

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

De Minister van Buitenlandse Zaken
De heer Drs. C.C.J. Veldkamp
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum	Pagina	Kenmerk
29 juli 2025	1 van 7	2025-0000417360

Betreft
Advies over openbaarmaking van algemene en thematische ambtsberichten

Geachte heer Veldkamp,

Op 19 mei 2025 heeft u de Tweede Kamer geïnformeerd over het kabinetsbesluit om algemene en thematische ambtsberichten over de veiligheid van herkomstlanden niet meer actief openbaar te maken.¹ Dit heeft geleid tot Kamervragen en maatschappelijke discussie.² Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege) heeft hierover klachten ontvangen van Vluchtelingenwerk Nederland, de Vereniging van Asieladvocaten en -Juristen Nederland en de Stichting INLIA.³

Het Adviescollege heeft – gelet op de aard van de klachten én de ontstane maatschappelijke discussie – besloten om een advies uit eigen beweging aan u uit te brengen.⁴ Wij constateren namelijk dat de actieve openbaarmaking van algemene en thematische ambtsberichten decennialang naar behoren heeft gefunctioneerd en dat het terugdraaien ervan in de uitvoering geen aanwijsbare baten maar enkel lasten kent.

Ons advies komt daarom neer op het volgende:

- **Het kabinetsbesluit is volgens het Adviescollege een onwenselijke en een doodlopende afslag in het Nederlandse openbaarheidsbeleid: kom terug op dit besluit en maak de ambtsberichten weer actief openbaar. Want de realiteit is dat algemene en thematische ambtsberichten alsnog – kort nadat deze zijn uitgebracht – openbaar gemaakt moeten worden, maar nu via Woo-procedures die extra werk opleveren. Bovendien moeten asielzoekers en rechters toegang krijgen tot deze ambtsberichten in het geval een afwijzende verblijfsvergunning daarop is gebaseerd.**

¹ *Kamerstukken II 2024/25, 36600-V-72.*

² Die onder meer tot uiting is gekomen in media-publicaties en (open) brieven, maar ook via Kamervragen (*Kamerstukken II 2024/25, 2025Z11554*) en een motie (*Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3406; verworpen*).

³ Het Adviescollege heeft u over de klachten per brief van 16 juni 2025 geïnformeerd.

⁴ Het Adviescollege heeft u over dit voornemen per brief van 15 juli 2025 geïnformeerd. De Kaderwet adviescolleges schrijft voor dat u binnen drie maanden na ontvangst van een advies van een adviescollege een standpunt over het advies inneemt en de Eerste en Tweede Kamer daarover informeert.

Ter onderbouwing van dit advies geven wij u het volgende mee:

1. Waar gaat het hier over?

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken brengt periodiek met betrekking tot de belangrijkste landen van herkomst van asielzoekers algemene en/of thematische ambtsberichten uit op basis van eigen onderzoek. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een zeer belangrijke bron van landeninformatie voor het landgebonden beleid en voor de asielpraktijk voor beslissingen in individuele gevallen.

Tussen het Ministerie van Asiel en Migratie (eerder: Justitie en Veiligheid) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken bestaan er daarom vaste afspraken over de informatievoorziening ten behoeve van de asielpraktijk. De vragen die het Ministerie van Asiel en Migratie stelt (in een *Terms of Reference*) vormen de basis voor de ambtsberichten die door het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden opgesteld. Voor het onderzoek dat leidt tot een algemeen of thematisch ambtsbericht staat ongeveer een halfjaar. Het onderzoek geschiedt op basis van openbare bronnen, vertrouwelijke bronnen en via contact met de regiodirecties en ambassades in binnen- en/of buitenland. Er worden zo'n twintig algemene en thematische ambtsberichten per jaar opgesteld. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt vanwege het vertrouwelijke contact met bronnen in principe als enige over zowel een vertrouwelijke als niet-vertrouwelijke versie van het ambtsbericht.⁵

Naast algemene en thematische ambtsberichten over herkomstlanden zijn er ook individuele ambtsberichten, die meer op de specifieke situatie van de asielzoeker betrekking hebben en gebruikt worden om de geloofwaardigheid van zijn verklaringen te beoordelen. Dit advies van het Adviescollege gaat niet over deze specifieke categorie ambtsberichten: deze werden in het verleden ook niet actief openbaar gemaakt.

Ambtsberichten zijn in de Nederlandse asielpraktijk een belangrijke informatiebron. De rechtspraak heeft hieraan de status van 'deskundigenbericht' toebedeeld. Als de ambtsberichten op een onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze informatie geven onder vermelding van de bronnen waaruit deze informatie komt, mag de minister van Asiel en Migratie volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitgaan van de juistheid van de informatie in dit deskundigenbericht. Deze status geldt zowel voor algemene als individuele ambtsberichten.

2. Baten?: de rationale achter het kabinetsbesluit ontbreekt

Het kabinet heeft bij monde van u besloten algemene en thematische ambtsberichten voortaan niet langer actief openbaar te maken. In de brief over dit besluit ontbreekt een onderbouwing en staat slechts dat de openbaarmaking niet verplicht zou zijn en dit besluit in lijn is met wat er in het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma hierover is opgenomen.⁶

⁵ De rechter kan zo nodig wél inzien wie de vertrouwelijke bron is geweest.

⁶ Dit werd ook aangehaald door minister Faber (Asiel en Migratie) tijdens het Tweeminutendebat van 20 mei 2025 ([Tweeminutendebat Vreemdelingen- en asielbeleid \(CD 12/3\)](#) en het [Tweeminutendebat Vreemdelingen- en asielbeleid \(CD 24/4\)](#) | [Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)). Zij ontraadde toen de motie die strekte tot openbaarmaking van het ambtsbericht over Syrië met als reden dat het hoofdlijnenakkoord hierover duidelijk is: ambtsberichten worden niet openbaar gemaakt.

Echter laten zowel het hoofdlijnenakkoord als het regeerprogramma ruimte voor een andere afweging. Zo stond in het hoofdlijnenakkoord van mei 2024 dat ambtsberichten *in beginsel* niet openbaar worden gemaakt. In het regeerprogramma van september 2024 staat vervolgens dat het kabinet *bezielt* of ambtsberichten *in beginsel* niet openbaar gemaakt kunnen worden. Dit pleit er in ieder geval voor dat een dergelijk voor de gehele keten ingrijpend besluit deugdelijk onderbouwd wordt, iets wat in de openbare stukken ontbreekt.⁷

Paradoxaal genoeg staat in het regeerprogramma ook dat het kabinet inzet op meer actieve openbaarmaking en dat bij de aanstaande wetsevaluatie van de Wet open overheid (hierna: de Woo) wordt gezien of de overheid de letter én de geest van de wet wel naleeft. Informatie actief openbaar maken is nu juist bij uitstek handelen in de geest van de Woo. Verder is in het regeerprogramma een hoofdstuk gewijd aan goed bestuur en een dienstbare overheid, waaronder een rechtvaardige, menselijke en transparante overheid en versterking van de rechtsketen. Het Adviescollege kan dit alles onmogelijk rijmen met dit kabinetsbesluit.

Het Adviescollege heeft daarom gezocht naar de rationale achter het kabinetsbesluit om de ambtsberichten niet meer actief openbaar te maken en de gemaakte afweging. Deze lijkt te kunnen worden herleid naar een in 2023 aangenomen motie van de Kamerleden Brekelmans (VVD) en Van den Brink (CDA), waarin de regering onder meer verzocht is in kaart te brengen hoe een juridische basis kan worden gecreëerd om het landenbeleid niet langer openbaar te maken.⁸ In de motie is overwogen dat asielzoekers hun verklaringen op het (openbare) beleid afstemmen in plaats van dat zij authentieke verklaringen afleggen. In reactie op de motie meldde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid echter al dat het niet openbaar maken van landenbeleid als zodanig naar de huidige stand van het bestuursprocesrecht niet mogelijk is.⁹

De ambtsberichten waar het hier nu om gaat vormen zelf geen onderdeel van het landenbeleid, maar liggen daar wel aan ten grondslag. Het Adviescollege kan zich voorstellen dat achter het niet meer actief openbaar maken van de ambtsberichten dezelfde redenering schuilgaat. Ook sluit dit aan bij de door het kabinet in het regeerprogramma geuite streven de bewijslast voor het recht op asiel maximaal bij de asielzoeker te leggen.

Echter, bij het ontbreken van een gedegen openbare motivering blijft het gissen naar de precieze rationale achter het besluit om ambtsberichten niet meer actief openbaar te maken en de baten die dit volgens u en het kabinet zou opleveren. Deze wijze van handelen geeft geen blijk van het afleggen van verantwoording over beleidskeuzes, wat uiteraard wel hoort binnen een democratische rechtsstaat.

⁷ Ook de onderliggende beslisnota voegt hier inhoudelijk niets concreets aan toe.

⁸ *Kamerstukken II* 2023/24, 36 333, nr. 63. Aangenomen met handopsteken: [Regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken \(Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen\)](#) | [Tweede Kamer der Staten-Generaal](#). Deze motie volgde op een analyse n.a.v. een eerdere motie over de relatief hoge Nederlandse inwilligingspercentages: [Analyse Uitvoering motie Brekelmans inzake verklaring Nederlandse inwilligingspercentages](#) - [Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

⁹ *Kamerstukken II* 2023/24, 19 637, nr. 3265.

3. Geen baten¹⁰: de ambtsberichten worden hoe dan ook openbaar

Volgens het kabinetsbesluit zou openbaarmaking niet verplicht zijn. Dat is te kort door de bocht.¹¹ Het is een illusie dat dit soort essentiële bronnen van informatie voor landgebonden asielbeleid en individuele beschikkingen geheim kunnen worden gehouden. Ambtsberichten horen openbaar en controleerbaar te zijn én worden dat ook nog steeds in de praktijk.

Van uw ministerie hebben wij vernomen dat er sinds het kabinetsbesluit in korte tijd zeker zo'n 35 Woo-verzoeken zijn ingediend naar ambtsberichten. Dit heeft ertoe geleid dat de ambtsberichten die niet meer actief openbaar werden, alsnog binnen enkele weken passief openbaar zijn gemaakt. Dit is sinds 19 mei 2025 gebeurd bij de ambtsberichten over Syrië, Jemen en Eritrea.¹²

En terecht, want gelet op de totstandkomingsprocedure en de aard en inhoud van de algemene en thematisch ambtsberichten zijn er geen goede redenen denkbaar waarom de niet-vertrouwelijke versie niet openbaar zou kunnen. Een algemeen of thematisch ambtsbericht betreft immers doorgaans een verzameling bronnen die reeds openbaar zijn en de duiding hiervan.¹³

4. Geen baten: asielzoekers hebben recht op toegang tot deze ambtsberichten

Daar kan aan worden toegevoegd dat inmiddels ook kristalhelder is dat asielzoekers, zeker wanneer zij zich eenmaal in bestuursrechtelijke procedures bevinden, toegang behoren te krijgen tot deze ambtsberichten wanneer deze als 'op de zaak betrekking hebbende stukken' kwalificeren. Het Europese Unierecht biedt waarborgen voor dit recht op toegang, die ertoe nopen dat de ambtsberichten aan het – soms nog papieren – procesdossier moeten worden toegevoegd wanneer de beslissing rond het verblijfsrecht van de vreemdeling hier (mede) op is gebaseerd.¹⁴

De rechter ziet hierop ook zeer kritisch toe¹⁵: ambtsberichten dienen als deskundigenberichten immers als basis voor de motivering in asielzaken. Eventuele geheimhouding belemmert niet alleen de rechtbank in het uitvoeren van zijn taak¹⁶, maar verhindert ook dat de asielzoeker zijn verdediging op effectieve manier zou kunnen voeren. Een dergelijke handelswijze is in strijd met fundamentele beginselen van de democratische rechtstaat. Geheimhouding van dit soort ambtsberichten kan daarom niet worden toegestaan, vindt de rechter.

¹⁰ De invulling van wat in dit advies 'baten' zijn, betreft een inschatting van het Adviescollege van wat het kabinet vermoed wordt te beogen (zie onderdeel 2). Dit betekent nog niet dat deze kwalificatie ook de visie van het Adviescollege reflecteert.

¹¹ Meer in onderdeel 7 van dit advies.

¹² Zie [Besluit op Woo-verzoek over Ambtsberichten Syrië \(december 2024 en mei 2025\) | Woo-besluit | Rijksoverheid.nl](#) van 6 juni 2025 en [Besluit Woo-verzoek ambtsberichten | Woo-besluit | Rijksoverheid.nl](#) van 18 juni 2025.

¹³ Rb. Den Haag (Roermond) 5 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9840.

¹⁴ Zie naast de in voetnoot 14 genoemde jurisprudentie bijvoorbeeld ook de brieven van de Nederlandse orde van advocaten aan de vaste Kamercommissie van Buitenlandse zaken van 26 mei 2025 via [Geheimhouden ambtsberichten voor asielprocedures in strijd met EU-wetgeving | Nederlandse orde van advocaten](#) en van de Commissie Meijers aan de vaste Kamercommissie Asiel en Migratie van 28 mei 2025 via [280525-CM-brief-ambtsberichten.pdf](#).

¹⁵ Zie hierover in het bijzonder Rb. Den Haag (Amsterdam) 11 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:10083. Naar wij hebben begrepen berustte een en ander op een misverstand. Desondanks blijven de overwegingen van de rechtbank over het belang van toegang tot de ambtsberichten overeind. Zie verder ook Rb. Den Haag (Roermond) 5 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9840. Over deze uitspraak zijn inmiddels Kamervragen beantwoord (*Kamerstukken II* 2024/25, 2639 (Aanhangsel van de Handelingen)).

¹⁶ Hoe cruciaal zo'n ambtsbericht voor de rechtspraak en beleidsvoering is, zien we recent nog terug in ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3153 en Rb. Den Haag (Roermond) 17 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:12920. In beide zaken speelt het via Woo-verzoek(en) openbaar gemaakte algemene ambtsbericht over Jemen (mogelijk) een belangrijke rol.

5. Kosten: onzekerheid en onduidelijkheid binnen de gehele keten

Niet alleen asielzoekers en hun rechtshulpverleners weten niet goed meer waar ze aan toe zijn sinds het kabinetsbesluit: dit geldt evenzeer voor alle anderen die betrokken zijn bij uitvoering en de politieke, journalistieke, maatschappelijke en rechterlijke controle van het beleid dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hanteert bij de individuele beschikkingen. Zeker nu ambtsberichten als deskundigenberichten en dé basis van landgebonden asielbeleid fungeren. Die bijzondere status noopt immers tot extra alertheid op mogelijke ongeregelheden. Daarom behoeft niet alleen de rechter toegang tot ambtsberichten in individuele gevallen, maar ook de Tweede Kamer in het kader van controle van beleid als democratisch gekozen volksvertegenwoordigend orgaan.¹⁷ Hetzelfde kan evengoed gezegd worden voor bijvoorbeeld journalisten, wetenschappers en NGO's als *public/social watchdogs*.

Kon men er voorheen vrij blindelings op vertrouwen dat alle actuele ambtsberichten openbaar werden en goed vindbaar waren via de website van de Rijksoverheid, nu is dat niet langer meer het geval. De ambtsberichten die via een Woo-verzoek openbaar zijn gemaakt zitten verscholen in Woo-publicaties, waarvan niet altijd helder is of het (nog steeds) gaat om het meest recente ambtsbericht over een land.¹⁸ Ook leidt dit soms tot dubbele publicaties van hetzelfde ambtsbericht.¹⁹ Kortom, in plaats van open en helder te communiceren over (de vindplaats van) ambtsberichten, wordt de samenleving een moeras van onduidelijkheid ingestuurd. Er is een 'black box' gecreëerd, waarbij men niet precies meer weet wat er is, waardoor het systeem nu onnodig vaak bevraagd moet worden, met extra werk aan beide kanten tot gevolg.

6. Kosten: meer werkdruk bij de Woo-afdeling

Onzekerheid heeft een prijs, die door de uitvoering wordt betaald. Zoals onder 3 reeds genoemd, heeft uw ministerie sinds het kabinetsbesluit op 19 mei 2025 bekend werd zeker zo'n 35 Woo-verzoeken ontvangen die verband houden met het niet meer actief openbaar maken van ambtsberichten. Veelal wordt dubbelop gevraagd naar hetzelfde ambtsbericht, want organisaties weten niet van elkaar dat zij zo'n Woo-verzoek indienen. Daarnaast leidt een dergelijk kabinetsbesluit er ook toe dat de buitenwereld niet louter meer geïnteresseerd is in de ambtsberichten zelf, maar ook documenten opvraagt over de totstandkoming daarvan, evenals over de totstandkoming van het kabinetsbesluit zelf.

En uiteraard dient voor al deze verzoeken het Woo-proces netjes doorlopen te worden, van ontvangstbevestiging tot formeel besluit en/of verwijzing naar reeds via een ander Woo-besluit openbaar gemaakte documenten.²⁰ Deze praktijk staat niet in verhouding tot de inspanningen die gemoeid waren met de actieve openbaarmaking. Ook zullen deze Woo-verzoeken periodiek vanuit

¹⁷ Zij doen daarvoor echter geen beroep op de Woo, maar op artikel 68 Grondwet (ministeriële inlichtingenplicht). Wordt hier formeel om verzocht, dan moet er in dit geval worden verstrekt. De Woo vormt namelijk de absolute ondergrens voor de toepassing van artikel 68 Grondwet: wat van de Woo openbaar moet, mag de Kamer niet worden geweigerd, juist ten behoeve van het publieke debat.

¹⁸ Door het stoppen met actief openbaar maken van ambtsberichten is het immers voor de buitenwereld niet bekend wanneer een nieuw ambtsbericht wordt uitgebracht. En bijvoorbeeld ook niet of er nog vertaalde versies van ambtsberichten beschikbaar zijn.

¹⁹ Zo werd bijvoorbeeld het ambtsbericht over Syrië opnieuw geplaatst bij het Woo-besluit over Jemen en Eritrea.

²⁰ Ter illustratie: Woo-besluit d.d. 17 juni 2025 via <https://open.overheid.nl/documenten/5e87f14b-0b9c-49ac-8155-bcc768f99140/file>.

diverse richtingen worden ingediend: de buitenwereld kan immers zelf niet meer nagaan of er in de tussentijd een nieuw ambtsbericht is uitgebracht en of er al Woo-verzoeken naar lopen. Oftewel, het kabinet heeft zich hiermee veel meer extra werk voor de Woo-afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op de hals gehaald. En dat terwijl de Woo-afdelingen van ministeries toch al te maken hebben met een hoge werklast.

7. Actieve openbaarmaking is op alle fronten beter en dus de enige juiste weg

Het Adviescollege roept u op terug te komen op het besluit en de ambtsberichten weer actief openbaar te maken. Er zijn diverse redenen waarom actieve openbaarmaking hier zoveel beter passend is dan openbaarmaking op verzoek, voor alle betrokkenen:

- Uw ministerie houdt zo zelf veel meer regie en grip op wanneer en hoe de informatie openbaar wordt, in tegenstelling tot de situatie waarbij gewerkt wordt met Woo-verzoeken. Actieve openbaarmaking maakt de onder 5 geschetste onzekerheden ongedaan en roept een halt toe aan de ontstane stroom van Woo-verzoeken (en eventuele bijbehorende procedures).
- Voor de stellingname dat ambtsberichten niet verplicht openbaar moeten is geen steun te vinden in de Woo. Er wordt daardoor namelijk geen rekening gehouden met de maatschappelijke informatiebehoefte.²¹ Een actieve, samenlevingsgerichte informatievoorziening dient als leidend principe voor het openbaar bestuur te gelden.²²
- Het Adviescollege meent dan ook dat de openbaarmaking van ambtsberichten valt binnen het doelbereik van artikel 3.1 Woo²³, wat verplicht tot een zekere inspanning van de overheid tot transparantie. Het gaat hier om documenten die zich naar hun aard uitstekend lenen voor continue actieve openbaarmaking (zoals in het verleden ook is gebleken).²⁴ De veiligheid in herkomstlanden en de meest actuele stand van zaken daarvan, inclusief de invloed ervan op het asielbeleid en individuele beschikkingen, is bij uitstek een onderwerp dat maatschappelijk 'leeft'. In de vorm waarin deze documenten nu worden opgesteld, laten deze zich ook relatief gemakkelijk openbaar maken: ze zijn al 'open by design', juist door het jarenlang opgebouwde bewustzijn rond de actieve openbaarmaking in het totstandkomingsproces.
- En tot slot: het is in de optiek van het Adviescollege ook slechts een kwestie van tijd tot dit soort ambtsberichten verplicht actief openbaar gemaakt moeten worden, namelijk op grond van artikel 3.3 Woo. Deze verplichting treedt op korte termijn in werking.²⁵ Gelet op de totstandkomingsprocedure, de aard én de inhoud ervan zijn de algemene en thematische ambtsberichten te kwalificeren als *interne onderzoeksrapporten* die voldoen aan de criteria die de Woo en de binnen het Rijk geldende afspraken²⁶ daaraan stellen. Verder zijn er bij dit type

²¹ Volgens de Adviesraad Migratie zou er daarom zelfs méér informatie dan enkel ambtsberichten publiek toegankelijk moeten worden gemaakt, namelijk wanneer deze informatie ten grondslag ligt aan landgebonden beleid en beschikkingen. Zie aanbevelingen 1 en 3 van het rapport 'Weten en wegen' uit 2020, [Advies: Weten en wegen | Advies | Adviesraad Migratie](#).

²² Zie voor meer hierover het rapport 'Betekenisvol transparantie' van de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) van juni 2025, via [Betekenisvol transparant in het openbaar bestuur | Raad voor het Openbaar Bestuur](#).

²³ Hierop is ook gewezen in de brief van de Commissie Meijers aan de vaste Kamercommissie Asiel en Migratie van 28 mei 2025 via [280525-CM-brief-ambtsberichten.pdf](#).

²⁴ Zie het ACOI-advies over betekenisvolle actieve openbaarmaking van 1 juli 2025, via [Wat zou u zelf willen weten?](#).

²⁵ Meer specifiek artikel 3.3 lid 2 onder j Woo. Deze categorie staat gepland voor inwerkingtreding in tranche 3.

²⁶ [Woo-informatiecategorieën en definities | Openbaar maken | Open Overheid](#) als geraadpleegd op 2 juli 2025.

documenten – zoals ook blijkt uit de openbaarmaking op verzoek – geen uitzonderingsgronden van toepassing of belangen van derden aan de orde die aan (actieve) openbaarmaking in de weg zouden kunnen staan.

Conclusie

Kortom, alle wegen leiden hier – uiteindelijk – naar openbaarmaking van en toegang tot deze ambtsberichten. Gelet op alle omstandigheden horen ze *actief* openbaar gemaakt te worden.

Daarom adviseert het Adviescollege u de praktijk van de actieve openbaarmaking van algemene en thematische ambtsberichten die decennialang goed werkte, zo spoedig mogelijk weer te hervatten.²⁷

Met vriendelijke groet,

Ineke van Gent
Voorzitter Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

²⁷ Een concept van dit advies is voor een controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de ministeries van Buitenlandse Zaken en Asiel en Migratie. Een afschrift van dit advies wordt gezonden aan de Minister van Asiel en Migratie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties evenals aan de Tweede en Eerste Kamer. Dit advies wordt gepubliceerd op de website van het Adviescollege.