

# Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
De heer mr. dr. K.H.D.M. Dijkhoff  
Postbus 20301  
3500 EH Den Haag

contactpersoon Drs. A.C. Vergeer  
doorkiesnummer 06-46840912  
datum 1 februari 2016  
ons kenmerk ACVZ/ADV/2016/001  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
onderwerp Voorstel werkprogrammering Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Geachte heer Dijkhoff,

Met deze brief presenteert de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) u haar lopende en voorgenomen werkzaamheden.

## *Nieuwe werkwijze*

De ACVZ heeft vorig jaar samen met de Directie Migratie Beleid (DMB) de bestaande werkwijze voor de totstandkoming van haar werkprogramma geëvalueerd. In de afgelopen jaren werd, in aansluiting op het bepaalde in artikel 26 van de Kaderwet adviescolleges, vóór de maand september door DMB bij organisaties in de vreemdelingenketen geïnventariseerd over welke onderwerpen behoefte aan advisering bestond. Omdat bij de ACVZ de wens bestond het proces van de totstandkoming van het werkprogramma flexibeler in te richten en de hierbij behorende consultatie van netwerkpartners onder eigen regie uit te voeren, is de werkwijze als volgt aangepast:

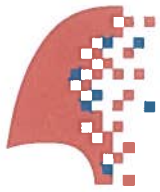
- 1) DMB informeert de ACVZ doorlopend over de inhoudelijke ontwikkeling van het DMB beleidsjaarplan en geeft tijdig aan of er behoefte is aan advisering;
- 2) De ACVZ stelt de organisaties in de kleine én grote keten alsmede haar overige netwerkpartners tweemaal per jaar in staat suggesties voor advisering in te brengen;

**Postadres**  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

**bezoekadres**  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

[www.acvz.org](http://www.acvz.org)

Twitter: [@ACVZ\\_advies](https://twitter.com/ACVZ_advies)



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

- 3) De ACVZ bespreekt en prioriteert alle ingebrachte onderwerpen, informeert DMB en zendt de verantwoordelijke bewindsperso(o)n(en) een werkprogrammeringsbrief, die ook op de website van de ACVZ wordt gepubliceerd;
- 4) De ACVZ en de verantwoordelijke bewindsperso(o)n(en) bezien daarna of het belang van advisering wordt gedeeld. Zo ja, dan worden concrete adviesvragen geformuleerd. Zo nee, dan kan de commissie besluiten ongevraagd te adviseren.

Het resultaat is een coherent, doorlopend consultatieproces dat leidt tot een werkprogrammering met actualiteitswaarde.

### *Uitgangspunten voor advisering*

Op grond van artikel 2, lid 4 Vw 2000 heeft de commissie tot taak de verantwoordelijke bewindspersoon te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid ter zake. Dat is een brede opdracht, die nader moet worden ingevuld op basis van een eigen visie en missie. De commissie stelt zichzelf als taak en doel als onafhankelijk en deskundig adviesorgaan, vanuit interdisciplinair perspectief een objectieve, onderbouwde en gedegen bijdrage te leveren op haar adviesdomein ter versterking van de nationale gedachtevorming en de rationalisering van het debat. Het vreemdelingenbeleid staat voortdurend ter discussie. In die discussie liggen standpunten vaak ver uit elkaar en zijn meningen en percepties niet altijd gebaseerd op feiten. De commissie stelt zich op als een onafhankelijke partij die vraagstukken van uiteenlopende kanten belicht en die daarvoor verschillende partijen bevraagt en opvattingen onderzoekt.

Bij de prioritering van mogelijke adviesonderwerpen hanteert de commissie de volgende uitgangspunten:

- Allereerst vloeit uit de wettelijke taak voort dat een onderwerp een vreemdelingrechtelijke dimensie heeft;
- Daarnaast moet sprake zijn van maatschappelijke en/of beleidsrelevantie;
- De commissie volgt de actualiteit, maar heeft ook oog voor onderbelichte zaken en langslpende kwesties;
- De commissie kijkt daarbij terug en blikkt vooruit;
- Een advies van de ACVZ moet toegevoegde waarde hebben. Dat betekent dat de commissie niet doet wat anderen al hebben gedaan of wat anderen beter kunnen. Daar waar samenwerking met andere organisaties en adviesraden meerwaarde heeft, zal de commissie die samenwerking zoeken;
- De commissie betreft in haar advisering de relevante Europese en internationale ontwikkelingen;
- Een advies van de commissie moet bijdragen aan de praktische uitvoering van wetgeving en/of beleid;
- Het uitbrengen van een advies moet passen binnen het budget van de ACVZ en de bescheiden formatie van het secretariaat.

Na een korte weergave van recent afgeronde en lopende adviesprojecten, worden hieronder de richtinggevende thema's voor de werkprogrammering genoemd.



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

### *Recent afgeronde en lopende adviesprojecten*

Naar aanleiding van uw verzoek van 30 maart 2015, heeft de commissie u op 22 december 2015 haar advies aangeboden over een solidair Europees asielsysteem en een duurzaam mechanisme voor de verdeling van asielverantwoordelijkheden. Dat advies is op 19 januari jongstleden gepubliceerd.

Op dit moment werkt de commissie aan drie beleidsadviezen, waarvan er twee nog onderdeel uitmaken van het werkprogramma van 2015. Het eerste betreft een advies over de geloofwaardigheidsbeoordeling van het asielrelaas, dat u als adviesthema heeft vastgesteld bij brief van 19 januari 2015 (uw kenmerk: 606667). De commissie verwacht u dit advies in maart 2016 te kunnen aanbieden.

Het tweede advies dat wordt voorbereid is een advies over het gebruik van profielen in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Ook dat is een door u in genoemde brief gevraagd advies. Het onderzoek daarvoor is in volle gang. De commissie verwacht dit advies na de zomer af te ronden.

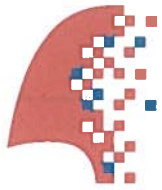
Het derde adviesproject is zojuist gestart. Het betreft een toekomstverkenning onder de werktitel 'Migratiemanagement in 2030'. Dit onderwerp is door DMB ingebracht en zal in samenspraak met DMB nader worden geconcretiseerd. Het ligt voor de hand deze verkenning mede te baseren op ervaringen met migratie(stromen) in de afgelopen decennia.

Naast de voorbereiding van deze beleidsadviezen, verkent de commissie momenteel met een aantal andere adviesraden maatschappelijke knelpunten die ontstaan door de aanhoudend grote aantallen asielzoekers. Zodra duidelijk is wat het resultaat van deze samenwerking zal worden, wordt u daar nader over geïnformeerd.

Mede naar aanleiding van de in uw brief aan de Tweede Kamer van 25 november 2015 (uw kenmerk: 693603) aangekondigde aanscherping van het beleid inzake het weigeren en intrekken van een asielvergunning na een (bijzonder) ernstig misdrijf, beziet de commissie daarnaast of zij zal adviseren over het openbare orde beleid in brede zin.

De ACVZ heeft het afgelopen jaar ook een oriënterend onderzoek verricht naar de Nederlandse uitvoering van de Visumcode. Onlangs heeft de commissie besloten hierover (vooralsnog) geen advies uit te brengen. Zij zal u over dit punt spoedig nader berichten.

Naast beleidsadviezen brengt de commissie ook adviezen uit over voorgenomen wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) en de onderliggende regelgeving. Bij brief van 8 december 2015 (kenmerk: ACVZ/VZL/2015/011) heeft de commissie u bericht dat zij in ieder geval ongevraagd zal adviseren over de hiervoor genoemde aankondiging van de aanscherping van het openbare orde beleid voor asielvergunninghouders. Daarnaast bereidt de commissie een advies voor over de voorgenomen wijziging van het Vb 2000, het Besluit inburgering en het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met de implementatie van de ICT-richtlijn (Richtlijn 2014/66/EU), de Seizoensarbeidersrichtlijn (Richtlijn 2014/36/EU) en de Gezinsherenigingsrichtlijn (Richtlijn 2003/86/EG).



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

### *Voorgenomen adviesthema's*

In november en december 2015 heeft de ACVZ volgens de nieuwe werkwijze met behulp van haar netwerkpartners potentiële adviesonderwerpen geïnventariseerd. Die consultatie heeft een breed scala aan ideeën en suggesties opgeleverd, die niet allemaal kunnen worden opgenomen in de werkprogrammering, maar die een goed beeld geven van beleids- en uitvoeringsdilemma's en -kelpunten.

Er zijn twee onderwerpen ingebracht die de commissie niet als op zichzelf staande adviesthema's opvat, maar die zij, waar relevant, als aandachtspunten in haar adviezen zal meenemen. Het gaat dan in de eerste plaats over 'draagvlak voor migratie'. De komst van grote(re) aantallen asielzoekers maakt duidelijk dat het draagvlak voor migratie in de lokale samenleving niet vanzelfsprekend is. Vragen die in dit kader opkomen zijn welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen, of dat draagvlak door beleids- of andere maatregelen te beïnvloeden is en zo ja, op wat voor manier(en) en met welk(e) doel(en)? Het tweede onderwerp dat als doorlopend aandachtspunt is opgevat, is de 'samenwerking in de vreemdelingenketen'. Het huidige vluchtelingenvraagstuk roept bij de organisaties die zijn belast met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid vragen op waaruit een behoefte doorklinkt aan een aanpak die de eigen organisatie overstijgt, met speciale aandacht voor de wisselwerking tussen de 'kleine' en de 'grote' keten. De commissie zal hierover afstemming zoeken met de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ), aangezien het toezicht op de samenwerking in de keten valt onder de wettelijke taak van de IVenJ en de Inspectie dit thema eveneens meeneemt in haar onderzoeken.

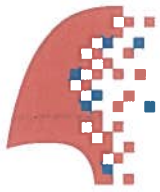
De commissie neemt, op basis van de inbreng van de netwerkpartners, de hieronder kort omschreven adviesthema's als uitgangspunt voor haar werkprogrammering, waarbij ook gekeken wordt naar de dwarsverbanden tussen de onderwerpen. Uiteraard staat het u vrij de commissie om advies te vragen over een thema dat (nog) niet is genoemd in deze brief. Voor alle hieronder genoemde thema's geldt dat nadere afstemming met het ministerie zal plaatsvinden en, in het geval van een gedeelde adviesbehoefte, in samenspraak concrete adviesvragen zullen worden geformuleerd.

- *Legale toegang tot Europa*

Het overgrote deel van de asielzoekers reist thans op irreguliere wijze naar Europa, omdat er onvoldoende mogelijkheden voor hen zijn om dat op legale wijze te doen. Het ontwikkelen van meer legale inreiskanalen zou een deel van de drama's die asielzoekers en vluchtelingen op de Middellandse zee en de westelijke Balkanroute nu ondergaan, kunnen wegnemen. De ACVZ zou kunnen inventariseren welke mogelijkheden er zijn om voldoende legale toegangswegen tot de EU te waarborgen.

- *Modaliteiten opvang asielzoekers*

Nederland heeft, net als enkele andere Europese landen, al enige tijd te maken met de komst van grote(re) aantallen asielzoekers. Dat leidt tot problemen bij de eerste opvang en tot een vertraagde doorstroming uit de opvang. Het is de vraag of op basis van de ervaringsgegevens over enkele decennia de bestaande opvangmodaliteiten de beste zijn, a fortiori bij langdurige of blijvend ongewoon hoge aantallen asielzoekers. In een advies over dit onderwerp kunnen alternatieve modaliteiten worden onderzocht, alsmede de consequenties van de invoering daarvan voor alle partners in de keten.



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Het ligt voor de hand om daarbij ook te kijken naar oplossingen en maatregelen die andere EU-lidstaten hebben bedacht en genomen, zowel voor asielzoekers als voor statushouders. Een in de ogen van de commissie centrale vraag daarbij zal moeten zijn aan welke ondergrenzen die opvang en de daarbij behorende voorzieningen op basis van het Europese recht moeten voldoen.

- *Doelmatigheid koppelingsbeginsel*

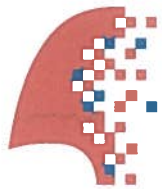
Sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998 is de aanspraak van vreemdelingen op voorzieningen gekoppeld aan hun verblijfsstatus. Het doel hiervan was om niet rechtmatig verblijf te ontmoedigen en te voorkomen dat niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen door de toekenning van voorzieningen in Nederland zouden wortelen en later niet meer uitgezet zouden kunnen worden. In het licht van de voortdurende discussies over de effectiviteit van het terugkeerbeleid en het recht op opvang van vreemdelingen die niet (meer) in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning (de 'bed, bad, brood'-discussie) rijzen vragen die zien op de doelmatigheid van het koppelingsbeginsel. Werkt het in de praktijk op de beoogde wijze? Zo niet, hoe komt dat en wat is er voor nodig om het beoogde doel wel (of: beter) te realiseren binnen de kaders van een geloofwaardig asiel- en migratiebeleid? Bij de nadere uitwerking van dit thema zal de commissie rekening houden met het advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen dat zij in 2012 heeft uitgebracht ('Recht op menswaardig bestaan').

- *Het 1F-beleid*

Het beleid voor vreemdelingen die verdacht worden van het plegen van oorlogs- of soortgelijke misdrijven (als genoemd in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag) en die daarom worden uitgesloten van internationale bescherming, is misschien wel het meest besproken onderdeel van het vreemdelingenbeleid. De ACVZ bracht eerder adviezen over het 1F-beleid uit in 2001 en 2008. In 2008 adviseerde de commissie onder meer een nieuwe beleidsregel te formuleren voor buiten hun schuld langdurig niet uitzetbare 1F-ers, inhoudende dat hen na tien jaar alsnog verblijf wordt toegestaan, waardoor verblijf in 'juridisch niemandsland' niet oneindig duurt. Het huidige 1F-beleid voorziet in de mogelijkheid om alsnog een verblijfsvergunning aan een 1F-er te verlenen indien artikel 3 EVRM zich duurzaam tegen uitzetting van de vreemdeling verzet en de gevolgen voor de vreemdeling van het blijvend onthouden van een verblijfsvergunning disproportioneel zijn, afgewogen tegen de belangen van de staat om artikel 1F te handhaven. 'Disproportionaliteit' wordt aangenomen als de vreemdeling zich in een uitzonderlijke situatie bevindt.

Uit de consultatiebijeenkomsten is gebleken dat er bij de netwerkpartners van de ACVZ veel vragen leven over het 1F-beleid. Die vragen zien met name op de inspanningen van de Nederlandse overheid om daadwerkelijk tot strafrechtelijke vervolging van 1F-ers over te gaan, de praktische toepassing van de 'duurzaamheids- en proportionaliteitstoets' (ook wel aangeduid als 'het tienjarenbeleid'), het onthouden van opvang aan deze bijzondere groep vreemdelingen en de overeenkomsten tussen en verschillen in de toepassing van artikel 1F door de lidstaten in de EU. Nederland heeft nog altijd te maken met 1F-ers die geen verblijf wordt toegestaan, maar die ook langdurig niet (kunnen) worden uitgezet vanwege een mogelijke schending van artikel 3 EVRM bij terugkeer. In een advies kan worden onderzocht of er nog onbenutte mogelijkheden zijn om de impasse in dit complexe beleidsdeel te doorbreken.





## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

- *Effectiviteit terugkeerbeleid*

De ACVZ heeft al een aantal keren over het terugkeerbeleid en daarmee samenhangende beleidsonderdelen geadviseerd.<sup>1</sup> Het terugkeerbeleid blijft echter onderwerp van het maatschappelijke, wetenschappelijke en politieke debat. Daarmee is het ook voor de organisaties in de vreemdelingenketen en de overige netwerkpartners van de ACVZ een actueel thema, dat vragen blijft oproepen. In tegenstelling tot het in juli 2015 uitgebrachte advies over de Strategische Landenbenadering Migratie waarin gedwongen terugkeer centraal stond, zou kunnen worden onderzocht hoe het proces van zelfstandig vertrek functioneert. Verschillende facetten van dit thema zouden kunnen worden belicht. Zo zou in dit kader gekeken kunnen worden naar de toenemende betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en (indirect) lokale overheden bij de begeleiding van migranten die terugkeren naar hun land van herkomst en de rolverdeling tussen de betrokken organisaties. Maar ook de rol van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en de relatie van deze dienst tot en de samenwerking met maatschappelijke organisaties is van belang als het gaat om de efficiëntie en effectiviteit van het proces van vrijwillige terugkeer. Andere vragen die door de netwerkpartners in het kader van dit thema zijn gesteld zien op de omgang met de wettelijke vertrektermijn en de gevolgen daarvan voor de terugkeerbereidheid, mogelijkheden tot monitoring door de Nederlandse overheid van de feitelijke toegang tot medische zorg van teruggekeerde migranten en nazorg voor minderjarigen, alsmede de optie om in het Nederlandse terugkeerbeleid meer aandacht te besteden aan eventuele mogelijkheden voor doormigratie.

De commissie ziet uw reactie op de voorgestelde adviesonderwerpen met belangstelling tegemoet en hoopt dat de geïnventariseerde vragen op bovenstaande thema's in overleg met u kunnen worden ontwikkeld tot relevante adviesvragen.

Een afschrift van deze brief wordt aan de Tweede Kamer gezonden.

Hoogachtend,

Mr. J.N.M. Richelle  
voorzitter

Mr. W.N. Mannens  
secretaris

<sup>1</sup> De meest recente beleidsadviezen hierover zijn 'Waar een wil is, maar geen weg' (2013, advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken) en 'De strategische landenbenadering migratie' (2015).