



DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK / GEEN MERKING

TER BESLISSING

Aan M
Van DAF/AB
Via DAF, 5.1.2e 5.1.2e
Kopie aan 5.1.2e
Afgestemd met DOO

Datum
7 oktober 2024
Onze Referentie
BZ2406735

Opgesteld door
5.1.2e 5.1.2e
DAF, AB
T 06 5.1.2e

nota

Passage Ambtsberichten Hoofdlijnenakkoord

Aanleiding

- Voornemen in Regeerprogramma om *te bezien* of algemene ambtsberichten *in beginsel* niet langer openbaar gemaakt worden.
- Besluit over het publiceren van ambtsberichten ligt bij BZ. Uit overleg op ambtelijk niveau met A&M blijkt dat uitwerking van voornemen ambtsberichten niet langer te publiceren contraproductief lijkt aan bredere doelstellingen Hoofdlijnenakkoord (terugbrengen inwilligingspercentages; verkorten procedures; terugdraaien groei ambtenarij) en dat het hieronder gevraagd besluit gesteund wordt. Minister A&M wordt hierover geïnformeerd (zie bijlage).
- Minister A&M staat op het standpunt dat het regeerprogramma moet worden uitgevoerd en heeft een andere inschatting dan haar ambtenaren over de impact op de uitvoering en geeft aan dat dit in de praktijk (voor de rechter) moet blijken.

Gevraagd besluit

Akkoord om ambtsberichten te blijven publiceren.

Kernpunten

- De overwegingen voor dit voornemen uit het Hoofdlijnenakkoord zijn onbekend, maar aangenomen wordt dat hieraan de vrees ten grondslag ligt dat ambtsberichten door asielzoekers worden gebruikt om hun asielrelaas kansrijker te maken. Er is echter geen objectieve informatie die erop wijst dat dit op grote schaal gebeurt. Daarnaast geven ambtsberichten feitelijke en grotendeels reeds openbare informatie die ook uit andere bronnen gehaald kan worden. Tot slot moet een asielzoeker zijn relaas altijd individueel aannemelijk maken. IND hoormedewerkers zijn erop getraind om hierop door te vragen.
- Het niet langer openbaar maken van ambtsberichten staat haaks op de Wet Open Overheid (WOO) en is daarmee juridisch kwetsbaar.
- De WOO gaat uit van openbaarmaking tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond. Voor de categorie (ambtelijke) onderzoeksrapporten

ter voorbereiding van beleid of uitvoering gaat binnen afzienbare tijd een *verplichting* tot actieve openbaarmaking gelden (art 3.3).

Datum
22 augustus 2024

- Ambtsberichten bevatten objectieve en feitelijke, en is ook (deels) gebaseerd op reeds openbare informatie. Een beroep op een van de uitzonderingsgronden uit de Woo zodra een Woo verzoek wordt ingediend naar een ambtsbericht, is daarom juridisch kwetsbaar. Het valt daarnaast juridisch niet goed uit te leggen dat iets wat eerder wel actief openbaar werd gemaakt nu op grond van de Woo geweigerd zou worden. De verwachting is dat in een beroepsprocedure in het kader van een Woo verzoek dan wel via een verblijfsrechtelijke beroepsprocedures van vreemdelingen een weigering tot openbaarmaking/verstrekking van het ambtsbericht bij de rechtbank geen stand houdt.
- In het kader van artikel 68 van de Grondwet lijkt bij een verzoek vanuit de Kamer om verstrekking van het ambtsbericht, een weigering kwetsbaar nu min of meer dezelfde weigeringsgronden van toepassing zijn.
- Verwacht wordt dat de rechtspraak, als ambtsberichten niet meer worden gepubliceerd, aan andere – openbare, maar minder gebalanceerde en minder op de Nederlandse asielpraktijk toegespitste – landeninformatie meer gewicht zal toekennen.
- Hierdoor zal A&M landgebonden asielbeleid en beslissingen per zaak meer moeten onderbouwen met openbare bronnen. Dit kost tijd en capaciteit en leidt tot langere procedures.

Toelichting

Regeerprogramma:

- Het regeerprogramma geeft aan dat *bezien* wordt of ambtsberichten in beginsel niet langer openbaar gemaakt worden. Dat geeft de ruimte om op basis van bovenstaande (juridische) argumenten wel openbaar te blijven maken.

Juridische haalbaarheid:

- Uitzonderingsgronden waar aan gedacht kan worden ingeval een Woo verzoek wordt ingediend en openbaarmaking geweigerd wordt, zijn a) bescherming van het diplomatieke verkeer, b) inspectie/controle/toezicht bestuursorganen, en c) functioneren van de Staat.
 - Ad a) geldt dat een ambtsbericht feitelijke informatie over een land betreft, veelal op basis van openbare bronnen. Er wordt geen duiding gegeven aan de feitelijke informatie. Het lijkt daarom moeilijk te motiveren waarom de diplomatieke betrekkingen met een bepaald land of organisatie in gedrang kunnen komen.
 - Ad b) betreft de bescherming van methoden en technieken. In ambtsberichten worden vertrouwelijke bronnen reeds afgeschermd. De toetsing van asielaanvragen ligt bij A&M, wiens werkinstructies grotendeels openbaar gemaakt moeten worden. Deze grond is derhalve niet te gebruiken.
 - Ad c) er zijn geen argumenten waarom het functioneren van de Staat anders dan voorheen in het geding zou zijn. Er is geen objectieve informatie die erop wijst dat asielzoekers op grote schaal hun relaas afstemmen op het ambtsbericht. Daarnaast geven ambtsberichten feitelijke informatie die ook uit andere

bronnen gehaald kan worden. Het niet langer openbaar maken roept de vraag op of BZ iets te verbergen heeft want het vertrouwen.

Datum
22 augustus 2024

- Bij de toepassing van de gronden zal in juridische procedures de vraag beantwoord moeten worden waarom bijvoorbeeld het belang van de Staat of de diplomatieke betrekkingen, anders dan voorheen, in het geding komen bij openbaarmaking van ambtsberichten. Dit lijkt juridisch een moeilijk te verdedigen punt.
- In de vreemdelingrechtelijke procedure heeft de asielzoeker recht op onderliggende stukken bij een besluit. Uit artikel 8:29 van de Awb volgt dat dit alleen geweigerd kan worden als er sprake is van gewichtige redenen. Dit begrip wordt min of meer ingevuld met de gronden uit de Woo. Nu het de vraag is of het niet openbaar maken van ambtsberichten de WOO-toets zal doorstaan, moet er ook rekening mee worden gehouden worden dat er geen gewichtige redenen zijn om achterliggende stukken (het ambtsbericht) van een asielbesluit enkel onder geheimhouding aan de rechtbank te verstrekken. Het ambtsbericht zal dan met de asielzoeker gedeeld moeten worden en naar verwachting snel breder bekend worden.
- De Kamer kan op grond van art 68 Grondwet verzoeken om verstrekking van een niet-openbaar ambtsbericht. In het belang van de Staat kan dit geweigerd worden. Omdat ook dit begrip wordt ingevuld met min of meer de gronden uit de Woo, is weigering kwetsbaar. Informatie kan overigens ook in vertrouwen met de Kamer worden gedeeld, maar het is de vraag of de Kamer hiermee akkoord gaat.

Toegevoegde waarde ambtsberichten:

- Leveren informatie die toegespitst is op de Nederlandse asielpraktijk. Daaronder valt ook informatie die niet in openbare bronnen gevonden wordt, maar wel van belang is voor (de uitvoering van) het Nederlands asielbeleid.
- Hebben in de rechtspraak de status van deskundigenbericht, waardoor A&M op voorhand mag uitgaan van de juistheid van de informatie (inclusief informatie die op vertrouwelijke bronnen gebaseerd is). Hierdoor is het toegestaan dat de IND in principe zijn besluiten slechts met ambtsberichten onderbouwt. Voorwaarde is dat ambtsberichten 'op onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze informatie verschaffen'.¹ Die onpartijdigheid wordt onder andere gewaarborgd door het feit dat ambtsberichten door BZ geschreven worden en niet door A&M zelf.
 - **Verlies gezag ambtsberichten:** andere landeninformatie (bijvoorbeeld van Amnesty of EUAA), aangedragen door advocatuur, zal meer gewicht krijgen in de asielprocedures. (Deze andere landeninformatie is minder toegepast op de behoeften van J&V, en inschatting J&V is dat dit streng asielbeleid in de weg zal staan).
-

Gevolgen voor capaciteit, lengte asielprocedures en inwilligingspercentages

- Verwacht wordt dat de rechter zal oordelen dat gebruik van niet-openbare ambtsberichten zal raken aan het recht van de asielzoeker zich te kunnen verdedigen (*equality of arms*). Dit betekent dat de IND in de praktijk besluiten zal moeten onderbouwen met andere, openbare bronnen die minder toegespitst zijn op de Nederlands asielpraktijk. Daarnaast zal het

¹ AbRvS, 12 oktober 2001, ECLI:NL: RVS:2001:AD5964

moeten doen van nader onderzoek de tijdigheid en de zorgvuldigheid van de besluitvorming niet ten goede komen. Dit zal leiden tot langere procedures en meer rechtszaken, en meer ambtenarencapaciteit vragen.

- Voor BZ zal het niet langer actief openbaar maken van ambtsberichten betekenen dat er meer Woo verzoeken worden ingediend met eventueel bezwaar en beroepsprocedures.

Datum

22 augustus 2024



t.a.v. De Minister van Asiel en Migratie

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

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

Contactpersoon

nota

Niet openbaar maken ambtsberichten

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Datum
4 juli 2024

Onze referentie
5636105

Bijlage(n)
0

1. Aanleiding

In het Regeerprogramma is een passage opgenomen met het voornemen om te bezien of ambtsberichten in beginsel niet langer openbaar gemaakt kunnen worden. Dit voornemen valt primair onder de portefeuille van de minister van Buitenlandse Zaken maar heeft gevolgen voor het beleidsterrein van de minister van Asiel en Migratie. Om deze reden wordt u bij deze nota geïnformeerd.

2. Kernpunten

- Ambtsberichten worden gepubliceerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken op verzoek van het ministerie van Asiel en Migratie (voorheen Justitie en Veiligheid) en spelen een grote rol bij het actueel houden en de totstandkoming van het landgebonden asielbeleid, de beoordeling van asielaanvragen en de motivering van de besluiten van de IND.
- De toegevoegde waarde van ambtsberichten bestaat eruit dat ze informatie leveren die toegespitst is op de Nederlandse asielpraktijk. Daaronder valt ook informatie die niet (eenvoudig) in andere openbare bronnen gevonden wordt, maar wel van belang is voor de uitvoering van het asielbeleid.
- Daarnaast hebben ambtsberichten in de rechtspraak de status van deskundigenbericht. Hierbij wordt op voorhand uitgegaan van de juistheid van ambtsberichten. Dit is in grote mate de kracht en meerwaarde van de ambtsberichten en maakt dat ze een andere positie hebben dan rapporten van andere partijen die niet als deskundigenbericht erkend worden.
- Er bestaat geen juridische (resultaats-)verplichting om ambtsberichten actief openbaar te maken. Verwacht wordt echter dat het niet actief openbaar maken van ambtsberichten in de praktijk weinig effect zal sorteren, omdat ambtsberichten die niet actief openbaar worden gemaakt via een beroep op de Wet openbare overheid (Woo), dan wel via beroepsprocedures van vreemdelingen bij de rechtbank op grond van de Awb en de bepalingen van de Procedurerichtlijn of -Verordening, of als gevolg van Kamervragen en debatten alsnog (deels) openbaar gemaakt zullen (moeten) worden.
- De IND zal als gevolg van de maatregel de inhoud van het ambtsbericht niet kenbaar in de besluitvorming kunnen betrekken. Dit betekent dat de IND haar besluiten ook zal moeten onderbouwen met andere openbare

bronnen. Dit kost meer tijd en capaciteit omdat per besluit onderzoek zal moeten worden gedaan. Ook bestaat er het risico dat deze bronnen een minder gebalanceerd beeld geven dan de ambtsberichten. Het is hierbij aannemelijk dat ook de rechtspraak deze bronnen bij haar toetsing zal gebruiken indien ambtsberichten niet langer openbaar worden gemaakt.

- Het niet langer kunnen verwijzen naar de inhoud van ambtsberichten heeft eveneens gevolgen voor de onderbouwing bij het inrichten dan wel schrappen van landgebonden asielbeleid.
- Om op enigerlei wijze invulling te geven aan de ambitie van het kabinet kan overwogen worden om de Engelse vertaling van ambtsberichten niet langer actief openbaar te maken en deze enkel nog vertrouwelijk te delen met EU+ lidstaten en EU-instellingen. Hierbij is het wel in belang om in overweging te nemen dat BZ EU subsidie ontvangt voor deze vertalingen en dat dit dus niet onmiddellijk stopgezet zal kunnen worden. Daarnaast zal het extra inzet vereisen vanuit BZ om een vertaald ambtsbericht telkens proactief met de EU+ lidstaten en EU-instellingen te delen. Tenslotte is het van belang om mee te wegen dat met *artificial intelligence* en verscheidene vertaalprogramma's vrij snel een goede vertaling van de Nederlandse tekst gereproduceerd kan worden.
- Bezien vanuit de ambitie van het kabinet om een zeer restrictief asielbeleid te voeren wordt dezerzijds dan ook niet verwacht dat het niet langer actief openbaren van ambtsberichten daaraan zal bijdragen. Voor zover deze maatregel beleidsinhoudelijke dan wel zaak-specifieke consequenties zal hebben is de verwachting dat deze maatregel er eerder toe zal leiden dat de status quo behouden blijft of dat dit leidt tot minder restrictief beleid en besluitvorming.
- Om deze reden wordt de minister van Buitenlandse Zaken negatief geadviseerd inzake het niet langer openbaar maken van ambtsberichten. Dit advies is ambtelijk akkoord vanuit DGM.

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

Datum
4 juli 2024

Onze referentie
5636105

3. Toelichting

3.1. Huidige situatie

(Algemene) ambtsberichten zijn rapportages over landen van herkomst die worden opgesteld door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op verzoek van het ministerie van Asiel en Migratie (AeM). In de Terms of Reference geeft de Minister van Asiel en Migratie aan op welke vragen zij in het betreffende ambtsbericht antwoord wil hebben. Juist hierdoor is het ambtsbericht zo bruikbaar in de Nederlandse context van beleidsvorming, beoordeling van asielverzoeken en besluitvorming omtrent terugkeer.

Deze ambtsberichten worden door experts bij BZ opgesteld aan de hand van openbare en vertrouwelijke bronnen, veldonderzoek en inzet van het postennetwerk. Vanwege deze uiteenlopende bronnen en de zorgvuldige methodologie bieden de rapporten een uniek en gebalanceerd overzicht van de situatie in een land van herkomst. Ambtsberichten worden in de rechtspraak erkend als deskundigenbericht. Dit betekent dat op voorhand wordt uitgegaan van de zorgvuldige totstandkoming en inhoudelijke juistheid van ambtsberichten, op voorwaarde dat ze 'op onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze informatie verschaffen'.¹ Het gewicht dat in de rechtspraak wordt toegekend aan ambtsberichten is onder andere gebaseerd op het feit dat BZ door zijn aanwezigheid met ambassades en netwerk in landen van herkomst in staat is om

¹ AbRvS, 12 oktober 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD5964

gedegen onderzoek te doen.² Dit is in grote mate de kracht en meerwaarde van de ambtsberichten. Rapporten van andere organisaties en instellingen zijn meestal met een ander doel geschreven (bijvoorbeeld het aan de kaak stellen van misstanden). Zulke informatie is minder goed bruikbaar voor het beoordelen van asielaanvragen omdat zij vooral een opsomming vormen van incidenten en minder context geven over bijvoorbeeld de algemene omvang van de problematiek. Dit kan er toe leiden dat de rechter meent dat de informatie uit deze bronnen wel voldoende grond geven om internationale bescherming te verlenen waar dit bij een ambtsbericht mogelijk niet het geval zou zijn.

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

Datum
4 juli 2024

Onze referentie
5636105

Momenteel worden in beginsel algemene, thematisch en korte ambtsberichten actief gepubliceerd. Daarnaast worden ze naar het Engels vertaald en worden ook de vertalingen actief openbaar gemaakt. De vertaling van de ambtsberichten is mede ingegeven door de EUAA Verordening waarin is neergelegd dat lidstaten in EUAA netwerken nationale verslagen, andere documenten en andere relevante informatie over derde landen uitwisselen en bijwerken, onder meer met betrekking tot thematische aangelegenheden.³ Het vertalen en actief publiceren van de ambtsberichten vergemakkelijkt dit proces.

3.2. Juridische context

Alsnog openbaring via kansrijke beroepen Woo

De Woo bevat in artikel 3.1 een verplichting tot het actief openbaar maken van informatie. Dit betreft een inspanningsverplichting, wat betekent dat hieraan zoveel mogelijk gevolg wordt gegeven, maar dat er omstandigheden zijn dat de verplichting niet kan worden uitgevoerd (deze uitzonderingen zijn ook in de Woo vastgelegd). Aangezien ambtsberichten tot op heden steeds openbaar zijn gemaakt, zal dit zorgvuldig gemotiveerd moeten worden. Hoewel er geen juridische (resultaats-) verplichting bestaat tot het actief openbaar maken van het ambtsbericht, is de kans reëel dat in geval van een Woo-verzoek het ambtsbericht alsnog geheel of gedeeltelijk openbaar gemaakt moet worden door het ministerie van BZ.

Ambtsberichten geven objectieve en feitelijke informatie - voor een deel gebaseerd op openbare bronnen. Een beroep op een van de uitzonderingsgronden uit de Woo, zoals bijvoorbeeld het functioneren van de Staat, valt daarmee op voorhand niet als kansrijk in te schatten- en bieden daarmee geen aanknopingspunt om alsnog een beroep te doen op de uitzonderingsgronden voor openbaarmaking.

Onderbouwing in besluiten

De IND dient gelet op artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een besluit op zorgvuldige wijze voor te bereiden. Daarbij dient niet alleen te worden gekeken naar de verklaringen van de vreemdeling maar dienen deze ook te worden afgezet tegen hetgeen bekend is over de algehele situatie in het land van herkomst. Het besluit dient vervolgens een kenbare motivering te hebben waarbij de (geloofwaardigheid van) de verklaringen worden beoordeeld in het licht van openbare bronnen. Dit volgt uit artikel 3:47 Awb en de bepalingen van de Kwalificatie- en Procedurerichtlijn.

² Zie bijv. Sufi en Elmi, EHRM, 28 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, r.o. 230 ev..

³ Zie artikel 10 EUAA Verordening.

De rechter dient aan de hand van de (inhoud van de) openbare bronnen te toetsen of het besluit zorgvuldig tot stand is gekomen en voldoende is gemotiveerd. Bij het niet langer openbaar maken van de ambtsberichten is het niet goed mogelijk om de informatie uit het ambtsbericht kenbaar te betrekken en kan de motivering niet langer expliciet gebaseerd worden op ambtsberichten. Dit geldt ook ten aanzien van beleidsregels waarnaar wordt verwezen in besluiten. Het risico is dan ook dat de rechter meent dat het besluit onvoldoende gemotiveerd is omdat onvoldoende inzichtelijk is gemaakt hoe informatie over de algehele situatie in het land van herkomst is betrokken bij de besluitvorming.

Evenals in artikel 12, eerste lid onder d van de huidige Procedurerichtlijn regelt de toekomstige Procedureverordening dat een vreemdeling en zijn juridisch adviseur of wettelijk vertegenwoordiger toegang heeft tot de informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen (artikel 18, eerste lid). Uitzondering hierop is in elk geval de situatie waarin deze informatie het belang van het onderzoek naar het asielverzoek zou schaden of de internationale betrekkingen van de lidstaten zouden worden geschaad. Dit zal in de regel niet aan de orde zijn bij ambtsberichten. De informatie of bronnen moet gelet op de Procedurerichtlijn en -Verordening hoe dan ook beschikbaar worden gemaakt voor de rechterlijke instanties in de beroepsprocedures en het recht van de verdediging van de verzoeker moet worden geëerbiedigd.

Het is mogelijk het ambtsbericht aan de rechtbank toe te zenden onder aangeven dat er gewichtige redenen bestaan waarom slechts de rechtbank hiervan kennis mag nemen (artikel 8:29, eerste lid Awb) en niet ook de vreemdeling en diens gemachtigde. Zo'n verzoek moet goed gemotiveerd worden en een dergelijke motivering valt nauwelijks te geven. De verwachting is niet dat de rechtbanken gewichtige redenen zullen zien om beperkte kennisgeving gerechtvaardigd te achten. Gewichtige redenen zijn voor een bestuursorgaan in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Woo de verplichting zou bestaan een verzoek om informatie in te willigen. De informatie in ambtsberichten wordt daarnaast ook ontleend aan andere (internationale) openbare bronnen zoals bijvoorbeeld van het US State Department, het Britse Home Office en Human Rights Watch, en daarmee openbaar raadpleegbaar. Als gezegd zal het daarom moeilijk te motiveren zijn waarom het (hele) ambtsbericht niet openbaar wordt in het belang van het onderzoek naar verzoeken om internationale bescherming.

Wanneer vreemdelingen geen acht kunnen slaan op het ambtsbericht, zal dit raken aan het verdedigingsbeginsel. Dit zou er toe kunnen leiden dat ook via deze weg het ambtsbericht alsnog (deels) openbaar gemaakt zal moeten worden.⁴

3.3. Uitvoering

IND

Noodzaak gebruik andere bronnen

Omdat het gebruik van niet-openbare bronnen vermoedelijk zal raken aan het verdedigingsbeginsel van de vreemdeling, wordt het voor de IND nog weinig opportuun om de motivering te baseren op ambtsberichten. De IND kan zich eventueel wel baseren op andere openbare bronnen en landenrapporten van andere partijen. Dit betekent echter dat de IND meer onderzoek zal moeten doen

⁴ Rechtbank Roermond heeft onlangs prejudiciële vragen gesteld over de artikel 8:29 Awb procedure in het licht van artikel 18 Procedurerichtlijn (ECLI:NL:RBDHA:2024:9590).

naar andere relevante bronnen. Er zal vervolgens per bron bezien moeten worden wat de waarde is van deze bronnen en of deze objectief zijn. Het risico is dat verschillende andere openbare bronnen minder volledig en gebalanceerd zijn dan het ambtsbericht en daarmee een onvolledig dan wel gekleurd beeld van de situatie in een bepaald land kunnen schetsen. Het zal voor de IND beslismedewerkers niet altijd eenvoudig zijn om op basis van dergelijke bronnen een juiste risico inschatting te maken. Voorts komt dit nadere onderzoek de tijdigheid en de zorgvuldigheid van de besluitvorming niet ten goede.

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

Datum
4 juli 2024

Onze referentie
5636105

DTenV

DTenV voert de besluiten van de IND uit. Het niet openbaar maken van ambtsberichten kan leiden tot meer procedures tegen feitelijke uitzettingen waarin de informatie uit ambtsberichten het onderwerp van geschil is.

Daarnaast kan een beroep op vertrouwelijke bronnen in rechterlijke procedures omtrent adequate opvang voor amv raken aan het verdedigingsbeginsel. Hiervoor geldt dat dit een negatieve invloed kan hebben op de terugkeercijfers die DTenV voor deze doelgroep kan realiseren. Te verwachten valt dan ook dat het niet langer openbaar maken van de ambtsberichten de door DTenV gerealiseerde terugkeer in negatieve zin zal beïnvloeden, zowel gedurende als ook na in rechte vaststaande juridische procedures.

Praktijk overige lidstaten

De meeste lidstaten maken gebruik van verschillende openbare bronnen, opgesteld door Internationale organisaties, NGO's of andere landen bijvoorbeeld EUAA, UNHCR, Human Rights Watch, Amnesty International, , het US Department of State, etc. Sommige lidstaten stellen hun ook eigen landenrapportages op. Niet al deze rapportages worden (geheel) openbaar gemaakt.

3.4. Politieke context

Controle beleid

Wanneer de informatie in het ambtsbericht aanleiding geeft om (delen van) het toelatingsbeleid te schrappen, aan te scherpen of uit te breiden wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. Bijvoorbeeld wanneer een 15C situatie niet meer wordt geacht in bepaalde delen van een land te gelden. Vermoedelijk zal een deel van de Kamer bezwaren hebben tegen het niet openbaar maken van ambtsberichten omdat zij het landenbeleid niet kunnen beoordelen zonder kennis te nemen van de ambtsberichten. Zij zullen zich in zo een geval mogelijk beroepen op andere, minder gebalanceerde bronnen die wel openbaar zijn maar wellicht een onvolledig dan wel gekleurd beeld schetsen. Dit zal het debat over het landgebonden asielbeleid niet ten goede komen, omdat er vanuit verschillende informatieposities gedebatteerd zou worden. Daarnaast kan de Kamer het ambtsbericht alsnog opvragen. Als dit geweigerd zou worden, dan dient dit te gebeuren in het belang van de Staat, zoals vermeld in artikel 68 van de Grondwet. Omdat dit begrip min of meer wordt ingevuld met de afwijzingsgronden uit de Woo, lijkt een weigering om het ambtsbericht aan de Kamer te verstrekken, niet goed te motiveren.

Voor verschillende landen van herkomst schrijft EUAA rapporten met landeninformatie. Voor een beperkt aantal landen stelt EUAA daarnaast ook nog beleidsaanbevelingen op, in de vorm van hun *Country Guidance*, aan de hand van hun landenrapportages. Het ambtsbericht kan echter aanleiding geven om op specifieke punten af te wijken van de EUAA *Country Guidance*. De onderbouwing

van dit soort afwijkingen zal moeilijker zijn wanneer er geen informatiebron beschikbaar is voor de Kamer.

Deze kwesties zouden eventueel verholpen kunnen worden door het ambtsbericht vertrouwelijk ter inzage aan te bieden aan de Kamer. In debatten en Kamervragen waar het landgebonden asielbeleid vervolgens ter sprake komt bestaat dan wel het risico dat delen van het ambtsbericht vanwege de vraagstelling openbaar zullen worden.

Ook kan een deel van de Kamer hier kritisch op zijn omdat de informatiepositie van de vreemdeling achteruit gaat en hij zich om die reden minder goed kan verdedigen tegen een besluit van de IND.

3.5. Krachtenveld

Deze nota is afgestemd met Afdeling Ambtsberichten (BZ), DMB/AO&T, DMB/JAZ, HDBV/DO, DTenV, IND/TOELT, IND/SUA en IND/JZ.

3.6. Communicatie

Indien u akkoord gaat met dit advies zal de Kamer t.z.t. per brief geïnformeerd worden.

3.7. Ontwikkelingen hiervoor

Op 25 mei 2020 heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (nu: Adviesraad Migratie) haar advies "Weten en wegen" aan de regering aangeboden. In dit advies doet de commissie aanbevelingen voor het gebruik van bronnen van landeninformatie in de asielpraktijk.⁵ Eén van haar adviezen was om bij gebruik van landeninformatie in beschikkingen en beleid dit nauwkeurig, transparant en herleidbaar te vermelden. Dit advies is destijds overgenomen. Het kabinet onderschreef destijds "het belang van een systematische en transparante wijze van verzamelen en publiceren van informatie".

In 2023 is voorgesteld om het landenbeleid niet langer openbaar te maken. Dit voorstel is reeds onderzocht⁶ en er is geconcludeerd dat, gelet op de Awb, de consequentie van het niet bekend maken van beleid is dat de beleidsregels geen werking hebben.

4. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

4.1. Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

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

Datum
4 juli 2024

Onze referentie
5636105

⁵ [Advies: Weten en wegen | Advies | Adviesraad Migratie](#)

⁶ Kamerstukken II, 19637 nr. 3265



ONGERUBRICEERD / GEEN MERKING

Nota bevat informatie die niet openbaar gemaakt kan worden:

☒ NEE ☐ JA, ONDER BETREFFEND KOPJE ☐ JA, VERSPREID OVER NOTA ☐ JA, GEHEEL

Aan
Van
Via
Kopie aan
Afgestemd met

5.1.2e M
DAF/CAB
5.1.2e 5.1.2e
5.1.2e
A&M

TER BESLISSING

Datum

16 december 2024

Onze referentie

BZ2410884

Opgesteld door

5.1.2e 5.1.2e

DAF, CAB

T 06 5.1.2e

Uiterlijk bij

17 december 2024

nota

stappen bij niet langer openbaar maken ambtsberichten

Aanleiding

- In aanvulling op beslisnota BZ2406735 over het al dan niet meer publiceren van ambtsbericht verzocht u om een korte en feitelijke nota, over welke stappen gezet moeten worden indien ambtsberichten niet langer openbaar worden gemaakt.
- Teven verzocht u om informatie aangaande de planning van ambtsberichten, in het bijzonder Syrië.

Geadviseerd besluit

- Voorstel om met uw ambtenaren 5.1.2e 5.1.2e en/of 5.1.2e, 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e in gesprek te gaan voor een verdere toelichting en achtergrond bij het vraagstuk.

Kernpunten

U besluit als MBZ eigenstandig over het al dan niet langer actief openbaar maken (publiceren) van ambtsberichten. Dit is afgestemd met A&M.

U kunt overwegen om per ambtsbericht te beslissen of u deze actief openbaar maakt of niet. Dat zal dan per ambtsbericht gemotiveerd moeten worden.

Indien u besluit tot het niet langer publiceren van ambtsberichten dienen de volgende stappen te worden gezet:

- Informeren van de Kamer op welke wijze u t.a.v. ambtsberichten uitvoering geeft aan het regeerprogramma.
- Informeren van A&M over uw besluit. Dit houdt in dat A&M niet langer in externe stukken, zoals het landgebonden asielbeleid en individuele asielzaken, de inhoud van ambtsberichten kenbaar mag betrekken. A&M zal hier de interne werkwijze op moeten aanpassen. A&M zal zelf moeten besluiten over het al dan niet openbaar maken van de TOR.
- Besluiten over het al dan niet (vertrouwelijk) blijven delen met het internationale Country of Origin Information (COI) netwerk. Dit besluit kan ambtelijk worden medegedeeld aan de betreffende Europese en internationale partners.

Eeg. is in met
HLA en RP
gesprek niet nodig en
Ext. verzoeken o.b.v.
WOU of ant 689v
zullen volgens
geldende
procedures
worden
behandeld.

5.1.2e

- Passief: beantwoorden van vragen van de Kamer en media. NB: van DENK is reeds bekend dat zij vragen hebben over openbaarmaking van ambtsberichten; VVD hecht aan het toetsen van het landenbeleid van A&M aan het ambtsbericht (ref begrotingsbehandeling A&M en sondering CD Midden Oosten). COM ontving diverse vragen (o.a. NRC).
- Passief: besluiten over passieve openbaarmaking o.b.v. WOO-verzoeken. Dit kan ook gaan om onderliggende stukken (notulen, nota's, bulletins etc). Met ongeveer 20 ambtsberichten per jaar zal het kunnen gaan om 20 WOO-verzoeken per jaar.
- Ambtelijk: aanpassen van de werkinstructie ambtsberichten. Vragen om juridisch advies DOO over de jaarlijkse publicatie van de werkinstructie, die bedoeld is om vertrouwen in ambtsberichten te vergroten door de werkwijze inzichtelijk te maken.
- Ambtelijk: Afhankelijk van het besluit vertalingen blijven delen met partners in het COI-netwerk, of heronderhandelen of teruggeven van EU-subsidie voor vertalingen. BZ ontvangt thans EU-subsidie om ambtsberichten naar het Engels te vertalen t.b.v. de uitwisseling van gegevens met Europese en internationale partners ter versterking en ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

Datum

16 december 2024

Planning ambtsbericht Syrië:

- Het ambtsbericht Syrië (verslagperiode 1/10/2023 t/m 27/11/24) is 16/12 de lijn ingegaan om vastgesteld te worden door 5.1.2e
- A&M moet nog besluiten over de planning van het nieuwe ambtsbericht Syrië (verslagperiode vanaf 28/11/24).
- Indien A&M een ambtsbericht wenst voor het aflopen van het besluit- en vertrekmoratorium Syrië op 9 juni 2025, is een volledig algemeen ambtsbericht niet haalbaar. De situatie in Syrië is nog te onduidelijk en te veranderlijk om goed onderzoek te kunnen doen en een betrouwbaar beeld te schetsen.

Toelichting

Planning ambtsberichten:

- A&M besluit over welke landen aan BZ een ambtsbericht wordt gevraagd.
- Er is een lijst van landen waarover in principe jaarlijks (10) of om het jaar (6) een ambtsbericht wordt geschreven. Daarnaast zijn er incidentele verzoeken o.b.v. de actuele behoefte van A&M.
- A&M stuurt voor elk ambtsbericht een *Terms of Reference* (TOR) aan de afdeling ambtsberichten BZ. De datum van de vastgestelde TOR geldt als startdatum voor de termijn. Voor een algemeen ambtsbericht staat 6 maanden en voor een thematisch ambtsbericht minimaal 4 maanden.
- In de TOR zijn de onderzoeksvragen opgenomen en de gewenste verslagperiode. Het is gebruikelijk dat de verslagperiode aansluit op het vorige ambtsbericht over dat land.
- In Q1 2025 worden naar verwachting de volgende algemene ambtsberichten opgeleverd: Turkije, Somalië, Jemen en Libië. En thematisch: Russische Federatie/dienstplicht en lhbtq+, en Palestijnen in de VAE.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

n.v.t.