



Adviescommissie voor  
Vreemdelingenzaken

# Jaarverslag 2010

Jaarverslag



# De ACVZ

De *Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken* (ACVZ) bestaat uit tien leden met verschillende wetenschappelijke disciplines als achtergrond en afkomstig uit diverse maatschappelijke sectoren. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt (inter)nationaal beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen voor Nederland mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

## Colofon

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, april 2011

ISBN: 978-90-8521-053-5

Kenmerk: Jaarverslag 2010 ACVZ

Bestellingen van publicaties:  
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken  
Juliana van Stolberglaan 10  
2595 CL 's-Gravenhage  
email: [acvz@acvz.org](mailto:acvz@acvz.org)  
(070) 370 4300 of via de website: [www.acvz.org](http://www.acvz.org)

Vormgeving en opmaak: Studio Daniëls BV, Den Haag  
Fotografie: Ineke Key

# *Jaarverslag 2010*

*Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*





# Inhoudsopgave

Woord vooraf	4
Uitgebrachte adviezen en lopende projecten 2010	6
Externe evaluatie Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken	14
Follow-up uitgebrachte adviezen 2009	15
Werkprogramma 2011	16
B I J L A G E N	
Overzicht beleidsadviezen ACVZ	18
Samenstelling ACVZ (per 31 december 2010)	20
Samenstelling secretariaat (per 1 maart 2011)	22

## Woord vooraf



Migratie was in 2010 een belangrijk onderwerp in de politiek. In het regeeren en het gedoogakkoord van het huidige kabinet neemt dit onderwerp ook een prominente plaats in. De maatschappelijke discussie over vreemdelingenbeleid neemt toe en niet alleen in Nederland. Deze dynamiek zorgt ervoor dat de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) meer adviesvragen van de kant van regering en parlement krijgt voorgelegd en ook zelf meer dan voorheen met ongevraagde adviezen komt. Boeiende tijden! Met veel uitdagingen. De ACVZ gaat daar graag op in. Eind 2010 is alweer de helft van mijn termijn als voorzitter van de ACVZ verstreken. In het afgelopen jaar heeft de ACVZ vier beleidsadviezen en vijf wetsadviezen uitgebracht. In dit jaarverslag worden deze adviezen en de uitwerkingen daarvan kort nader toegelicht.

Het huidige kabinet heeft ambitieuze plannen ten aanzien van migratie waarbij het gehele terrein van wetgeving en beleid - zowel op Europees als op nationaal niveau - nadrukkelijk wordt gezien. De vele plannen zullen op haalbaarheid en op uitvoerbaarheid moeten worden getoetst. Dat de ACVZ hierbij haar eigen op de wet gebaseerde rol speelt, spreekt voor zich. Juist in tijden van verandering is het van belang om als onafhankelijk adviesorgaan een ankerpunt te zijn. Objectief en beargumenteerd advies over mogelijkheden en onmogelijkheden van gewenste wetgeving en beleid is noodzakelijk voor een gedegen wet- en regelgeving. De ACVZ toetst de plannen maar biedt waar mogelijk ook alternatieven. En uiteraard wordt bij de advisering rekening gehouden met de internationale en vooral Europese ontwikkelingen die zo onlosmakelijk zijn gekoppeld aan dit beleidsterrein.

In 2011 functioneert de ACVZ tien jaar op basis van de rechtsgrondslag die de Vreemdelingenwet 2000 haar biedt. Om ook de komende periode optimaal te kunnen functioneren heeft de commissie in 2010 niet alleen een externe evaluatie laten uitvoeren, maar is er ook intern gezien hoe de commissie haar taak als onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement zo goed mogelijk kan blijven vervullen. Uit de externe evaluatie blijkt dat de ACVZ door de verschillende stakeholders wordt beschouwd als een 'ervaren en objectieve commissie die betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige adviezen uitbrengt'. Bij de interne evaluatie is het adviesdomein van de ACVZ - de toelating, het verblijf en de terugkeer (vrijwillig en onvrijwillig) van vreemdelingen - en de maatstaven voor de advieskeuze zoals 'duidelijke meerwaarde hebben' en 'praktijkgericht zijn' nader gepreciseerd.

De ACVZ verricht in 2011 ook een extra inzet op de Europese ontwikkelingen ten aanzien van migratie. De beslissingen die voor migratie in de toekomst genomen zullen worden zijn veelal beslissingen die op een hoger niveau dan alleen het Nederlandse genomen worden. Het is daarbij van belang om te beseffen dat er niet altijd Europese oplossingen voor Nederlandse problemen zijn, maar ook Nederlandse oplossingen niet de Europese problemen kunnen wegnemen.

Bij dit alles streeft de ACVZ naar een snellere doorlooptijd van de totstandkoming van adviezen. Daar zal in 2011 met name ook de nadruk op worden gelegd. Een beleidsintensieve periode van een nieuw kabinet is bij uitstek geschikt om met gerichte en compacte adviezen te komen. Uiteraard blijft daarnaast ook ruimte voor strategische adviezen gericht op de langere termijn.

De ACVZ is gereed voor de toekomst. U hoort van ons.

Adriana van Dooyeweert  
Voorzitter ACVZ



# Uitgebrachte adviezen en lopende projecten 2010

In 2010 heeft de ACVZ vier beleidsadviezen en vijf wetsadviezen uitgebracht. Daarnaast is de commissie in september 2010 informeel geconsulteerd naar aanleiding van het wetsvoorstel ter implementatie van de terugkeerrichtlijn. De beleidsadviezen over identiteits- en documentfraude, external processing en vermindering van regeldruk zijn in 2009 gestart volgens het Werkprogramma van 2009, en in 2010 afgerond.

## Beleidsadviezen uitgebracht in 2010

### ■ **Briefadvies huwelijks- en gezinsmigratie**

(februari 2010, briefadvies 13)

Naar aanleiding van een brief van het kabinet van 2 oktober 2009 heeft de commissie in februari 2010 op eigen initiatief een briefadvies ‘Huwelijks- en gezinsmigratie’ uitgebracht.<sup>1</sup> Het kabinet wil de integratie van nieuwkomers bevorderen en stelt daartoe een aantal maatregelen voor. Daarbij gaat het om de bestrijding van fraude en misbruik, het tegengaan van misbruik van het gemeenschapsrecht via de zogenaamde ‘Europaroute’, het verhogen van inburgeringseisen voor gezinsmigranten en het versterken van de emancipatie van gezinsmigranten.

In het briefadvies worden de voorgestelde maatregelen kritisch besproken. Uitgangspunt van de commissie is de EU-gezinsherenigingsrichtlijn, waarin de rechten van derdelanders en de voorwaarden voor gezinshereniging duidelijk omschreven zijn. Daarnaast zijn het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM) en het verbod van discriminatie (artikel 14 en artikel 1 Protocol 12 EVRM) van belang. Maatregelen die deze fundamentele rechten beperken moeten een legitiem doel dienen, effectief zijn om dit doel te bereiken en noodzakelijk zijn om het doel te bereiken. De commissie uit haar zorgen over het cumulatieve effect van de voorgestelde maatregelen; ook als de maatregelen ieder op zich juridisch toelaatbaar zijn, bestaat het risico van een cumulatief effect dat de grenzen van het internationale recht kan benaderen of zelfs overschrijden. De maatregelen die in het kader van gezinsmigratie worden genomen mogen er niet toe leiden dat overkomst naar Nederland blijvend onmogelijk wordt gemaakt.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 1.

## Kabinetreactie

Bij brief van 20 april 2010 hebben de ministers voor Wonen, Wijken in Integratie en van Justitie een beleidsreactie gegeven op het briefadvies.<sup>2</sup> Het kabinet houdt vast aan de noodzaak van de voorgestelde maatregelen, en gaat niet in op het cumulatieve effect ervan. Daar waar de aangekondigde maatregelen aanpassing van wet- en regelgeving vereisen, zal de Raad van State toetsen op de juridische houdbaarheid, onder andere met het oog op de internationale en Europese rechtsorde.

Ten aanzien van het uitsluiten van referentschap bij relevante strafrechtelijke veroordelingen en de EU-onderhandelingen daarover, is aangegeven dat het niet wenselijk is dat een referent die zich bij herhaling schuldig heeft gemaakt aan ernstige strafbare feiten, waaronder eergereleerd geweld en huiselijk geweld, opnieuw referent kan zijn voor een nieuwe partner. Om dit tegen te kunnen gaan zijn onderhandelingen in Europa noodzakelijk, waarbij de nadere invulling hiervan mede bepaald zal worden aan de hand van het groenboek over de richtlijn gezinshereniging dat de Europese Commissie in het voorjaar van 2011 zal presenteren. Met betrekking tot de mogelijkheid van het instellen van een zelfstandige huisvestings-eis als toelatingsvoorwaarde zal onderzoek worden gedaan.

### ■ **“Het topje van de ijsberg?” Advies over het tegengaan van identiteits- en Documentfraude in de vreemdelingenketen**

(mei 2010, advies 30)

In mei 2010 is een advies uitgebracht over identiteits- en documentfraude onder vreemdelingen en de aanpak van deze fraude.

De organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid of daar bij betrokken zijn (ook wel de vreemdelingenketen genoemd), proberen fraude zoveel mogelijk te voorkomen en te bestrijden. De commissie stelt echter vast dat een aantal knelpunten de fraudeaanpak belemmert.

Het grootste probleem is dat initiatieven om de fraude tegen te gaan niet centraal worden aangestuurd. De maatregelen van bijvoorbeeld het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en gemeenten zijn meestal kleinschalig en kortstondig van aard. Van een langetermijnvisie is geen sprake en ook een duidelijk kader voor het tegengaan van fraude ontbreekt.

Daarnaast is er, vooral bij gemeenten en sommige diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland, onvoldoende kennis aanwezig om fraude te herkennen en is er te weinig tijd en geld om een zorgvuldige identiteits- en documentcontrole uit te voeren. Als de

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32175, nr. 9.

fraude wel wordt opgemerkt, wordt deze vaak niet of gebrekkig geregistreerd. Tot slot hebben de meeste gemeenten geen concrete afspraken met de vreemdelingenpolitie over het doen van aangifte bij fraude en is de terugkoppeling van de politie over het resultaat van de aangifte aan de gemeenten en de IND onvoldoende.

Om de fraudeaanpak in de vreemdelingenketen te verbeteren, beveelt de adviescommissie aan om één regievoerder met een stevig politiek mandaat aan te stellen. Deze regievoerder moet de fraudebestrijding van alle betrokken organisaties aansturen en is verantwoordelijk voor de manier waarop identiteiten worden vastgelegd en gebruikt. Daarnaast wordt voorgesteld om kennis en kunde te bundelen in een beperkt aantal immigratiekantoren, waar in ieder geval medewerkers Burgerzaken van de gemeente, de IND en de vreemdelingenpolitie samenwerken. De identiteitscontrole moet daar door specialisten van de vreemdelingenpolitie worden uitgevoerd. Ook pleit de commissie er voor de organisaties niet langer te laten betalen voor het aanvragen van documentonderzoek in het buitenland bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bovendien zou Nederland in de Europese Unie en samen met landen van herkomst actiever moeten proberen om daar de bevolkingsadministratie te verbeteren. Tot slot wil de commissie dat er afspraken worden gemaakt over definiëring van frauduleuze handelingen en vindt zij dat deze voortaan op één manier en in één systeem moeten worden vastgelegd.

### **Kabinetsreactie**

Bij brief van 7 juli 2010 gaat het kabinet in op de aanbevelingen in het advies.<sup>3</sup> Het kabinet onderschrijft dat de signalen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen een nader onderzoek rechtvaardigen. Mede op basis van de ontvangen meldingen bij het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en eerdere verkenningen en onderzoek worden op dit moment in het kader van het interdepartementale programma Versterking Identiteitsketen in de Publieke Sector (VIPS) 'nadere activiteiten uitgevoerd door en in samenwerking tussen alle betrokken ketenpartners'. Binnen het programma VIPS zal worden gewerkt aan meer en een eenduidiger sturing op de publieke identiteitsketen. Het kabinet is met de ACVZ van mening dat bundeling van kennis en expertise in de regel bijdraagt aan verhoging van de kwaliteit. Deze aanbeveling zal nader worden onderzocht. In de zomer gaat in enkele gemeenten de proeftuin 'Versnelling GBA-registratie' van start. In deze proeftuin zal de IND ervaring op gaan doen met het vaststellen en registreren van de identiteit van de vreemdeling op basis van de geboorteakte of het paspoort en zullen de gemeenten ervaring opdoen met het controleren van de geregistreerde gegevens door de IND en het opstarten van een vooronderzoek, waardoor de vreemdeling na ontvangst van het verblijfsdocument zich bij de gemeente kan melden en direct kan worden ingeschreven in de GBA. Het kabinet gaat niet in op de aanbeveling van de commissie om de vreemdelingenpolitie in te zetten bij de identiteitsvaststelling en -controle van vreemdelingen.

---

3 *Kamerstukken II 2009/10, 19637 en 28638, nr. 1355, bijlage II.*

Het kabinet onderschrijft dat op dit moment onvoldoende zicht bestaat op de aard en omvang van identiteits- en documentfraude door het ontbreken van een uniforme registratie, zowel in de strafrecht- als in de vreemdelingenketen. Een gedeeld begrippenkader is hiervoor randvoorwaardelijk. Het ontbreken van een dergelijk kader vloeit voort uit het ontbreken van een uniform strafrechtelijk kader: identiteitsfraude is geen zelfstandig delict. In VIPS worden momenteel drie wetswijzigingen voorbereid om bepaalde vormen van identiteitsfraude strafbaar te stellen. Daarnaast wordt een brochure opgesteld die de politie tijdens het aangifteproces kan helpen bij het benutten van de bestaande wettelijke instrumenten om identiteitsfraude te bestrijden.

Het kabinet is van mening dat de uniforme registratie niet per se in één systeem hoeft plaats te vinden, omdat daarbij rekening gehouden moet worden met uiteenlopende doeleinden en wensen.

### **Presentatie advies**

Op de jaarlijkse studiedag van de Vereniging voor Familie- en Jeugdrecht (FJR), die plaatsvond op 10 juni 2010, is een presentatie over het advies verzorgd door de ACVZ. Op 27 oktober 2010 is een toelichting op het fraudeadvies gegeven tijdens het najaarscongres van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) in Maastricht.

### ■ ***“Regelrust voor Vreemdelingen”, advies over vermindering van regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid***

(mei 2010, advies 31)

In dit advies doet de commissie aanbevelingen om de regeldruk voor reguliere vreemdelingen en hun referenten te verminderen. Die reguliere vreemdelingen zijn migranten die voor werk, studie of gezinsmigratie naar Nederland komen. Referenten zijn de burgers die een buitenlandse partner over laten komen, werkgevers en universiteiten.

SIRA Consulting heeft in opdracht van de ACVZ onderzoek verricht naar de knelpunten van regeldruk die ervaren worden door arbeids-, kennis-, studie- en gezinsmigranten. Het verslag van dat onderzoek is als bijlage opgenomen bij het advies.

Een belangrijke oorzaak van de regeldruk is de gelaagdheid van regels in het vreemdelingenrecht, waardoor belangrijke rechten en verblijfsvoorwaarden alleen via verwijzingen te vinden zijn. De ACVZ adviseert dan ook die gelaagdheid te verminderen door één laag, het Voorschrift Vreemdelingen 2000, er uit te halen en de belangrijkste rechten en voorwaarden voor toelating en verblijf zoveel mogelijk op te nemen in de Vreemdelingenwet 2000.

Ook wordt geconstateerd dat de wijze waarop uitvoeringsorganisaties regels toepassen en uitvoeren een bron van onnodige regeldruk kan zijn. Medewerkers van de Immigratie- en

Naturalisatiedienst (IND) en de Belastingdienst blijken bijvoorbeeld soms onvoldoende op de hoogte te zijn van uitzonderingsbepalingen in de Wet arbeid vreemdelingen waardoor werkgevers werkvergunningen aanvragen die zij eigenlijk niet nodig hebben. Daarnaast blijkt dat de IND en gemeenten aan buitenlandse geboorteakten en huwelijksakten niet altijd dezelfde eisen stellen. De adviescommissie pleit daarom voor het opzetten van migratieloketten die als ‘frontoffice’ kunnen dienen voor de instanties waar vreemdelingen (en hun referenten) in Nederland contact mee hebben. In ieder geval zouden de IND, het UWV Werkbedrijf, de Belastingdienst en de gemeenten moeten meedoen bij deze loketten. Deze aanpak is een verbreding van het al bestaande Amsterdam Expatcenter.

Hoewel er nog geen formele kabinetsreactie is verschenen, heeft toenmalig (demissionair) minister van Justitie Hirsch Ballin op de vraag van Eerste Kamerlid Van de Beeten (CDA) om onderzoek naar gelaagdheid van regelgeving in het vreemdelingenrecht, op 5 juli 2010 de Eerste Kamer toegezegd niet later dan over twee jaar een onderzoek door het WODC te laten doen waarin de gelaagdheid van de regelgeving in het vreemdelingenrecht nader wordt geanalyseerd en deze in historisch perspectief wordt geplaatst. Daarbij zal, aldus de minister, ook de rechtsvergelijking met andere lidstaten worden betrokken.

### ■ ***External Processing. Een advies over de voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie***

(december 2010, advies 32)

De commissie heeft onderzocht of het mogelijk is om buiten het grondgebied van de Europese Unie asielaanvragen af te handelen, het zogenoemde ‘external processing’. Hiertoe worden asielzoekers voor het afhandelen van hun asielaanvraag overgebracht naar een plaats buiten de Europese Unie, of gaan asielzoekers rechtstreeks naar een dergelijke plaats zonder ooit in Nederland te zijn geweest.

Op dit moment wordt niet aan de juridische en praktische voorwaarden voor ‘external processing’ voldaan. Een duidelijke wettelijke grondslag in het EU-recht ontbreekt, en de juridische verantwoordelijkheid van staten voor asielzoekers is nog niet goed geregeld. Daarnaast is medewerking van derde landen, gelegen buiten de Europese Unie, noodzakelijk, en dienen er garanties te zijn voor een zorgvuldige procedure en behoorlijke opvangomstandigheden.

De ACVZ beveelt aan dat als er voor gekozen wordt om ‘external processing’ te ontwikkelen, dit dan in EU-verband te doen. Daarvoor moeten echter eerst het asielbeleid en de asielwetgeving van de Europese landen meer op elkaar worden afgestemd.

Het advies is vertaald in het Engels onder de titel 'External Processing. Conditions applying to the processing of asylum applications outside the European Union'.

**Kabinetsreactie**

Er is nog geen kabinetsreactie verschenen.

## Wetsadviezen uitgebracht in 2010

- Advies inzake de conceptwijziging van het Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000 in verband met de wijziging van het basisexamen inburgering. Deze wijziging van het Vb 2000 is inmiddels doorgevoerd.<sup>4</sup>  
(wetsadvies februari 2010)
- Advies inzake de conceptregeling tot wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen ter uitvoering van het modern migratiebeleid.  
(wetsadvies april 2010)
- Becomentariëring concept Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV), behorende bij het wetsvoorstel modern migratiebeleid.  
(wetsadvies juni 2010)
- Advies inzake conceptbesluit tot wijziging van het Besluit justitiële gegevens in verband met het verstrekken van justitiële gegevens van een vreemdeling aan autoriteiten van landen van herkomst in het kader van de uitzetting.  
(wetsadvies juli 2010)
- Advies inzake conceptbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen.  
(wetsadvies september 2010)

De wetsadviezen worden op de website van de ACVZ geplaatst op het moment dat de regeling, waarop het advies betrekking heeft, openbaar wordt gemaakt.

---

4 Besluit van 31 augustus 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de wijziging van het basisexamen inburgering in het buitenland, *Stb.* 2010, 679; i.w.tr. *Stb.* 2010, 844.

## Lopende adviesprojecten (werkprogramma 2010)

### **Europese jurisprudentie**

Van tijd tot tijd volgt uit de arresten van de twee Europese hoven (EHRM en HvJEU) dat het Nederlandse vreemdelingenbeleid niet in overeenstemming is met het Europese recht. Op basis van de vraag 'Hoe kan het Nederlandse bestuur wrijvingen tussen het Nederlandse vreemdelingenrecht en bindende Europese normen beperken' probeert de ACVZ handvatten te bieden om zo goed mogelijk met Europese rechtszaken om te gaan.

### **Opvang en bijstand**

De adviescommissie heeft besloten om het onderwerp 'Migratie en verzorgingsstaat' zoals dat in het Werkprogramma 2010 is opgenomen concreet in te vullen als 'Opvang en bijstand'. Centraal staat de vraag hoe de toegang tot opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende en rechtmatig verblijvende, maar nog niet toegelaten vreemdelingen in Nederland en enkele andere Europese landen is geregeld? Hiertoe is een rechtsvergelijkend onderzoek naar regelgeving en praktijk in Denemarken, Frankrijk, België en Nederland uitbesteed aan Eurasyllum, een onafhankelijk onderzoeksinstituut dat gespecialiseerd is in Europees vergelijkend onderzoek op het terrein van migratie.

### **Terugkeer / Vertrek**

Ten behoeve van dit advies worden de knelpunten bij de uitvoering van het vertrekbeleid in kaart gebracht. Daarbij komen alle vormen van vertrek, gedwongen, vrijwillig en gefaciliteerd aan bod. Gelet op de feitelijke 'vertrekplicht' van vreemdelingen die niet langer rechtmatig in Nederland verblijven is gekozen voor het hanteren van 'Vertrek' als (werk)titel van het advies.

### **De rol van deskundigenadviezen in het vreemdelingenrecht**

Deskundigenadviezen zoals bijvoorbeeld de taalanalyse, individuele ambtsberichten en medische adviezen spelen in het vreemdelingenrecht een relatief grote rol. Dit komt veelal door gebrek aan objectiveerbare informatie alsmede doordat in de procesgang de ruimte voor het inbrengen van nova beperkt is. Centrale vraag in dit advies is: welke knelpunten (juridische, financiële, ethische etc.) doen zich in de praktijk voor bij deze specifieke advisering?

# Externe evaluatie Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

In 2010 heeft Ernst & Young de externe evaluatie over de periode 2005-2009 uitgevoerd.<sup>5</sup> De ACVZ heeft de wettelijke verplichting om iedere vier jaar een evaluatieverslag op te stellen waarin zij aandacht besteedt aan haar taakvervulling (artikel 28, lid 2 Kaderwet Adviescolleges). Het evaluatierapport is mede op basis van een enquête en gesprekken met stakeholders tot stand gekomen.

In het rapport wordt, op basis van het onderzoek, de conclusie getrokken dat de ACVZ wordt beschouwd als een ervaren en objectieve commissie die betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige adviezen uitbrengt. Het rapport beveelt onder meer aan om, met behoud van een focus op de kerntaak, het adviseren van de minister over vreemdelingenrecht en –beleid, nauw aan te laten sluiten bij diens actuele beleidsagenda. Kwaliteit en vooral tijdigheid spelen daarbij een belangrijke rol. Daarbij wordt aanbevolen steeds voldoende aandacht te schenken aan de Europese ontwikkelingen op het gebied van het vreemdelingenrecht. De commissie doet er, aldus het rapport, voorts goed aan om een evenwicht te bewaren tussen meedenken met de (politiek aangestuurde) beleidsontwikkelaars en een kritische en onafhankelijke opstelling.

---

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

# Follow-up uitgebrachte adviezen 2009

## Modern migratiebeleid

In maart 2009 is een wetsadvies uitgebracht over de ontwerpregelgeving ter uitvoering van het modern migratiebeleid. Al eerder, in 2007, heeft de commissie geadviseerd over de contouren van een modern migratiebeleid in ‘Immigratie op maat: advies over een nieuwe opzet van het reguliere migratiebeleid’ (advies 24).

In 2010 zijn de Wet en het Besluit modern migratiebeleid tot stand gekomen.<sup>6</sup> De inwerkingtreding van de wet is uitgesteld in verband met de operationalisering van INDIGO, het nieuwe beslissysteem van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

## Asielprocedure

In maart 2009 is een wetsadvies uitgebracht over wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure. Ook is eerder een advies ‘Medische aspecten asiel/regulier’ uitgebracht over de systematiek voor verblijfsvergunningen wegens medische redenen, en de inbedding van de gezondheidscheck in de asielprocedure (briefadvies 10). Dit briefadvies was deels een nadere uitwerking van het advies ‘Secuur en snel: voorstel voor een nieuwe asielprocedure’ dat in 2007 werd uitgebracht (advies 21).

In 2010 zijn de wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure vastgesteld.<sup>7</sup> Wet en Besluit zijn op 1 juli 2010 in werking getreden.



- 
- 6 Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid), *Stb.* 2010, 290; Besluit van 24 juli 2010, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en enkele andere besluiten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure, in verband met de implementatie van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PbEU L 155), in verband met de openbare orde en enkele andere onderwerpen (Besluit modern migratiebeleid), *Stb.* 2010, 307.
- 7 Wet van 20 mei 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure, *Stb.* 2010, 202; Besluit van 23 juni 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure en vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure, *Stb.* 2010, 244.

# Werkprogramma 2011

In de loop van 2010 is met de demissionaire bewindslieden van Justitie een deel van het werkprogramma samengesteld. Naar aanleiding van de wensen van het kabinet Rutte is het werkprogramma op een aantal punten bijgesteld.

Omdat het eerste jaar van een nieuw kabinet vaak een intensieve beleidsvormende periode met zich meebrengt, houdt de ACVZ in 2011 duidelijk rekening met advisering op ad hoc basis. Dit geldt zowel voor de beleidsmatige alsook voor de wetstechnische advisering.

Een onderwerp uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte dat in de planning van de werkzaamheden van de ACVZ is meegenomen betreft de strafbaarstelling van illegaal verblijf. (Zie onderwerp 1). In 2011 kunnen adviesvragen worden verwacht over bijvoorbeeld de mogelijkheid en wenselijkheid van een aanscherping van het arbeidsmigratiebeleid, het grensvlak van migratie en integratie en de relatie tussen vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding.

Het vreemdelingenrecht en het vreemdelingenbeleid worden in toenemende mate (mede) door Nederland in Europees verband vormgegeven. Zoals gebruikelijk betreft de ACVZ daarom in haar advisering de relevante Europese ontwikkelingen op het terrein van migratie en asiel alsook de vergelijkingen qua wetgeving en beleid tussen EU-lidstaten. Dit geldt ook voor de adviezen die in 2011 worden uitgebracht.

## Adviesonderwerpen voor 2011

De thema's waarover de ACVZ in beginsel in 2011 adviseert:

### ***Strafbaarstelling illegaliteit***

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte is het voornemen tot strafbaarstelling van illegaal verblijf opgenomen. Omdat de minister voor Immigratie en Asiel aan dit onderwerp prioriteit toekent is het als eerste adviesonderwerp in het werkprogramma voor 2011 opgenomen. Het adviesonderwerp is losgekoppeld van het hieronder genoemde, bredere, adviesthema 'Illegaliteit en vreemdelingenbewaring'. Op 17 januari 2011 heeft de ACVZ een briefadvies uitgebracht over het voorstel tot strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod dat met de implementatie van de Terugkeerrichtlijn wordt geïntroduceerd. Daarnaast biedt het werkprogramma ruimte om over eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf in andere zin te adviseren.

### **Illegaliteit en vreemdelingenbewaring**

In eerdere adviezen heeft de ACVZ al zijdelings gewezen op verschillende gevolgen van illegaliteit voor de vreemdelingen en de samenleving. In een specifiek advies over dit onderwerp kan naast de algemene vraag hoe om te gaan met illegaliteit in Nederland (en in Europa) nader worden ingegaan op de mogelijkheden om dit fenomeen terug te dringen dan wel te voorkomen. Daarbij kan worden onderzocht of er alternatieven bestaan voor de vreemdelingenbewaring (bewaring met het oog op verwijdering) zoals Nederland die nu kent. Ook kan het onderwerp illegaliteit in relatie tot het terugkeerbeleid worden onderzocht. Daarnaast kunnen verschillende vreemdelingrechtelijke deelaspecten bij het onderwerp illegaliteit worden betrokken zoals de ongewenstverklaring, de opportuniteit van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen voor uit te zetten vreemdelingen, de procesgang etc. Een vergelijkende studie naar de praktijk van vreemdelingenbewaring in andere EU-lidstaten, onder andere gericht op het signaleren van ‘best practices’, kan deel uitmaken van dit onderzoek.

### **Kwetsbare groepen in het vreemdelingenbeleid**

Zowel binnen de reguliere migratie als de asielmigratie is de positie van kinderen/minderjarige vreemdelingen in gezinnen met huiselijke problemen moeilijk. Een analyse van deze problemen met voorstellen voor mogelijke oplossingen kan deel uitmaken van een advies. Daarnaast kan een vergelijking met binnen het gezin mishandelde vrouwen in het advies worden opgenomen, waarbij de relatief kwetsbare en afhankelijke positie van vrouwen (eerwraak en (huiselijk)geweld) eveneens in kaart wordt gebracht en oplossingen worden aangedragen.

Tevens spelen er kwesties rond het gezamenlijk behandelen van verzoeken voor regulier verblijf van vreemdelingen die in een afhankelijke relatie tot elkaar staan. Dit alles zou afgezet kunnen worden tegen de Luxemburgse en Straatsburgse jurisprudentie.

### **Opvang asielzoekers**

Voldoet het huidige opvangmodel aan de wensen ten aanzien van stabiliteit van de opvang? Stabiliteit gezien vanuit het perspectief van de overheid maar ook van de vreemdelingen zelf. Hoewel de verblijfsduur in de opvang fors is teruggelopen en het COA de grootste krimp achter de rug heeft en er bij verhuizingen zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met schoolgaande kinderen, blijft de vraag staan hoe kan worden voorzien in een nog stabielere vorm van opvang?

## BIJLAGEN

# Overzicht uitgebrachte beleidsadviezen ACVZ

### 2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)

### 2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

### 2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

### 2005

- Terugkeer: de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies Aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies Aanvullende vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

### 2006

- Briefadvies Motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categorieaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)

- Transparant en toetsbaar (advies 2006/20)
- Briefadvies Motie Staaij/De Vries vrijstelling mvv-vereiste

### 2007

- Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure (Advies 2007/21)
- Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden (Advies 2007/22)
- Briefadvies Een status voor hoogopgeleide asielzoekers?
- MVV, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning (Advies 2007/23)
- Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid (Advies 2007/24)

### 2008

- Briefadvies Medische aspecten asiel/regulier
- Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland (Advies 2008/25)
- Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid (Advies 2008/26)
- Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem (uitgave Sdu Uitgevers)
- Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake eenvoudige nationaliteit (Advies 2008/27)

### 2009

- Briefadvies Tijdelijke Arbeidsmigratie en de samenhang met ontwikkelingssamenwerking
- De mens beschermd en de handel bestreden (Advies 2009/28)
- Briefadvies Vervolgstudie categoriaal beschermingsbeleid
- Tijdelijke arbeidsmigratie 2015 – 2035 (Advies 2009/29)

### 2010

- Briefadvies Huwelijks- en gezinsmigratie
- Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen (Advies 2010/30)
- Regelrust voor Vreemdelingen. Advies over vermindering van regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid (Advies 2010/31)
- External Processing. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie (Advies 2010/32)

### 2011

- Briefadvies Handhaving Europees Inreisverbod. Briefadvies tweede nota van wijziging implementatie Terugkeerrichtlijn
- Briefadvies over beleid ten aanzien van verzoeken om voorlopige voorziening.

## Samenstelling ACVZ (per 31 december 2010)



*Voorzitter*  
**mr. A.C.J. van Dooijeweert (Adriana)**,  
coördinerend vice president rechtbank  
's-Gravenhage.



*Plaatsvervangend voorzitter*  
**mr. dr. H.H.M. Sondaal (Hans)**,  
voormalig Nederlands ambassadeur.

### Leden



**prof. mr. H. Battjes (Hemme)**,  
hoogleraar Europees Asielrecht  
aan de Vrije Universiteit, Amsterdam.



**prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld (Catrien)**,  
senior onderzoeker Nederlands Instituut  
Criminaliteit en Rechtshandhaving  
(NSCR), tevens hoogleraar methoden en  
technieken criminologisch onderzoek aan  
de Vrije Universiteit Amsterdam.



**prof. mr. P. Boeles (Pieter),**  
emeritus hoogleraar immigratierecht.



**drs. R.J. Glaser (René),**  
adviseur strategische beleidsadvisering  
en overheidsstrategie Glaser Public Affairs.



**dr. M.S. Menéndez (Susana),**  
lid College van Bestuur Haagse Hogeschool.



**prof. dr. W. Shadid (Wasif),**  
emeritus hoogleraar interculturele  
communicatie en was verbonden  
aan de Universiteit van Tilburg en de  
Universiteit van Leiden.



**prof. mr. dr. A.B. Terlouw (Ashley),**  
hoogleraar Rechtssociologie,  
Radboud Universiteit Nijmegen.



**dr. L.H.M. van Willigen (Loes),**  
arts, consultant gezondheidszorg  
vluchtelingen en mensenrechten.

## Samenstelling secretariaat (per 1 maart 2011)



### *Secretaris*

mr. W.N. Mannens (Wolf)

### *Cluster advisering:*

dr. G.H. Hintzen (Geor)

M.A.K. Klaassen MA. (Mark)

mr. J. de Poorte (Joëlle)

R.W.J. Severijns LLM (Ralph)

drs. A.C. Vergeer (Sander)

drs. J.C. Wielaard (Jan)

### *Cluster informatie en documentatie:*

G.M.B. van Aalst-van Adrichem LLB  
(Gerdie)

### *Cluster management ondersteuning:*

H.M.S. Braat - Naber (Mieke)

M.J.M. van Leersum (Marianne)



9 789085 210535 >

ISBN 978-90-8521-053-5