

# ACVZ in 2018

**Jaarverslag**



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>'Ruimte voor advies'</b>	<b>5</b>
<b>Wijzigingen in samenstelling commissie</b>	<b>6</b>
<b>Evaluatie ACVZ</b>	<b>10</b>
Gewogen gevaar	10
Op zoek naar veilige(r) landen	12
Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning	14
<b>Lopende adviestrajecten</b>	<b>16</b>
Rol van private actoren in het migratiebeleid	16
Veranderend ouderschap en migratie	16
Secundaire migratie	17
<b>Wetsadviezen</b>	<b>18</b>
Wijziging geldigheidsduur verblijfsvergunning	18
Aanpassing van de procedure bij de behandeling van herhaalde asielaanvragen	19
<b>Overig 19</b>	
Vooronderzoek bed, bad, brood	19
Consultatiebijeenkomst werkprogrammering	20
Kabinetsreactie op het advies 'Pieken en dalen''	20
<b>Samenstelling commissie en secretariaat in 2018</b>	<b>21</b>



## Voorwoord

### 'Ruimte voor advies'

In lijn met de daarvoor geldende regels is de ACVZ in 2018 weer onderworpen aan een externe evaluatie. Daaruit bleek dat in brede kring waardering bestaat voor haar 'onafhankelijke en hoogwaardige' adviezen. Natuurlijk werden ook verbeterpunten gesignaleerd. Het eerste daarvan, te zorgen voor een duidelijkere profilering, heeft geleid tot een nadrukkelijker gebruik van social media, waar we inmiddels een stijgend aantal volgers en interacties waarnemen. Het tweede verbeterpunt, het investeren in de nazorg van onze adviezen, heeft met name geleid tot activiteiten in de follow-up van *de toekomstverkenning Op weg naar 2030*: een speciale uitgave van het Journaal Vreemdelingenrecht en het leggen van contacten om het onderwerp migratie nadrukkelijk(er) aan de orde te stellen via het burgerschapsonderwijs.



Algemene beleidsadviezen van een onafhankelijk adviseur richten zich het best op de (middel)lange termijn, maken iets zichtbaar, geven te denken of zetten iets in beweging. De kans is groot dat dergelijke adviezen schuren tegen bestaand of voorgenomen beleid op de korte termijn. Op politiek brisante terreinen als migratie zijn regeerakkoorden gedetailleerd en strak geformuleerd, hetgeen de ruimte en de belangstelling voor vrije bespiegeling inperkt. Het opstellen van een adviesprogramma vertoont onder die omstandigheden trekken van het uitzetten van een koers tussen gevaarlijke klippen, terwijl het wezen van onafhankelijke advisering veeleer vraagt om ruimte, om een weidse blik naar de horizon over open wateren. De ACVZ heeft ook in de door haar in 2018 uitgebrachte adviezen dat gezichtspunt invulling gegeven.

In de adviezen van de afgelopen jaren heeft de ACVZ er vaker op gewezen dat het migratievraagstuk niet alleen kan worden bediscussieerd, laat staan gecontroleerd, door slechts vanuit de actualiteit te reageren. De adviescommissie is dan ook verheugd dat het kabinet in zijn *integrale migratieagenda* heeft aangekondigd alle aspecten van migratie in onderlinge samenhang te beschouwen en daarover, zoals geadviseerd door de ACVZ en daartoe aangespoord door een motie van de Tweede Kamer, jaarlijks te rapporteren in de 'Staat van de migratie'.

De ACVZ staat klaar om over de invulling en uitvoering van die agenda mee te denken.

Een goed toegeruste commissie is van belang om het werk te kunnen blijven doen. De commissie is dan ook verheugd dat de door het vertrek van Conny Rijken, Pieter Boeles en Tom Claessens ontstane vacatures, snel konden worden ingevuld door het toetreden van Ton van Loon, Helga de Valk en Mark Klaassen. Daarmee is de expertise op de terreinen van internationale betrekkingen, demografie en asiel- en gezinsmigratie versterkt.

*Koos Richelle, voorzitter ACVZ*

## Wijzigingen in samenstelling commissie

**Ton van Loon** is per 1 maart 2018 benoemd als lid van de ACVZ voor een periode van vier jaar.



'Nadat ik in 2013 mijn militaire uniform aan de kapstok gehangen heb, ben ik met verschillende denktanks gaan meedenken over de toekomst van defensie maar meer nog van Europa in het algemeen. Ik werk momenteel als mentor voor de NAVO en regelmatig als gastdocent. In het verleden heb ik met de vreemdelingenproblematiek eigenlijk vooral te maken gehad in extreem schrijnende situaties. Tijdens mijn uitzending naar Kosovo heb ik gezien wat een regime als dat van Milošević betekent voor mensen die met geweld verdreven worden. De beelden van de opvangkampen in Blace

en Tetovo maar ook de terugkeer van de vluchtelingen naar hun verwoeste huizen staan me nog steeds helder voor de geest. Tijdens mijn werk voor verschillende denktanks is mij gebleken hoe extreem gevoelig de vreemdelingenproblematiek in Europa ligt. Goedkope snelle oplossingen werken niet bij defensie en ook niet bij migratiebeleid. Populistische oneliners zijn daarentegen wel snel te verkopen. Dat kan alleen maar tegengegaan worden met zorgvuldig denkwerk, daaraan wil ik graag bijdragen.'



**Mark Klaassen** is per 1 juli 2018 benoemd als lid van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken voor een periode van vier jaar.

'Als universitair docent bij het Instituut voor Immigratierecht van de Universiteit Leiden begin ik elk college met een actualiteit uit het nieuws van de afgelopen dagen. Het interessante aan het vreemdelingenrecht is dat dit altijd kan! Het vreemdelingenrecht is volop in beweging en wordt van alle kanten beïnvloed. Toen ik na mijn studies politicologie en Europees recht in 2010 als stagiair en later als beleidsadviseur bij het secretariaat van de ACVZ mijn loopbaan begon, wist ik eigenlijk al dat ik terug wilde keren naar de universiteit om een proefschrift te schrijven. In 2015 heb ik hierin geconcludeerd dat bij elke aanvraag om gezinshereniging systematisch gekeken zou moeten worden naar de individuele omstandigheden van de casus, naar het belang van het kind en naar het verbod op discriminatie. Dit zijn aspecten die binnen het gezinsherenigingsrecht – maar ook in andere vreemdelingrechtelijke thema's – telkens terug blijven komen. De grote publieke belangstelling voor dit rechtsgebied zorgt ervoor dat de rechtsbescherming van vreemdelingen regelmatig onder druk komt te staan. Naast mijn werk op de universiteit wil ik als lid van de ACVZ graag bijdragen aan het eerlijk houden en eerlijker maken van het vreemdelingenrecht in Nederland.'



**Helga de Valk** is per 1 juli 2018 benoemd als lid van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken voor een periode van vier jaar.



'Na mijn jeugd in Brabant te hebben gewoond, ben ik daarna volop over de wereld getrokken en heb ik op meerdere plaatsen in- en buiten Europa gewoond en gewerkt. Vanaf mijn studie ben ik gefascineerd door het fenomeen migratie en gerelateerde integratievraagstukken. Na mijn afstuderen ben ik bij het ministerie van Justitie, in het onderwijs en in de private sector werkzaam geweest. Mijn promotieonderzoek bracht me weer terug naar de wetenschap en sindsdien is mijn carrière op dat pad verder gegaan. Ik was professor aan de Vrije Universiteit Brussel, was gasthoogleraar in Bremen en Manchester en heb op dit moment

mijn leerstoel aan de Rijksuniversiteit Groningen. Mijn dagelijkse werkplek is echter het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) in Den

Haag; Een KNAW-onderzoeksinstituut waar we hoogstaand wetenschappelijk onderzoek op maatschappelijk zeer relevante thema's uitvoeren. Ik leid met veel plezier het onderzoeksteam *Migratie en migranten* en stuur diverse grote onderzoeksprojecten aan. Ik vind het ontzettend leuk en een eer om sinds zomer 2018 benoemd te zijn in de ACVZ. Ik zie er naar uit om met mijn expertise en ervaring de komende 4 jaar een mooie bijdrage te kunnen leveren binnen de ACVZ !'

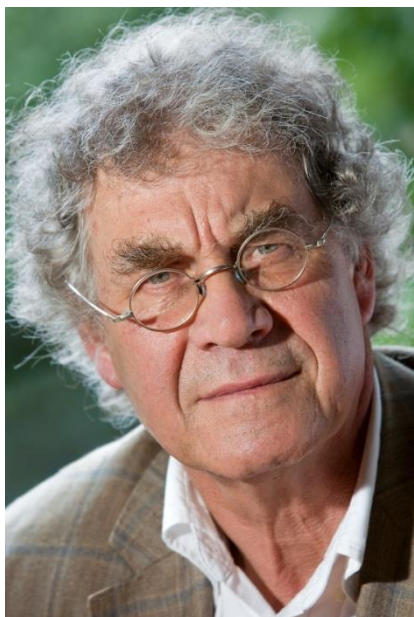
**Tom Claessens** heeft de ACVZ na 6 jaar verlaten.

'Na 16 jaar van intensieve betrokkenheid bij de vreemdelingenrechtspraak, waarbij slechts toepassing in het concrete geval van regelgeving en beleid ter beoordeling stond, leek het mij aantrekkelijk om mij binnen de adviserende taak van de ACVZ te kunnen richten op de regelgeving, het beleid en de uitvoering daarvan in algemene zin. De grote verscheidenheid van onderwerpen, de diepgravende onderzoeken door de staf, de open en indringende discussies binnen de commissie met leden met heel verschillende achtergronden en ervaringen, hebben het werk binnen de ACVZ inderdaad tot een feest gemaakt. Het heeft ook mijn kennis verbreed en mijn inzichten verdiept. Ik ben daar dankbaar voor.



Terugkijkend ervaar ik één gemis: door de sterke polarisatie die de vreemdelingenproblematiek in toenemende mate kenmerkt, heeft de commissie steeds een vrij grote distantie in acht moeten (?) nemen ten opzichte van die aspecten van regelgeving, beleid en uitvoering die specifiek onderwerp waren van een (partij-)politieke discussie. Dat bepaalde naar mijn idee niet alleen de adviesaanvragen van de minister, maar tot op zekere hoogte ook de inhoud van de adviezen. Met alle begrip voor de onvermijdelijkheid daarvan, constateer ik - achteraf -: iets meer vrijmoedigheid zou mij persoonlijk lief geweest zijn.'

**Pieter Boeles** heeft de commissie na 8 jaar verlaten.



'Toen in 2002 de ACVZ-nieuwe stijl van start ging onder voorzitterschap van Teun van Os van den Abeelen, ging het om een nieuw adviesorgaan met een vrijwel volledig nieuw secretariaat. In de jaren daarop raakte ik onder de indruk van de relevantie, de kwaliteit en soms ook de gedurfdheid van de uitgebrachte adviezen. Het viel mij op dat de adviezen serieus werden genomen door regeringen van verschillende signatuur. Toen ik in 2010 lid werd van deze commissie, inmiddels onder voorzitterschap van Adriana van Dooijeweert, kwam ik in aanraking met de professionaliteit van de leden en het secretariaat en de open, respectvolle sfeer waarin werd nagedacht over de technisch ingewikkelde en controversiële thema's die aan het migratierecht inherent zijn. Degelijke soms ronduit indrukwekkende werkstukken waren van deze gezamenlijke inspanning het resultaat. Opnieuw ervoer ik dat de commissie gezag genoot bij zowel bewindspersonen als het 'veld'. Ik vond het inspirerend en leerzaam om aan het werk van de ACVZ deel te nemen en ik hoop dat deze commissie ook in de toekomst haar plaats in het maatschappelijke krachtenveld zal weten te vinden.'

**Conny Rijken** nam in maart 2018 na vijf jaar afscheid van de ACVZ.



'Die vijf jaar waren een periode waarin we mooie adviezen schreven, wetsvoorstellen voorzagen van commentaar en context gaven aan actuele ontwikkelingen. Maar ook een periode waarin de ACVZ inzette op versterking van het migratienetwerk in Nederland en dit netwerk actief betrok bij haar werkzaamheden. De verhoogde instroom van vluchtelingen, met name uit Syrië, bracht een nieuwe dynamiek teweeg die o.a. met de adviezen '*Pieken en Dalen*', '*Delen in Verantwoordelijkheid*' en het rapport '*Op weg naar 2030*' werden voorzien van achtergrond, Europese en internationale dimensies en creatieve denkrichtingen voor de toekomst. De professionaliteit en betrokkenheid van het secretariaat is daarbij onontbeerlijk. Ik heb mijn tijd bij de ACVZ als zeer

inspirerend ervaren en ben trots dat ik een bijdrage mocht leveren aan het belangrijke werk van de ACVZ. Was het lidmaatschap van de ACVZ te combineren geweest met mijn benoeming als lid van de Commissie beoordeling Slachtofferschap Mensenhandel, dan had ik zeker mijn werkzaamheden voor de ACVZ voortgezet.'



## Evaluatie ACVZ



Andersson Elffers en Felix (AEF) heeft in 2018 de bij wet verplichte vierjaarlijkse [externe evaluatie](#) van de ACVZ uitgevoerd. De evaluatie gaat over de periode 2014-2017. AEF oordeelt dat de ACVZ haar taak in de jaren 2014-2017 op een goede manier heeft vervuld. Het belang van de ACVZ als onafhankelijk adviescollege in het domein van het vreemdelingenrecht en

vreemdelingenbeleid wordt breed onderschreven. De thema's waarover de ACVZ adviseert worden als relevant gezien. Ook worden de adviezen en adviesproducten van de ACVZ door veruit de meeste netwerkpartners gewaardeerd, vooral vanwege de kwaliteit en de degelijkheid van het onderzoek dat aan de adviezen ten grondslag ligt. De ACVZ doet er echter goed aan zich duidelijker te profileren en meer te investeren in de nazorg van haar adviezen, om op die manier de doorwerking van haar adviezen te vergroten.

## Uitgebrachte adviezen

De ACVZ heeft in 2018 drie beleidsadviezen gepubliceerd.

### Gewogen gevaar



Op **5 februari 2018** publiceerde de ACVZ het advies '[Gewogen gevaar: de belangenafweging in het vreemdelingrechtelijke openbare-orde beleid](#)'.

Een aantal recente ontwikkelingen op het terrein van het nationale en het Europese openbare-ordebeleid vormden voor de ACVZ aanleiding om opnieuw naar het openbare-ordebeleid te kijken en hier een ongevraagd advies over uit te brengen. De adviescommissie heeft onderzocht hoe het Nederlandse openbare-ordebeleid, met inachtneming van het Unierecht, op een evenwichtige wijze kan worden ingericht. Zodanig dat enerzijds recht wordt gedaan aan het belang van bescherming van de openbare orde en anderzijds aan de bescherming van rechtmatige belangen van migranten.

In het Nederlandse vreemdelingenrecht bestaan twee rechtssystemen naast elkaar. Aan de ene kant het nationale openbare-ordebeleid waarin de zogenoemde 'glijdende schaal' centraal staat en aan de andere kant het Unierecht dat rechtstreeks van toepassing is in de Nederlandse rechtsorde. De ACVZ is in het advies op basis van onderzoek tot de conclusie gekomen dat het Unierechtelijke openbare-ordebegrip, het criterium van de 'actuele bedreiging',



op 90% van de aanvragen voor een verblijfsvergunning van toepassing is. Daarnaast signaleert de ACVZ ontwikkelingen in de jurisprudentie die leiden tot een universele toepassing van het actuele bedreigingscriterium en constateert de adviescommissie dat het nationale openbare-ordebeleid hiermee uit de pas loopt. Daarom adviseert de ACVZ om het actuele bedreigingscriterium over de hele linie van het vreemdelingenrecht toe te passen en meer rechtszekerheid te bieden door toepassing van één glijdende schaal.

Op basis van het gedane onderzoek beveelt de ACVZ het volgende aan:

1. De actuele-bedreigingstoets en de bescherming van de fundamentele belangen van migranten moeten altijd in oenschouw worden genomen bij toepassing van de glijdende schaal;
2. Herzie de huidige praktijk van intrekking van het verblijfsrecht met terugwerkende kracht;
3. Breng het aantal glijdende schalen terug van drie naar één;
4. Veranker zowel de actuele-bedreigingstoets als de brede belangenafweging in het Vreemdelingenbesluit.

Op 16 april 2018 heeft het kabinet gereageerd op het advies. De staatssecretaris geeft aan dat hij het advies niet zal opvolgen. Het criterium van de actuele bedreiging zal niet over de hele linie worden toegepast zolang de (Unierechtelijke) jurisprudentie daar niet toe dwingt. De door de ACVZ gesignaleerde ontwikkelingen in de jurisprudentie worden door de staatssecretaris anders geïd. Op het argument dat op 90% van de verblijfsrechtelijke aanvragen het Unierecht van toepassing is, wordt in de beleidsreactie niet ingegaan.

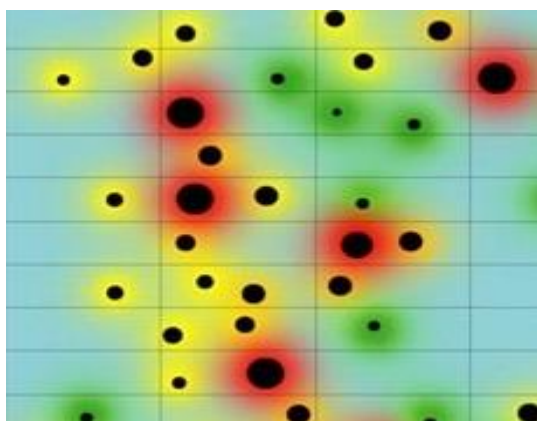
#### *Follow-up*

Op 12 maart 2018 verscheen het artikel 'Gewogen gevaar, advies van de ACVZ over het openbare-ordebeleid' in het vakblad *Journal Vreemdelingenrecht*.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 6 juni 2018 in drie zaken prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie in Luxemburg. De zaken gaan over vreemdelingen die volgens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een gevaar voor de openbare orde zouden vormen. De vragen die de Afdeling bestuursrechtspraak in deze zaken stelt, zien allemaal op de onderbouwing die de staatssecretaris moet geven als hij zegt dat een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde. Welke eisen stellen de Schengengrenscodes en de Gezinsherenigingsrichtlijn aan die onderbouwing? Er zijn uitspraken van het Hof van Justitie die erop wijzen dat moet worden gemotiveerd dat de gedragingen van een vreemdeling een 'daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de

samenleving' vormen. Daarnaast zijn er uitspraken van het Hof van Justitie over eerste toegang tot het grondgebied van de lidstaten, waaruit lijkt te volgen dat de motiveringsplicht minder ver gaat. De uitspraken hebben de volgende zaaknummers [201607668/1](#), [201705770/1](#) en [201701883/1](#).

## Op zoek naar veilige(r) landen



Op **5 februari 2018** publiceerde de ACVZ het advies [‘Op zoek naar veilige\(r\) landen: onderzoek naar beweegredenen van asielzoekers.’](#) De ACVZ heeft dit advies uitgebracht op verzoek van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De hoofdlijnen van het advies :

### *Lappendeken van lijsten veilige landen*

Nederland volgt, net als andere EU lidstaten, zijn eigen koers in het al dan niet aanmerken van een herkomstland als veilig. Het ontbreken van een gemeenschappelijk aanvaarde interpretatie van ‘veilig land’ heeft binnen Europa geleid tot een onoverzichtelijke en moeilijk te verdedigen lappendeken van lijsten met veilige landen. Bovendien zijn er grote verschillen tussen de lidstaten in de behandelduur en uitkomsten van de asielprocedures. Omdat een ‘gelijk speelveld’ in de EU ontbreekt nodigt dat asielzoekers uit een veilig land feitelijk uit tot ‘asielshoppen’ in de EU. Daarom moet volgens de ACVZ ingezet worden op een geharmoniseerde EU-definitie van ‘veilig land’ en een uniforme toepassing daarvan.

### *Krachtige drijfveren om te vertrekken*

Uit het onderzoek is gebleken dat motieven voor personen om uit veilig aangemerkte landen te vertrekken zeer divers zijn en een krachtige drijfveer vormen voor migratie naar ‘Europa’. Die motieven komen bijvoorbeeld voort uit een gebrek aan perspectief in eigen land – armoede, werkloosheid, ongelijkheid – versterkt door gebrekkig bestuur en corruptie en zijn krachtiger dan de aantrekkingskracht van Nederland. Nederland is dan ook vaak niet de eerste bestemmingskeuze. Tijdens de reis ontstaan meer pullfactoren voor Nederland, die vaak zijn ingegeven door verhalen van landgenoten over Nederland.

### *Aanpak grondoorzaken migratie vergt inspanning op de langere termijn*

Pushfactoren, de grondoorzaken voor migratie, zijn niet wezenlijk te beïnvloeden door een individueel land als Nederland. Aard en omvang van de problemen

vergen een structurele gemeenschappelijke EU-aanpak, op een veel grotere schaal dan thans het geval is. Daarbij moet overigens rekening worden gehouden met het feit dat een verbetering van de (bestuurlijke en sociaaleconomische) omstandigheden in landen van herkomst gedurende een zekere periode leidt tot een vergrote interesse voor migratie. Het creëren van legale migratiekanalen (werk en beroepsopleiding) lijkt daarbij het aangewezen middel om de illegale migratie te helpen verminderen.

Aanbeveling 1: Pak de grondoorzaken van migratie aan en overweeg legale migratiekanalen.

Aanbeveling 2: Zet in op een geharmoniseerde EU-definitie van veilig land en uniforme toepassing ervan.

Aanbeveling 3: Verkort de Dublinprocedure en/of doe meer zaken zelf af.

Aanbeveling 4: Versterk de inzet op terugkeer. Bied maatwerk inreisverboden en terugkeerondersteuning.

Aanbeveling 5: Richt informatiecampagnes in, ook op personen die al onderweg zijn.

Uit de kabinetsreactie van 26 juni 2018 blijkt dat de door de ACVZ gesignaleerde knelpunten door het kabinet als reëel worden gezien en wordt het merendeel van de voorgestelde oplossingsrichtingen door het kabinet onderschreven. De reactie verwijst ook naar de reeds bestaande inzet van het kabinet waarbij specifiek de in maart 2018 voorgestelde Integrale Migratieagenda en de brief over de aanpak van overlastgevende asielzoekers worden genoemd.

#### *Follow-up*

De ACVZ heeft op 26 maart 2018 samen met het Centrum voor Migratierecht (CMR) van de Radboud Universiteit, Vluchtelingenwerk en het Europees Migratie Netwerk (EMN) een bijeenkomst over de drie rapporten van ACVZ, CMR en EMN met het thema asielzoekers uit veilige landen georganiseerd voor een discussie met wetenschappers, professionals, beleidsmakers en uitvoerders. In de follow-up was dit mede aanleiding voor een gezamenlijk artikel met een schets van de achtergrond, toepassing en gevolgen van het concept van veilig land van herkomst *'Drie rapporten over veilige landen van herkomst. Over veiligheid en snelheid in de praktijk'* in het vakblad A&MR. Verder verscheen in het Journaal Vreemdelingenrecht het artikel *'Op zoek naar veilige(r) landen'* waarin dieper ingegaan wordt op delen van het advies en de [kabinetsreactie](#) van 26 juni 2018. Ook het WODC heeft op verzoek van de staatssecretaris onderzoek laten verrichten door de DSP-groep dat resulteerde in een vierde rapport *'Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen. Analyse van een beleidslogica'* en een [kabinetsreactie](#) van 12 februari 2019.

## Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning



Op **5 maart 2018** publiceerde de ACVZ het rapport [‘Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning.’](#)

In deze toekomstverkenning biedt de ACVZ handvatten om met de onzekere toekomst van migratie om te gaan. Onder meer klimaatverandering, conflicten in de landen rond Europa, de bevolkingsgroei in Afrika, de toekomst van de Europese Unie, innovatie en de sociale cohesie in Nederland passeren de revue als relevante factoren

voor migratie. Op basis daarvan schetst dit rapport vier verschillende mogelijke ‘toekomst’ waarin een migratiebeleid ontwikkeld kan worden. We zijn het in Nederland echter niet met elkaar eens over de richting van het migratiebeleid. Sommige Nederlanders vinden dat migratiebeleid vooral het economisch belang van Nederland moet dienen, anderen dat migratiebeleid er is om vluchtelingen en migranten te beschermen en weer anderen vinden juist dat migratie een last is voor onze samenleving en daarom zoveel mogelijk moet worden beperkt. De ACVZ heeft daarom drie verschillende beleidsscenario’s geschreven, die ieder één van deze perspectieven als uitgangspunt heeft.

Uit de studie komt duidelijk naar voren dat de toekomstbestendigheid van de beleidsscenario’s erg afhankelijk is van de vraag hoe de (onbekende) toekomst eruit komt te zien. Voor een zinvol beleid zal zodoende een voortdurende afstemming van het beleid aan de omgeving noodzakelijk zijn. Aandachtspunten die daarbij volgens de ACVZ tot 2030 prioriteit verdienen zijn onder meer:

- Het aanpakken van de grondoorzaken van gedwongen migratie;
- Het bijdragen aan hoogwaardige en toekomstgerichte opvang in de regio;
- Een deugdelijke grensbewaking;
- Een goed functionerende internationale samenwerking;
- De gevolgen voor de sociale cohesie in de samenleving;
- Participatie in de samenleving van migranten die toegelaten zijn;
- De migratiebestendigheid van het sociale zekerheidsstelsel;
- Een open en eenduidige communicatie van de overheid;
- Een jaarlijks te publiceren ‘Staat van de migratie’.

### *Follow up*

De toekomstverkenning is meegenomen in [de integrale migratieagenda](#) van het kabinet-Rutte III. Op 27 november 2018 heeft de Tweede Kamer een [motie](#) aangenomen conform de geformuleerde aandachtspunten in hoofdstuk 6 van de toekomstverkenning waarin de regering wordt verzocht jaarlijks een rapportage



op te stellen waarbij relevante aspecten van migratie in samenhang worden betrokken en gepresenteerd aan de hand van de zes pijlers uit de integrale migratieagenda.

Presentaties, gastlessen en bijdragen aan bijeenkomsten/ onderzoeken in 2018:

*19 januari:* Presentatie met daarin een *sneak preview* op het rapport op de *State of the Art* conferentie van de Directie Migratiebeleid van het ministerie van JenV.

*1 maart:* Presentatie Hoog Ambtelijke Taskforce (HAT).

*8 maart:* Publieksbijeenkomst 'Nederland op slot?', in samenwerking met Pakhuis De Zwijger. Onder leiding van moderator Bahram Sadeghi vonden er twee paneldiscussies plaats over de toekomst van arbeids- en asielmigratie naar Nederland. De bijeenkomst werd bezocht door ongeveer 100 personen.

*19 juni:* Presentatie op een bijeenkomst over private sponsorship die werd georganiseerd door de ACVZ in samenwerking met de Canadese ambassade.

*19 juni:* Bijdrage aan een expertmeeting georganiseerd door de Raad van Kerken, Cordaid en Justice & Peace.

*augustus:* Interview over het rapport voor het *Migration Interconnectedness and Development* (MIND) project van CARE international.

*13 november:* Gastles over de toekomst van migratie op het Kennemer College in het kader van een Erasmus+ project.

*17 december:* Presentatie over de methode van de toekomstverkenning op een bijeenkomst over prognosemodellen van de Directie Regie Migratieketen van het ministerie van JenV.

## Lopende adviestrajecten

### Rol van private actoren in het migratiebeleid



Op 19 juni 2018 werd bij de Sociaal Economische Raad (SER) een bijeenkomst georganiseerd door de Canadese ambassade, met de ACVZ als co-host, onder de titel *'Engaging Communities in Refugee Sponsorship and Resettlement'* over private sponsoring van vluchtelingen. De *keynote speakers* van deze *roundtable* bijeenkomst waren Sabine Nölke (de Canadese

ambassadeur), Mariëtte Hamer (voorzitter SER) en Jan-Peter Balkenende (bestuursvoorzitter Maatschappelijke Alliantie). Tijdens de bijeenkomst kwamen overheidsfunctionarissen, vertegenwoordigers van maatschappelijke initiatieven en academici aan het woord om hun, al dan niet geïmplementeerde, sponsorship-modellen, dan wel hun ervaring met sociale netwerken in het kader van de integratie van nieuwkomers toe te lichten. Tot slot werden de wetenschappelijke bevindingen op het gebied van integratie gedeeld. Het verslag van deze *roundtable* is door de ACVZ gepubliceerd in het *Journal Vreemdelingenrecht* van oktober 2018.

In het kader van het adviestraject private actoren in het migratiebeleid worden, naast het organiseren van bovengenoemde bijeenkomst, vier deelthema's uitgewerkt, te weten inburgeringsonderwijs, carriersancties, erkende referenten en externe dienstverleners. Gezien de plannen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om in 2020 een nieuw inburgeringsstelsel in te voeren heeft de ACVZ besloten om met betrekking tot het deelonderwerp inburgeringsonderwijs al eerder een kort advies uit te brengen zodat dit kan worden betrokken bij de inrichting van het nieuwe inburgeringsstelsel. De signalering ['marktwerking in het inburgeringsonderwijs'](#) is op 13 maart 2019 gepubliceerd.

### Veranderend ouderschap en migratie



In 2018 is de ACVZ gestart met het adviestraject voor het advies ['Veranderend ouderschap en migratie'](#), dat op 18 februari 2019 is gepubliceerd. Het advies gaat in op de vreemdelingrechtelijke gevolgen van het invoeren van regelingen voor meerouderschap, meerpersoonsgezag en draagmoederschap, zoals dit door de Staatscommissie Herijking



Ouderschap is voorgesteld in haar [rapport](#) uit december 2016.

De ACVZ constateert in haar rapport dat doorvoering van de voorstellen van de Staatscommissie vreemdelingrechtelijke gevolgen met zich zal meebrengen. De ACVZ acht het gewenst dat de wijziging van de definitie 'gezin' in het afstammingsrecht ook wordt doorgevoerd in het vreemdelingenrecht en dat de verblijfsrechtelijke positie van mensen in deze nieuwe gezinsvormen wordt opgenomen in regelgeving.

#### *Meerouderschap en meerpersoonsgezag*

Oneigenlijk gebruik van de voorgestelde regelingen, met als doel om een verblijfsvergunning in Nederland te krijgen, valt niet geheel uit te sluiten. De complexiteit van het te doorlopen traject wordt echter gezien als een waarborg tegen oneigenlijk gebruik. De ACVZ hanteert als uitgangspunt dat een balans dient te worden bereikt tussen het voorkomen van oneigenlijk gebruik enerzijds en bescherming van gerechtvaardigde belangen van betrokkenen anderzijds. De ACVZ adviseert daarom om geen verblijfsrechtelijke beperking aan de regelingen voor meerouderschap en meerpersoonsgezag te stellen, maar wel waarborgen tegen oneigenlijk gebruik in de wettekst op te nemen. De toetsing hiervan kan worden overgelaten aan de familierechter.

#### *Draagmoederschap*

De ACVZ beveelt aan om alleen Unieburgers en derdelanders met een permanent verblijfsrecht in Nederland toe te laten tot de draagmoederschapsregeling. Hiermee kan worden voorkomen dat Nederland een bestemmingsland wordt voor draagmoederschapstoerisme en kan worden geborgd dat het kind in Nederland ter wereld kan komen, zodat het Nederlands recht van toepassing is en er geen onduidelijkheid ontstaat over de afstammingsrelatie. Daarnaast doet de ACVZ enkele aanbevelingen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van uitbuiting van de buitenlandse draagmoeder.

## **Secundaire migratie**



De ACVZ is in 2018 op verzoek van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie begonnen met het onderzoek voor het beleidsadvies over [secundaire migratie](#). Met secundaire migratie wordt bedoeld doormigratie van een asielzoeker die onder de Dublin Verordening valt naar een andere lidstaat dan de lidstaat die op grond van die Verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. De hoofdvragen van dit advies zijn:

- Hoe gaan EU+ lidstaten om met secundaire migratie van asielzoekers?
- Kan Nederland daar lering uit trekken?



De ACVZ beziet de adviesvraag van de staatssecretaris tegen de achtergrond van de 'migratiecrisis' in 2015, de mede daaruit voortgevloeide plannen van de Europese Commissie om het Gezamenlijk Europees Asielstelsel (GEAS) te hervormen, het stoeve verloop van de onderhandelingen over die hervormingen en de zogeheten integrale migratieagenda van de Nederlandse regering.

## Wetsadviezen

### Wijziging geldigheidsduur verblijfsvergunning



Op 15 november 2018 heeft de ACVZ [geadviseerd](#) over het ontwerpbesluit tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met wijziging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel van vijf naar drie jaar.

De ACVZ vindt de motivering van het wetsvoorstel tekortschieten en heeft daarvoor vier argumenten:

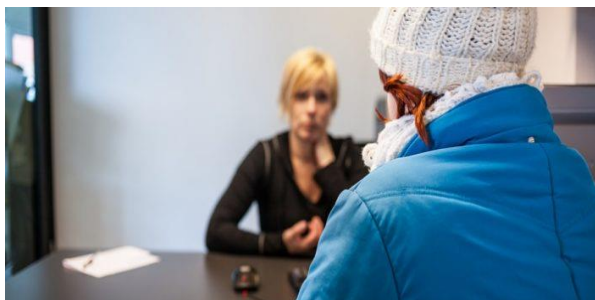
1. Met dit wetsvoorstel wordt vooruitgelopen op de onderhandelingen over wijzigingen van het GEAS, terwijl van harmonisatie in de huidige situatie geen sprake is;
2. Het wetsontwerp leidt niet automatisch tot wijziging van de beslispraktijk;
3. Wijziging van de huidige praktijk ligt niet voor de hand omdat het internationale recht hoge eisen stelt aan een intrekking of niet verlenging van een verblijfsvergunning asiel;
4. De termijn van drie jaar correspondeert niet met de geldigheidsduur van andere verblijfsvergunningen dan de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

Gelet op de effecten van het wetsvoorstel op de integratie van statushouders, is de ACVZ van oordeel dat nadere beleidsafstemming dient plaats te vinden met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat verantwoordelijk is voor de op handen zijnde wijzigingen van het integratiebeleid.

Tot slot adviseert de ACVZ om in de memorie van toelichting uitgebreider in te gaan op het kostenvraagstuk, omdat niet alle daarvoor in aanmerking komende kosten in de ramingen zijn betrokken.



## Aanpassing van de procedure bij de behandeling van herhaalde asielaanvragen



Op 20 december 2018 heeft de ACVZ [geadviseerd](#) over de aanpassing van de procedure bij de behandeling van herhaalde asielaanvragen. De adviescommissie concludeert dat nut en noodzaak van de voorgestelde wijziging van het Vreemdelingenbesluit in verband met de behandeling van herhaalde

asielaanvragen onvoldoende is onderbouwd.

De ACVZ doet de volgende aanbevelingen;

1. Laat in de toelichting op het besluit tot uitdrukking komen dat bij nieuwe elementen en bevindingen die relevant zijn voor de beoordeling van de aanvraag, zoals nu uitgewerkt in artikel 30a, eerste lid, onder d Vreemdelingenwet, de betrokkene altijd wordt gehoord.
2. Neem in de toelichting op het besluit op dat alleen gebruik gemaakt wordt van het afzien van horen in opvolgende asielprocedures, indien duidelijk is dat er geen nieuwe relevante elementen en bevindingen zijn aangevoerd of aan de orde zijn gekomen.

Hiermee wordt voorkomen dat in kostbare beroepsprocedures de bestuursrechter het beroep gegrond verklaart omdat de rechter – in tegenstelling tot de staatssecretaris – van oordeel is dat er wel relevante nieuwe elementen en bevindingen zijn die bij het horen van de vreemdeling aan het licht hadden kunnen komen.

## Overig

### Vooronderzoek bed, bad, brood

# BBB

Op **8 februari 2018** heeft de ACVZ het '[Vooronderzoek Bed, Bad, Brood](#)' gepubliceerd dat zij in 2017 heeft verricht. De ACVZ heeft op basis van dit vooronderzoek besloten om niet over het onderwerp te adviseren, maar de resultaten van dit vooronderzoek wel te delen. In het verslag staan de belangrijkste knelpunten tussen Rijk en gemeenten op het

gebied van het bieden van opvang aan personen zonder rechtmatig verblijf centraal.

### Consultatiebijeenkomst werkprogrammering



Op **25 oktober 2018** organiseerde de adviescommissie een consultatiebijeenkomst met netwerkpartners ten behoeve van de werkprogrammering voor 2019. De bijeenkomst werd voorgezeten door Koos Richelle. Deelnemers wisselden aan vier tafels van gedachten over de thema's rechtshandhaving, rechtsbescherming, draagvlak, sociale zekerheid, *external processing*, ambtsberichten, vrij verkeer en digitalisering. De

deelnemers werd gevraagd om binnen de thema's potentiële adviesonderwerpen en -vragen te inventariseren. Na de tafelgesprekken was er gelegenheid om aanvullende suggesties voor advisering te doen. Wederom is gebleken dat dit soort bijeenkomsten nodig en nuttig zijn om concrete programmeringsvoorstellen te krijgen voor advies- en onderzoeksthema's.

### Kabinetsreactie op het advies 'Pieken en dalen'



Op **14 november 2018** heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de [kabinetsreactie](#) op het in mei 2017 uitgebrachte advies 'Pieken en dalen' aan de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet geeft in de reactie aan dat de inzichten uit het advies zijn betrokken bij de ontwikkeling van het [Programma Flexibilisering Asielketen](#).

Daarnaast zijn er volgens de staatssecretaris sinds 2015 verschillende concrete stappen gezet om de robuustheid van het asielsysteem te vergroten, mede in het licht van de adviezen van de ACVZ. Zo hebben de bestuurlijke partners er bewust voor gekozen om de bestuurlijke overlegstructuur, die in het najaar van 2015 werd ingesteld, ook in de navolgende periode van lagere instroom, in stand te houden om de onderlinge afstemming te kunnen blijven waarborgen. Ook op uitvoerend niveau is de samenwerking sinds 2015 geïntensiveerd. Daarnaast houdt COA rekening met verschillende scenario's en worden mogelijkheden voor extra opvangcapaciteit in beeld gehouden, zodat in tijden van hogere instroom tijdig extra plekken kunnen worden gerealiseerd.



## Samenstelling commissie en secretariaat in 2018

### Commissie

- Mr. J.N.M. Richelle (Koos) (voorzitter)
- Dr. mr. T. de Lange (Tesseltje) (plv. voorzitter)
- M.A. Beuving (Minze)
- Prof. mr. P. Boeles (Pieter) (lid tot 1 maart 2018)
- Dr. S.A. Bonjour (Saskia)
- Dr. mr. E.R. Brouwer (Evelien)
- Dr. M.A.K. Klaassen (Mark) (lid vanaf 1 juli 2018)
- Prof. dr. J.P. van der Leun (Joanne)
- A.J.H. van Loon (Ton) (lid vanaf 1 maart 2018)
- Mr. J.M.C. Louwinger-Rijk (Judith)
- Prof. dr. C.R.J.J. Rijken (Conny) (lid tot 1 maart 2018)
- Prof. dr. H.A.G. de Valk (Helga) (lid vanaf 1 juli 2018)

### Secretariaat

- Mr. W.N. Mannens (Wolf) (secretaris-directeur)
- Drs. A.C. Vergeer (Sander)
- Mr. D.J. de Jong (David)
- Drs. S.A.A. Avontuur (Sonja)
- Mr. H. Verbaten (Huub)
- Drs. L.J. Obermann (Lambert)
- H.M.S. Braat-Naber (Mieke)
- Mr. drs. L.D. Kok (Laura)
- Mr. H.C. Otten (Christine)
- G.M.B. van Aalst- van Adrichem LLM (Gerdie) (uitgedetacheerd)
- Sinem Özçelik (stagiaire van juli tot en met september 2018)
- Stijn Bleichrodt (stagiair van oktober 2018 tot half januari 2019)

