

Vergaderjaar 2025–2026

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3498

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2025

In het debat d.d. 12 september 2024 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd uw Kamer te informeren over de wijze waarop het landgebonden asielbeleid (hierna: landenbeleid) wordt vastgesteld. Daarbij is ook verzocht om een vergelijking op te nemen met de ons omringende landen. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Nationaal landenbeleid

Het landenbeleid vormt een belangrijk en meer specifiek beleidskader voor de (IND) beslis- en (DTenV) terugkeerpraktijk. In het landenbeleid wordt nadere invulling gegeven aan de algemene asielkaders zoals die volgen uit (inter)nationaal asielrecht (verdragen, Unierecht, Vreemdelingenwet). Het wordt opgesteld voor de meest relevante herkomstlanden van asielzoekers, mede op basis van instroom, een specifieke informatiebehoefte vanuit de (IND) uitvoering en soms ook in verband met de politieke behoefte / discussie. Het landenbeleid geeft kortgezegd beleidsmatig duiding aan de veiligheidssituatie in het betreffende herkomstland en de positie van specifieke (kwetsbare) groepen. Het landenbeleid biedt daarmee houvast voor beslissers en is bedoeld om te waarborgen dat er eenduidige besluitvorming door de IND plaatsvindt in de zaken van de meest voorkomende nationaliteiten. Voor de meeste landen van herkomst bestaat er geen landenbeleid. In die gevallen baseert de IND de beslissingen in asielzaken op actuele informatie van andere gezaghebbende bronnen afgezet tegen de algemene asielkaders en het persoonlijk relaas van de vreemdeling.

Het Ministerie van Asiel en Migratie is verantwoordelijk voor het opstellen van het landenbeleid. Het opstellen van het landenbeleid vindt plaats in nauwe samenwerking met de IND en DTenV. Landenbeleid wordt gebaseerd op landeninformatie en het startpunt voor het opstellen van landenbeleid is in de regel een ambtsbericht. Ambtsberichten zijn rapportages over landen van herkomst die worden opgesteld door het

Ambtsberichten worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgesteld aan de hand van openbare en vertrouwelijke bronnen, onderzoeksmissies en de inzet van het postennetwerk. Vanwege de zorgvuldig geanalyseerde en gecontroleerde informatie en de zorgvuldige methodologie bieden de rapporten een objectief, onafhankelijk en afgewogen overzicht van de situatie in een land van herkomst. Ambtsberichten hebben in de rechtspraak de status van deskundigenadvies. Een ambtsbericht verschaft informatie op onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze.¹ Een ambtsbericht bevat geen conclusies ten aanzien van het vreemdelingenbeleid. Het Ministerie van Asiel en Migratie benut de informatie uit een ambtsbericht ten behoeve van de beleids- en besluitvorming inzake asielzoekers. Algemene en thematische ambtsberichten worden gepubliceerd op rijksoverheid.nl.

Het proces van het opstellen van landenbeleid begint met het vaststellen van de zogeheten Terms of Reference voor het ambtsbericht. Dit is een vragenlijst waarin vanuit het Ministerie van Asiel en Migratie wordt aangegeven welke vragen het Ministerie van Asiel en Migratie graag beantwoord ziet in het op te stellen ambtsbericht. De Terms of Reference vormen het startpunt voor het onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de beantwoording van de vragen vormt het ambtsbericht. Zodra het concept-ambtsbericht gereed is krijgt het Ministerie van Asiel en Migratie de kans om verduidelijkingsvragen te stellen over het ambtsbericht en te bezien of de Terms of Reference vragen afdoende zijn beantwoord. Parallel daaraan gaat het beleidsproces van start en gaan het Ministerie van Asiel en Migratie, de IND en de DTenV met elkaar in overleg om de beleidscontouren te bepalen. Dit is een proces waarbij de feitelijke informatie uit het ambtsbericht wordt vertaald naar het vreemdelingrechtelijke kader waarbinnen de beoordelingen van asielaanvragen gedaan zullen worden. Dit kader volgt uit het internationaal recht (Vluchtelingenverdrag), Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, EU-richtlijnen en verordeningen (o.a. Kwalificatie- en Procedurerichtlijn), en nationaal recht.

Deze beleidscontouren worden in samenwerking met de IND en DTenV aangescherpt en dit leidt uiteindelijk tot de beslisnota zoals uw Kamer die kent waarin het advies aan de Minister staat opgenomen. Dit beleidsvormingsproces is een «technisch» proces waarbij de feitelijke landeninformatie wordt vertaald naar een vreemdelingrechtelijk kader. In dit proces is geen inhoudelijke rol weggelegd voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De eindverantwoordelijkheid voor het landenbeleid ligt bij de Minister van Asiel en Migratie.

Landenbeleid andere landen

We hebben verschillende EU-lidstaten bevraagd op welke wijze zij hun landenbeleid opstellen en dat lijkt in de kern overeen te komen met onze werkwijze. Deze uitvraag is gedaan op basis van vertrouwelijkheid en om die reden kan niet per land genoemd worden wat de exacte werkwijze is. Ten behoeve van deze vergelijking is gefocust op een viertal naburige landen.

De lidstaten in kwestie baseren hun beleid op verschillende soorten landenrapportages. Dit kunnen rapportages zijn van hun Ministeries van Buitenlandse Zaken (vergelijkbaar met onze ambtsberichten) of rapporten

¹ ECLI:NL:RVS:2001:AD5964, voorheen LJN AD5964, Raad van State, 200103977/1

van derden zoals bijvoorbeeld andere EU-lidstaten of het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA). Het is goed om te benoemen dat naast de nationale beleidskaders ook zogeheten *Country Guidance* bestaat van de EUAA. Dit zijn documenten bedoeld ter ondersteuning van besluitvorming door beslismedewerkers in asielzaken van verschillende landen van herkomst. Deze *Country Guidance* documenten worden gebaseerd op de landenrapporten van EUAA, zijn openbaar en vormen voor veel EU lidstaten een belangrijke, zo niet de enige, vorm van richtlijnen voor de uitvoering wat betreft landenbeleid.

In tegenstelling tot het Nederlandse stelsel is de nationale beslisautoriteit, de immigratiedienst van de desbetreffende lidstaten, veelal eindverantwoordelijke voor het beleid en niet de beleidsverantwoordelijke Minister. Het beleid wordt dan ook in samenwerking door verschillende onderdelen van de nationale beslisautoriteit ontwikkeld en in de regel door het hoofd van de nationale beslisautoriteit geaccordeerd. In een van de vier naburige lidstaten is het echter zo dat er geen sprake is van formeel beleid maar van niet-bindende richtlijnen. Deze richtlijnen worden door een afdelingshoofd binnen de nationale beslisautoriteit vastgesteld. In een andere lidstaat is het zo dat bij meer gevoelige landen van herkomst ook akkoord is vereist van de beleidsverantwoordelijke Minister. Hierbij geldt ook dat het beleid dient te voldoen aan dezelfde internationale en Europese regelgeving als in Nederland.

Een tweede verschil met het Nederlandse landenbeleid is dat het beleid in de desbetreffende landen veelal vertrouwelijk is. De basis daarvoor ligt vaak in het nationale stelsel. Zo geldt in Nederland uit hoofde van artikel 4:82 Awb jo. artikel 3:46 Awb dat elk besluit deugdelijk gemotiveerd moet zijn en dat er in een besluit enkel verwezen kan worden naar een vaste gedragslijn voor zover dit een openbare beleidsregel betreft. Er kan daarom niet verwezen worden naar het landenbeleid in besluiten indien het landenbeleid niet openbaar is. Ook in alle vier de naburige lidstaten is er wetgeving die openbaarheid van overheidsstukken in zekere zin reguleert. In die lidstaten is het zo dat de desbetreffende wetten, in tegenstelling tot in Nederland, niet zo ver strekken dat ze actieve openbaarmaking van het landenbeleid voorschrijven. De redenen daarvoor verschillen. Zo is het in een van de lidstaten zo dat het openbaar maken van dit beleid onder de categorie informatie valt die mogelijk schadelijke effecten heeft op internationale betrekkingen, en informatie betreft die is onderworpen aan een geheimhoudings- of vertrouwelijkheidsplicht krachtens een wettelijk voorschrift of algemene maatregel van bestuur. In een andere lidstaat behoort het landenbeleid tot informatie waarvan de openbaarmaking in de weg zou staan aan de onverhinderde voorbereiding van een besluit. In voornoemde lidstaten geldt dat er zowel geen actieve als passieve openbaarmaking geldt. In een van deze lidstaten is dit ook reeds bevestigd door de hoogste rechter maar in de andere lidstaat is daar nog geen jurisprudentie over.

In de overige twee lidstaten kan op verzoek van een aanvrager het landenbeleid wel gedeeld worden door middel van passieve openbaarmaking. In een van de twee lidstaten is het zo dat er maar zelden naar beleidsregels zoals het landenbeleid wordt gevraagd en dat de desbetreffende wetgeving moeilijk afdwingbaar is. In de andere van de twee lidstaten is het zo dat enkel de richtlijnen die gebaseerd zijn op de landeninformatie en jurisprudentie worden gedeeld. Het beleid en de richtlijnen waarin bijvoorbeeld interviewtechnieken en mogelijke vragen staan beschreven maar ook de werkwijze inzake de beoordeling van de aanvragen zijn van deze passieve openbaarmaking gevrijwaard.

In individuele besluiten moet net als in Nederland in alle lidstaten een duidelijke motivering voor het besluit te vinden zijn. In de vier lidstaten in kwestie is het zo dat er niet direct naar het landenbeleid wordt verwezen maar naar feitelijke informatie en juridische overwegingen. Dit gebeurt door de verklaringen van betrokkenen en de materiële omstandigheden van de zaak af te zetten tegen de landeninformatie inzake het desbetreffende land van herkomst. De besluitvorming in individuele zaken komt wat dat betreft ook overeen met de wijze waarop dat door de IND wordt gedaan. De analyse van de landeninformatie is daarbij leidend voor de beoordeling of betrokkene bescherming behoeft en een expliciete verwijzing naar het landenbeleid is daarbij niet vereist. Dit kan wel tot gevolg hebben dat het beleid via negatieve besluiten die standhouden bij de desbetreffende beroepsinstanties herleid kan worden.

De Minister van Asiel en Migratie,
D.M. van Weel