nederland de inwilligingspercentages over de breedte van nationaliteiten vanaf 2020 zijn gestegen is mogelijk te verklaren door een combinatie van (samenhangende) factoren in de uitvoering, te weten 1) Inhoudelijke overwegingen en 2) maatregelen vanwege de voorraadontwikkeling.

3.1 Inhoudelijke overwegingen

Uit de gevoerde gesprekken en de bijdragen ten behoeve van de analyse volgt een beeld dat in de huidige IND-beslispraktijk al snel een risico bij terugkeer wordt aangenomen voor asielzoekers die behoren tot een groep die beleidsmatig is aangemerkt als risicogroep en/of kwetsbare minderheidsgroep, ook in gevallen waarbij niet aan de vereiste individuele geringe indicaties (vóór hun vlucht) wordt voldaan. Zo is het (beleidsmatig) echter niet bedoeld. De vreemdeling dient aannemelijk te maken dat sprake is van een risico, ook indien hij behoort tot een risicogroep, het is niet aan de IND om elk risico uit te sluiten. Het gegeven dat de vreemdeling voor vertrek geen problemen heeft gehad, is voor de IND onvoldoende om te concluderen dat de vreemdeling bij terugkeer ook geen problemen heeft te verwachten. Dit speelt met name een rol bij asielmotieven die te herleiden zijn tot seksuele gerichtheid, geloofsovertuiging of politieke overtuiging. Daarbij speelt een rol dat van vreemdelingen op wie dit van toepassing is, geen terughoudendheid verlangd mag worden in de uiting hiervan bij terugkeer. Of deze gestelde handelingen bij terugkeer aannemelijk zijn, dient de vreemdeling te onderbouwen (het enkel stellen dat je een handeling gaat doen bij terugkeer is onvoldoende).

De IND geeft aan dat er in algemene zin, ook los van het groepsbeleid, steeds meer eisen aan de IND worden gesteld met betrekking tot de motivering, ook ten aanzien van de geloofwaardigheid. Dit maakt dat het steeds lastiger wordt om te motiveren dat iets niet geloofwaardig is. De vereisten voor het onderzoek en de besluitvorming zijn over de jaren groter geworden waarmee de motiveringslast voor de IND om tot een afwijzing over te gaan zwaarder is geworden. Als gevolg van jurisprudentie lijkt de bewijslast te verschuiven van de vreemdeling die aannemelijk moet maken dat hij bij terugkeer te vrezen heeft, naar de IND die aannemelijk moet maken dat de vreemdeling bij terugkeer niet te vrezen heeft. Deze omgekeerde bewijslast vindt vooral plaats bij groepen die zijn aangewezen in het landenbeleid, omdat daarvan al is vastgesteld dat die groep in het land van herkomst een hoger risico loopt op vervolging en/of ernstige schade.

Hierbij is van belang dat in de afgelopen jaren een andere invulling is ontstaan van de geloofwaardigheidsbeoordeling. Dit was oorspronkelijk een beoordeling op grond van de 'positieve overtuigingskracht' (pok). Deze beoordeling was in 2003 geïntroduceerd in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Indien zich omstandigheden voordeden die afbreuk doen aan de geloofwaardigheid, als het niet kunnen overleggen van documenten, moest van het asielrelaas van de vreemdeling positieve overtuigingskracht uitgaan. Deze beoordeling is begin 2015 om op zichzelf gerechtvaardigde redenen losgelaten en is een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling¹⁰ centraal komen te staan. In de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling dienen alle verklaringen in onderlinge samenhang te worden beoordeeld. Het gevolg van deze wijziging is dat de IND elk relevant onderdeel van het asielrelaas moet beoordelen alvorens tot een afwijzing te komen. Dat is een andere wijze van kijken naar geloofwaardigheid dan over het algemeen gebruikelijk, waar de norm zal zijn dat iemand die ongeloofwaardig verklaart op meerdere punten van een verhaal niet zomaar meer zal worden geloofd op andere punten van het verhaal.

Het uitgangspunt en de praktijk bij alle bevroegde lidstaten is dat het (eerst) aan de vreemdeling is om zijn asielrelaas geloofwaardig en zijn gestelde risico aannemelijk te maken. Dit geldt evenzeer voor vreemdelingen die tot een in het beleid aangewezen groep behoren. De hiervoor beschreven inhoudelijke overwegingen kunnen invloed hebben op het besluitvormingsproces van de IND. De IND geeft aan dat de impact hiervan op hun beslispraktijk is toegenomen. De IND sluit niet uit dat in de beslispraktijk eerder het zekere voor het onzekere wordt genomen indien het risico bestaat dat een besluit vanwege een motiveringsgebrek geen stand zal houden.

Deze ontwikkelingen hebben zich niet voltrokken van de één op de andere dag en speelde ook al voor 2020. Mede om die redenen kan hier slechts deels een van de verklaring in worden gevonden voor de hoogte van en substantiële stijging vanaf met name 2020 in de inwilligingspercentages.

3.2 Maatregelen vanwege de voorraadontwikkeling

Kijkend naar de inwilligingspercentages over de jaren heen - in relatie tot de uitvoeringspraktijk - is het aannemelijk dat er een verband bestaat tussen de sterke stijging van het inwilligingspercentage vanaf 2020 en de genomen maatregelen om (oude) voorraden weg te werken. Op 3 maart 2020 werd in opdracht van de (voormalige) staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de zogenoemde Taskforce (TF) ingesteld (start 1 april 2020) en werden verschillende (onorthodoxe) maatregelen genomen om in een relatief korte periode (oude) voorraden weg te werken. De TF was operationeel tot medio 2021 en betrof circa 15.000 zaken. De TF was daarmee in tijd en voorraad begrensd. Uit (openbare) evaluaties van de TF, waaronder die van de Inspectie Justitie en Veiligheid blijkt dat in meer zaken dan voorheen het voordeel van de twijfel werd gegund. Hiermee kan de verhoging van de inwilligingspercentages in 2020 en 2021 deels worden verklaard, maar uit de data blijkt dat de trend van stijgend inwilligingspercentages zich ook daarna heeft doorgezet.

Met het opheffen van de TF, is een aantal van de destijds getroffen maatregelen niet expliciet teruggedraaid en deze hebben mogelijk een doorwerking gehad binnen de beslispraktijk.

¹⁰ IND werkinstructie (2014/10)

Daarnaast is de werkwijze tijdens de TF, waarbij medewerkers werden aangespoord zoveel mogelijk te beslissen op de in het zaakdossier reeds tot dan toe verkregen informatie, in 2022 omgezet in een openbare werkinstructie. Op basis van de instructie wordt sneller toegekomen aan het verlenen van voordeel van de twijfel. De IND is ook niet in rustiger vaarwater gekomen. De oplopende voorraden en lange beslistermijnen blijven drukken op de operatie van de IND. De IND heeft daarnaast al langer te maken met een capaciteitsprobleem en relatief veel nieuwe medewerkers.

De IND heeft daarnaast versnellingsmaatregelen ingevoerd waarbij soms procedurestappen worden ingekort of overgeslagen zoals de doelgroepenbenadering en schriftelijk horen. Voorts staat het handelen van de IND onder verhoogde aandacht vanuit maatschappij/ politiek en de rechtspraak mede als gevolg van de maatschappelijke discussie inzake de menselijke maat. Mogelijk dat dit laatste er ook toe leidt dat sneller wordt overgegaan tot het verlenen van het voordeel van de twijfel.

Gelet op vorenstaande combinatie van factoren is het goed mogelijk dat vanaf 2020 een situatie is ontstaan en nog van toepassing is die ertoe leidt dat sneller dan voorheen wordt ingewilligd.

4. Proces totstandkoming en toepassing landgebonden asielbeleid

Onderdeel van de analyse is om de wijze van totstandkoming en de uitvoering van het landgebonden asielbeleid secuur tegen het licht gehouden ten behoeve van verdere optimalisatie van het proces.

In het kader van deze analyse is kritisch gekeken of de ambtsberichten zo goed mogelijk aansluiten op de actuele behoefte bij de vorming van asielbeleid en is gekeken of er ruimte is om de beleidsinterpretatie van deze informatie aan te scherpen.

Het beeld is naar voren gekomen dat in de huidige praktijk de weergave van de veiligheidssituatie en de positie van groepen in de samenleving niet altijd evengoed in balans is. Het accent in het ambtsbericht ligt, mede door de vraagstelling door JenV sterk op de misstanden in het land van herkomst. Bij de beleidsbepaling vanuit JenV is behoefte aan meer context en synthese van gebeurtenissen en ontwikkelingen, ook om een risico-inschatting te kunnen maken van de veiligheidssituatie per gebied, voor groepen en in de beslispraktijk ook voor individuen. Hiertoe is de vraagstelling in de ToR op enkele punten aangepast.

Een proef hiermee wordt in de komende periode gedaan met de ToR's voor Syrië, Jemen, Irak en Turkije.

Hierbij is van belang om op te merken dat ambtsberichten worden beschouwd als onafhankelijk deskundigen rapport (o.a. in de rechtspraak) en het is van belang dat BZ deze onafhankelijke rol in het proces behoudt. Uitgangspunt bij eventuele veranderingen is dat het ambtsbericht een feitelijke weergave van landeninformatie betreft en de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken als onafhankelijk deskundige behouden blijft.

De totstandkoming of herzien van het landgebonden asielbeleid is een voortdurend en terugkerend proces en in de basis een technische exercitie, waarbij het internationaal asielrecht wordt afgezet tegen de actuele en feitelijke situatie in een land van herkomst.

De staande praktijk van de beoordeling heeft als startpunt veelal het reeds geldende beleid en bezieet de landeninformatie op veranderingen ten opzichte van de vorige verslagperiode. Dit brengt een risico met zich mee dat beleid over de jaren is 'gegroeid' maar niet per se (nog) een juiste afspiegeling hoeft te zijn van de feitelijke situatie in het land van herkomst. Ook wordt er mogelijk beleid gevoerd op voordracht van de politiek (toezeggingen/ aangenomen moties in de Tweede Kamer) dat niet langer de lading dekt op basis van actuele landeninformatie. Indien hier sprake van is zal daar beleidsmatig een passend vervolg aan gegeven worden.

5. Openbaarheid beleid en data

Wat opvalt bij de uitvoering van de analyse, is dat de vijf onderzochte lidstaten anders omgaan met de openbaarheid van beleids- en uitvoeringsinstructies. In Nederland is het (landgebonden) asielbeleid in de regel tot in detail openbaar. Dat geldt ook voor de onderliggende landeninformatie (COI) en de instructies voor de (IND) uitvoeringspraktijk. In Nederland geldt openbaar, tenzij (op basis van criteria).

Uit de questionnaire volgt een beeld dat dat in andere lidstaten geen vanzelfsprekendheid is. Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk hebben intern (landen)beleid, ook de onderliggende COI en de instructies voor de beslispraktijk zijn veelal vertrouwelijk. België openbaart hun beleid op hoofdlijnen (www.cgvs.be) en heeft voor intern gebruik meer gedetailleerde beleidsinstructies. Zweden kent een grote transparantie ook ten aanzien van landenbeleid, maar de werkinstructies voor de uitvoering zijn wel intern.

6. Conclusie

Met deze verdiepende en vergelijkende analyse op (Europese) kwantitatieve gegevens, beleid en uitvoering is getracht een zorgvuldig beeld te schetsen van de oorzaken die er in samenhang toe hebben bijgedragen dat Nederland een hoog gemiddeld inwilligingspercentage kent. De aanbevolen maatregelen zullen het proces van totstandkoming van het landgebonden asielbeleid en de uitvoering ervan versterken en kunnen ook ten goede komen aan de kwaliteit van beleid en de zorgvuldigheid van de besluitvorming. Het effect op de Nederlandse inwilligingspercentages zal niet van vandaag op morgen zichtbaar zijn.