

Vergaderjaar 2023–2024

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3265

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2024

Bij brief van 28 april 2023 (Kamerstuk 19 637, nr. 3100) informeerde ik uw Kamer over mijn voornemen om (delen van) uitvoeringsinstructies niet langer openbaar te maken, om zo op het beleid afgestemde in plaats van authentieke verklaringen te voorkomen.

De motie van 10 oktober 2023 van de leden Brekelmans (VVD) en Van den Brink (CDA) waarin de regering wordt verzocht om werkinstructies en interne informatieberichten van de IND niet meer openbaar te maken (Kamerstuk 36 333, nr. 63), zie ik als een verdere aansporing van dit eerder geuite voornemen.

In dezelfde motie is de regering verzocht om in kaart te brengen hoe een juridische basis kan worden gecreëerd om het landenbeleid niet langer openbaar te maken, en de Kamer hierover te informeren.

Voor een goede uitvoering van de motie is allereerst het onderscheid van belang tussen beleidsregels die in de regel worden opgenomen in de (openbare) Vreemdelingencirculaire en (andere) uitvoeringsinstructies.

In lijn met de aangekondigde maatregelen en de aangenomen motie zal de IND nog enkel in die gevallen waarin de IND daar op grond van de Wet open overheid (Woo) expliciet toe gehouden is (passages van) uitvoeringsinstructies vanaf heden openbaren. Hieronder wordt dat toegelicht.

Hoofdstuk 3 van de Woo ziet op de openbaarmaking van bestuursorganen uit eigen beweging. In artikel 3.1 van de Woo is opgenomen dat het bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij hun berustende informatie openbaar en toegankelijk dient te maken. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie. (Actieve) openbaarmaking is niet aan de orde indien de passages niet zien op (de uitvoering van) van het beleid als bedoeld in artikel 3.1 van de Woo. In

andere gevallen zal steeds worden gezien of op basis van enige weigeringsgrond van de Woo passages gelakt kunnen worden. In artikel 5.1 en 5.2 van de Woo zijn de uitzonderingsgronden daarvoor opgenomen.

De uitzonderingsgrond die ten aanzien van uitvoeringsinstructies daarbij vervolgens het meest van toepassing zal zijn, is dat in documenten wordt gelakt als door de openbaarmaking het goed functioneren van het bestuursorgaan in het gedrang kan komen. Het gaat dan onder andere om informatie in uitvoeringsinstructies die de IND-medewerker dient te gebruiken bij de behandeling van de aanvraag, maar waar de vreemdeling zijn aanvraag op kan afstemmen en daarmee zijn voordeel kan doen in verblijfsprocedures. Hierbij kan gedacht worden aan onderzoeksmethoden of controlevragen die gesteld kunnen worden aan vreemdelingen om te beoordelen of zij voldoen aan de voorwaarden van de gevraagde verblijfsvergunning. Bijvoorbeeld om de herkomst te achterhalen, het asielrelaas te beoordelen, maar ook aan vragen in het kader van nationale veiligheid. Wanneer vervolgens moet worden geconcludeerd dat een groot aantal passages gelakt zou moeten worden, kan dat als een onevenredige inspanning worden aangemerkt, waarmee actieve openbaarmaking in het geheel niet aan de orde is. Openbaarmaking van de informatie die na verwijdering zou overblijven, dient dan mogelijk ook geen redelijk belang. Hierbij zal wel steeds een kritische afweging gemaakt moeten worden ook om te voorkomen dat alsnog met succes procedures worden gevoerd waarmee verzoekers op grond van de Woo documenten opvragen bij de IND.

Om hieraan uitvoering te kunnen geven zal een nieuwe Woo-instructie worden opgesteld voor de IND-medewerkers en zullen zij hierover actief geïnformeerd worden. Bij vragen of twijfel over het wel of niet lakken van passages uit uitvoeringsinstructies wordt dit afgestemd met de Woo-deskundigen van de IND.

In aanvulling daarop beziet de IND tevens per keer kritisch of een instructie – mede in het licht van de professionaliteit van en de ruimte voor de beslispraktijk – noodzakelijk is voor een zorgvuldig proces en besluitvorming. Ook hiermee worden de zogenaamde «spoorboekjes», die als onbedoeld hulpmiddel voor de asielzoeker kunnen dienen, voorkomen.

In reactie op het deel van de motie waarin wordt verzocht in kaart te brengen of een juridische basis kan worden gecreëerd om het landenbeleid niet langer openbaar te maken, kan ik uw Kamer mededelen dat het niet openbaar maken van beleidsregels, zoals het landenbeleid niet mogelijk is. Binnen ons wettelijk kader hebben beleidsregels geen werking wanneer deze niet bekend worden gemaakt.

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, zo volgt uit artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Blijkens de parlementaire geschiedenis van deze bepaling hebben beleidsregels voor het bestuursorgaan alleen maar zin als het zich tegenover de belanghebbende in beginsel op deze regels kan beroepen, ook als de belanghebbende zich daardoor benadeeld voelt. Omgekeerd eisen de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid dat de belanghebbende zich tegenover het bestuursorgaan in beginsel op de beleidsregel kan beroepen, ook al acht het bestuursorgaan dat bezwaarlijk. Indien het bestuursorgaan de beleidsregel niet overeenkomstig artikel 3:42 van de Awb bekend maakt (of wanneer de beleidsregel het resultaat is van onzorgvuldige voorbereiding, onzorgvuldige

belangenafweging, dan wel in strijd is met een wettelijk voorschrift), kan het bestuursorgaan zich niet op de beleidsregel beroepen¹.

Om de gevraagde juridische basis te creëren dient een brede aanpassing van de Awb plaats te vinden die geldt voor alle beleidsdomeinen. Een dergelijke ingrijpende wijziging ten aanzien van beleidsregels die zich niet beperkt tot het migratiedomein is voor dit (demissionair) kabinet niet aan de orde.

Er zou natuurlijk ook overwogen kunnen worden geen of nauwelijks (landen)beleid te voeren. Het voeren van (landen)beleid waarborgt echter binnen de gestelde kaders de eenduidigheid van de besluitvorming van de uitvoerende instanties en draagt tevens bij aan een meer efficiënte uitvoering.

Wanneer er geen landenbeleid is, zal de IND-medewerker in elke individuele zaak zelf duiding moeten geven aan de situatie in het herkomstland, terwijl dit een gelijke factor is. Met de genomen maatregelen in mijn brief² aan uw Kamer van 5 maart jl. wordt bij de individuele beoordeling van de asielaanvraag meer gewicht toegekend aan de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager.

Door te werken met eenduidig (landen)beleid kan de overheid beter verantwoording afleggen voor de gemaakte afweging van belangen in besluitvorming, onder meer richting de aanvrager, de rechtelijke macht en de maatschappij.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

¹ Kamerstuk 1993–1994, 23 700, nr. 3, blz. 122 en 124

² Kamerstuk 19 637, nr. 3211