

Landenrapport: 2021

Samenvatting

De Asylum Information Database/Asielinformatie Database (AIDA) is een database die wordt beheerd door de European Council on Refugees and Exiles/Europese Raad voor Vluchtelingen en Ballingen (ECRE), met gedetailleerde informatie over nationale asielstelsels in 23 landen. Dit omvat 19 lidstaten van de Europese Unie (EU) (Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Griekenland, Kroatië, Hongarije, Ierland, Italië, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Zweden, Slovenië) en 4 niet-EU-landen (Zwitserland, Servië, Turkije, Verenigd Koninkrijk).

Het doel van de database is bijdragen aan het verbeteren van asielbeleid en -praktijk in Europa en de situatie van asielzoekers door alle relevante actoren te voorzien van passende instrumenten en informatie ter ondersteuning van belangenbehartiging en juridische procedures, zowel op nationaal als Europees niveau.

Het rapport over Nederland beschrijft recente ontwikkelingen op het gebied van asielprocedures, opvangvoorzieningen, detentie van asielzoekers en de inhoud van internationale bescherming. Het rapport is geschreven door Anna Chatelion Counet, Angelina van Kampen, Arno Pinxter, Barbara Bierhuizen, Eglantine Weijmans, Eva Berger, Marieke van Zantvoort, Stefanie Pijnenburg en Wilma Klaassen, samengesteld door Aya Younis bij VluchtelingenWerk en onder redactie van ECRE.

Dit document geeft een vertaling van het overzicht van de belangrijkste wijzigingen in het nationale asielstelsel sinds de publicatie van de vorige update van het rapport in maart. Het volledige rapport is [hier](#) beschikbaar in het Engels.

De informatie in dit rapport is actueel op 31 december 2021, tenzij anders aangegeven.

Dit rapport maakt deel uit van de Asylum Information Database/Asielinformatie Database (AIDA), gefinancierd door het European Programme for Integration and Migration/Europees Programma voor Integratie en Migratie (EPIM), een samenwerkingsinitiatief van het Network of European Foundations/Netwerk van Europese Stichtingen, en het Asylum, Migration and Integration Fund/Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) van de Europese Unie.

Overzicht van de belangrijkste wijzigingen sinds het vorige rapport

De vorige update van dit rapport was in **maart 2021**.

Asielprocedure

- ❖ **Belangrijkste statistieken:** In 2021 werden in totaal 26.520 verzoeken om internationale bescherming ingediend in Nederland, voornamelijk door personen met de Syrische (8.520), Afghaanse (3.310) en Turkse (2.480) nationaliteit. Het aantal eerste aanvragen was 24.725, het aantal opvolgende aanvragen was 1.810. Dit is een grote stijging ten opzichte van 2020, toen het totaal aantal aanvragen 15.320 bedroeg. Het inwilligingspercentage in eerste aanleg was 73,1% (d.w.z. 47,4% vluchtelingenstatus, 17,4% subsidiaire bescherming en 8,3% humanitaire bescherming). Het percentage bedroeg 95,5% voor Afghanen en 91,7% voor Syriërs. Asielzoekers met de Algerijnse of Marokkaanse nationaliteit werden meestal afgewezen, voor hen gold een afwijzingspercentage van respectievelijk 100 en 91,5%.

- ❖ **Wijziging van het Vreemdelingenbesluit in verband met aanpassingen in de Algemene Asielprocedure (“Spoor 4”):** De eerder aangekondigde aanpassingen van het Vreemdelingenbesluit in verband met de wijzigingen in de Algemene Asielprocedure zijn op 25 juni 2021 in werking getreden. De wijzigingen formaliseren de regels met betrekking tot de aanmeldfase en het aanmeldgehoor. De aanmeldfase vindt plaats vóór de start van de rust- en voorbereidingstermijn. Omdat voortaan aan alle asielzoekers (inclusief niet-begeleide minderjarigen) tijdens het aanmeldgehoor door de IND ook kort wordt gevraagd naar de asielmotieven, is het eerste gehoor in de Algemene Asielprocedure komen te vervallen.¹ Asielzoekers – met uitzondering van asielzoekers die vallen onder de grensprocedure op vliegveld Schiphol - hebben tijdens de aanmeldfase geen toegang tot rechtsbijstand en/of gepersonaliseerde informatie van VluchtelingenWerk of een andere NGO. Asielzoekers krijgen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) wel een informatiebrochure met algemene informatie over de asielprocedure. Als gevolg hiervan worden asielzoekers dus niet geïnformeerd over de mogelijke invloed van hun verklaringen tijdens de aanmeldfase op de beslissing op hun asielaanvraag. Verder voorzien de wijzigingen in het verkorten van de Algemene Asielprocedure van acht naar zes dagen, door het vervallen van het eerste gehoor. Ook zijn er verschillende gronden gecreëerd om de Algemene Asielprocedure tot meer dan zes dagen te verlengen. VluchtelingenWerk verwacht dat veel aanvragen alsnog in de Verlengde Asielprocedure behandeld zullen worden zo lang geen oplossing wordt gevonden voor de capaciteitsproblemen bij de IND, ondanks de gronden voor het verlengen van de Algemene Asielprocedure.

- ❖ **Behandeling van Afghaanse asielzoekers in Nederland:** Met het oog op de onzekere (veiligheids)situatie in Afghanistan is op 26 augustus 2021 ten aanzien van Afghaanse asielzoekers een besluit- en vertrekmoratorium ingesteld. Het moratorium gold in eerste instantie voor zes maanden en is inmiddels met zes maanden verlengd tot augustus 2022.² Dit beleid is in lijn met artikel 43 en 45(4) van de Vreemdelingenwet. Dit betekent dat de IND in beginsel 18 maanden de tijd heeft om een beslissing te nemen op nieuwe en lopende asielaanvragen van Afghaanse asielzoekers. Afgewezen

¹ Besluit van 28 mei 2021 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met het regelen van de aanmeldfase, het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure en het doorvoeren van enkele technische aanpassingen, Staatsblad 2021, 250, 25 juni 2021, beschikbaar via: <https://bit.ly/3Fkb7LK>.

² Tweede Kamer, Kamerbrief over verlengen besluit en vertrekmoratorium Afghanistan, beschikbaar via: <https://bit.ly/3HkpFMs>.

Afghaanse vreemdelingen hoeven niet terug te keren naar hun land van herkomst en hebben toegang tot de opvangfaciliteiten. Het besluit- en vertrekmoratorium is niet van toepassing op asielaanvragen van Afghanen die onder de Dublinverordening vallen, die internationale bescherming genieten in een andere lidstaat of die een gevaar voor de openbare orde vormen.

- ❖ **Behandeling van Afghaanse evacuees:** Sinds augustus 2021 zijn ongeveer 2.000 personen met de Afghaanse nationaliteit van Afghanistan naar Nederland geëvacueerd. Veel van hen hebben in Afghanistan voor de Nederlandse overheid gewerkt en liepen in Afghanistan risico op vervolging na de machtsovername door de Taliban. De asielaanvragen van deze asielzoekers zijn behandeld in een versnelde asielprocedure in *ad hoc* noodopvanglocaties die voor hen zijn opgezet. Hoewel er een besluit- en vertrekmoratorium geldt (zie hierboven), worden de asielaanvragen van Afghaanse evacuees wel behandeld. Voor zover bekend hebben de meeste van hen een asielvergunning met een geldigheidsduur van 5 jaar gekregen.
- ❖ **Opvolgende asielaanvragen:** In het arrest *L.H. tegen de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* van 10 juni 2021 overwoog het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) dat niet automatisch geoordeeld kan worden dat geen sprake is van 'nieuwe elementen of bevindingen' in de zin van artikel 40 van de Procedurerichtlijn wanneer de aanvraag is gestaafd met documenten waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld. Hiernaast overwoog het HvJEU dat uit artikel 40 Procedurerichtlijn, in samenhang gelezen met artikel 4(1) Definitierichtlijn, volgt dat bewijsmateriaal bij een opvolgende asielaanvraag op dezelfde wijze beoordeeld moet worden als bewijsmateriaal bij een eerste asielaanvraag. Het Nederlandse beleid moet in lijn gebracht worden met het *L.H.*-arrest. VluchtelingenWerk vindt dat dit nog niet afdoende is gedaan.
- ❖ **Personen met internationale bescherming in Griekenland:** De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde op 28 juli 2021 dat personen met internationale bescherming in Griekenland bij terugkeer naar Griekenland een risico zouden lopen op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM. De staatssecretaris zal dus duidelijk moeten motiveren waarom zij toch terug zouden kunnen keren naar Griekenland, rekening houdende met de criteria uit het *Ibrahim*-arrest. De staatssecretaris is een onderzoek gestart naar de situatie van personen met internationale bescherming in Griekenland.
- ❖ **Herbeoordeling van 'veilige landen van herkomst':** De staatssecretaris moest de lijst van 'veilige landen van herkomst' opnieuw beoordelen naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin de Afdeling overweegt dat de 'snelle herbeoordeling' van veilige landen van herkomst die de staatssecretaris gebruikt niet volstaat. De verplichte herbeoordeling is afgerond op 4 november 2021. **Algerije** is sinds de herbeoordeling niet langer aangemerkt als veilig land van herkomst.³
- ❖ **Dublin overdrachtstermijn en schorsende werking:** In de loop van 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verschillende prejudiciële vragen voorgelegd aan het HvJEU over schorsende werking in Dublinprocedures. De vragen

³ Tweede Kamer, Kamerbrief over herbeoordeling veilige landen van herkomst van Albanië, Algerije, Montenegro en Noord-Macedonië, 11 juni 2021, beschikbaar via: <https://bit.ly/3D4qngd>.

zien op de toepassing van de zogeheten 'chain rule' in Dublin III⁴, of schorsende werking hangende een procedure voor een regulier verblijfsrecht in Nederland de overdrachtstermijn opschort in overeenstemming met artikel 27(3) van de Dublinverordening (zaak C-338/21)⁵ en of de staatssecretaris in Dublinzaken kan verzoeken om schorsende werking hangende de hoger beroepsprocedure.⁶ Alle genoemde zaken zijn nog aanhangig bij het HvJEU.

- ❖ **Opschorting van Dublinoverdrachten aan Malta:** Op 15 december 2021 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat ten aanzien van Malta niet langer van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kan worden uitgegaan.⁷ De Afdeling kwam tot deze conclusie op basis van recente informatie van de NGO aditus foundation, die laat zien dat Dublinterugkeerders bij terugkeer gedetineerd worden. Verschillende rapporten, zoals het CPT rapport van 10 maart 2021, laten zien dat de detentieomstandigheden in Malta zeer slecht zijn en dat de toegang tot rechtsbijstand is verslechterd.⁸ De Afdeling verwees het bijzonder naar het AIDA rapport inzake Malta dat aangeeft dat NGO's geen verbeteringen in detentieomstandigheden hebben waargenomen, noch voldoende toegang hebben tot detentiecentra.
- ❖ **Terugkeerbesluiten voor niet-begeleide minderjarigen:** Nederlands beleid schrijft voor dat minderjarigen die ouder dan 15 jaar zijn op de datum dat zij een asielaanvraag indienen, bij de afwijzing van de asielaanvraag een terugkeerbesluit uitgereikt krijgen zonder dat is onderzocht of er in het land van terugkeer adequate opvang aanwezig is. Voor minderjarigen jonger dan 15 jaar is er de mogelijkheid tot het verlenen van een speciale vergunning als adequate opvang ontbreekt.⁹ Rechtbank Den Bosch stelde prejudiciële vragen aan het HvJEU. De Rechtbank vroeg het Hof of tegen een minderjarige een terugkeerbesluit kan worden uitgevaardigd zonder dat is onderzocht of adequate opvang aanwezig is, of een lidstaat een onderscheid mag maken op basis van de leeftijd van de minderjarige (15-/15+) en of het Unierecht toestaat dat een lidstaat een terugkeerbesluit uitvaardigt tegen een minderjarige, maar vervolgens niet tot verwijdering overgaat totdat betrokkene de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. In de zaak *TQ* (C-441/19) van 14 januari 2021 oordeelde het HvJEU dat een lidstaat zich er vóór het uitvaardigen van een terugkeerbesluit van moet overtuigen dat een niet-begeleide minderjarige toegang heeft tot adequate opvangfaciliteiten bij terugkeer.¹⁰ Verder mag een lidstaat geen onderscheid maken op basis van de leeftijd van een minderjarige en als een lidstaat een terugkeerbesluit uitvaardigt moet ook daadwerkelijk tot verwijdering worden overgegaan. Het HvJEU onderstreepte ook dat lidstaten het belang van het kind in acht moeten nemen in elke fase van de (terugkeer)procedure. Dit oordeel laat zien dat het Nederlandse beleid ten aanzien van niet-begeleide minderjarigen die worden geconfronteerd met een terugkeerbesluit niet in lijn is met het Unierecht.

⁴ Zaken C-323/21; C-324/21; C-325/21, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:983; ECLI:NL:RVS:2021:984; ECLI:NL:RVS:2021:985, 19 mei 2021.

⁵ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:1124, 26 mei 2021.

⁶ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:1929, 1 september 2021.

⁷ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:2791, 15 december 2021.

⁸ European Committee for the Prevention of Torture and Inhumane or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Report to the Maltese Government, 10 maart 2021, beschikbaar via: <https://bit.ly/3Jv7sgz>.

⁹ Deze vergunning wordt zelden verleend, VluchtelingenWerk schat dat de vergunning in minder dan 10 gevallen is verleend sinds de vergunning in 2012 werd geïntroduceerd. De vereisten voor vergunningverlening staan in paragraaf B8/6 van de Vreemdelingencirculaire.

¹⁰ HvJEU, *TQ tegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-441/19, 14 januari 2021.

- ❖ **Reactie op de crisis in Oekraïne (informatie actueel op 5 april 2022):** Oekraïners met een biometrisch paspoort mogen Nederland inreizen en hier 90 dagen visumvrij verblijven. Oekraïners zonder biometrisch paspoort moeten een Schengenvisum aanvragen. De visumvrije periode en het Schengenvisum kunnen met 90 dagen verlengd worden.¹¹ Nederlandse gemeenten openen speciale opvanglocaties om personen die onder de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn vallen op te vangen. Het doel is om 50.000 personen op te vangen. Het toepassingsbereik van de richtlijn is aanzienlijk uitgebreid; bijvoorbeeld tot personen die een geldige verblijfsvergunning hadden en Oekraïne na 26 november 2021 hebben verlaten.¹² De Nederlandse autoriteiten hebben aangekondigd dat personen die binnen de werkingssfeer van de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn vallen een asielaanvraag moeten indienen, zij worden beschouwd als asielzoekers die onder een specifiek asielregime vallen, dat oorspronkelijk in het leven is geroepen met de implementatie van de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn in nationaal recht in 2004. Asielzoekers die tijdelijke bescherming krijgen op grond van de Richtlijn, genieten de rechten die in de Richtlijn zijn neergelegd.¹³ Hiernaast geldt er een besluit- en vertrekmoratorium voor asielaanvragen van Oekraïners¹⁴ en niet-Oekraïners uit Oekraïne¹⁵. Deze moratoria zullen gelden voor (ten minste) 6 maanden. Er gelden enkele uitzonderingen op de besluit- en vertrekmoratoria (Dublinzaken, personen met internationale bescherming in een andere lidstaat, de persoon heeft oorlogsmisdaden gepleegd/is een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid).¹⁶ De Nederlandse autoriteiten hebben dit niet toegelicht, maar het is aannemelijk dat deze maatregelen zijn ingesteld voor personen die uit Oekraïne komen, maar niet willen profiteren van de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn, of die niet binnen de werkingssfeer van die Richtlijn vallen.

Opvangomstandigheden

- ❖ **Opvangcrisis:** Vanaf september 2021 werd Nederland geconfronteerd met een opvangcrisis. Aan het einde van het jaar werden 34,088 personen opgevangen door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), 8,500 meer dan in 2020 toen er 27,800 plekken bezet waren. Personen hebben noodgedwongen op de grond geslapen buiten het aanmeldcentrum in **Ter Apel**, in afwachting van hun beurt om hun asielaanvraag te registreren en te worden overgebracht naar één van de vele noodopvanglocaties die sinds september zijn geopend (en gesloten) verspreid over Nederland.
- ❖ **Opvang van Afghaanse evacuees:** Afghaanse evacuees werden opgevangen in locaties van het Ministerie van Defensie, omdat veel van de evacuees voormalig werknemers van dit Ministerie waren. Eén van deze locaties, **Heumersoord**, was een groot kamp met tenten in het bos dichtbij Nijmegen waar 1,000 personen verbleven. De locatie werd voor het laatst gebruikt tijdens de opvangcrisis in 2015 en is vaak

¹¹ IND, In Nederland verblijven als Oekraïner, beschikbaar via: <https://bit.ly/3L8qYR3>.

¹² IND, Tijdelijke Regeling Oekraïne, beschikbaar via: <https://bit.ly/3u5Egbf>.

¹³ Tweede Kamer, *Aanpak opvang ontheemden Oekraïne*, 30 march 2022, beschikbaar via: <https://bit.ly/36BbUwN>.

¹⁴ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 2 maart 2022, nummer WBV 2022/6, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, beschikbaar via: <https://bit.ly/3DBazlG>.

¹⁵ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 22 maart 2022, nummer 3877508, tot het instellen van een besluitmoratorium en een vertrekmoratorium voor vreemdelingen afkomstig uit Oekraïne, beschikbaar via: <https://bit.ly/3qOAEIC>.

¹⁶ IND, Tijdelijk geen beslissingen op asielaanvragen Oekraïners, beschikbaar via: <https://bit.ly/3uqrSBP>.

bekritiseerd vanwege ontoereikende voorzieningen, gebrek aan privacy en het ontbreken van een financiële toelage voor bewoners.

Vreemdelingendetentie

- ❖ **De invloed van de pandemie op vreemdelingen in detentie:** De COVID-19 pandemie heeft voor personen in vreemdelingendetentie veel problemen met zich meegebracht. Gedetineerden mochten vanwege personeelstekorten soms maar 1 uur per dag hun kamer verlaten, en in totaal niet meer dan 3,5-4 uur per dag. Zeep was gedurende meerdere maanden niet beschikbaar. Tot januari 2021 was er geen desinfectiegel beschikbaar en was het om veiligheidsredenen verboden gezichtsmaskers te dragen. Desinfectiegel is later beschikbaar gesteld, maar was alleen toegankelijk in buitenruimten waar gedetineerden slechts één uur per dag toegang toe hadden. Sinds 22 januari 2021 is het, in tegenstelling tot eerdere regels, verplicht om mondkapjes te dragen in detentiecentra.
- ❖ **Geen zicht op uitzetting:** Ten aanzien van drie landen hebben rechtbanken in 2021 overwogen dat er geen zicht op uitzetting meer was vanwege de COVID-19 pandemie en omdat de autoriteiten van de herkomstlanden niet bereid waren mee te werken met het terugkeerproces: Marokko, Algerije en Senegal.¹⁷

Inhoud van internationale bescherming

- ❖ **Naturalisatie:** Sinds 1 januari 2022 geldt de nieuwe Wet Inburgering.¹⁸ Het inburgeringsexamen bevat een taalexamen op niveau B1. In 2021 zijn er geen veranderingen doorgevoerd in de voorwaarden voor naturalisatie van personen met internationale bescherming. In 2022 zijn geen aanvullende voorwaarden toegevoegd in de Wet Inburgering.¹⁹
- ❖ **Huisvesting:** In 2021 bleven tekorten aan opvangplaatsen aanhouden, vanwege de consequenties van de COVID-19 pandemie en de beperkte beschikbaarheid van huurwoningen in Nederland. Op 1 november 2021 is de zogeheten 'Hotel- en accommodatieregeling' ingevoerd²⁰, waardoor statushouders die wachten op huisvesting in een gemeente kunnen worden opgevangen in tijdelijke woonruimte in diezelfde gemeente. Tijdelijke huisvesting kan bestaan uit een hotel, vakantiebungalow of een B&B, waar de statushouder maximaal 6 maanden mag verblijven. Daarna moet de gemeente een permanente woning of accommodatie hebben gevonden voor de statushouder. De regeling staat alleen open voor alleenstaande statushouders zonder kinderen die niet kwetsbaar zijn. Zij behouden het recht op basisverstrekkingen van het COA, zoals een wekelijkse toelage en medische zorg, en ontvangen van het COA een

¹⁷ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021: 696, 2 april 2021 (Marokko), Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:2092, 17 september 2021 (Algerije), Rechtbank Arnhem, ECLI:NL:RBDHA:2021:9994, 10 september 2021 (Senegal).

¹⁸ Besluit van 30 november 2021 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021, Staatsblad 2021, 586, 30 november 2021, beschikbaar via: <https://bit.ly/3tvlrhr>.

¹⁹ Tweede Kamer, Kamerstuk 32824, nr.346, Brief Voorbereiding ontwerp- algemene maatregelen van bestuur tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit naturalisatietoets in verband met een overgangssituatie na de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021, 4 oktober 2021, beschikbaar via: <https://bit.ly/3D1Sg8J>.

²⁰ Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Besluit tijdelijk onderdak in hotels en andere accommodaties, Staatscourant 2021, 45592, 29 oktober 2021, beschikbaar via: <https://bit.ly/37QXoRL>.

aanvullende financiële toelage van €75. De gemeente ontvang een vergoeding (€8280 plus €1000 voor begeleiding) voor elke statushouder die gebruik maakt van de regeling.

- ❖ **Intrekkingen Soedan:** Het herbeoordelingsproject Soedan dat vanwege gewijzigde omstandigheden in Soedan opgezet was is in 2021 afgerond en heeft tot 0 intrekkingen geleid. De meeste statushouders behielden hun vergunning om andere redenen, aangezien voor veel groepen in Soedan wordt aangenomen dat zij risico lopen.

- ❖ **Criteria en voorwaarden voor gezinshereniging:** Er is meer informatie bekend gemaakt over de criteria voor gezinshereniging - zoals over het aantonen van de identiteit van het gezinslid en het aantonen dat sprak is van een familieband - in zaken waarin één van de overgelegde documenten als vals is aangemerkt. Er zijn drie manieren om de conclusie van Bureau Documenten te betwisten. De huidige, lange wachttijden voor consulaire diensten zijn reden tot zorg. In andere gezinsherenigingszaken, waarbij een vluchteling-referent de aanvraag niet binnen het gunstige vluchtelingen kader mag indienen, moet de aanvraag binnen het reguliere kader worden ingediend, dat geldt voor Nederlanders en vreemdelingen die voor gezinshereniging met een derdelander in aanmerking willen komen.