

JAARVERSLAG 2015

Voorwoord

Van 1 september tot en met 31 december heb ik het voorzitterschap van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) waargenomen in verband met het vertrek van Adriana van Dooijeweert. In die hoedanigheid blik ik terug op het jaar 2015.

Dat jaar kenmerkte zich vooral door de aanhoudende en toenemende komst van grote aantallen vluchtelingen en asielzoekers naar Europa en Nederland, onder vaak erbarmelijke omstandigheden. Deze ontwikkeling en de feller wordende discussie daarover in Nederland dwong de ACVZ ertoe om nog eens goed naar haar taakopvatting te kijken. De commissie ziet het als haar taak om als onafhankelijk en deskundig adviesorgaan vanuit een interdisciplinair perspectief een objectieve, verantwoorde en onderbouwde bijdrage te leveren aan het politieke en maatschappelijke debat over migratie en daaraan gerelateerde onderwerpen. Met die taakopvatting voor ogen heeft de commissie enkele beleids- en wetsadviezen uitgebracht die beogen een wezenlijke bijdrage te leveren aan de gedachtevorming over de komst naar, het verblijf in en de terugkeer uit Nederland van vreemdelingen, en aan de bredere actuele discussie over de gevolgen van de sterk toegenomen aantallen asielzoekers die naar Europa en Nederland komen. Zo heeft de commissie een advies uitgebracht over een meer solidair Europees asielsysteem met een permanent mechanisme voor verdeling van asielverantwoordelijkheden, 'Delen in verantwoordelijkheid', en heeft zij het initiatief genomen om met andere adviesraden te bezien, in hoeverre zij in onderling overleg een bijdrage kunnen leveren aan de discussie over het huidige vluchtelingenvraagstuk. Ook in haar extern optreden dat in 2015 toenam, heeft de ACVZ zich laten leiden door de gedachte om in het debat over migratie objectief en geïnformeerd op te treden en op die manier een gezonde en inhoudelijke discussie te bevorderen. Van belang voor het werk van de commissie zijn de reacties van het kabinet op haar adviezen. Die reacties vormen een graadmeter als het gaat om de effectiviteit en invloed van de adviezen. In dat opzicht is het teleurstellend dat het kabinet zich steeds vaker tot een kwalificatie van de aanbevelingen lijkt te beperken, waarbij deze nogal eens als 'staande praktijk' worden aangeduid zonder dat het kabinet echt inhoudelijk ingaat op de informatie die ten grondslag ligt aan en de argumenten die de basis vormen voor die aanbevelingen. In die gevallen wordt onvoldoende recht gedaan aan het werk van de ACVZ.

Bij het zoeken naar een opvolger van Adriana van Dooijeweert als voorzitter van de ACVZ heeft het besef een rol gespeeld, dat migratie niet alleen een vreemdelingrechtelijke aangelegenheid is, maar ook één die vele bestuurlijke en maatschappelijke aspecten heeft en die in toenemende mate Europees van aard is. Ik ben daarom blij, dat het kabinet mr. J.N.M. (Koos) Richelle tot voorzitter van de commissie heeft benoemd.

Hans Sondaal, plaatsvervangend voorzitter

Beleidsadviezen

De ACVZ heeft in 2015 twee beleidsadviezen uitgebracht.



Op 25 juni 2015 presenteerde de commissie haar [advies](#) over de Strategische Landenbenadering Migratie (SLM), 'Tussen wens en werkelijkheid', inclusief een uitgebreide [voorstudie](#). Het rapport is zowel een evaluatie van als een advies over de SLM en is uitgebracht op verzoek van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister

voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

De ACVZ concludeert dat de kabinetsbrede benadering van gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen door middel van de SLM de afgelopen jaren niet echt van de grond is gekomen. De commissie adviseert de regering om een meer samenhangend beleid te ontwikkelen en te investeren in landen-specifiek beleid met oog voor de regionale context.

In zijn [reactie](#) bevestigt het kabinet dat het opbouwen en onderhouden van relaties met herkomstlanden een belangrijke voorwaarde is voor het verbeteren van medewerking aan gedwongen terugkeer en onderschrijft het de noodzaak van een integrale aanpak op strategisch (EU-)niveau. Het advies van de ACVZ was nog niet besproken in de Tweede Kamer toen dit jaarverslag geschreven werd.



Op 22 december 2015 heeft de ACVZ op verzoek van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een [advies](#) uitgebracht over een solidair Europees asielsysteem, 'Delen in verantwoordelijkheid'. De commissie heeft met voortvarendheid gewerkt aan de totstandkoming van dit advies om zo een inhoudelijke bijdrage te leveren aan de discussie over de

Europese aanpak van de sterk toegenomen aantallen asielzoekers en om daarmee ook input te leveren voor het Nederlandse voorzitterschap van de EU.

De commissie pleit in dit advies voor een permanent mechanisme voor een duurzame en billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden over de lidstaten van de EU. De Dublinverordening zou hiervoor zodanig moeten worden aangepast dat wanneer in een lidstaat een (significant) onevenredig groot aantal asielverzoeken wordt ingediend, die lidstaat in het daaropvolgende kwartaal asielverzoeken mag overdragen aan lidstaten waar een onevenredig klein aantal asielverzoeken is ingediend. De verdeelsleutel die de Europese Commissie in de zomer van 2015 heeft voorgesteld kan hiervoor als uitgangspunt dienen. In het voorstel beschrijft de ACVZ aan welke juridische en praktische voorwaarden een permanent verdelingsmechanisme moet voldoen. Het advies is zowel in het Nederlands als in het Engels beschikbaar en is door de ACVZ ter kennis gebracht aan de Europese Commissie.

De kabinetsreactie op dit advies was nog niet ontvangen tijdens het schrijven van dit jaarverslag.

Wetsadviezen

Naast beleidsadviezen, heeft de ACVZ in 2015 een aantal adviezen uitgebracht over voorgenomen wijzigingen van de vreemdelingen wet- en regelgeving.

Op 16 februari 2015 heeft de commissie [advies](#) uitgebracht over het [voorstel](#) tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid. Dit voorstel geeft de minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid om zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling het Nederlandschap in te trekken van jihadististen die in het buitenland meevechten met een terroristische organisatie. Na het intrekken van het Nederlandschap wordt de jihadist ook tot ongewenst vreemdeling verklaard. De ACVZ heeft zich in haar advies kritisch uitgelaten over de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in relatie tot het aanwezigheidsrecht als bedoeld in artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de EU, de effectiviteit van het voorstel in relatie tot personen met enkel de Nederlandse of een andere EU-nationaliteit, de rechtsmiddelen tegen plaatsing van een organisatie op de lijst van terroristische organisaties, de evenredigheids- en proportionaliteitstoets, de rechtshulpverlening en de aan te wenden rechtsmiddelen tegen de ongewenstverklaring. De wetgever heeft in de (aangepaste) Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel uitgebreid gereageerd op de aanbevelingen van de ACVZ. Het voorstel was tijdens het schrijven van dit jaarverslag in behandeling bij de Tweede Kamer.



Op 19 maart 2015 heeft de commissie [advies](#) uitgebracht over het [voorstel](#) tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) in verband met aanpassing van de regels over de oplegging en de duur van het inreisverbod. Dit voorstel volgde op signalen dat vreemdelingen op het moment dat hen een inreisverbod is opgelegd geen prikkel meer voelen om te vertrekken. Het voorstel introduceert een 'trap-op', 'trap af'-systeem, waarmee de duur van het op te leggen inreisverbod afhankelijk wordt gesteld van de medewerking van de vreemdeling aan zijn vertrek. De commissie heeft in haar advies het doel en de strekking van de aanpassing onderschreven, maar heeft onder meer kanttekeningen geplaatst bij en vragen gesteld over de complexiteit van de regeling, het moment waarop het inreisverbod in werking treedt, de duur van het inreisverbod in verschillende situaties en de belangenafweging in het kader van de motivering van de (maximum)duur van het inreisverbod.

De IND heeft ten aanzien van het voorstel een ex ante uitvoeringstoets (EAUT) uitgevoerd, die ter kennisneming aan de bewindspersoon is gegeven. Aanpassing van het Vb 2000 is voorzien per 1 oktober 2016.

Op 4 juni 2015 heeft de ACVZ [advies](#) uitgebracht over het [voorstel](#) tot wijziging van het Vb 2000 in verband met de implementatie van de herziene Procedure- en Opvangrichtlijn. De commissie adviseerde in februari 2014 al over de implementatie van de richtlijnen in de Vw 2000. In grote lijnen kan de commissie zich vinden in de wijze waarop de richtlijnen in het Vb 2000 zijn geïmplementeerd. Sommige wijzigingen zijn volgens de ACVZ echter onvoldoende nauwkeurig omschreven. Daarnaast worden enkele bepalingen niet op het juiste niveau van regelgeving geïmplementeerd en is op een enkel punt sprake van een onjuiste of onvolledige omzetting. De wetgever heeft zijn [reactie](#) op het advies betrokken bij zijn reactie op het advies van de Raad van State over het voorstel. Het [wijzigingsbesluit](#) is op 17 juli 2015 in het Staatsblad gepubliceerd.





Op 22 september 2015 bracht de ACVZ [advies](#) uit over het [voorstel](#) tot wijziging van het Vb 2000 in verband met onder meer de uitbreiding van het zoekjaar voor hoogopgeleiden. De commissie heeft zich positief uitgelaten over de voorgestelde versoepeling van de voorwaarden voor hoogopgeleiden om in aanmerking te komen voor een zoekjaar en de vereenvoudiging van de regelgeving door de samenvoeging van twee bestaande regelingen. De commissie heeft kanttekeningen geplaatst bij een aantal wijzigingen, waaronder het gehanteerde looncriterium voor hoogopgeleiden, het zoekjaar voor startende ondernemers en de verblijfsrechtelijke bescherming bij de bestuursrechtelijke aanpak van arbeidsgerelateerde uitbuiting. Naar aanleiding van de opmerkingen van de commissie zijn enkele passages in het besluit aangepast.

Het [wijzigingsbesluit](#) is op 17 februari 2016 in het Staatsblad gepubliceerd.

Overige producten, bijeenkomsten en bijdragen

Op 30 november 2015 is de [evaluatie](#) van de Kaderwet Adviescolleges verschenen. Eén van de ontwikkelingen die in deze evaluatie wordt gesignaleerd, is de toegenomen differentiatie in adviesproducten en flexibilisering van het werkprogramma van adviesraden. Eén van de aanbevelingen aan het kabinet is om andere vormen van advies dan geschreven rapporten en briefadviezen te (blijven) waarderen. Het kabinet heeft in reactie op de evaluatie opgemerkt dat adviescolleges de ruimte krijgen om hun adviesproducten verder te flexibiliseren en te variëren in het moment van advisering. Van die ruimte heeft de ACVZ in 2015 in toegenomen mate gebruik gemaakt.

Bijdrage aan de SVMA-workshop 'openbare orde voor de gevorderde'

Op 27 maart 2015 organiseerde de Specialisten Vereniging van Migratierecht Advocaten (SVMA) een workshop onder de titel 'Openbare orde voor de gevorderde'. Hans Sondaal (plaatsvervangend voorzitter ACVZ) leverde een [bijdrage](#) aan de workshop met een kritische reflectie op een aantal recente wetsontwerpen over aanpassingen in het openbare orde beleid: een voorstel tot aanscherping van de glijdende schaal, het voorstel tot strafbaarstelling van illegaal verblijf en het voorstel tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. De voornaamste bezwaren van de ACVZ betroffen de legitimiteit, effectiviteit, proportionaliteit en noodzakelijkheid van de voorgenomen aanscherpingen. Sondaal riep op tot een adequaat wetgevingsproces dat rechtszekerheid en rechtsgelijkheid waarborgt en pleitte, in navolging van Willem Witteveen in zijn boek 'De Wet als Kunstwerk', voor een 'slow-law'-beweging, waarin wetten in alle rust worden voorbereid, voorzien worden van hoogwaardige en bruikbare normstelsels, die hun basis vinden in een goed begrip van de feiten.



Discussiestuk vaststellingsprocedure staatloosheid



Naar aanleiding van het [advies](#) over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland dat de ACVZ in december 2013 uitbracht, 'Geen land te bekennen', heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de ACVZ in januari 2015 verzocht een bijdrage te leveren aan de inrichting van een vaststellingsprocedure voor staatloosheid. De commissie heeft hierop een expertmeeting georganiseerd over de uitgangspunten van een dergelijke regeling. Op 9 juli 2015 heeft de commissie een [discussiestuk](#) gepubliceerd, waarin de bevindingen van deze bijeenkomst zijn neergelegd. De ACVZ zal, mede op basis van dit discussiestuk, naar verwachting later dit

jaar adviseren over een vaststellingsprocedure die de staatssecretaris momenteel uitwerkt.

Bijeenkomst over medische zorg aan ongedocumenteerde vreemdelingen

Op 16 juni 2015 organiseerde de ACVZ samen met de Nationale Ombudsman (NO) en het College voor de Rechten van de Mens (CRM) een bijeenkomst over de zorgverlening aan ongedocumenteerden, getiteld 'Zorgeloos op straat'. De aanleiding van de bijeenkomst werd gevormd door aanhoudende signalen dat ongedocumenteerde vreemdelingen in Nederland problemen ervaren in de toegang tot medische zorg.



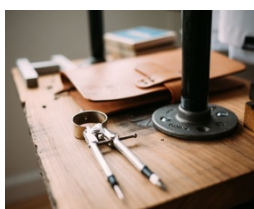
Tijdens de bijeenkomst gingen de drie organisaties met zorgverleners, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen op zoek naar bestaande knelpunten en naar aanbevelingen om die knelpunten op te lossen. Op basis van het [verslag](#) van de bijeenkomst, hebben de ACVZ, de NO en het CRM in een gezamenlijke [brief](#) aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een aantal [aanbevelingen](#) geformuleerd om de toegankelijkheid en de kwaliteit van de medische zorg aan ongedocumenteerden te verbeteren. Op 8 maart 2016 heeft de minister haar [reactie](#) op de aanbevelingen gepubliceerd.

Advies over 'external processing' opnieuw onder de aandacht gebracht

In het licht van de Europese discussie over opvang van vluchtelingen in de regio, het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie en een mechanisme voor een eerlijke(re) verdeling van asielaanvragen over de lidstaten van de EU heeft de ACVZ haar advies over 'external processing' uit 2010 op 9 september 2015 opnieuw onder de aandacht gebracht. Dit [advies](#) beschrijft de achtergronden van het begrip 'external processing' en verkent de juridische en praktische aspecten en voorwaarden waaronder het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie zou kunnen worden uitgevoerd.



Artikelen over vluchtelingen en arbeid



Op 14 september 2015 publiceerde het Financieele Dagblad een [signalering](#) van de ACVZ onder de titel 'Geef vreemdelingen een woning in een regio waar werk is'. In deze signalering pleit de commissie voor een meer gecoördineerde en minder versnipperde begeleiding van asielzoekers tijdens de asielprocedure en voor de introductie van een (meer) op de arbeidsmarkt gericht systeem voor asielvergunninghouders waarin direct kennis, competenties en

ervaring van de asielzoeker in kaart worden gebracht, landelijk inzichtelijk wordt gemaakt waar vacatures zijn waarvoor kennis van het Nederlands (nog) geen voorwaarde is, geïnvesteerd wordt in scholing en opleiding van de statushouder en bij het zoeken van huisvesting rekening wordt gehouden met zijn arbeidsmarktpotentieel. Op 12 januari 2016 publiceerde de Volkskrant een [artikel](#) van commissieleden Tesseltje de Lange en Conny Rijken waarin zij vaststelden dat de Nederlandse regels over arbeid voor asielzoekers en hun toepassing in de praktijk in strijd zijn met het Europese recht en deze de gewenste snelle integratie van asielstatushouders feitelijk beperken. De commissieleden pleitten voor aanpassing van de regels en de uitvoeringspraktijk.

Lezing over functie en werk ACVZ op de 'Deutsch-Niederländische Juristenkonferenz'

Op 2 oktober 2015 heeft waarnemend voorzitter Hans Sondaal op uitnodiging van de 'Deutsch – Niederländische Juristenkonferenz' tijdens de 67ste jaarvergadering te Lüneburg een lezing gehouden over de functie en het werk van de ACVZ.

Afscheid van voorzitter Adriana van Dooijeweert

Op 7 oktober 2015 organiseerde de ACVZ een feestelijke bijeenkomst voor Adriana van Dooijeweert, die na 7 jaar voorzitterschap afscheid van de commissie nam. Directeur-Generaal Vreemdelingenzaken Jan-Kees Goet sprak namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een woord van dank. Rechtssociologe Ashley Terlouw hield een rede met als titel: 'Het zal ons een zorg zijn' en commissielid Tom Claessens bedankte in zijn speech namens de commissie en het secretariaat Adriana voor haar grote inzet.



Afstemming met andere adviesraden over het vluchtelingenvraagstuk

De sterk toegenomen aantallen asielzoekers vormden voor de ACVZ aanleiding het initiatief te nemen om met andere adviesraden te bezien of en hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan de gedachtevorming en discussie over dit onderwerp. Verder overleg is voorzien voor 2016.

Nieuwe werkwijze totstandkoming werkprogrammering

De ACVZ heeft in 2015 samen met de Directie Migratie Beleid (DMB) de bestaande werkwijze voor de totstandkoming van haar werkprogramma geëvalueerd. In de afgelopen jaren inventariseerde DMB bij de organisaties in de vreemdelingenketen over welke onderwerpen behoefte aan advisering bestond. Bij de ACVZ bestond de wens 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. In november en december 2015 heeft de commissie dit met de organisatie van twee brede consultatiebijeenkomsten (één voor organisaties in de vreemdelingenketen, één voor overige netwerkpartners) voor het eerst in praktijk gebracht. Beide sessies hebben bijzonder veel suggesties voor toekomstige advisering opgeleverd.

Samenstelling commissie en secretariaat in 2015

In 2015 bestond de **commissie** uit de volgende leden:

- Mr. A.C.J. van Dooijeweert (Adriana) (voorzitter, tot 1 september 2015)
- Dr. mr. H.H.M. Sondaal (Hans) (Plv. voorzitter, waarnemend voorzitter van 1 september 2015 tot 31 december 2015)
- Mr. J.N.M. Richelle (Koos) (voorzitter, benoemd per 1 december 2015, aangetreden op 1 januari 2016)
- M.A. Beuving (Minze)
- Prof. mr. H. Battjes (Hemme), tot 1 april 2015
- Prof. mr. P. Boeles (Pieter)
- Dr. mr. E.R. Brouwer (Evelien), met ingang van 12 juni 2015
- Mr. T.M.A. Claessens (Tom), herbenoemd met ingang van 1 december 2015
- Prof. dr. J.P. van der Leun (Joanne)
- Dr. mr. T. de Lange (Tesseltje)
- Dr. mr. C.R.J.J. Rijken (Conny)
- Mr. R.J.A. Schaaf (Ramon), met ingang van 1 maart 2015
- Drs. P. Stienen MA (Petra), tot 1 juni 2015

Het **secretariaat** bestond in 2015 uit:

- G.M.B. van Aalst- van Adrichem LLM (Gerdie)
- Drs. S.A.A. Avontuur (Sonja)
- H.M.S. Braat-Naber (Mieke)
- Mr. D.J. de Jong (David)
- Mr. W.N. Mannens (Wolf) (secretaris)
- R.W.J. Severijns LLM (Ralph)
- D. Velleman (Dave)
- Mr. H. Verbaten (Huub)
- Drs. A.C. Vergeer (Sander)
- M. Zeelen (Myrthe) (stagiaire, van 7 april tot 8 juli)

In het licht van de toegenomen druk op de vreemdelingenketen door de sterk toegenomen aantallen asielzoekers is drs. S.A.A. Avontuur gedurende de periode medio november 2015 tot medio maart 2016 gedetacheerd geweest bij de Directie Regie Vreemdelingenketen (DRV), afdeling Ketensturing, team Ketenanalyse.

Voor de actuele samenstelling van de ACVZ [klik hier](#).