



VU Migration Law Series No 23

## **Een gewaarschuwd kabinet telt voor twee**

**Doorwerking van wetgevingsadvisering door de Raad van State in het migratierecht**

Fadi Saher Fahad



Department of Constitutional and Administrative Law  
De Boelelaan 1105  
1081 HV Amsterdam  
The Netherlands  
Tel. +31 20 5986261  
[www.rechten.vu.nl](http://www.rechten.vu.nl)

## Working Paper Series

The Migration Law Section of the Vrije Universiteit Amsterdam periodically publishes papers and books that highlight the findings of its research. Papers aim to stimulate discussion among the community of scholars, policymakers and practitioners. They are distributed free of charge in PDF format via the VU website. Comments on individual Working Papers are welcomed, and should be directed to the author/s.

The opinions expressed in the papers are solely those of the author/s who retain the copyright. The VU does not warrant in anyway the accuracy of the information quoted and may not be held liable for any loss caused by reliance on the accuracy or reliability thereof. Further details may be found at <http://www.rechten.vu.nl/en/research/organization/research-programmes/migration-law/index.aspx>

- Migration law series 1: Joukje van Rooij, *Asylum Procedure versus Human Rights*, April 2004.
- Migration law series 2: Said Essakkili, *Marginal Judicial Review in the Dutch Asylum Procedure*, June 2005.
- Migration law series 3: Hemme Battjes, *European Asylum Law and its Relation to International Law*, 2006.
- Migration law series 4: Lieneke Slingenberg, *Dutch Accelerated Asylum Procedure in Light of the European Convention on Human Rights*, June 2006.
- Migration law series 5, Said Essakkili, with the assistance of Sophie Flynn, Lieneke Slingenberg and Thomas Spijkerboer, *Seeking Asylum Alone in the Netherlands*, March 2007.
- Migration law series 6: Kazimierz Bem, *Defining the refugee: American and Dutch asylum case-law 1975-2005*, 2007.
- Migration law series 7: Juan M. Amaya-Castro, *Human Rights and the Critiques of the Public-Private Distinction*, 2010.
- Migration law series 8: Karin Maria de Vries, *Integration at the Border. The Dutch Act on Integration Abroad in relation to International Immigration Law*, 2011.
- Migration law series 9: Sarah van Walsum, *Intimate Strangers*, 2012.
- Migration law series 10: Hemme Battjes, *De ontwikkeling van het begrip bescherming in het asielrecht*, 2012.
- Migration law series 11: Lieneke Slingenberg, *Between Sovereignty and Equality. The Reception of Asylum Seekers under International Law*, 2012.
- Migration law series 12: Janna Wessels, "Discretion", persecution and the act/identity dichotomy: Reducing the Scope of Refugee Protection, 2016.
- Migration law series 13: Martijn Stronks, *Grasping legal time. A Legal and Philosophical Analysis of the Role of Time in European Migration Law*, 2017.
- Migration law series 14: Eva Hilbrink, *Adjudicating the Public Interest in Immigration Law. A Systematic Content Analysis of Strasbourg and Luxembourg Case Law on Immigration and Free Movement*, 2017.

- Migration law series 15; Orcun Ulusoy & Hemme Battjes, Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement, 2017.
- Migration law series 16: Tamara Last, Deaths Along Southern EU Borders, 2018.
- Migration law series 17: Marcelle Reneman, Identification of asylum seekers with special reception and procedural needs in the Dutch asylum procedure, 2018.
- Migration law series 18: Nadia Ismaïli, Who cares for the child? Regulating custody and access in family and migration law in the Netherlands, the European Union and the Council of Europe, 2018.
- Migration law series 19: Maarten Kos, Italy's Responsibility Under International Law for Human Rights Violations of Migrants Intercepted at Sea and Returned to Libya by the Libyan Coast Guard with the Support of Italy, 2019.
- Migration law series 20: Younous Arbaoui, Deux Poids, Deux Mesures: A critical frame analysis of the Dutch debate on family-related asylum claims, 2019.
- Migration law series 21: Lisa Komp, Border Deaths at Sea under the Right to Life in the European Convention on Human Rights, 2020.
- Migration law series 22: Eva van der Wal, Exploring the African Accountability Avenue: Libya's Responsibility for Violating the Right to Leave under Article 12 (2) ACHPR through pullback operations, 2024.
- Migration law series 23: Fadi Saher Fahad, Een gewaarschuwd kabinet telt voor twee: Doorwerking van wetgevingsadvisering door de Raad van State in het migratierecht, 2024.

## INHOUDSOPGAVE

<b>I. INTRODUCTIE</b>	<b>4</b>
1.1. Achtergrond	4
1.2. Onderzoeksvraag	5
1.3. Wat is doorwerking?	7
1.4. Structuur en methodologie	7
<b>II. DE RAAD VAN STATE ALS ACTOR IN HET WETGEVINGSPROCES</b>	<b>9</b>
2.1. Geschiedenis en totstandkoming van de Raad van State	9
2.2. Over de Afdeling advisering	10
2.2.1. <i>De taakopvatting van de Afdeling advisering</i>	10
2.2.2. <i>Het toetsingskader: de juridische toets</i>	11
2.2.3. <i>Het toetsingskader: de beleidsanalytische toets</i>	13
2.3. Het eindoordeel van de Afdeling: de vier dicta	15
2.4. Het belang van doorwerking	15
2.5. Bestaand onderzoek naar doorwerking	16
<b>III. ADVISERING DOOR DE AFDELING IN HET MIGRATIERECHT</b>	<b>18</b>
3.1. Aanscherping van de glijdende schaal	18
3.1.1. <i>Achtergrond en tijdlijn van de glijdende schaal</i>	18
3.1.2. <i>Aanleiding en strekking van de besluiten ter aanscherping van de glijdende schaal</i>	21
3.1.3. <i>Het advies van de Afdeling</i>	22
3.1.4. <i>De kabinetsreactie in het besluitproces</i>	23
3.1.5. <i>Analyse en de mate van doorwerking</i>	25
3.2. Aanpassing geldigheidsduur asielvergunning	26
3.2.1. <i>Achtergrond van de geldigheidsduur van een asielvergunning</i>	26
3.2.2. <i>Aanleiding en strekking van de wijzigingswet geldigheidsduur asielvergunningen</i>	27
3.2.3. <i>Het advies van de Afdeling</i>	28
3.2.4. <i>De kabinetsreactie in het wetgevingsproces</i>	29
3.2.5. <i>Analyse en de mate van doorwerking</i>	29
3.3. Afschaffing van dwangsommen in vreemdelingenzaken	31
3.3.1. <i>Achtergrond van de dwangsomregeling</i>	31
3.3.2. <i>Aanleiding en strekking van de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken</i>	31
3.3.3. <i>Het advies van de Afdeling</i>	32
3.3.4. <i>De kabinetsreactie in het wetgevingsproces</i>	33
3.3.5. <i>Analyse en de mate van doorwerking</i>	33

3.4.	Opvang van asielzoekers	34
3.4.1.	<i>Achtergrond van asielopvang in Nederland</i>	35
3.4.2.	<i>Aanleiding en strekking van de Wet gemeentelijke taak asielopvangvoorzieningen</i>	36
3.4.3.	<i>Het advies van de Afdeling</i>	37
3.4.4.	<i>De kabinetsreactie in het wetgevingsproces</i>	39
3.4.5.	<i>Analyse en de mate van doorwerking</i>	40
<b>IV.</b>	<b>DOORWERKING VAN WETGEVINGSADVIES IN HET MIGRATIERECHT</b>	<b>42</b>
4.1.	Vormen van doorwerking	42
4.1.1.	<i>Doorwerking in de wettekst</i>	42
4.1.2.	<i>Doorwerking in de toelichting</i>	43
4.2.	Doorwerking naargelang het toetsingskader	44
4.2.1.	<i>Juridische adviesopmerkingen</i>	44
4.2.2.	<i>Beleidsanalytische adviesopmerkingen</i>	46
4.3.	Verhindering van doorwerking	47
4.4.	Tussenconclusie	48
<b>V.</b>	<b>CONCLUSIE</b>	<b>49</b>
	<b>BIBLIOGRAFIE</b>	<b>51</b>
	<b>APPENDIX</b>	<b>55</b>

## I. INTRODUCTIE

### 1.1. Achtergrond

De Raad van State (hierna: de Raad) concludeerde in zijn jaarverslag van 2015 dat de rechtsstaat ‘een sluitpost van besluitvorming’ dreigt te worden. Politieke overeenstemming krijgt, zo luidt het, in toenemende mate voorrang boven de toets wat juridisch mogelijk en haalbaar is. De Raad had in 2015 – maar ook in de jaren ervoor en erna – meermaals geconstateerd dat in het beleid vooral de politieke wensen doorklonken zonder oog te hebben voor de implicaties daarvan voor de rechtsorde.<sup>1</sup> Hierdoor dreigt een ‘stelselmatige krachtmeting tussen de rechter en het door politiek gedreven bestuur’.<sup>2</sup> Er is volgens de Raad sprake van een gemak waarmee in deze tijd rechtsbeginselen en -verplichtingen terzijde worden geschoven in naam van noodsituaties en uitzonderingen. Zo merkte kabinet-Rutte IV de opvang van asielzoekers in de zomer van 2022 officieel aan als crisissituatie.<sup>3</sup> Daar komt in 2023 – om maar een aantal voorbeelden te noemen – de stikstofcrisis, de woningcrisis en de klimaatcrisis nog bij. De Adviesraad Migratie (voorheen ACVZ) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) concludeerden dat de crisis in de asielopvang “een crisis is die het Rijk zelf creëert en in stand houdt”.<sup>4</sup>

Uit onderzoek van I&O Research bleek dat ruim de helft van 300 ondervraagde Rijksambtenaren ‘soms tot vaak’ morele bedenkingen hebben wegens ondoelmatig, ongewenst of onrechtvaardig beleid.<sup>5</sup> Aanleiding voor deze twijfels zou onder meer zijn dat beslissingen onder politieke druk worden gemaakt en eerder op beeldvorming zijn gericht dan op structurele oplossingen.<sup>6</sup> De constatering van de ROB sluiten hier treffend op aan:

*“Het politiek-bestuurlijke veld is de laatste decennia veranderd: van een verzuilde samenleving naar een netwerksamenleving, van overleg naar resultaat, van feiten naar emotie, van gepolitiseerde vraagstukken naar opgavegericht werken. De verhouding tussen politieke bestuurders en ambtelijke professionals verandert mee: van beleidsinhoudelijk advies naar het helpen van de bestuurder door het krachtenveld te bewegen.”<sup>7</sup>*

Ook de conclusies van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag in het verslag ‘Ongekend onrecht’ werden door vreemdelingenadvocaten als ‘een letterlijke déjà-vu’ omschreven.<sup>8</sup> Er wordt een verband gelegd tussen het toelagenschandaal en het

---

<sup>1</sup> *Jaarverslag 2015*, Den Haag: Raad van State 2016, p. 30.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 19637, nr. 2906.

<sup>4</sup> ACVZ en ROB. “Asielopvang Uit de Crisis.” Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de Raad voor het Openbaar Bestuur, 14 juni 2022.

<sup>5</sup> E. van der Mark, C. van Miltenburg en P. Kanne. “Morele Vragen van rijksambtenaren.” Den Haag: I&O Research, juni 2022.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>7</sup> ROB. “Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving.” Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 15 april 2020, p. 19.

<sup>8</sup> B. Wegelin, J.A. Nijland en I. Oomen. “Ongehoord onrecht in het vreemdelingenrecht.” Vereniging Asieladvocaten en juristen Nederland (VAJN) en Specialistenvereniging Migratierecht (SVMA), april 2021, p. 4.

vreemdelingenrecht.<sup>9</sup> De factoren zijn immers zeer te vergelijken: rigide wetgeving zonder hardheidsclausules; institutioneel wantrouwen naar (kwetsbare) mensen; bestuur dat restrictief beleid wenst en een rechterlijke macht die het de hand boven het hoofd houdt.<sup>10</sup>

Het denken over het recht binnen de overheid is – zoals voormalig vicevoorzitter van de Raad Tjeenk Willink het duidde – gemarginaliseerd en wordt gezien als beleidsinstrument.<sup>11</sup> In het op 20 april 2023 verschenen jaarverslag van de Raad van State (2022) wordt ook het asielbeleid als voorbeeld voor ‘moeizaam overheidshandelen’ aangehaald.<sup>12</sup> Het niet willen onderkennen van juridische kaders en beleid laten voortbestaan tot de Europese Commissie of een rechter daar een stokje voor steekt is volgens de Raad vanuit rechtsstatelijk oogpunt ‘bezwaarlijk’ en schaadt het vertrouwen in de overheid.<sup>13</sup>

Artikel 73 van de Grondwet bepaalt dat De Raad van State wordt ‘gehoord’ over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur (AMvB), alsmede over voorstellen tot goedkeuring van verdragen door de Staten-Generaal. Richting het einde van de 20<sup>e</sup> eeuw ontwikkelde de Raad van State een driedig toetsingskader voor het uitbrengen van advies.<sup>14</sup> Advisering bestaat in beginsel uit een beleidsanalytische, juridische en wetstechnische toets. Bij de wetstechnische toets wordt gekeken naar de kwaliteit van de toegepaste wetgevingstechniek, consistentie en een logische (systematische) opbouw. Bij de juridische toets kijkt de Raad naar de verhouding van het voorstel tot fundamentele rechten, het Unierecht, de betrokkenheid van het parlement en de verhouding tot algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Wat betreft de beleidsanalytische toets wordt het probleem beschreven waar het voorstel een oplossing voor moet bieden en de kwaliteit van die oplossing. Het kader is volgens de Raad geen afvinklijstje, maar brengt structuur aan de adviezen en zorgt er bij het opstellen voor dat deze essentiële aspecten aan de orde komen. Vicepresident van de Raad van State Thom de Graaf zei op 16 mei 2023 in NPO-radioprogramma *Sven op 1* dat bij “een advies waarvan wij zeggen ‘doe het niet’ of ‘doe het zeker niet op deze manier’ het heel zelden voorkomt dat het wetsontwerp niet wordt gewijzigd”.<sup>15</sup> Deze masterscriptie dient als eerste opzet om te onderzoeken of dat (ook) geldt voor migratierechtelijke wetsadviezen.

## 1.2. Onderzoeksvraag

Ten aanzien van wet- en regelgeving in het migratierecht ben ik het meest geboeid door de juridische houdbaarheid, evenredigheid en doelmatigheid ervan. De wetstechnische toets ziet, anders dan de beleidsanalytische en juridische toets, op formele eisen aan een wet. In mijn onderzoek richt ik me op de materiële elementen van voorstellen en advisering. Daarbij is er sprake van een zekere wisselwerking tussen de juridische en beleidsanalytische toets. Daarover

---

<sup>9</sup> K. Geertsema, “Ongezien onrecht in het vreemdelingenrecht,” *Nederlands Juristenblad* 96, nr. 14 (2021), pp. 1046-1053.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Mr. “Top Juridisch Nederland: Rechtsstaat in Gevaar,” February 5, 2014. Online: <<https://www.mr-online.nl/top-juridisch-nederland-rechtsstaat-in-gevaar/>>.

<sup>12</sup> *Jaarverslag 2022*, Den Haag: Raad van State 2023.

<sup>13</sup> Ibid., p. 12

<sup>14</sup> *Jaarverslag 1998*, Den Haag: Raad van State 1999, pp. 27-48.

<sup>15</sup> Radioprogramma ‘Sven op 1’ met Thom de Graaf d.d. 16 mei 2023. Online: <<https://www.nporadio1.nl/uitzendingen?programme=sven-op-1>>

weid ik hieronder verder uit. Hierom blijft de wetstechnische wetgevingsadvisering in deze scriptie buiten beschouwing. Gelet op de positie die de Raad van State inneemt in het Nederlandse staatsbestel, als onafhankelijk en gezaghebbend adviseringsinstituut, zoek ik een antwoord op de vraag welke (concrete) invloed de Raad heeft op de rechtsvorming binnen het migratierecht. De onderzoeksvraag die centraal staat in deze scriptie luidt dan ook als volgt:

*In hoeverre werkt de juridische en beleidsanalytische wetgevingsadvisering van de Raad van State binnen het migratierecht aan de kabinetten-Rutte door in het wetgevingsproces?*

Ter beantwoording van deze hoofdvraag is een aantal deelvragen te onderscheiden:

- *Wat is de geschiedenis en taakopvatting van de Afdeling advisering van de Raad van State?*
- *Hoe toetst de Afdeling advisering wetgevingsvoorstellen en ontwerpbesluiten?*
- *Wat moet worden verstaan onder ‘doorwerking’ van advisering in het wetgevingsproces en in hoeverre is de regering hieraan gehouden?*
- *Hoe heeft de Afdeling geadviseerd op migratierechtelijke wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten sinds Rutte-I?*
- *In hoeverre heeft het Afdelingsadvies geleid tot een wijziging in de ingediende wet of de ondertekende AMvB?*
- *Welke factoren beïnvloeden de mate waarin Afdelingsadvies (niet) doorwerkt in het wetgevingsproces?*

Ik licht een aantal punten toe wat betreft de (inhoudelijke en temporele) afbakening van de onderzoeksvraag. Zoals gezegd is het toetsingskader van de Afdeling driedelig, waarvan ik de juridische en beleidsanalytische advisering zal behandelen. De wisselwerking tussen deze toetsingsvormen is gelegen in de bevinding dat juridische verschillen tussen de Raad en de regering sterker tot uitdrukking komen wanneer het wetsvoorstel ‘politiek of beleidsmatig meer omstreden’ is.<sup>16</sup> Het migratierecht is voortdurend onderwerp van maatschappelijke discussie en politieke gevoeligheid, waaronder dus ook de geselecteerde wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten. Daarnaast heb ik besloten om de vier kabinetten-Rutte onder de loep te nemen. Deze keuze viel organisch samen met ontwikkelingen binnen de Raad van State: het kabinet-Rutte I trad nagenoeg tegelijkertijd aan met de oprichting van de Afdeling advisering in 2010.<sup>17</sup> Dit was ook het jaar waarin de Wet herstructurering Raad van State in werking trad. De wet is bedoeld om de Raad ‘in staat te stellen zijn institutionele taak in veranderende maatschappelijke omstandigheden en een expanderende Europese context naar behoren te kunnen blijven vervullen’.<sup>18</sup> Het startpunt van dit onderzoek valt, kortom, samen met de

---

<sup>16</sup> J.B.M. Vranken en R.A.J. van Gestel. *Kwaliteit van de Beleidsanalytische Wetgevingsadviezen van de Raad van State, Getoetst Aan de Hand van Ex Post Evaluaties: Een Pilotstudie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2008, p. 21.

<sup>17</sup> Rutte-I regeerde van 14 oktober 2010 tot 5 november 2012. De Afdeling advisering trad op 1 september 2010 in werking.

<sup>18</sup> *Jaarverslag 2011*, Den Haag: Raad van State 2012, p. 31.



oprichting van de Afdeling en het aantreden van het eerste kabinet-Rutte. De geselecteerde wetgevingsdossiers licht ik toe in paragraaf 1.4.

### **1.3. Wat is doorwerking?**

Uit de jaarverslagen van de Raad is op te maken dat er sprake is van doorwerking wanneer de regering wetgevingsadvies van de Afdeling ‘opvolgt’. Daarmee wordt in de eerste plaats bedoeld op een wijziging in de wettekst.<sup>19</sup> Rechtsregels worden echter ook aan de hand van de wetgeschiedenis geïnterpreteerd. Bij een wetshistorische interpretatie staat ‘de wil van de wetgever’ centraal zoals die is op te maken uit parlementaire stukken en verslagen. Adviezen van de Afdeling kunnen die wil uiteraard ook beïnvloeden en onderdeel uitmaken van de parlementaire geschiedenis. Zodoende is eveneens sprake van doorwerking wanneer een wetgevingsadvies de parlementaire geschiedenis van een wet beïnvloedt, in zoverre dat het de interpretatie van rechtsregel wijzigt. Doorwerking definieer ik zodoende als volgt:

*“Een wijziging van de wettekst van een voorstel of de interpretatie van een rechtsregel als (direct) gevolg van het wetgevingsadvies van de Afdeling.”*

Daarbij benadruk ik dat er géén sprake is van doorwerking wanneer de regering wél reageert op een adviesopmerking maar hier geen gevolgen aan verbonden zijn wat betreft de tekst of interpretatie van een rechtsregel. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een reactie op een adviesopmerking een herhaling van de initiële motivering betreft. Daarentegen houdt een gewijzigde wettekst evenals een aangepaste toelichting bij een voorstel, in zoverre dat het de interpretatie van een rechtsregel beïnvloedt, wél in dat er sprake is van doorwerking. Het beantwoorden van de vraag of er sprake is van doorwerking vereist dus altijd een inhoudelijke beoordeling waarop geen binair antwoord is te geven. De mate waarin advies doorwerkt is een gradueel proces dat op verschillende manieren tot uitdrukking komt en uiteenlopende gevolgen kan hebben voor het wetgevingsproces. Dat komt duidelijk naar voren bij de thematische analyses van wetgevingsdossiers in het derde hoofdstuk.

### **1.4. Structuur en methodologie**

Om te beginnen zet ik in het tweede hoofdstuk kort de geschiedenis van de Raad uiteen en leg ik, in het bijzonder ten aanzien van de Afdeling advisering, uit wat haar taakopvatting en het beoordelingskader behelst. Voor ik de invloed op het wetgevingsproces analyseer, is het namelijk van belang inzichtelijk te maken wat de positie en rol van de Raad is in Nederlandse staatsbestel alsook de gehanteerde werkwijze bij de advisering toe te lichten. Daarbij betrek ik met name de jaarverslagen en andere publicaties van de Raad (zoals reflectierapporten en regelingen), de Grondwet, de Wet op de Raad van State, wetenschappelijke literatuur en rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Daarnaast verken ik in dit hoofdstuk bestaand onderzoek naar doorwerking van wetgevingsadvies.

In het derde hoofdstuk bespreek ik de advisering van de Afdeling binnen het migratierecht. Daar heb ik drie wetsvoorstellen en twee ontwerpbesluiten voor geselecteerd. De volgende wetgevingsdossiers komen aan bod: de glijdende schaal en openbare orde; de

---

<sup>19</sup> *Jaarverslag 2015*, Den Haag: Raad van State 2016, pp. 59 en 60.

geldigheidsduur van asielvergunningen; de afschaffing van dwangsommen in vreemdelingenzaken en, tot slot, de opvang van asielzoekers. Deze onderwerpen lenen zich om een drietal redenen voor dit onderzoek. In de eerste plaats komen deze wetgevingsdossiers allen aan bod in de regeerakkoorden van de kabinetten-Rutte.<sup>20</sup> De thema's staan met andere woorden hoog op de politieke agenda en zijn van maatschappelijk belang. Daarnaast zijn dit regelingen die in verregaande mate ingrijpen op de rechtspositie van migranten. Dat heeft wat de advisering betreft tot gevolg dat de Afdeling nauwkeuriger toetst op de zorgvuldig- en deugdelijkheid van een motivering bij een wetsvoorstel (zie par. 2.2.2.). Tot slot heeft de Afdeling op alle wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten een 'zwaar' negatief dictum uitgesproken (zie par. 2.2.4.). De Afdeling adviseerde met andere woorden om deze voorstellen, althans zonder aanpassingen, niet in te dienen bij de Tweede Kamer. Bij advies waarin de Afdeling een negatief dictum afgeeft en zich kritisch uit, is de mate van doorwerking in mijn ogen des te belangrijker om te onderzoeken. De Afdeling adviseert in deze gevallen immers uitdrukkelijk het voorstel aan te passen (zie par. 2.3.). Dit is bij adviezen met een licht dictum niet het geval en komt relatief weinig voor. Sinds het aantreden van Rutte I is op slechts vijftien adviezen een zwaar dictum uitgebracht, waarvan er in dit onderzoek vijf aan bod zullen komen (zie par. 2.3.). Ter inzage van de wetgevingsadviezen raadpleeg ik de site van de Raad. De achtergrond van het wetsvoorstel of ontwerpbesluit leid ik af uit de MvT, bestaande wet- en regelgeving op het specifieke beleidsterrein en andere consultatieadviezen.<sup>21</sup> Het evalueren van de mate van doorwerking doe ik (exclusief) aan de hand het wetgevingsadvies van de Afdeling en, indien van toepassing, nota's van wijzigingen.<sup>22</sup> Ik zet het advies van de Afdeling af tegen het nader rapport, de parlementaire stukken en verslagen en, tot slot, het ondertekende besluit of ingediende voorstel bij de Staten-Generaal.<sup>23</sup>

In het vierde hoofdstuk analyseer ik, aan de hand van het vorige hoofdstuk, welke invloed de onderzochte migratierechtelijke Afdelingsadviezen hebben op wetgeving. In dit deel breng ik patronen aan het licht wat betreft de vormen waarin wetgevingsadvies kan doorwerken en de omgang met advies naargelang de (juridische of beleidsanalytische) aard van een adviesopmerking. Verder plaats ik mijn bevindingen binnen bestaand onderzoek over de overnamebereidheid van wetgevingsadvies. De aandacht gaat daar met name uit naar het verschil tussen de kabinetshouding op advisering binnen en buiten het migratierecht.

In het laatste, concluderende, hoofdstuk beantwoord ik de onderzoeksvraag van deze masterscriptie. Daarnaast licht ik de praktische beperkingen van het onderzoek toe en suggereer ik waarom vervolgonderzoek op dit onderwerp mij nuttig lijkt.

---

<sup>20</sup> Zie voor de regeerakkoorden: <<https://www.rijksoverheid.nl/regering/over-de-regering/kabinetten-sinds-1945>>.

<sup>21</sup> Deze consultatieadviezen zijn afkomstig van de Adviesraad Migratie, de Raad voor de Rechtspraak (RvR), de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), de Vereniging Asieladvocaten & -Juristen Nederland (VAJN) en Vluchtelingenwerk Nederland (VWN).

<sup>22</sup> Een nota van wijziging bevat inhoudelijke wijzigingen aan een wetsvoorstel wanneer dat in behandeling is bij de Tweede Kamer. Naast de wijzigingen geeft de nota ook de redenen weer waarom de wijzigingen zijn doorgevoerd. Dit hoeft dus niet per definitie naar aanleiding van het wetgevingsadvies van de Afdeling te zijn gebeurd.

<sup>23</sup> Het nader rapport is een schriftelijke reactie van de minister of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid waarin wordt uitgelegd hoe met het advies van de Afdeling wordt omgegaan.

## II. DE RAAD VAN STATE ALS ACTOR IN HET WETGEVINGSPROCES

In dit hoofdstuk geef ik de historische achtergrond van de Raad van State weer en bespreek ik de oprichting van de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling). Hierna komt de taakopvatting van de Afdeling aan de orde en bespreek ik uitgebreid de inhoud van de juridische en beleidsanalytische toets. Vervolgens laat ik zien met welke dicta de Afdeling haar adviezen afsluit en hoe sinds het aantreden van Rutte is geadviseerd, zowel in het migratierecht als daarbuiten. Tot slot verken ik bestaand onderzoek naar doorwerking van wetgevingsadvies.

### 2.1. Geschiedenis en totstandkoming van de Raad van State

De Grondwet van 1814 riep de Raad van State in het leven en bepaalde dat ‘*de Souvereine Vorst alle daden van de Souvereine waardigheid [pleegt], na de zaak in overweging te hebben gebracht bij den Raad van State*’.<sup>24</sup> Deze nogal brede taakopvatting is vervolgens op verzoek van de vertegenwoordigers van de zuidelijke provincies in de grondwetscommissie tot realistischere proporties afgebakend. De Raad bracht verplichte adviezen uit over wetsvoorstellen en algemene maatregelen van ‘inwendig bestuur’. Het duurde ruim anderhalve eeuw tot de Raad van State zich ook begon te buigen over bestuursrechtelijke geschillen. Pas in 1976 werd namelijk aan de Raad van State bestuursrechtspraak opgedragen.<sup>25</sup>

Sinds de grondwetsherziening van 1848 is de feitelijke macht over het bestuur bij de ministers komen te liggen en werd de Raad van State adviseur van de regering, in plaats van de koning. De dagelijkse leiding van de Raad wordt sindsdien uitgeoefend door de vicepresident. De koning vervult als voorzitter een ceremoniële functie. De Raad bestond vanaf 1976 uit een ‘Volle Raad’ die was opgedragen te adviseren over wetgeving. Aanvankelijk moesten alle staatsraden verplicht deelnemen aan zowel advisering als bestuursrechtspraak. Het EHRM oordeelde in 1995 dat deze dubbelrol strijd oplevert met artikel 6 van het EVRM. In *Procola t. Luxemburg* oordeelde het Hof namelijk dat er sprake is van ‘verwarring’ van wetgevingsadvisering en rechtsprekende taken.<sup>26</sup> Het feit dat bepaalde personen met betrekking tot dezelfde beslissingen achtereenvolgens zowel advisering als rechtspraak uitvoeren, trok volgens het Straatsburgs Hof de structurele onpartijdigheid van de Luxemburgse RvS in twijfel. Na verloop van tijd voelde Nederland zich ook aangesproken door dit oordeel: beide functies waren in Nederland immers evengoed verenigd. Terwijl de regering en de Raad van State inventariseerden naar een nieuwe structuur, oordeelde het EHRM in 2003 verrassend genoeg dat de wijze waarop de Nederlandse Raad advisering en rechtspraak combineren in beginsel niet onverenigbaar is met het EVRM.<sup>27</sup> Het Hof was in de zaak van *Kleyn t. Nederland* namelijk niet overtuigd dat de Nederlandse staatsraden ten aanzien van de klagers onpartijdig dan wel bevooroordeeld waren bij de uitspraak of het adviseren over de wet. Desondanks laaide een maatschappelijke discussie op en was de Raad ervan overtuigd dat de adviserende rol beter vervuld kon worden wanneer het zou worden ondergebracht in een

---

<sup>24</sup> P. van Dijk en A.M.J. Heijmans, “De gewijzigde structuur van de Raad van State. Historie, betekenis en taakstelling,” in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 107-134.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> EHRM 28 september 1995, nr. 14570/89, §45, AB 1995/588, m.nt. I.C. van der Vlies (*Procola/Luxemburg*).

<sup>27</sup> EHRM 6 mei 2003, nr. 39343/98, AB 2003/211, m.nt. Verhey & De Waard (*Kleyn/Nederland*).

aparte afdeling.<sup>28</sup> De regering stemde hier uiteindelijk mee in. De wijzigingswet om naast de Afdeling Bestuursrechtspraak te voorzien in een (losstaande) Afdeling advisering trad op 1 september 2010 in werking.<sup>29</sup> Hiermee was de eeuwenlange dubbelrol van de Raad van State, waarbij rechtspraak en wetgevingsadvies onder één hoedje werd ondergebracht, verleden tijd. De Afdeling is tot op heden de hoogste onafhankelijke adviseur in laatste instantie voor regering en parlement in wetgevingsaangelegenheden.<sup>30</sup>

## 2.2. Over de Afdeling advisering

Artikel 1 van de Wet RvS bepaalt dat de Raad, los van de Koning als voorzitter, bestaat uit een vicepresident en niet meer dan tien leden.<sup>31</sup> Sinds 1 november 2018 wordt de functie van vicepresident door Thom de Graaf vervuld. Wat op voorhand opvalt, is dat het geschreven staatsrecht zich niet uitlaat over de taakomschrijving van de Raad van State. Dit is niet gebruikelijk voor grondwettelijke en wettelijke bepalingen over Hoge Colleges van Staat.<sup>32</sup> De Afdeling heeft zodoende zelf de regie in handen over de latten waarlangs wetten en beleid wordt gelegd.

### 2.2.1. De taakopvatting van de Afdeling advisering

Het doel van de Raad van State is om ‘als adviseur voor wetgever en bestuur en als hoogste algemene bestuursrechter bij [te dragen] aan het behoud en de versterking van de democratische rechtsstaat. Daarbinnen staat de Raad van State voor eenheid, legitimiteit en kwaliteit van het openbaar bestuur en voor rechtsbescherming van de burger.’<sup>33</sup> Artikel 17 van de Wet RvS bepaalt dat de Afdeling in beginsel over wetsvoorstellen, ontwerpen van AMvB’s en voorstellen tot goedkeuring of voornemens tot opzegging van een verdrag wordt gehoord. Daarnaast is de Afdeling advisering de instantie die belast is met het houden van onafhankelijk toezicht op naleving van Europese begrotingsregels. Ook het jaarlijkse advies over de Miljoenennota wordt gegeven door de Afdeling.<sup>34</sup>

Sinds 2010 bracht de Raad jaarlijks gemiddeld 463 wetgevingsadviezen uit.<sup>35</sup> Voorheen werd geheimzinnig omgegaan met wetgevingsadviezen. Kennisneming van de adviezen die de Raad van State uitbracht was tot ver in de twintigste eeuw namelijk niet mogelijk. Daar lag een merkwaardige angst van het bestuur aan ten grondslag. Uit de toelichting op de eerste Wet RvS (1861) blijkt dat de regering openbaarmaking zag als een bedreiging voor haar functioneren. Het zou ‘tot niets anders leiden (...) dan om de werking van onze grondwettige

---

<sup>28</sup> M. Nap. *Constitutionele toetsing door de Raad van State*. Deventer: Wolters Kluwer, 2021, p. 15.

<sup>29</sup> P. van Dijk en A.M.J. Heijmans, “De gewijzigde structuur van de Raad van State. Historie, betekenis en taakstelling,” in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 107-134

<sup>30</sup> T.J. van Ernst en R.J.M. van den Tweel, “Geschikt, evenredig en uitvoerbaar: Wetgevingsadvisering door de Afdeling advisering van de Raad van State,” *Regelmaat* 39, nr. 1 (2023), pp. 58-71.

<sup>31</sup> Artikel 1 van de Wet op de Raad van State.

<sup>32</sup> M. Nap. *Constitutionele toetsing door de Raad van State*. Deventer: Wolters Kluwer, 2021, p. 16.

<sup>33</sup> Raad van State. “Raad van State in het kort” Online: <<https://www.raadvanstate.nl/overrrvs/raad-state-kort/>>.

<sup>34</sup> *Jaarverslag 2022*, Den Haag: Raad van State 2023, p. 45 en 46.

<sup>35</sup> Zie de publicaties van de Raad van State: <<https://www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen/>>.

staatsinstellingen te verzwakken'.<sup>36</sup> Het heeft tot de jaren '80 van de afgelopen eeuw geduurd tot daar een verandering in kwam. Toen is zowel in de Wet RvS als de Grondwet vastgelegd dat het werk van vaste colleges van advies openbaar moest worden gemaakt. De redenering van de regering heeft met de jaren een draai van 180 graden gemaakt: publicatie van adviezen zou niet tot verzwakking van staatsinstellingen leiden maar juist de meningsvorming binnen de Staten-Generaal gaan dienen.<sup>37</sup>

Mijn indruk is, met name op basis van de verschillende jaarverslagen, dat de taakopvatting van de Raad niet vaststaat.<sup>38</sup> Duidelijk is dat de Raad ambieert om de regering 'tijdig, breed en scherp' te adviseren of wet- en regelgeving een 'geschikt instrument' is om een probleem op te lossen of wens te realiseren.<sup>39</sup> De veranderlijkheid in de taakopvatting waar ik op doel is gelegen in het feit dat het zwaartepunt in de advisering een reactie vormt op veranderende maatschappelijke behoeften en vraagstukken.<sup>40</sup> Ondanks die maatschappelijke veranderingen vormt de toets of de legitimerende, ordenende en het normerende karakter van wet- en regelgeving door de regering wordt waargemaakt een rode draad. Dat wordt samen met de juridische kwaliteit van wet- en regelgeving ook bepaald door de kwaliteit van de beleidsvorming die eraan ten grondslag ligt. Dat brengt mij bij het, in de introductie benoemde, toetsingskader waaraan in beginsel alle wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten sinds 1998 worden onderworpen. De Afdeling hanteert een drieslag, waarvan de juridische en beleidsanalytische toets hieronder verder worden besproken.

### 2.2.2. *Het toetsingskader: de juridische toets*

De juridische toets waaraan voorstellen van wet- en regelgeving worden onderworpen bestaat uit twee hoofdonderdelen. Enerzijds toetst de Afdeling aan hoger (geschreven en ongeschreven) recht, anderzijds aan de 'compatibiliteit' met bestaande wet- en regelgeving. Zoals onderstaande figuur illustreert, is het een gefaseerde toets:<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> M. Nap, "Ongepubliceerde adviezen," *Regelmaat* 35, nr. 6 (2020), pp.464-471.

<sup>37</sup> M. Nap. *Constitutionele toetsing door de Raad van State*. Deventer: Wolters Kluwer, 2021, p. 17.

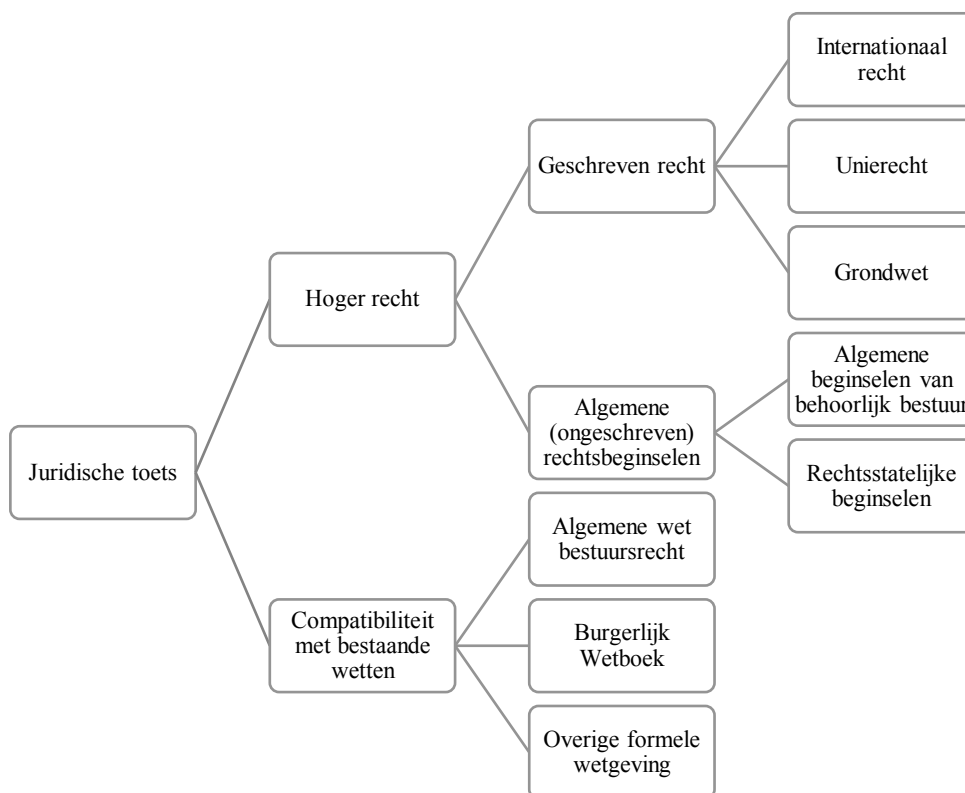
<sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld *Jaarverslag 2011*, Den Haag: Raad van State 2012, para. 2.1.

<sup>39</sup> Zie voor het beoordelingskader van de Raad van State:

<<https://www.raadvanstate.nl/advisering/beoordelingskader>>.

<sup>40</sup> *Jaarverslag 2011*, Den Haag: Raad van State 2012, para. 2.1.

<sup>41</sup> De figuur is gemaakt aan de hand van de publicatie van de Raad over zijn beoordelingskader. Zie <https://www.raadvanstate.nl/advisering/beoordelingskader>



*Figuur 1: de juridische toets van de Afdeling advisering*

De Afdeling beoordeelt enerzijds, aldus, of de voorgestelde regeling in overeenstemming is met het geschreven en ongeschreven recht. Toetsing aan het internationale recht komt neer op de vraag hoe de regeling zich verhoudt tot bindende verdragen. De algemene indruk in onderzoeken naar wetgevingsadviesing is dat met name het EVRM vaak aan de orde komt.<sup>42</sup> Daarnaast is het belang van het Unierecht voor de Nederlandse rechtsorde de afgelopen decennia sterk toegenomen. Dit is ook terug te zien in de wetgevingsadviezen.<sup>43</sup> De Afdeling bekijkt in dit kader of er op het beleidsterrein EU-regelgeving bestaat en toetst hoe de voorgestelde regeling zich daartoe verhoudt. Tot slot komt ook de verenigbaarheid met de Grondwet aan de orde in de Afdelingsadviezen. De Raad beweert elk voorstel volledig aan de Grondwet te toetsen, ook als daar niets over terug valt te lezen in het advies.<sup>44</sup>

Het tweede aspect behorend bij de toets aan hoger recht behelst een beoordeling aan de hand van algemene (ongeschreven) rechtsbeginselen. Dit is een ruime categorie die volgens de Raad een toetsing betekent aan ‘algemene eisen van rechtsstaat en democratie, beginselen van constitutioneel recht en andere algemene rechtsbeginselen’.<sup>45</sup> Gedacht kan worden aan het legaliteitsbeginsel (inclusief het primaat van de wetgever), het rechtszekerheids-, evenredigheids- en gelijkheidsbeginsel en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een regeling doorstaat in beginsel de (materiële) legaliteitseis wanneer de belangrijkste normatieve afwegingen voldoende specifiek in de wet zelf worden gemaakt. Dit houdt volgens Van

<sup>42</sup> H. Broeksteeg et al. *Zicht Op Wetgevingskwaliteit: Een onderzoek naar de wetgevingsadviesing van de Raad van State*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), 2005, p. 30.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> M. Nap. *Constitutionele toetsing door de Raad van State*. Deventer: Wolters Kluwer, 2021, p. 18.

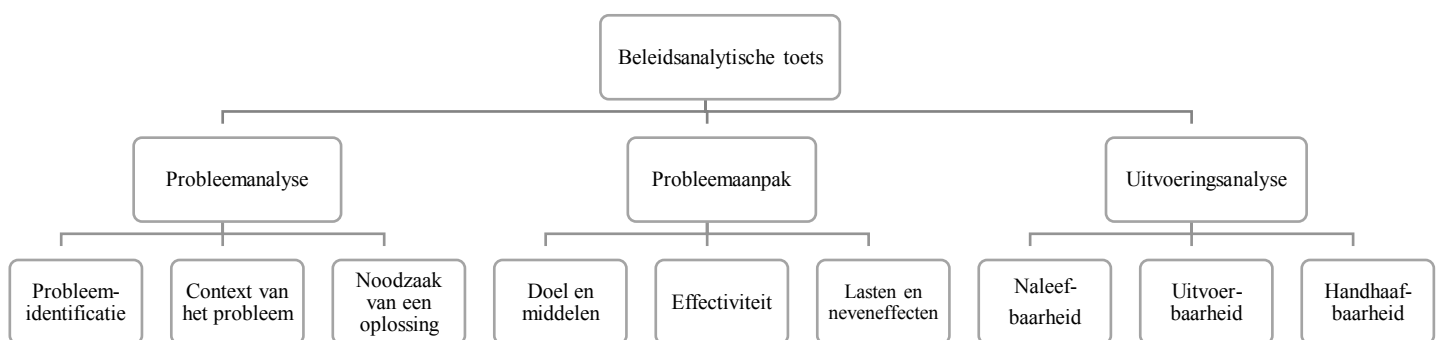
<sup>45</sup> *Jaarverslag 2011*, Den Haag: Raad van State 2012, p. 50.

Ommeren ‘het democratische gehalte van een wet zo hoog mogelijk, zonder dat het parlement zich in technische details hoeft te verliezen’.<sup>46</sup> Verder moet bij behoorlijk bestuur ook gedacht worden aan het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. De Afdeling beoordeelt daarbij, met name bij regelingen die in verregaande mate kunnen ingrijpen in de rechtspositie van burgers, of het voorstel toegankelijk en toereikend is gemotiveerd.

Naast de toetsing aan hoger recht beoordeelt de Afdeling, zoals benoemd, in hoeverre de voorgestelde regeling compatibel is met bestaande wetten. In de literatuur maar ook door de Raad zelf wordt in dit kader eveneens gesproken over ‘inpassing van de voorgestelde regeling in het rechtssysteem’.<sup>47</sup> De Afdeling beoordeelt in dit verband hoe een voorgestelde regeling zich verhoudt tot (de systematiek van) algemene wetten. Het uitgangspunt van de Raad is dat ‘ter wille van de doorzichtigheid van het wettelijke systeem en de rechtszekerheid’ in principe niet af kan worden geweken van algemene wetten bij bijzondere wet.<sup>48</sup>

### 2.2.3. *Het toetsingskader: de beleidsanalytische toets*

Naast het oordeel over de juridische kwaliteit van wet- en regelgeving, laat de Afdeling zich ook uit over de kwaliteit van de beleidsanalyse en uitvoering. De toets is in grofweg drie fases te verdelen: de probleemanalyse, de probleemaanpak en de uitvoeringsanalyse. Het gaat volgens de Raad in dit kader uitdrukkelijk niet om een beleidsinhoudelijke toetsing. De Afdeling wil met andere woorden voorkomen dat de ene opvatting (die van de Raad) tegenover de andere (die van de regering) komt te staan.<sup>49</sup> Dit zou immers niet rijmen met een van de kerntaken van de Raad: het bewaken van ‘constanten’ (lees: verhoudingen) binnen de democratische rechtsstaat.<sup>50</sup> Ter verheldering wederom een figuur:<sup>51</sup>



Figuur 2: de beleidsanalytische toets van de Afdeling advisering

<sup>46</sup> F.J. van Ommeren, “Het legaliteitsbeginsel en het materiële wetsbegrip bij de Hoge Raad,” in *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, ed. R.J.N. Schlossels et al. (Deventer: Wolters Kluwer, 2015), pp. 451-468.

<sup>47</sup> T.J. van Ernst en R.J.M. van den Tweel, “Geschikt, evenredig en uitvoerbaar: Wetgevingsadvisering door de Afdeling advisering van de Raad van State,” *Regelmaat* 39, nr. 1 (2023), pp. 58-71.

<sup>48</sup> H. Broeksteeg et al. *Zicht Op Wetgevingskwaliteit: Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), 2005, p. 31.

<sup>49</sup> *Jaarverslag 2002*, Den Haag: Raad van State 2003, p. 26.

<sup>50</sup> *Jaarverslag 2001*, Den Haag: Raad van State 2002, p. 21.

<sup>51</sup> De figuur is gemaakt aan de hand van de publicatie van de Raad over zijn beoordelingskader. Zie online: <<https://www.raadvanstate.nl/advisering/beoordelingskader>>.

De Afdeling beweert zich als ‘onafhankelijk en niet partijpolitek gebonden adviseur van de wetgever’ terughoudend op te stellen voor zover het de inhoud van beleid betreft om zich niet op het terrein van de Staten-Generaal te begeven. Hier bestond vooral begin deze eeuw – toen het nog de ‘beleidstoets’ heette – wel eens verwarring over.<sup>52</sup>

De eerste stap van de beleidsanalytische toets draait om de vraag wat het probleem is en wie daar last van heeft. Hiermee identificeert en definieert de Afdeling hetgeen aanleiding gaf tot het voorstel en welke publieke belangen aan de orde zijn. Het is belangrijk dat de politieke en maatschappelijke achtergronden, de totstandkomingsgeschiedenis en de concrete aanleiding van het vraagstuk de vereiste context schetsen. De Afdeling verwacht in dit verband (uiteraard) een draagkrachtige onderbouwing door middel van empirische gegevens, onderzoek en gesystematiseerde ervaring.<sup>53</sup> Tot slot moet, voor zover het de probleemanalyse betreft, de noodzaak of wenselijkheid van een voorstel toereikend worden onderbouwd. Niet alleen moet blijken waarom een probleem aangepakt moet worden, maar ook waarom de wetgever hiervoor de aangewezen instantie is. Bovenstaande elementen moeten, kortom, resulteren in een gemotiveerde formulering van de probleemidentificatie, de context van het probleem en de noodzaak van een oplossing.

Vervolgens moet duidelijk worden wat het doel van de voorgestelde regeling en wanneer dat doel moet worden bereikt. Ook moet worden onderbouwd dat het voorstel een effectief middel is om de gestelde problematiek aan te pakken en dus het beoogde doel te bereiken. De Afdeling neemt in dit verband in overweging welke alternatieven voor wet- en regelgeving zijn overwogen. Verder gaat de aandacht ook uit naar de gevolgen van de voorgestelde regeling. Dit komt neer op een proportionaliteitstoets: hoe wegen de lasten en eventuele neveneffecten van het voorstel op tegen de (beoogde) baten? Al met al moet blijken wat het doel, de effectiviteit en de evenredigheid van de probleemaanpak is.

In de derde (en laatste) plaats vindt er een uitvoeringsanalyse plaats. De personen of instellingen tot wie de regeling is gericht moeten ‘in staat en bereid’ zijn tot naleving en, indien van toepassing, handhaving ervan.<sup>54</sup> De Afdeling spreekt in dit kader ook wel van het ‘doenvermogen’ van burgers en private partijen. Getoetst wordt of het begrijpelijk is wat het voorstel van hen verlangt en of er geen sprake is van een onaanvaardbare gevolgen bij onoplettendheid en kleine fouten van burgers en private partijen. De Raad van State concludeerde bijvoorbeeld in het kader van het toeslagenschandaal al dat het bestraffen van geringe fouten en onbegrijpelijk taalgebruik ouders ‘in de kou’ heeft laten staan en een evenredige uitkomst verhinderde.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> *Jaarverslag 2002*, Den Haag: Raad van State 2003, p. 41.

<sup>53</sup> M. Oosting, “De betrekkelijke betekenis van de beleidsanalytische toets,” in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 261-273.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Raad van State, “Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State,” Den Haag: Raad van State 2021, p. 12.



### 2.3. Het eindoordeel van de Afdeling: de vier dicta

Het is goed om, alvorens de wetgevingsadviezen in te duiken, de mogelijke eindoordelen over een voorstel te bespreken. Er zijn vier mogelijke dicta waarvoor vaste formuleringen worden gebruikt.<sup>56</sup>

1. *“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.”*
2. *“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.”*
3. *“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.”*
4. *“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.”*

Het derde en vierde dictum worden ‘zware’ dicta genoemd door de Afdeling. Wanneer voorstellen een van deze dicta meekrijgen, is het kabinet gehouden om de regeling in de ministerraad opnieuw te bespreken. Een zwaar dictum brengt in de praktijk tot uitdrukking dat de Afdeling van oordeel is dat er op zijn minst vrij ingrijpende aanpassingen nodig zijn tot het wetsvoorstel of ontwerpbesluit kan worden ingediend.<sup>57</sup> Sinds 2010 werd, van de ruim 5500 uitgebrachte wetgevingsadviezen, gemiddeld 8,3% afgesloten met een zwaar (negatief) dictum. Bij zo’n 59% van de voorstellen had de Afdeling geen opmerkingen en adviseerde zij het voorstel in te dienen bij de Staten-Generaal.<sup>58</sup>

Sinds het aantreden van Rutte I zijn 108 migratierechtelijke adviezen uitgebracht. Daarvan werden er 15 (13,9%) met een zwaar dictum afgesloten.<sup>59</sup> De Afdeling heeft dus op migratierechtelijke wetsvoorstellen of ontwerpbesluiten ruim anderhalf keer vaker bezwaar, in zoverre dat uitdrukkelijk geadviseerd wordt aan te passen voor indiening ofwel ondertekening.

### 2.4. Het belang van doorwerking

Een studie naar de mate waarin wetgevingsadvies doorwerkt is pas van waarde indien het belang van doorwerking vaststaat. De Raad van State heeft naar eigen zeggen een ‘uniek zicht op het Nederlandse openbaar bestuur’ en is in staat om ‘ontwikkelingen in onze democratische rechtsstaat goed waar te nemen en aandacht te vragen voor knelpunten’.<sup>60</sup> Dat komt volgens

<sup>56</sup> Raad van State, “Werkwijze,” Online: <<https://www.raadvanstate.nl/overrvs/advisering/werkwijze/>>.

<sup>57</sup> M. Nap. *Constitutionele toetsing door de Raad van State*. Deventer: Wolters Kluwer, 2021, p. 125.

<sup>58</sup> Raad van State, “Advisering in cijfers,” Online: <<https://www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen/>>.

<sup>59</sup> Zie appendix en Raad van State, “Adviezen,” Online: <<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/>>. Zoekterm: ‘Vreemdeling’.

<sup>60</sup> Raad van State, “Raad van State: midden in de samenleving,” Online: <<https://www.raadvanstate.nl/raad-state-midden/>>.

de Raad door de combinatie van rechtsprekende en adviserende taken binnen één instituut. Beide afdelingen worden geconfronteerd met dezelfde bepalingen, begrippen en fundamentele uitgangspunten binnen de democratische rechtsstaat. Wanneer de Afdeling bestuursrechtspraak bijvoorbeeld in concrete zaken knelpunten of leemtes in wetgeving constateert, kan de Afdeling advisering dit vervolgens onder de aandacht brengen van de wetgever in de advisering over voorgestelde wet- en regelgeving. Dat kunnen unieke perspectieven zijn waarin de Raad van State van meerwaarde is. Daarnaast bundelt de Raad, met bijvoorbeeld de Commissie recht van de Europese Unie en het Constitutioneel Beraad, kennis voor de uitleg en duiding van het recht. De Raad meldt dat ‘het werkproces zo is ingericht dat de Raad de verzamelde kennis optimaal benut en toepast in de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak.’<sup>61</sup>

Daarnaast is in dit kader belangrijk dat de Afdelingsadvies het proces van ambtelijke voorbereiding en politieke besluitvorming van het kabinet afsluit. De Raad neemt zodoende een cruciale positie in binnen het wetgevingsproces, namelijk aan het einde van de voorbereidende fase van het voorstel en de start van het politieke en publieke debat daarover.<sup>62</sup> Daardoor kan de Raad de afwegingen van de regering beoordelen op wetstechnische, juridische en beleidsanalytische merites en bijdragen aan de *checks and balances* in de politieke besluitvorming. Door bijvoorbeeld voorgenomen beleid in een bredere context te plaatsen, risico’s daarvan te signaleren en mogelijke alternatieven te formuleren kan de Afdeling stof aandragen voor een ‘volwaardig’ politiek debat en hogere wetgevingskwaliteit.<sup>63</sup>

Tot slot wijs ik op de bijdrage van Tjeenk Willink, destijds als vicepresident, in *De Raad van State in perspectief*. De Raad is volgens Willink het enige staatkundige instituut dat in zijn dagelijks werk met alle drie de staatsmachten te maken heeft: wetgever, bestuur en rechter. Het kan daardoor “de verbinding leggen tussen hetgeen [de staatsmachten] bindt: de beginselen van de democratische rechtsorde, nationaal, lokaal, Europees.”<sup>64</sup> Door achterliggende ontwikkelingen en patronen te observeren zou kunnen worden gerapporteerd over de kwaliteit van en knelpunten in wetgeving en bestuur. Afdelingsadvies is hierdoor van toegevoegde waarde voor het proces van ambtelijke voorbereiding en politieke besluitvorming. Doorwerking daarvan, in meer of mindere mate, draagt dus bij aan de kwaliteit van wetgeving.

## 2.5. Bestaand onderzoek naar doorwerking

Zoals ik in de introductie beschreef, omvat doorwerking de wijziging van een wettekst van een voorstel óf de interpretatie van een rechtsregel als (direct) gevolg van het wetgevingsadvies van de Afdeling. Onderzoek naar doorwerking van wetgevingsadvies is schaars. Specifiek ten aanzien van het migratierecht is doorwerking van advisering überhaupt (nog) niet onderzocht.

Op verzoek van het ministerie van Justitie hebben rechtsgeleerden aan de Universiteit Maastricht in 2005 een veelomvattend onderzoek uitgebracht naar de wetgevingsadvies

---

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> K. Putters, “De praktijk in het parlementair advies,” in *De Raad van State in De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 211-228.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> H.D.T. Willink, “Met het oog op de toekomst,” in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 343-350.

van de Raad van State.<sup>65</sup> Één van de doelstellingen van het onderzoek was om een antwoord te vinden op de vraag hoe de regering en het parlement in het licht van het geldende kwaliteitsbeleid met de adviezen van de Raad omgaat. Het onderzoek nam daarvoor 78 adviezen onder de loep die in de jaren 2000 en 2001 waren uitgebracht. Het bleek dat de adviezen van de Raad doorgaans niet hebben geleid tot een heroverweging van de voorgestelde regeling, terwijl in ieder geval 10 onderzochte adviezen een zwaar dictum kenden. De adviezen leidden wel ‘relatief vaak’ tot kleine aanpassingen van de wettekst of de toelichting daarop. Een andere uitkomst van het onderzoek was dat beleidsanalytisch advies in de regel niet leidde tot een heroverweging van het voorstel of andere beleidskeuzes. Het maximaal haalbare in dat verband bleek een aanpassing van de toelichting, terwijl ook in dat opzicht de regering in enkele gevallen een aanpassing ‘overbodig’ vond. Aan adviezen van juridische aard werd doorgaans meer waarde gehecht door de regering. Deze worden ‘vaak’ opgevolgd en leidt in een enkel geval tot een gehele heroverweging van het voorstel.<sup>66</sup>

Kim Putters, voormalig Eerste Kamerlid en huidig voorzitter van de Sociaal Economische Raad, concludeerde vrijwel gelijklopend in zijn bijdrage voor *De Raad van State in Perspectief*. Er bestaat volgens hem in de wetenschappelijke literatuur een duidelijke consensus dat juridische adviezen van de Raad in beginsel worden overgenomen door de regering. De beleidsanalytische opmerkingen worden meestal juist in de wind geslagen.<sup>67</sup>

Ik noem verder nog een studie van Eijlander en Voermans waarin getracht werd om meer inzicht te krijgen in de manier waarop het regeerakkoord 1998 is uitgevoerd vanuit wetgevingsperspectief. Zij concludeerden dat de doorwerking van de adviezen van de Raad verschilt ‘al naar gelang de aard en strekking van het advies en de mate waarin het regeerakkoord ruimte laat voor alternatieve afwegingen.’<sup>68</sup> Regeerakkoorden laten echter, aldus Eijlander en Voermans, weinig ruimte om werkelijk recht te doen aan kritisch advies over de beleidsmatige kern van een voorstel. Ook zij kwamen tot de conclusie dat juridische kanttekeningen bij een voorstel een grotere kans op doorwerking genieten.

De Afdeling advisering is naar eigen zeggen in 2018 ‘ook’ gestart met nadrukkelijker de doorwerking van haar adviezen te volgen.<sup>69</sup> Waarom zij hier toen (pas) voornemens was mee te beginnen is niet duidelijk. Merkwaardig genoeg is in de hierop volgende jaarverslagen niet gerapporteerd over de doorwerking van wetgevingsadvies. Er is hier in de tussentijd ook geen studie naar verricht of een werkgroep voor ingesteld.

---

<sup>65</sup> H. Broeksteeg et al. *Zicht Op Wetgevingskwaliteit: Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), 2005, p. 31.

<sup>66</sup> H. Broeksteeg et al. *Zicht op Wetgevingskwaliteit. Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*, Universiteit Maastricht/WODC 2005, p. 503-513.

<sup>67</sup> K. Putters, “De praktijk in het parlementair advies,” in *De Raad van State in De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 211-228.

<sup>68</sup> P. Eijlander en W.J.M. Voermans. *Evaluatie regeerakkoord 1998 vanuit wetgevingsperspectief*. Den Haag: Raad van State, 2002, p. 33.

<sup>69</sup> *Jaarverslag 2002*, Den Haag: Raad van State 2003, p. 45.

### III. ADVISERING DOOR DE AFDELING IN HET MIGRATIERECHT

In dit hoofdstuk komen vijf adviezen aan bod die tijdens de (tot nog toe) vier kabinetsperiodes van Rutte zijn uitgebracht en betrekking hebben op het migratierecht. De wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten bevatten regelingen over het openbare ordebeleid en de glijdende schaal, de geldigheidsduur van asielvergunningen, de afschaffing van dwangsommen in vreemdelingenzaken en de opvang van asielzoekers.

Elk voorstel behandel ik als volgt. Om te beginnen zal de achtergrond van het onderwerp waarbinnen de regeling valt worden toegelicht. Bij de wet ter afschaffing van de dwangsom in vreemdelingenzaken wordt bijvoorbeeld eerst de dwangsomregeling uitgelegd. Deze context is van belang om de adviesopmerkingen van de Afdeling en, in het verlengde daarvan, de analyse van de mate van doorwerking te begrijpen. Vervolgens wordt het wetsvoorstel of ontwerpbesluit waarover de Afdeling een advies heeft uitgebracht uiteengezet. Hierop volgt het daadwerkelijke advies van de Afdeling en de kabinetsreactie in het nader rapport en andere parlementaire stukken. In de slotparagraaf analyseer ik aan de hand van het ingediende voorstel, de memorie van toelichting, nota's van wijzigingen en het nader rapport in hoeverre het advies van de Afdeling doorwerkt in het wetgevingsproces.

#### **3.1. Aanscherping van de glijdende schaal**

Wanneer vreemdelingen een strafbaar feit plegen, kan hen naast een strafrechtelijke veroordeling tevens een intrekking van de verblijfsvergunning boven het hoofd staan. Welke gedragingen tot intrekking kunnen leiden is afhankelijk van de duur van het verblijf en de ernst van de (met het strafbare feit) veroorzaakte inbreuk op de openbare orde. Deze verhouding wordt de 'glijdende schaal' genoemd en is sinds de invoering in 1990 zeven keer aangepast.<sup>70</sup> In het regeerakkoord VVD-CDA van 30 september 2010 werd voorgenomen de glijdende schaal opnieuw aan te scherpen om strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen eerder het land uit te kunnen zetten.<sup>71</sup> Hiertoe zijn op 22 september 2011 en 21 maart 2013 twee ontwerpbesluiten aan de Afdeling voorgelegd ter wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb). Ik bespreek in deze paragraaf beide ontwerpbesluiten en de adviezen daarop. Omdat deze ontwerpbesluiten onderdeel uitmaken van een omvangrijke reeks aanscherpingen, volgt allereerst een (kort) historisch overzicht. Het Afdelingsadvies kan namelijk, zoals hieronder beschreven wordt, niet los worden gezien van eerdere aanscherpingen van de glijdende schaal.

##### *3.1.1. Achtergrond en tijdlijn van de glijdende schaal*

De glijdende schaal houdt in dat naarmate het rechtmatig verblijf van een vreemdeling langer heeft geduurd, een gepleegde inbreuk op de openbare orde ernstiger moet zijn om tot verblijfsbeëindiging over te kunnen gaan. De ernst van het gepleegde misdrijf komt tot uitdrukking in het aantal maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf waartoe de vreemdeling onherroepelijk is veroordeeld. De glijdende schaal geldend van 20 februari 1990 tot 17 juli 2002 zag er als volgt uit:

---

<sup>70</sup> M. Stronks, "Een bijna ongebreidelde beteugeling van de tijd. Een analyse van aanscherpingen van de glijdende schaal," *Nederlands Juristenblad*, nr. 34 (2013), pp. 2306-2314.

<sup>71</sup> Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' 30 september 2010.

<b>Duur verblijf</b>	<b>Ernst inbreuk</b>
Minder dan 3 jaar	9 maanden
3 - 4 jaar	18 maanden
4 - 5 jaar	21 maanden
5 - 6 jaar	24 maanden
6 - 7 jaar	30 maanden
7 - 8 jaar	36 maanden
8 - 9 jaar	45 maanden
9 - 10 jaar	54 maanden
10 - 15 jaar	60 maanden
15 - 20 jaar	96 maanden
Meer dan 20 jaar	Geen intrekking verblijfsrecht

Bron: *Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) 'Beleidsadvies: Gewogen gevaar'*

Met de glijdende schaal werd beoogd de rechtszekerheid en verblijfszekerheid van de migrant te verbeteren, in het bijzonder wanneer sprake was van langdurig verblijf. Martijn Stronks betoogt echter dat de glijdende schaal, met name na de millenniumwisseling, als middel om een restrictief vreemdelingenbeleid te hanteren werd ontdekt.<sup>72</sup> Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) Ella Kalsbeek zette hier in 2002 de eerste stappen toe.<sup>73</sup> De strafmaat werd tijdens de eerste vijf jaren verblijf nagenoeg gehalveerd en twee treden werden toegevoegd. Daarnaast werd de maximale straf die op het misdrijf moet staan om tot intrekking over te kunnen gaan (de ondergrens) tijdens de eerste drie jaren van verblijf verlaagd van drie naar twee jaar. De glijdende schaal zag er tussen 17 juli 2002 en 24 juli 2010 als volgt uit:

<b>Duur verblijf</b>	<b>Ernst inbreuk</b>
Minder dan een jaar	1 maand
1 -2 jaar	3 maanden
2 - 3 jaar	6 maanden
3 - 4 jaar	9 maanden
4 - 5 jaar	12 maanden
5 - 6 jaar	24 maanden
6 - 7 jaar	30 maanden
7 - 8 jaar	36 maanden
8 - 9 jaar	45 maanden
9 - 10 jaar	54 maanden
10 - 15 jaar	60 maanden
15 - 20 jaar	96 maanden
Meer dan 20 jaar	Geen intrekking verblijfsrecht

Bron: *Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) 'Beleidsadvies: Gewogen gevaar'*

<sup>72</sup> M. Stronks, "Een bijna ongebreidelde beteugeling van de tijd. Een analyse van aanscherpingen van de glijdende schaal," *Nederlands Juristenblad*, nr. 34 (2013), pp. 2306-2314.

<sup>73</sup> ACVZ, "Beleidsadvies: Gewogen gevaar." Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 5 februari 2018.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat er bij het aanscherpen van de schaal een expliciet verband werd gelegd tussen de oververtegenwoordiging van (jonge) ‘allochtonen’ in de criminaliteit en (het gebrek aan) integratie van minderheden.<sup>74</sup> Voor de ontwerpbesluiten van 2011 en 2013 worden besproken belicht ik kort nog de ‘veelplegersregeling’ die op 24 juli 2010 van kracht werd. Op vreemdelingen die zich minstens vijf keer (bij een verblijfsduur korter dan twee jaar: drie keer) schuldig maken aan een misdrijf is sindsdien een nieuwe schaal van toepassing. Deze schaal maakte uitzetting aanmerkelijk eerder mogelijk. Met de aanscherping kwam ook een einde aan de beperking van een strafbedreiging van minimaal 2 jaar. Daarnaast werd er onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen die een minder of juist bijzonder ernstig misdrijf plegen, waarbij de scheidslijn op een strafbedreiging van 6 jaar ligt.<sup>75</sup> De duur van een opgelegde gevangenisstraf wegens ernstige misdrijven, werd met de factor twee vermenigvuldigd voor de toepassing van de glijdende schaal. De waarden ten aanzien van de verblijfsduur en ernst van de inbreuk bleven dus gelijk aan de tabel hierboven. De manier waarop de schaal werd toegepast veranderde. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) kreeg naar aanleiding van het Afdelingsadvies opdracht van de staatssecretaris om de effectiviteit van de glijdende schaal te onderzoeken.<sup>76</sup> Het WODC concludeerde in 2009 dat de meerwaarde van de voorgenomen aanscherping ‘zeer bescheiden’ zou zijn.<sup>77</sup> De aanscherping werd desondanks doorgevoerd. De toegevoegde glijdende schaal voor veelplegers zag er met ingang van 24 juli 2010 als volgt uit:

<b>Duur verblijf</b>	<b>Veelplegers Ernst inbreuk</b>
Minder dan een jaar	2 weken
1 -2 jaar	1 maand
2 - 3 jaar	3 maanden
3 - 4 jaar	4 maanden
4 - 5 jaar	5 maanden
5 - 6 jaar	6 maanden
6 - 7 jaar	7 maanden
7 - 8 jaar	8 maanden
8 - 9 jaar	9 maanden
9 - 10 jaar	10 maanden
10 - 15 jaar	12 maanden
15 - 20 jaar	14 maanden
Meer dan 20 jaar	Geen intrekking verblijfsrecht

Bron: *Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) ‘Beleidsadvies: Gewogen gevaar’*

<sup>74</sup> Kamerstukken II 2005/06, 19 637, nr. 971, p. 2.

<sup>75</sup> ACVZ, “Beleidsadvies: Gewogen gevaar.” Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 5 februari 2018, p. 35

<sup>76</sup> Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 onder meer in verband met de aanscherping van de regels inzake verblijfsbeëindiging wegens openbare orde (*Stcrt.* 2007, nr. 240).

<sup>77</sup> Z. Berdowski, P. Eshuis en A. Vennekens, “Toepassing en aanscherping van de glijdende schaal,” Zoetermeer: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 13 augustus 2009, p. 81.

### 3.1.2. Aanleiding en strekking van de besluiten ter aanscherping van de glijdende schaal

Om te beginnen bespreek ik de in 2011 voorgenomen aanscherping. De regering was van oordeel dat de glijdende schaal soms tot een ‘onbevredigende uitkomst’ leidde. Een voorbeeld dat is opgenomen in de nota van toelichting is de vreemdeling die korter dan een jaar verblijft en wiens verblijfsvergunning kan worden ingetrokken bij minimaal een maand gevangenisstraf. Het kabinet vindt deze drempel te hoog: ‘In de eerste jaren van verblijf dient er bij uitstek sprake te zijn van onbesproken gedrag.’<sup>78</sup> Het kabinet was echter ook van oordeel dat de glijdende schaal bij langdurig verblijf aan verandering toe was. Er kan op grond van het ‘rechtsschokkende karakter van een misdrijf’ namelijk behoefte bestaan om het verblijfsrecht van een vreemdeling in te trekken.<sup>79</sup> De aanscherping van de glijdende schaal in het ontwerpbesluit dat op 22 september 2011 is voorgelegd aan de Afdeling bestaat uit een aantal onderdelen. Ik som de belangrijkste vier (voorgestelde) wijzigingen gemakshalve hieronder op:

- Gedurende de eerste drie jaren van verblijf kunnen alle misdrijven, waarvoor ten minste één dag onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd, worden tegengeworpen. Geen oplopende verblijfsduur in de eerste drie jaren met straffen van respectievelijk minimaal één, drie en zes maanden dus.
- De aanscherping ten aanzien van veelplegers wordt uitgebreid. Alle vreemdelingen, ook wanneer zij langer dan twee jaar verblijf hebben gehad, worden na drie misdrijven als veelplegers aangemerkt.
- De schaal voor misdrijven waartegen een gevangenisstraf van zes jaar of minder is bedreigd wordt verder aangescherpt.
- Tot slot de meest opmerkelijke wijziging. Tot dusver was het verlies van een verblijfsstatus niet mogelijk na twintig jaar. Deze eindtermijn komt te vervallen wanneer sprake is van drugshandel of ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.

Dit voornemen heeft tot een nieuwe aanpassing van het Vreemdelingenbesluit geleid die op 1 juli 2012 in werking trad. Welke invloed het advies hierop heeft gehad bespreek ik hieronder. Op 12 april 2013 werd, wederom, een ontwerpbesluit ter aanscherping van de glijdende schaal aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering. De toelichting bij dit ontwerp was kort. De regering vermeld slechts dat gedrag waardoor een bedreiging ontstaat voor de Nederlandse openbare orde niet wordt getolereerd. Het is daarom, ‘ongeacht of er sprake is van een kwantitatief groot probleem’, van belang het openbare orde beleid te versterken.<sup>80</sup> Het ontwerpbesluit beoogt de glijdende schaal in twee opzichten aan te passen:

- Gedurende de eerste vijf jaren van verblijf kunnen alle misdrijven, waarvoor ten minste één dag onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd, worden tegengeworpen. In het hierboven besproken ontwerp was dit drie jaar. Daarvoor was voor intrekking bij minimaal vier en maximaal vijf jaar nog een gevangenisstraf van 12 maanden vereist.

---

<sup>78</sup> Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, van 26 maart 2012 (*Stb.* 2012, 158).

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal, met nota van toelichting (*Stcrt.* 2012, 14035)

- De schaal voor ‘veelplegers’ van minimaal drie misdrijven wordt vervangen door ‘recidivisten’ die voor minimaal twee misdrijven zijn veroordeeld.<sup>81</sup>

### 3.1.3. *Het advies van de Afdeling*

Wat betreft het ontwerpbesluit van 22 september 2011 maakt de Afdeling om te beginnen een aantal opmerkingen over het nut en de noodzaak van de aanscherping van de glijdende schaal. De Afdeling is kritisch over de summiere motivering waarin is vermeld dat het ontwerpbesluit invulling geeft aan de aanpak van criminele vreemdelingen. Een nadere aanduiding van ‘de soort en de ernst van de strafbare feiten, de mate waarin ze worden gepleegd en door wie’ is niet vermeld.<sup>82</sup> Ook wat de (beoogde) gevolgen zijn van de wijziging mist. Daarnaast drukt de Afdeling een fundamentele bezwaar bij de glijdende schaal uit. De afweging of over wordt gegaan tot intrekking van een verblijfsvergunning dient geen automatisme te zijn maar ‘moet steeds berusten op een belangenafweging in individuele gevallen.’ Verder ziet de Afdeling op basis van de toelichting niet de noodzaak van de voorgestelde aanscherping. Concreet verlangt de Afdeling in het nader rapport een indicatie van de situaties waarin de huidige glijdende schaal knelt, in die zin dat veroordeelde vreemdelingen ten onrechte buiten het bereik van de schaal vallen. Verder ziet de Afdeling het als ‘een gegeven’ dat de aangescherpte glijdende schaal zich verzet tegen het recht op eerbiediging van gezins- en familielevens maar ook van het privéleven.<sup>83</sup> Daarbij wordt ook gewezen op vreemdelingen die zich überhaupt niet kunnen beroepen op het EVRM of Unierecht maar desondanks door de glijdende schaal kunnen worden uitgezet.<sup>84</sup>

Vervolgens maakt de Afdeling een aantal opmerkingen over de verlaging van ‘strafbarieven’ in de glijdende schaal en de aanscherping ten aanzien van veelplegers. Het gevolg van de voorgestelde wijzigingen zijn ingrijpend, merkt de Afdeling op, omdat meer vreemdelingen erdoor geraakt zullen worden en significant eerder tot verblijfsintrekking kan worden besloten. Desondanks ontbeert de toelichting bij het ontwerp een toereikende motivering waarin, bijvoorbeeld, wordt ingegaan op de proportionaliteitsvereisten van artikel 8 EVRM. Ook uit de Afdeling zich kritisch op het feit dat de regering zowel de aanleiding als de te verwachten resultaten van dit ontwerpbesluit niet heeft toegelicht.<sup>85</sup> Naast de tekortkomingen in de toelichting adviseert de Afdeling het besluit ook concreet aan te passen. Dat vreemdelingen met verblijf van korter dan drie jaar uitgezet kunnen worden na veroordeling tot een gevangenisstraf van één of enkele dagen is een ‘disproportionele maatregel’ volgens de Afdeling.

Tot slot liet de Afdeling zich uiteraard ook uit over het vervallen van de eindtermijn in de glijdende schaal. Het beëindigen van rechtmatig verblijf na twintig jaar is, zo luidt het advies, slechts in zeer uitzonderlijke gevallen als een noodzakelijke en proportionele inbreuk op het familie- en privéleven aan te merken. Daarbij overweegt de Afdeling dat het vervallen

---

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> De Afdeling wijst in het advies concreet op artikel 8 van het EVRM, artikel 7 van het EU-Handvest, de Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG) en het Associatierecht.

<sup>84</sup> Stcr. 2012, 14035

<sup>85</sup> Stcr. 2012, 14035



van de eindtermijn ‘in de regel’ een disproportionele maatregel is voor vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of voor hun tiende levensjaar rechtmatig verblijf kregen in Nederland. De banden met Nederland zijn voor deze groep namelijk veelal sterker dan met het land van herkomst. Uitzetting zou dan ook in beginsel als een schending van artikel 8 EVRM worden gekwalificeerd. Het advies wordt afgesloten met een zwaar dictum: “De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.”<sup>86</sup>

Het dictum van het advies op het volgende ontwerpbesluit (van april 2013) luidde hetzelfde.<sup>87</sup> De regering was, zoals hierboven beschreven, voornemens om alle vreemdelingen met verblijf tot *vijf* jaar en een veroordeling tot één dag gevangenisstraf onder het bereik van de glijdende schaal te brengen én vreemdelingen met twee veroordelingen als ‘recidivist’ (in plaats van ‘veelpleger’) aan te merken. De Afdeling vond de summiere toelichting en verwijzing naar het regeerakkoord onvoldoende. Het tijdsverloop maakt volgens de Afdeling dat de banden met Nederland sterker zullen worden en een uitzetting, gelet op de relatief beperkte inbreuk op de openbare orde, in beginsel strijd oplevert met artikel 8 van het EVRM. Met de aanscherping ten aanzien van veelplegers die onder de voorgestelde regeling als recidivisten zullen worden aangemerkt, raakt de ‘verhouding tussen middel en doel uit het vizier’. Het middel zijnde uitzetting en het doel om de openbare orde te beschermen. Concluderend mist de Afdeling een dragende motivering die de verdere aanscherpingen rechtvaardigen, te meer nu de noodzaak om kort na het besluit van 1 juli 2012 de schaal opnieuw aan te scherpen mist.

#### 3.1.4. *De kabinetsreactie in het besluitproces*

Nu is het uiteraard de vraag hoe het kabinet reageerde op de adviezen van de Afdeling. Ik bespreek eerst het nader rapport ten aanzien van het ontwerpbesluit van 22 september 2011. De vraagtekens van de Afdeling bij de soort en ernst van de strafbare feiten, de mate waarin ze worden gepleegd en door wie’ blijven onbeantwoord. Ook geeft de regering in het nader rapport geen indicatie van de situaties waarin de toen geldende glijdende schaal knelde of een uiteenzetting van de aanleiding of beoogde resultaten van de voorgestelde aanscherping. Opmerkelijk genoeg schrijft de regering dat ‘ter zake geen registratie wordt bijgehouden’ en dus ‘een cijfermatige onderbouwing niet kan worden gegeven’. Er staat voor de regering een ‘kwalitatieve verandering’ voorop; de onderbouwing is niet afhankelijk van ‘kwantitatieve gevolgen’.<sup>88</sup> In een aantal gevallen zal, aldus de regering, een intrekking van het verblijfsrecht ‘afketsen’ op Europese en internationale verplichtingen. Sterker, de regering geeft aan uitdrukkelijk te verwachten dat dit aantal toeneemt naarmate drempelwaarden van de glijdende schaal worden verlaagd. Desalniettemin blijft de aanscherping staan: een toename in ‘schendingen van internationale verplichtingen neemt niet weg dat er situaties kunnen zijn

---

<sup>86</sup> Voorheen bestonden er zes (in plaats van vier) dicta waarmee de adviezen van de Afdeling werden besloten. Het ‘niet dan nadat’ dictum waarmee dit ontwerp is afgesloten staat gelijk aan het huidige derde dictum. Zie hierover bijvoorbeeld *Jaarverslag 2009*, Den Haag: Raad van State 2010.

<sup>87</sup> Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal, met nota van toelichting (*Stcrt.* 2014, nr. 32197).

<sup>88</sup> *Stcrt.* 2012, 14035

waarin dit niet het geval zal zijn'.<sup>89</sup> Wat betreft de disproportionaliteit van verblijfsbeëindiging na veroordeling tot één of enkele dagen celstraf bij verblijf tot drie jaar meldt de regering in deze eerste jaren 'onberispelijk gedrag' te verwachten. Verder denkt de regering dat de aanscherping criminele vreemdelingen ontmoedigt naar Nederland te komen. Of dit, bijvoorbeeld aan de hand van eerdere aanscherpingen, daadwerkelijk het geval is wordt niet onderbouwd. Over het vervallen van de eindtermijn is de reactie van het kabinet bondig: jurisprudentie van het EHRM laat ook na een periode van zeer lang verblijf ruimte voor verblijfsbeëindiging.<sup>90</sup> De Afdelingsopmerking, dat langdurig verblijvende vreemdelingen (met name vreemdelingen die in Nederland zijn geboren) veelal sterkere banden hebben met Nederland en niet of nauwelijks met het land van herkomst, liet het nader rapport onbesproken. Al met al zag de glijdende schaal er met ingang van 1 juli 2012 als volgt uit:

<b>Duur verblijf</b>	<b>Ernst inbreuk Misdrif gevangenisstraf &lt; 6 jaar</b>	<b>Ernst inbreuk Veelplegers 3+ misdrijven</b>	<b>Ernst inbreuk Misdrif gevangenisstraf &gt; 6 jaar</b>
Minder dan 3 jaar	1 dag	1 dag	1 dag
3 - 4 jaar	5 maanden	4 maanden	4 maanden en 2 weken
4 - 5 jaar	7 maanden	5 maanden	6 maanden
5 - 6 jaar	15 maanden	6 maanden	12 maanden
6 - 7 jaar	18 maanden	7 maanden	15 maanden
7 - 8 jaar	22 maanden	8 maanden	18 maanden
8 - 9 jaar	27 maanden	9 maanden	22 maanden
9 - 10 jaar	33 maanden	10 maanden	27 maanden
10 - 15 jaar	40 maanden	12 maanden	30 maanden
Vanaf 15 jaar	65 maanden	14 maanden	48 maanden

Bron: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) 'Beleidsadvies: Gewogen gevaar'

De kabinetsreactie op het advies ten aanzien van het ontwerpbesluit van 21 maart 2013 was terughoudender. Naar aanleiding van het advies om het ontwerp van een toereikende motivering te voorzien, zoals al op het bovenstaande besluit werd geadviseerd, zette de regering een wederom onderzoek uit bij het WODC.<sup>91</sup> De resultaten werden op 19 september 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer. Volgens de regering was de belangrijkste conclusie dat verdere aanscherpingen niet of nauwelijks tot meer verblijfsbeëindigingen van vreemdelingen zou leiden. Het ontwerpbesluit zou daarom tot weinig resultaat leiden en 'een dragende motivering voor het besluit is momenteel niet te geven', aldus de regering. De glijdende schaal is om die reden sinds het besluit van 1 juli 2012 onaangepast gebleven.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> In het nader rapport wordt gewezen op *Gezginci t. Zwitserland* (EHRM 9 december 2010, nr. 16327/05, JV 2011/35 m. nt. Boeles).

<sup>91</sup> Stcr. 2014, nr. 32197

<sup>92</sup> Ibid.

### 3.1.5. *Analyse en de mate van doorwerking*

Het advies van de Afdeling op beide ontwerpbesluiten was voornamelijk van beleidsanalytische aard. Dat de aanscherpingen juridisch onhoudbaar zijn en op voorhand strijd opleveren met fundamentele rechten, betoogt de Afdeling niet. In het advies werd immers overwogen dat, op grond van de uitleg door het EHRM van artikel 8 EVRM, langdurig verblijf niet ‘per definitie’ uitsluit dat een vreemdeling mag worden uitgezet.<sup>93</sup> Waar het de Afdeling overwegend aan ontbrak was een draagkrachtige motivering voor de wijziging. Dat zag met name op het nut en de noodzaak van de voorgestelde aanscherping. Een uiteenzetting van de soort en de ernst van de strafbare feiten, de mate waarin ze worden gepleegd en door wie; de (beoogde) gevolgen én een indicatie van situaties waarin de bestaande glijdende schaal knelt mist in het nader rapport. De motiveringsgebreken zijn dan ook niet weggenomen.

Daarnaast adviseerde de Afdeling het ontwerpbesluit in twee opzichten te veranderen. In de eerste plaats werd de mogelijkheid om verblijf te beëindigen na een veroordeling van minimaal één dag gevangenisstraf disproportioneel geacht door de Afdeling. De regering reageert hier wél op: ‘het advies van de Afdeling is op dit punt niet overgenomen’.<sup>94</sup> Zoals hierboven beschreven beoogt de regering met deze aanscherping criminele vreemdelingen ‘een duidelijk signaal’ af te geven en zelfs te ontmoedigen naar Nederland te komen. Dat is weliswaar een uitbreiding van de motivering, maar vormt geen antwoord op de vraag of het middel (de aanscherping) proportioneel en effectief is om dat doel te bereiken. De regering onderbouwt namelijk niet of andere middelen zijn onderzocht om criminaliteit onder vreemdelingen te verminderen en onderbouwt evenmin of deze aanscherping daadwerkelijk zal leiden tot minder inbreuken op de openbare orde. Het tweede punt waarover de Afdeling adviseerde het ontwerp nader te bezien was het vervallen van de eindtermijn. De reactie van het kabinet was wederom vrij algemeen van aard: het ingrijpende karakter van ernstige misdrijven rechtvaardigt volgens de regering ook bij langdurig verblijf een intrekingsmogelijkheid. De specifieke kanttekening van de Afdeling ten aanzien van in vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of sinds jonge leeftijd verblijven werd niet geadresseerd. De regering wijst, kortom, nagenoeg alle adviezen van de Afdeling van de hand. De tekst van het ontwerpbesluit is naar aanleiding van het advies niet heroverwogen of aangepast. Met name de beleidsanalytische bezwaren van de Afdeling, wat betreft de onderbouwing van het doel, nut en de noodzaak van het ontwerp, adresseerde de regering überhaupt niet. Het blijft veelal bij een algemene verwijzing naar de intentie van de regering om criminaliteit onder vreemdelingen te bestrijden. Het advies van de Afdeling heeft zodoende geen invloed gehad op (de interpretatie van) deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit. Er is, aldus, ten aanzien van de aanscherpingen van de glijdende schaal (d.d. 1 juli 2012) *geen* doorwerking in het besluitproces geweest.

Op het advies van de Afdeling wat betreft het ontwerpbesluit van 21 maart 2013 hield de regering er een minder tegendraadse houding op na. Zoals hierboven beschreven werd, naar aanleiding van het advies, het WODC ingeschakeld. Hierop werd geconcludeerd dat de dragende motivering waar de Afdeling om vroeg ‘niet te geven’ was. De regering besloot vervolgens om van een verdere aanscherping af te zien. Er was, wat deze voorgestelde

---

<sup>93</sup> Stcrt. 2012, 14035

<sup>94</sup> Ibid.

aanscherping van de glijdende schaal betreft, dan ook sprake van volledige doorwerking in het besluitproces. De Afdeling adviseerde immers om geen besluit te nemen ‘dan nadat met het vorenstaande’ (de ontoereikende motivering) rekening was gehouden.

Concluderend constateer ik een merkwaardig contrast tussen de reactie van de regering op het advies van de Afdeling op het eerste en het tweede ontwerpbesluit. Het advies van de Afdeling kwam in beide gevallen op hetzelfde neer: voorzie het ontwerpbesluit met een toereikende onderbouwing wat betreft de effectiviteit en noodzaak van een verdere aanscherping. Daarnaast werd, zoals in het regeerakkoord van Rutte I, ook in het regeerakkoord van Rutte II een aanscherping van de glijdende schaal aangekondigd.<sup>95</sup> Bij het op 1 juli 2012 inwerking getreden besluit was de reactie van het kabinet beperkt en onvolledig. Bij het hierop volgende ontwerpbesluit werd juist een onderzoek bij het WODC uitgezet. Een verklaring voor deze ogenschijnlijk inconsistente houding is mij niet duidelijk. Daarnaast is merkwaardig dat het onderzoek van het WODC in 2009 niet in de weg stond aan de op 24 juli 2010 in werking getreden aanscherping. In 2013 was de gelijklopende conclusie van het WODC juist redengevend om af te zien van ondertekening.

### **3.2. Aanpassing geldigheidsduur asielvergunning**

In Nederland wordt zowel verdragsvluchtelingen als subsidiair beschermden momenteel een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd voor de duur van vijf jaar verleend.<sup>96</sup> De regering heeft op 22 februari 2019 een wetsvoorstel bij de Afdeling aanhangig gemaakt om de geldigheidsduur van asielvergunningen aan te passen. Het voorstel strekt er namelijk toe om de asielvergunning voor bepaalde tijd voortaan in eerste instantie voor drie jaar, in plaats van vijf, te verlenen. In deze paragraaf bespreek ik de achtergrond van de geldigheidsduur, de aanleiding en strekking van de wijzigingswet, het advies van de Afdeling en de kabinetsreactie daarop in het wetgevingsproces.

#### *3.2.1. Achtergrond van de geldigheidsduur van een asielvergunning*

De geldigheidsduur van een verblijfsvergunning asiel werd in 2004 verlengd van drie naar vijf jaar.<sup>97</sup> In beginsel bepaalt de minimumnorm van artikel 24 Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU) dat vluchtelingen een verblijfstitel met een geldigheid van ten minste drie jaar moet worden verstrekt; subsidiair beschermden in eerste instantie een verblijfstitel van minimaal één jaar. De huidige verblijfsduur van vijf jaar is daarmee ruimer dan het minimaal vereiste. Belangrijk om daarbij in acht te nemen is dat verblijfsvergunningen met terugwerkende kracht worden verleend. Hoewel de algemene asielprocedure op papier slechts zes dagen duurt, is de praktijk anders. Bij besluit van 21 september 2022 kondigde de staatssecretaris van JenV zelfs aan de beslistermijn in alle asielzaken generiek met negen maanden te verlengen tot een maximum van vijftien maanden.<sup>98</sup> Op het moment van schrijven kampt de IND met ernstige achterstanden

---

<sup>95</sup> Regeerakkoord ‘Bruggen slaan’ 29 oktober 2012.

<sup>96</sup> Zie artt. 28 en 29 van de Vreemdelingenwet 2000 jo. Artikel 3.105 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

<sup>97</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 224, nr. 3.

<sup>98</sup> Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 21 september 2022, nummer WBV 2022/22, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (*Stcrt.* 2022, 25775).

en wordt ook deze termijn van vijftien maanden vaak niet gehaald.<sup>99</sup> De achterstanden hebben gevolgen voor de ‘effectief resterende verblijfsduur’.<sup>100</sup> Op het moment dat de verblijfsvergunning wordt verstrekt moet namelijk de (lange) duur van de asielprocedure nog van de geldigheidsduur worden afgetrokken.

Als een vreemdeling vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf heeft gehad, komt die in aanmerking voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. Wanneer aan de inburgeringsvereisten is voldaan en de reden voor asielverlening nog steeds bestaat, wordt in principe een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd verleend.<sup>101</sup> Het onderhavige wetsvoorstel heeft echter tot gevolg dat er, anders dan de huidige praktijk, een tussentijds beoordelingsmoment zal plaatsvinden in de vorm van een verlengingsaanvraag na drie jaar verblijf. Daarover weid ik hieronder verder uit.

### 3.2.2. *Aanleiding en strekking van de wijzigingswet geldigheidsduur asielvergunningen*

In de memorie van toelichting is opgenomen dat de regering ernaar streeft om het nationale recht niet verder te laten gaan dan waartoe het Europese recht verplicht en daarvoor ‘alle mogelijkheden’ te benutten.<sup>102</sup> Één van die mogelijkheden is, aldus, het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor maximaal drie jaar. De regering overweegt uitdrukkelijk dat vreemdelingen na ommekomst van deze periode geen aanvraag voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen kunnen indienen. Er zal eerst een verlengingsaanvraag voor de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning ingediend moeten worden. In de toelichting bij het wetsvoorstel is verder opgenomen dat in het Vreemdelingenbesluit zal worden neergelegd dat, na de initiële verlening voor drie jaar, de geldigheidsduur kan worden verlengd met wederom drie jaar. Staatssecretaris van JenV onder Rutte III Mark Harbers lichtte bij het voorstel toe dat de regering ‘duidelijk wil maken dat bescherming in principe iets tijdelijks is’ en ‘een asielvergunning nu te vaak geassocieerd met verblijf voor onbepaalde tijd.’<sup>103</sup> Met de onderhavige maatregel meent de regering juist ‘meer in de pas te lopen’ met andere Europese landen. Een meerderheid van de EU-lidstaten zou namelijk al een kortere geldigheidsduur hanteren bij het inwilligen van asielvergunningen.<sup>104</sup> Het wetsvoorstel moet dan ook voorkomen dat Nederland relatief aantrekkelijk is voor asielzoekers vergeleken met andere lidstaten. De regering wil daarom zoveel mogelijk waarborgen dat het nationale recht overeenkomt met de geldende minimumnormen.<sup>105</sup>

Tot slot is het goed te benoemen dat Nederland sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 onder ‘Paars II’ een zogeheten ‘éénstatusstelsel’ kent.<sup>106</sup> Dit betekent

---

<sup>99</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 19 637, nr. 3100.

<sup>100</sup> I.J.M. Oomen, “Voorstel aanpassing geldigheidsduur verblijfsvergunning asiel,” Amsterdam: Vereniging Asieladvocaten en juristen Nederland, 13 november 2018.

<sup>101</sup> Artikel 34 van de Vreemdelingenwet 2000.

<sup>102</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35 691, nr. 3, p. 1.

<sup>103</sup> R. Meijer, “Afspraak wordt wet: voorlopige asielvergunning geldt voortaan drie in plaats van vijf jaar,” *De Volkskrant*, 15 februari 2019.

<sup>104</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35 691, nr. 3, p. 2.

<sup>105</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35 691, nr. 3, p. 1.

<sup>106</sup> ‘Paars II’ verwijst naar het Nederlandse kabinet van 3 augustus 1998 tot 22 juli 2002 onder leiding van premier Wim Kok.

dat er in de toekenning van (sociale) rechten geen onderscheid wordt gemaakt tussen een vreemdeling met vluchtelingenstatus en een vreemdeling met subsidiaire beschermingsstatus. Daaronder valt dus ook de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning.<sup>107</sup> Hier tornt het wetsvoorstel niet aan, al zien de VVD en het CDA dat liever anders.<sup>108</sup>

### 3.2.3. *Het advies van de Afdeling*

Allereerst gaat de Afdeling in op de vraag of het voorstel ertoe leidt dat Nederland ‘meer in de pas loopt’ met andere Europese landen door de geldigheidsduur te verkorten. Al is het juist dat de meeste EU-lidstaten een asiilvergunning met een geldigheidsduur van korter dan vijf jaar toekennen aan personen met subsidiaire beschermingsstatus, is dit *niet* het geval voor personen met vluchtelingenstatus.<sup>109</sup> Aan vluchtelingen wordt namelijk in twee derde van de EU-landen een asiilvergunning verstrekt met een geldigheidsduur van *minimaal* vijf jaar.<sup>110</sup> De Afdeling overweegt daarom dat Nederland ten aanzien van personen met vluchtelingenstatus juist ‘minder in de pas gaat lopen’ vergeleken met andere EU-lidstaten. Daarnaast is de Afdeling van oordeel dat het éénstatusstelsel meebrengt dat Nederland niet ten aanzien van zowel personen met vluchtelingenstatus als subsidiaire bescherming meer in de pas kan lopen met andere Europese landen. Bij onderhavig voorstel is het gevolg, aldus, dat Nederland wat betreft vluchtelingenstatus uit de toon zou vallen.

Vervolgens bespreekt de Afdeling het streven van de regering om te voorkomen dat Nederland aantrekkelijker is voor asielzoekers dan andere Europese landen. In het advies wordt ter herinnering geroepen dat in 2004 de geldigheidsduur van asiilvergunningen werd verhoogd van drie naar vijf jaar. Uit de MvT van die wetwijziging blijkt dat de regering de periode van drie jaar juist te kort vond en daarmee uit de pas liep in vergelijking met andere Europese landen.<sup>111</sup> De Afdeling verzoekt de regering in het nader rapport zodoende alsnog met cijfers en onderzoek te verhelderen waaruit volgt dat Nederland sinds 2004 aantrekkelijker is geworden voor asielzoekers dan de ons omringende landen. Daarnaast ligt in het voorstel van de regering de veronderstelling besloten dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning een bepalende rol speelt bij de keuze van een asielzoeker om in een bepaald land asiel aan te vragen. De Afdeling mist echter een motivering hiertoe.

Tot slot merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel geen toegevoegde waarde heeft. Wanneer na drie jaar een verzoek tot verlenging wordt ingediend, kan deze slechts worden afgewezen indien de asielzoeker niet langer aan de voorwaarden voor verlening voldoet (zie par. 3.2.1.). Echter kan een asiilvergunning reeds in het huidige systeem om die reden worden ingetrokken, op ieder moment en dus ook na drie jaar. Het is de Afdeling gelet hierop onduidelijk wat het voorstel bijdraagt aan de middelen om verblijf van asielzoekers te beëindigen. Het advies wordt afgesloten met het zwaarste dictum: “De Afdeling advisering van

---

<sup>107</sup> Zie artikel 3.105 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

<sup>108</sup> NOS. “Kritiek op nieuwe asielpannen VVD En CDA: ‘Geen oplossing voor korte termijn’” NOS 13 mei 2023.

<sup>109</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35691, nr. 4.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>111</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 224, nr. 3.

de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.”

#### 3.2.4. *De kabinetsreactie in het wetgevingsproces*

Allereerst reageert de regering op het feit dat in een ruime meerderheid van EU-landen aan personen met een vluchtelingenstatus een verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van vijf jaar of langer wordt verstrekt. De regering onderschrijft dat. Desalniettemin wordt met een algemene geldigheidsduur van drie jaar aansluiting gevonden bij de minimumduur zoals voorgeschreven in de Kwalificatierichtlijn. Vreemdelingen met subsidiaire beschermingsstatus genieten volgens de regering juist een relatief langere geldigheidsduur, ook met inachtneming van de wetwijziging. Er wordt ‘een middenweg bewandeld’ die beter aansluit bij de praktijk in andere Europese landen.<sup>112</sup>

Wat betreft de correlatie tussen de geldigheidsduur en de aantrekkelijkheid van Nederland om asiel in aan te vragen herhaalt de regering dat zij zoveel mogelijk wil waarborgen dat het nationale recht niet verder gaat dan de minimumeisen van het Europese recht. Een onderbouwing dat de huidige geldigheidsduur Nederland aantrekkelijker maakt geeft het kabinet echter niet: “Dat niet op voorhand met onderzoek en cijfers kan worden aangetoond dat een ruimere uitleg [van het Unierecht] Nederland aantrekkelijker maakt dan andere EU-lidstaten, doet dit niet af aan de legitimiteit van dat streven.”<sup>113</sup>

Tot slot over de al dan niet toegevoegde waarde van het voorstel aan het huidige systeem van verblijfsintrekking en -verlenging. Volgens de regering benadrukt deze wijziging de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning. Een vijfjarige vergunning zonder dat de ‘aanspraken van de betrokken vreemdeling nog eens tegen het licht worden gehouden’ acht de regering onwenselijk. De regering vindt de verlengingstoets ‘ook zonder duidelijke indicaties dat geen recht meer bestaat op verblijf’ niet overbodig. De bestaande intrekkingmogelijkheden van een verblijfsvergunning bereiken dit doel onvoldoende, aldus de regering.

#### 3.2.5. *Analyse en de mate van doorwerking*

De regering sloot het nader rapport af met de conclusie dat de bezwaren van de Afdeling advisering niet worden gedeeld: ‘het wetsvoorstel zal ongewijzigd worden gehandhaafd’.<sup>114</sup> Het advies van de Afdeling heeft nagenoeg uitsluitend betrekking op de beleidsanalytische kant van het voorstel; de wet of het Unierecht verzet zich immers niet tegen een geldigheidsduur van drie jaar. Een aantal aspecten uit het nader rapport vallen op.

Met een geldigheidsduur van vijf jaar in het éénstatusstelsel, loopt Nederland ten aanzien van personen met een vluchtelingenstatus in de pas met andere Europese landen. Bij een verlaging naar drie jaar voor beide statussen ontstaat in feite een omkering. Zoals hierboven beschreven, wordt in twee derde van EU-lidstaten aan verdragsvluchtelingen een verblijfsvergunning voor de duur vijf jaar of langer verleend. Zoals de Afdeling al opmerkte zal Nederland zich met het wetsvoorstel ten aanzien van vluchtelingen juist gaan afscheiden van omringende landen. De regering overweegt dan ook ten onrechte dat met het voorstel ‘een

---

<sup>112</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35 691, nr. 4, pp. 3-4.

<sup>113</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35 691, nr. 4, p. 4.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 6.

middenweg' wordt bewandeld: de mate waarin in de pas met Europese landen wordt gelopen blijft gelijk. Enkel de manier waarop verandert. De deugdelijkheid van de kabinetsreactie daargelaten, is in dit verband geen sprake van doorwerking. Het advies van de Afdeling heeft in dit verband immers niet geleid tot een wijziging in de wettekst of een zodanige motivering dat de rechtsregel (lees: geldigheidsduur) anders kan worden geïnterpreteerd.

Verder valt op dat de regering erkent niet met cijfers of onderzoek een correlatie tussen de geldigheidsduur en de keuze van asielzoekers om in een bepaald land asiel aan te vragen te kunnen onderbouwen. Dat doet echter, aldus het nader rapport, niet af aan de legitimiteit van het streven. Het streven zijnde dat Nederland relatief minder aantrekkelijk is om asiel in aan te vragen. De Afdeling stelde de legitimiteit van dit streven in haar advies echter niet ter discussie. Waar het de Afdeling wél aan ontbrak was een dragende motivering dat het verkorten van de geldigheidsduur een effectief middel is om de gestelde problematiek aan te pakken. Of het streven van het kabinet legitiem is staat daar los van: de vraag is of het kabinet dat streven effectief en doelmatig najaagt. De kritiek van de Afdeling blijft in dit verband dan ook onbeantwoord in het nader rapport. De overtuiging dat een 'draaiend asielsysteem' een aanzuigende werking heeft op asielzoekers is wetenschappelijk overigens nooit aangetoond.<sup>115</sup>

Tot slot handhaafde het kabinet haar standpunt dat het wetsvoorstel wel degelijk een toegevoegde waarde heeft aan het huidige systeem. De Afdeling overwoog dat gronden waarop een vergunning niet zou worden verlengd na drie jaar ook een intrekking rechtvaardigen. De mogelijkheid tot intrekking ligt altijd, dus ook na drie jaar, open.<sup>116</sup> Bestaande intrekkingmogelijkheden zouden het doel van de regering onvoldoende bereiken. Waar het huidige systeem echter aan ontbreekt, en dus de toevoegende waarde van het wetsvoorstel in gelegen is, wordt niet toegelicht.

Concluderend is het wetsvoorstel ongewijzigd gehandhaafd en op 23 december 2020 ingediend bij de Tweede Kamer. De adviezen van de Afdeling hebben niet geleid tot een wijziging in de wettekst of een zodanige motivering dat een geldigheidsduur van drie jaar anders kan worden geïnterpreteerd. De Afdeling adviseerde met het zwaarste dictum om het voorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen, ook niet na een eventuele aanpassing. Ten aanzien van alle 108 migratierechtelijke adviezen is het sinds 2010 slechts één andere keer voorgekomen dat de Afdeling het zwaarste dictum gaf.<sup>117</sup> Gelet hierop is het des te merkwaardiger dat de regering het wetsvoorstel ongewijzigd handhaaft en, bijvoorbeeld, geen nader onderzoek laat verrichten ter onderbouwing van de regeling. Er is, aldus, wat betreft de wijzigingswet ter aanpassing van de geldigheidsduur van de asielvergunning *geen* doorwerking in het wetgevingsproces. De Tweede Kamer moet nog over het voorstel stemmen en er is tot op heden geen nota van wijziging uitgebracht.

---

<sup>115</sup> T. Danckaers en L. Develtere, "Leo Lucassen: 'Wie geen migratie wil, moet snijden in economie.'" *Sociale Vraagstukken* (blog), 24 maart 2023. Online: <<https://www.socialevraagstukken.nl/interview/leo-lucassen-wie-geen-migratie-wil-moet-snijden-in-economie/>>.

<sup>116</sup> Zie artikel 32, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

<sup>117</sup> Zie appendix.



### 3.3 Afschaffing van dwangsommen in vreemdelingenzaken

Het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) teneinde te voorzien in herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op vreemdelingrechtelijke aanvragen, ging in consultatie op 15 oktober 2020. De strekking van dit voorstel is vrij duidelijk. Er wordt in de wetswijziging voorzien in de *definitieve* afschaffing van de dwangsom in *alle* vreemdelingenzaken. Vooraf aan dit wetsvoorstel ging (en gaat nog steeds) de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND (Tijdelijke wet). Die trad op 9 juli 2020 in werking en zou in beginsel slechts één jaar gelden. Nu een wetsvoorstel voor de definitieve afschaffing van dwangsommen is ingediend bij de Tweede Kamer, is de Tijdelijke wet nog altijd van kracht.<sup>118</sup>

#### 3.3.1. *Achtergrond van de dwangsomregeling*

De dwangsomregeling is sinds 2009 opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en is bedoeld om de burger een effectief instrument in handen te geven tegen termijnoverschrijding door de overheid.<sup>119</sup> Het uitgangspunt was daarom ook om de regeling van toepassing te verklaren op alle bestuurlijke besluitvorming. Met andere woorden, ieder besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Uit de parlementaire behandeling blijkt dat een ruime Kamermeerderheid van oordeel was dat uitzonderingen op de dwangsomregeling alleen mogelijk zou zijn als sprake is van misbruik. Zo werden er nog wel eens verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid bestuur (Wob) gedaan om geld te verdienen. Om misbruik te voorkomen is een bestuursorgaan vanaf 1 oktober 2020 geen dwangsommen verschuldigd bij niet tijdig beslissen op een Wob-verzoek.<sup>120</sup>

De mogelijkheid te ageren tegen een traag handelende overheid werd blijkens de parlementaire geschiedenis van de dwangsomregeling van groot belang geacht.<sup>121</sup> Het gaat immers onbehoorlijk gedrag van overheidsorganen tegen en stimuleert dat er tijdig wordt beslist op aanvragen van belanghebbenden. Daarmee verschaft een dwangsom rechtszekerheid: burgers beschikken dan namelijk over een middel om binnen een bepaalde termijn duidelijkheid af te dwingen over het standpunt van de overheid.

#### 3.3.2. *Aanleiding en strekking van de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken*

Het herzien van de regels over het niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken vindt zijn grondslag, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting, in de ‘buitenproportionele’ toename in te vergoeden dwangsommen in (vooral) asielzaken.<sup>122</sup> Het waren de grote achterstanden bij de IND waardoor de dwangsommen zo hoog opliepen. Achterstanden die, volgens de Adviesraad Migratie en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), het gevolg zijn van falend beleid: “de laatste jaren is sprake van een bijna continue crisis in de opvang van asielzoekers. Dat is een crisis die het Rijk zelf creëert en in stand houdt.”<sup>123</sup> De Adviesraad en ROB spreken van een

---

<sup>118</sup> Artikel 4, Tijdelijke wet

<sup>119</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29934, nr. 3.

<sup>120</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 32802, nr. 48.

<sup>121</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29934, nr. 3

<sup>122</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35749, nr. 3, p. 2

<sup>123</sup> ACVZ en ROB. “Asielopvang Uit de Crisis.” Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de Raad voor het Openbaar Bestuur, 14 juni 2022.

‘chronisch gebrek aan anticipatie’ en een ‘krampachtig vasthouden’ aan bestuurlijke keuzes en een financieringssysteem dat onsuccesvol is gebleken. De realiteit is in elk geval dat de regering in 2021 door achterstanden in asielzaken een slordige €1 miljoen kwijt was per week aan dwangsommen en wilde dit voorkomen.<sup>124</sup> De financiële kosten zouden te zwaar drukken op de begroting en het behandelen van de procedures wegens het niet tijdig beslissen was een last op het verminderende aantal IND-schouders. Het was daarom, zo stelt de regering, onvermijdelijk om de dwangsomregeling tijdelijk op te schorten.<sup>125</sup> Nu weten we dat het niet slechts bij een tijdelijke regeling is gebleven.

Het wetsvoorstel om de regels inzake niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken *definitief* te herzien werd op 3 maart 2021 ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>126</sup> De strekking is vrij helder: paragraaf 4.1.3.2 en de artikelen 8:55c, 8:55d, 8:55f en 8:72, zesde lid, van de Awb zijn niet van toepassing op besluiten ten aanzien van aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet.<sup>127</sup> Dit betekent, met andere woorden, dat vreemdelingen geen recht meer hebben op dwangsommen. Niet alleen de IND, maar ook de bestuursrechter zou met deze wetswijziging geen dwangsom meer kunnen vaststellen. Daarnaast kan de bestuursrechter momenteel in beginsel bepalen dat een bestuursorgaan binnen twee weken - nadat is beslist op het beroep niet tijdig – alsnog een besluit bekendmaakt.<sup>128</sup> Ook deze mogelijkheid beoogt het wetsvoorstel de vreemdeling te ontnemen.

Uit de parlementaire behandeling van de Tijdelijke wet bleek al dat de regering, óók als de IND weer in staat zou zijn binnen de wettelijke termijn te beslissen, het verbeuren van dwangsommen geen passend middel meer vindt.<sup>129</sup> In de MvT is terug te lezen dat het beoogde doel van de dwangsomregeling – een tijdige beslissing op een (asiel)aanvraag – hiermee niet zou worden bereikt. Sterker nog, het opleggen van dwangsommen in het vreemdelingenrecht werkt volgens de staatssecretaris ‘verlammend en averechts’. De financiële last drukt namelijk zwaar op de begroting van de IND en de behandeling van dwangsomzaken kost extra capaciteit die ten koste gaat van beslissingen op aanvragen.<sup>130</sup> Of de dwangsom daadwerkelijk geen tijdige besluitvorming van bestuursorganen bevordert, onderbouwt de regering niet.

### 3.3.3. *Het advies van de Afdeling*

Een definitieve afschaffing ligt volgens de Afdeling slechts in de rede, indien blijkt dat de dwangsomregeling niet effectief is en structurele termijnoverschrijding in deze zaken onvermijdelijk is. De toelichting op het voorstel biedt echter geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de wettelijke beslistermijn in vreemdelingenzaken per definitie onhaalbaar is. Eerder het tegendeel, nu de regering blijkens de toelichting verwachtte dat de doorlooptijden van de IND in 2021 weer op orde zouden zijn.<sup>131</sup> Verder constateert de Afdeling dat het voorstel leidt tot een indirect onderscheid op grond van nationaliteit. Het voorstel betreft namelijk

---

<sup>124</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 35476, nr. 3, p. 1.

<sup>125</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 35476, nr. 3.

<sup>126</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35749, nr. 2.

<sup>127</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35749, nr. 2, Artikel 71c.

<sup>128</sup> Artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb.

<sup>129</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35749, nr. 2.

<sup>130</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35749, nr. 3, p. 6.

<sup>131</sup> *Ibid.*

vrijwel alleen personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Dat onderscheid moet objectief worden gerechtvaardigd. Hierbij is van belang dat procedureregels die ontleend worden aan het Unierecht niet minder gunstig mogen zijn dan regels die nationale vorderingen beheersen. Ook termijnen in de Vreemdelingenwet 2000 geven (mede) uitvoering aan het Unierecht. De toelichting bij het voorstel gaat hier niet op in. Wat betreft het (ten opzichte van de Tijdelijke wet) uitbreiden van de afschaffing van de dwangsomregeling tot alle vreemdelingenzaken overweegt de Afdeling als volgt. De verruiming is in de MvT toegelicht met de stelling dat: “ervan uit wordt gegaan dat de hiervoor beschreven nadelige consequenties van het kunnen verbeuren van dwangsommen optreden bij alle procedures op grond van de Vreemdelingenwet.”<sup>132</sup> Uitzonderingen op de hoofdregel moeten in zijn algemeenheid zo veel mogelijk worden beperkt. De (expliciete) veronderstelling dat de situatie voor andere vreemdelingenzaken dan asiel gelijk is, acht de Afdeling onvoldoende voor het maken van een uitzondering in de dwangsomregeling. Het advies wordt afgesloten met een zwaar dictum: “De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.”

#### *3.3.4. De kabinetsreactie in het wetgevingsproces*

De staatssecretaris, destijds Ankie Broekers-Knol, onderschrijft dat de aard van besluitvorming (in vreemdelingenzaken) inderdaad geen structurele termijnoverschrijding met zich meebrengt.<sup>133</sup> De regering ziet echter niet in waarom een definitieve afschaffing van de dwangsomregeling alleen in die situatie verdedigbaar is. Verder herhaalt de regering dat het tot grote hoogte oplopen van de dwangsomverplichtingen een verlamme uitwerking heeft op de IND. Daarnaast beroept de staatssecretaris zich op andere lidstaten van de EU, door te betogen dat daar ‘in de praktijk’ niet of nauwelijks consequenties zijn verbonden aan ontijdige beslissingen. Nederland gaat met de afschaffing van dwangsommen ‘dus meer in de pas lopen met de rest van de EU’. Ook vindt de regering dat er geen sprake is van een indirect onderscheid op grond van nationaliteit. De uitzondering (het afschaffen van dwangsommen in vreemdelingenzaken) vindt zijn grondslag namelijk in de aard van de besluitvorming. Dat het om vreemdelingen gaat is in dat opzicht irrelevant volgens de regering. Wat betreft het uitbreiden van de afschaffing tot alle vreemdelingenzaken verweert de staatssecretaris zich met de overweging dat het ‘niet gewenst’ is om bij de IND onderscheid te maken tussen zaken.

#### *3.3.5. Analyse en de mate van doorwerking*

Duidelijk is dat de Afdeling een aantal fundamentele bezwaren heeft bij de Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken. In de eerste plaats liet de regering de opmerking over misbruik van de dwangsomregeling onbesproken in het nader rapport. Ook in de memorie van toelichting komt niet aan bod dat vreemdelingen de dwangsomregeling niet misbruiken, al was dit oorspronkelijk de enige uitzonderingsgrond. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Tijdelijke wet blijkt echter dat de regering het standpunt

---

<sup>132</sup> *Kamerstukken II 2020/21, 35749, nr. 3, p. 15.*

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 5.

inneemt dat vreemdelingen de dwangsomregeling *niet* misbruiken.<sup>134</sup> Verder wordt het oordeel van de regering dat er geen (indirect) onderscheid wordt gemaakt op grond van nationaliteit in het nader rapport niet onderbouwd. De regering verwijst namelijk naar de MvT en meent dat er slechts sprake zou zijn geweest van discriminatie, indien de dwangsom zou bijdragen aan tijdige beslissingen. Nu dit bij vreemdelingenzaken niet het geval is, zegt de regering te ‘verwachten’ op andere wijze een effectief rechtsmiddel te kunnen bieden.<sup>135</sup> Het advies van de Afdeling (dat er sprake moet zijn van een objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid) heeft dus niet tot een andere motivering geleid. De regering voert verder aan dat, zoals hierboven beschreven, de dwangsomregeling een verlamme werking heeft op de IND. Een opmerkelijke redenering, omdat het haaks staat op het doel van de dwangsomregeling: de burger een effectief instrument tegen termijnoverschrijding door de overheid bieden. Met het wegnemen van dat instrument neemt de regering juist zichzelf in bescherming. Dan is er de kritiek van de Afdeling dat een uitzondering op de hoofdregel zo klein mogelijk moet blijven. De afschaffing had met andere woorden niet tot alle vreemdelingenzaken doorgetrokken mogen worden. In dit verband breidde de regering haar motivering licht uit door te overwegen dat een onderscheid tussen zaken waarin de IND wél en géén dwangsom kan worden opgelegd niet wenselijk is. De regering verduidelijkt echter niet waarom dat het geval is. Sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet wordt dit onderscheid bij zaken van de IND immers ook gemaakt: daarin werd de dwangsomregeling alleen voor asielprocedures opgeschort.

De regering wijst, kortom, praktisch alle adviezen van de Afdeling van de hand. De wettekst is naar aanleiding van het advies niet heroverwogen of aangepast. Het herhaaldelijk benadrukte punt van de regering dat dwangsommen geen tijdige beslissingen stimuleren (en dus geen effectief middel zijn) stelde de Afdeling niet ter discussie. Zij beperkte zich tot de juridische houdbaarheid van de definitieve afschaffing in alle vreemdelingenzaken. Verder is ook de motivering vrijwel gelijk gebleven. De regering verwijst namelijk veel terug naar de memorie van toelichting of herhaalt daarin opgenomen standpunten. Het advies van de Afdeling heeft zodoende geen invloed gehad op (de interpretatie van) rechtsregels uit deze ingediende wet. Er is, aldus, ten aanzien van de definitieve afschaffing van de dwangsomregeling in vreemdelingenzaken *geen* doorwerking in het wetgevingsproces. Tijdens de parlementaire behandeling is geen nota van wijziging uitgebracht.

### 3.4. Opvang van asielzoekers

Het kabinet bestempelde op 17 juni 2022 de asielopvang officieel als crisis.<sup>136</sup> In de zomer van 2022 sliepen voor het aanmeldcentrum in Ter Apel honderden asielzoekers in de buitenlucht. Voorzitter van veiligheidsregio Groningen noemde de situatie ‘onhoudbaar en onmenselijk’.<sup>137</sup> Artsen zonder Grenzen (AzG) besloot, voor het eerst in haar vijftigjarige bestaan, medische hulp te bieden in Nederland.<sup>138</sup> Volgens de IND, de politie, het COA en JenV zullen in de

---

<sup>134</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35476, nr. 3, p. 4

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>136</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 19637, nr. 2906.

<sup>137</sup> D. van Ooij, “‘Onhoudbare en onmenselijke situatie’ door ongelijke behandeling vluchtelingen” *NOS* 24 maart 2022.

<sup>138</sup> AzG, “Crisis bij aanmeldcentrum Ter Apel,” *Artsen zonder Grenzen*. Online: <<https://www.artsenzondergrenzen.nl/projecten/nederland-ter-apel/>>.

zomer van 2023 voor duizenden asielzoekers wederom geen opvangplekken beschikbaar zijn.<sup>139</sup> Het kabinet Rutte IV heeft op 20 december 2022 een wetsvoorstel bij de Afdeling aanhangig gemaakt om een structurele wettelijke taak te introduceren voor gemeenten om asielopvangvoorzieningen te bieden (hierna: ‘Spreidingswet’). In deze paragraaf bespreek ik de achtergrond van asielopvang, de aanleiding en strekking van de wijzigingswet, het advies van de Afdeling en de kabinetsreactie daarop in het wetgevingsproces.

#### *3.4.1. Achtergrond van asielopvang in Nederland*

Asielzoekers hebben op grond van de Opvangrichtlijn (2013/33/EU) vanaf het moment dat zij een asielaanvraag indienen recht op ‘materiële opvangvoorzieningen’ tot een definitieve beslissing is genomen.<sup>140</sup> Daaronder moet in ieder geval huisvesting, voedsel, kleding en een dagvergoeding worden verstaan.<sup>141</sup> Het COA is voor het vinden van opvanglocaties onder het huidige stelsel afhankelijk van gemeenten en hun vrijwillige medewerking. Momenteel zijn asielzoekers echter, of daardoor, niet evenredig verdeeld over de gemeenten. Verspreid over heel Nederland zijn er per juni 2023 ongeveer 190 asielzoekerscentra (azc’s) in Nederland, met inbegrip van zowel reguliere als tijdelijke opvanglocaties.<sup>142</sup> Per 1 januari 2023 zijn er in Nederland 342 gemeenten,<sup>143</sup> waarvan zo’n 250 (!) geen enkele opvanglocatie hebben. Het aantal opvangplekken afgezet tegen het inwoneraantal van een gemeente zag er tijdens de consultatiefase van de Spreidingswet als volgt uit:

---

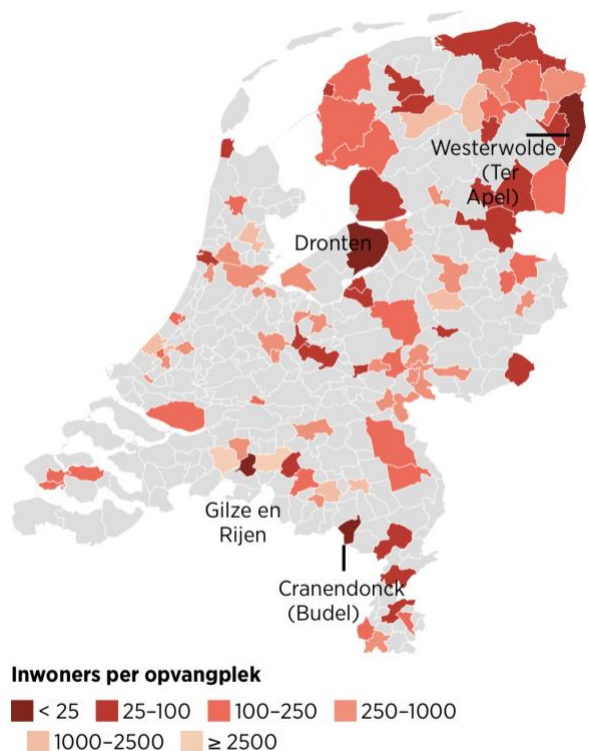
<sup>139</sup> W. Geense, et al., “De problematiek in de opvang van vluchtelingen en asielzoekers nader beschouwd,” Arnhem: Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, 1 maart 2023.

<sup>140</sup> Zodra een asielzoeker ten overstaan van een nationale autoriteit te kennen geeft internationale bescherming te willen, valt hij onder het toepassingsbereik van de Opvangrichtlijn en heeft hij recht op opvang. Registratie van het verzoek of formele indiening is niet vereist. Zie HvJEU 25 juni 2020, C-36/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:495, JV 2020/143 m.nt. Slingenberg.

<sup>141</sup> Artikel 2, onder g, van de Opvangrichtlijn (2013/33/EU).

<sup>142</sup> Zie voor het aantal en de locaties van azc’s online: <<https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting>>. Zie voor de verschillende soorten azc’s online: <<https://www.coa.nl/nl/opvang-verschillende-soorten-asielzoekerscentra>>.

<sup>143</sup> Zie de site van de Rijksoverheid: <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>>.



Bron: Trouw, 'Opvang asielzoekers nu juist onevenredig verdeeld', 26 oktober 2022.

Eind augustus 2021 bleek er onvoldoende plek te zijn in reguliere opvangcentra. Asielzoekers worden sindsdien in bijvoorbeeld tentenkampen en evenementenhallen opgevangen.<sup>144</sup> In beginsel moeten asielzoekers op grond van de Opvangrichtlijn worden gehuisvest in een ruimte, centrum, huis of hotel dat speciaal voor hen is aangepast.<sup>145</sup> Daarvan mag echter worden afgeweken indien de 'gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit' tijdelijk is uitgeput. De basisbehoeften moeten (uiteraard) ten alle tijden gedekt worden.<sup>146</sup> Van de 190 opvanglocaties is momenteel (peildatum: 29 mei 2023) ruim de helft (104) een noodopvanglocatie. Dit zijn tijdelijke opvanglocaties die evengoed onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen. Het kwaliteits- en voorzieningsniveau is daar doorgaans echter lager; bewoners hebben bijvoorbeeld geen privacy, geen gelegenheid om zelf te koken en minder zinvolle dagbesteding.<sup>147</sup>

### 3.4.2. Aanleiding en strekking van de Wet gemeentelijke taak asielopvangvoorzieningen

De regering overweegt in de MvT een einde te willen maken aan de afhankelijkheid van vrijwillige medewerking door gemeenten om opvanglocaties mogelijk te maken.<sup>148</sup> Het wetsvoorstel kan dan ook niet los worden gezien van de huidige crisis in de asielopvang. Het voorstel beoogt zoals gezegd een wettelijke taak te creëren voor gemeenten in het huidige

<sup>144</sup> L. Slingenberg, "Tentenkampen in Nederland," *Verblijfblog*, 27 oktober 2021. Online: <<https://verblijfblog.nl/tentenkampen-in-nederland/>>.

<sup>145</sup> Artikel 18 van de Opvangrichtlijn (2013/33/EU).

<sup>146</sup> Artikel 18, negende lid, van de Opvangrichtlijn (2013/33/EU).

<sup>147</sup> Zie de site van COA. Online: <<https://www.coa.nl/nl/noodopvang-en-crisisnoodopvang/>>.

<sup>148</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36 333, nr. 3, p. 1.

stelsel van asielopvang. De vraag is wat die taak omvat en hoe die taak vervolgens wordt toebedeeld. Dat komt kernachtig neer op het volgende.

Er wordt van gemeenten ‘een bijdrage verwacht in het ter beschikking stellen van accommodaties of locaties die geschikt zijn om nieuwe asielopvang te realiseren of bestaande asielopvang te continueren.’<sup>149</sup> Het Rijk zal hiervoor jaarlijks een ‘verdeelbesluit’ nemen op basis waarvan de taak om te voorzien in asielopvang bij bepaalde gemeenten wordt gelegd. Uit de MvT blijkt dat de regering op deze manier samenwerking verwacht tussen gemeenten in het realiseren van opvangplekken. Het bevoegde bestuursorgaan om het landelijke verdeelbesluit te nemen moet de Minister van Justitie en Veiligheid worden. Om tot een verdeelbesluit te komen wordt eens in de twee jaar een ‘capaciteitsraming’ gemaakt door de minister waarin bekend wordt gemaakt aan hoeveel opvangplaatsen er naar verwachting behoefte zal zijn in heel Nederland. Dit wordt in een AMvB vertaald naar de minimaal vereiste opvangcapaciteit per provincie.<sup>150</sup> Vervolgens wordt met de ‘provinciale regietafels’ (PRT’s) een verdeling gemaakt over een bepaald aantal gemeenten. Deelnemers van de PRT’s zijn ‘in ieder geval’ de provincie, gemeenten en het COA. Uiteindelijk moeten deze overleggen tot een evenwichtige verdeling binnen de provincie leiden evenals een haalbare en uitvoerbare taak garanderen per aangewezen gemeente.<sup>151</sup> Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de PRT’s twaalf verslagen zullen opleveren, op basis waarvan de minister het landelijk dekkende verdeelbesluit kan nemen. Als het verdeelbesluit uiteindelijk is genomen moet het college van B&W van een gemeente vervolgens zorgdragen voor 1) het ter beschikkingstelling aan het COA van een locatie of accommodatie binnen zes maanden na bekendmaking van het verdeelbesluit of de in het verdeelbesluit opgenomen langere termijn; en 2) verlening van de voor ingebruikneming van de opvangvoorziening noodzakelijke gemeentelijke vergunningen.<sup>152</sup>

Tot slot voorziet het wetsvoorstel tevens in een beloningssystematiek waarbij ‘gemeenten een financiële prikkel krijgen om asielopvangplaatsen beschikbaar te stellen’.<sup>153</sup> Wanneer binnen een termijn van twee jaar ten minste 75% van de in het verdeelbesluit vastgestelde opvangplaatsen zijn gerealiseerd door een gemeente, verstrekt de minister de uitkering. Deze uitkeringen kunnen door de gemeente, zo blijkt uit de toelichting, aan een ander doel dan asielopvang worden besteed en zijn dus een aanvulling op de benodigde kosten ter realisatie van opvanglocaties.<sup>154</sup>

### *3.4.3. Het advies van de Afdeling*

De Afdeling onderschrijft in haar advies de noodzaak om tot een duurzaam en toekomstbestendig opvangstelsel te komen, maar acht dit wetsvoorstel zodanig complex dat de uitvoerbaarheid ‘zeer twijfelachtig’ is.<sup>155</sup> De complexiteit van de voorgestelde systematiek is gelegen in het volgende. In de eerste plaats roept het voorstel vragen op wat betreft de precieze reikwijdte van de gemeentelijke taak. Het wetsvoorstel bepaalt dat een (in het verdeelbesluit)

---

<sup>149</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36 333, nr. 3, p. 6.

<sup>150</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36 333, nr. 2.

<sup>151</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36 333, nr. 3, p. 6.

<sup>152</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36 333, nr. 2.

<sup>153</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36 333, nr. 3, p. 15.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>155</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36333, nr. 4, p. 27.

aangewezen gemeente zorg moet dragen voor ‘het mogelijk maken’ van asielopvang’ binnen een termijn van twee jaar.<sup>156</sup> Dit wordt in de artikelsgewijze toelichting de kern van het voorstel genoemd. De MvT spreekt echter van ‘een verplichting’ aan *alle* gemeenten (ongeacht de aanwijzing in het verdeelbesluit) om ‘mee te werken’ aan asielopvang. Deze laatste verplichting aan alle gemeenten om mee te werken aan opvanglocaties – losstaand van een realisatieverplichting – is in de tekst van het wetsvoorstel niet opgenomen. De reikwijdte van de gemeentelijke taak blijft hierdoor onduidelijk volgens de Afdeling.

Verder is het voorstel tegenstrijdig wat betreft de termijn waarbinnen de opvangplaatsen moeten worden gerealiseerd krachtens het verdeelbesluit. Ter verheldering de exacte tekst van het voorgestelde artikel 6 en artikel 7:

*“Artikel 6. Taak*

1. Het college van een aangewezen gemeente draagt binnen de termijn van twee jaar, bedoeld in artikel 5, eerste lid,<sup>157</sup> zorg voor het mogelijk maken van opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de gemeente overeenkomstig het verdeelbesluit. [...]

*Artikel 7. Invulling taak*

1. Het college van een aangewezen gemeente draagt zorg voor: a. ter beschikkingstelling aan het COA van een locatie of accommodatie binnen zes maanden na bekendmaking van het verdeelbesluit of de in het verdeelbesluit opgenomen langere termijn; [...]”

Eenzijds moet de in het verdeelbesluit aangewezen gemeente dus binnen twee jaar een opvanglocatie realiseren, terwijl anderzijds voor deze opgave een termijn van zes maanden is voorgeschreven. De Afdeling vindt het voor de werking van dit stelsel belangrijk dat er duidelijkheid gecreëerd wordt omtrent de beoogde realisatietermijn en draagt de regering op dit alsnog te bieden.

Een ander probleem is de beloningssystematiek van het voorstel. De Afdeling constateert dat de wet gemeenten verplicht om medebewind te voeren in de zin van artikel 124, tweede lid, van de Grondwet. Dat betekent dat gemeenten simpelweg uitvoering moeten geven aan nationale opgaven en zij geen eigen afweging kunnen maken om al dan niet bij te dragen. In dat licht vindt de Afdeling het ongepast om, bovenop de noodzakelijke kostenvergoeding, een financiële beloning uit te keren voor het nakomen van regels waaraan de gemeente wettelijk is gehouden. Los van de vraag of het ongepast is, wijst de Afdeling ook op de Financiële-verhoudingswet (Fvw) waarin de financiële betrekkingen tussen het Rijk, provincies en gemeentes is geregeld. Artikel 15a van de Fvw bepaalt dat het verstrekken een specifieke uitkering slechts ‘onder voorwaarden’ en ‘ten behoeve van een bepaald openbaar belang’ kan plaatsvinden. De Afdeling overweegt dat de beloningssystematiek aan die laatste

---

<sup>156</sup>Kamerstukken II 2022/23, 36 333, nr. 2, artikel 6.

<sup>157</sup> Het voorgestelde artikel 5, eerste lid, van de Spreidingswet bepaalt dat de minister een verdeelbesluit neemt waarin opvangplaatsen over aangewezen gemeenten worden verdeeld.



voorwaarde niet voldoet, nu de voorwaarden waaronder de uitkeringen worden verstrekt niet aan een openbaar belang zijn gekoppeld.

Voorts wijst de Afdeling op acht specifieke onderwerpen die nadere uitwerking vergen en als ‘meer dan technische uitwerkingsvraagstukken’ beschouwd moeten worden. Dat gaat bijvoorbeeld over de wijze waarop gekomen wordt tot het verdelen van de locaties; de verantwoordelijkheden van het COA; en eisen waaraan opvangvoorziening moeten voldoen gelet op mensenrechtenverdragen en recente rechterlijke uitspraken. De Afdeling acht het aangewezen dat deze aspecten niet allemaal bij of krachtens AMvB of ministeriële regeling worden vastgesteld. De wijze waarom opvangplaatsen over provincies en gemeenten worden verdeeld moet in de wet zelf worden geregeld. Dat raakt immers aan de kern van het voorstel. De Afdeling wijst hier, aldus, op de materiële legaliteitseis.

Al met al onderschrijft de Afdeling de noodzaak om met wetgeving tot een duurzaam en toekomstbestendig opvangstelsel te komen én daarbij medebewind te voeren. Echter wordt het huidige voorstel zodanig complex geacht dat de uitvoerbaarheid ‘zeer twijfelachtig’ is. Dat rechtvaardigt de verwachting dat de beoogde doelstellingen in de praktijk niet in voldoende mate en tijdig bereikt kunnen worden. Het advies wordt afgesloten met een zwaar dictum: “De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.”

#### 3.4.4. De kabinetsreactie in het wetgevingsproces

Zoals gebruikelijk heeft het kabinet naar aanleiding van het Afdelingsadvies een nader rapport uitgebracht.<sup>158</sup> Wat betreft de (onduidelijke) reikwijdte van de gemeentelijke taak overweegt de regering als volgt. Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting tot samenwerking van colleges, provincies en het COA om te overleggen over de verdeling van opvangplaatsen. Dat maakt volgens de regering dat *alle* gemeenten in medebewind worden geroepen om ‘te participeren in de bestuurlijke systematiek van deze wet’ en ‘processen die hiermee zijn verbonden’. Vervolgens wordt bij *bepaalde* gemeenten beoogd om tot ‘clustering van opvangvoorzieningen’ te komen.

Wat betreft de realisatietermijn verheldert de regering dat gemeenten nadrukkelijk binnen *zes maanden* zorg moeten dragen voor opvangvoorzieningen. Binnen die zes maanden moet door een gemeente aan drie taken zijn voldaan: een accommodatie of locatie is ter beschikking gesteld aan het COA; eventuele vergunningen zijn afgegeven en bestemmingsplannen zijn aangepast. Een termijn van twee jaar is, aldus het nader rapport, niet de uitleg die de regering aan het wetsvoorstel geeft.

Ten aanzien van de beloningssystematiek meent de regering dat er met de uitkeringen, anders dan de Afdeling, wél een ‘bepaald openbaar belang wordt gediend’ en dat er geen strijd is met de Fvw. De uitkering is namelijk bedoeld om voldoende opvangplaatsen in Nederland te organiseren teneinde een situatie als in de zomer van 2022 te voorkomen, aldus het nader rapport. Ook meent de regering dat de uitkeringen de onderlinge solidariteit en samenwerking bespoedigen. Dat de uitkeringen vrij mogen worden besteed door gemeente en provincie zou daar niet aan afdoen volgens de regering.

---

<sup>158</sup> *Kamerstukken II 2022/23, 36333, nr. 4.*

Voorts onderkent de regering dat er specifieke onderwerpen zijn die nadere uitwerking vergen zoals in het advies werd overwogen. Dit zal echter ‘nog enige afstemming en evaluatie’ vergen. De regering deelt niet met de Afdeling dat er bepaalde zaken, zoals de manier waarop opvangplaatsen worden verdeeld, in de wet zelf moeten worden geregeld. Alle elementaire onderdelen zouden namelijk al in de wet zijn vastgelegd.

#### 3.4.5. *Analyse en de mate van doorwerking*

Wat in de eerste plaats opvalt is dat de regering zeer nauwkeurig op bijna alle kritiekpunten van de Afdeling reageert in het nader rapport. Dat was bij de hierboven besproken onderwerpen niet het geval. Desalniettemin is de wettekst naar aanleiding van het Afdelingsadvies ongewijzigd gehandhaafd. Wat betreft de motivering van het voorstel is wél het een en ander aangepast als gevolg van het advies.

Om te beginnen heeft het advies geleid tot een duidelijker gedefinieerde reikwijdte van de medebewindstaak die rust op gemeenten. Het zijn *aangewezen* gemeenten die moeten zorgen voor de opvangvoorzieningen, terwijl *alle* gemeenten verplicht zijn te participeren in de ‘bestuurlijke systematiek’. Gelet op de memorie van toelichting meen ik dat hiermee bijvoorbeeld op de PRT’s wordt gedoeld, waarin de provinciale asielopgave vertaald wordt naar een uitvoerbare taak voor bepaalde gemeenten. In zoverre is dus sprake van doorwerking, in die zin dat het advies van de Afdeling de interpretatie van het wetsvoorstel heeft beïnvloed.

Wat betreft de realisatietermijn waarbinnen een gemeente moet voorzien in de opvangopgave is eveneens meer duidelijk geworden met het nader rapport. Gemeenten krijgen hier zes maanden voor. De tegenstrijdigheid waar de Afdeling op wees tussen de tekst van artikel 6 en artikel 7 van het voorstel is echter niet weggenomen. Artikel 6 van de wet bepaalt immers nog altijd dat ‘het college van een aangewezen gemeente binnen de termijn van twee jaar zorgdraagt voor het mogelijk maken van opvangvoorzieningen’. Het is opmerkelijk dat de regering heeft besloten de wettekst, ondanks de duidelijk aangepaste toelichting, ongewijzigd te handhaven. De reden hiervoor is mij niet duidelijk. In het nader rapport schreef de regering dat de verwijzing in artikel 6 naar de termijn van twee jaar ‘niet anders beoogt dan eraan te herinneren dat het verdeelbesluit eens in de twee jaar wordt genomen’. Dat volgt, ook met wat creativiteit, niet uit de tekst van het artikel.

Verder kon de regering zich zoals hierboven beschreven niet vinden in de kritiek van de Afdeling dat met de uitkering geen openbaar belang wordt gediend en de Fvw zich daarom tegen de beloningssystematiek verzet. De regering overweegt namelijk dat de uitkering bedoeld is om opvangplaatsen te realiseren in Nederland. Dat levert verwarring op. In de MvT is namelijk uitdrukkelijk overwogen dat de uitkering vrij besteedbaar is. Artikel 9, tweede lid, van de voorgestelde Spreidingswet bevestigt dit overigens:

“Artikel 9. Specifieke uitkering

2. [...] De gemeente kan de uitkering besteden aan een ander doel dan de bij of krachtens deze wet gevorderde uitvoering.”

Het ontbreken van een specifiek bestedingsdoel acht de Afdeling in strijd met de Financiële-verhoudingswet. Naar alle waarschijnlijkheid meent de regering dat de uitkering weliswaar vrij

besteed kan worden, maar uiteindelijk wel een potentiële prikkel vormt voor gemeenten om opvangvoorzieningen te realiseren. De vraag is of die redenering verenigbaar is met de Fvw. Gelet op de memorie van toelichting bij de wet lijkt het antwoord hierop mij: nee. Daarin is opgenomen dat middelen worden verstrekt 'met het oog op een openbaar belang' en 'bij het uitvoeren van een wettelijke taak zal steeds sprake zijn van een openbaar belang'.<sup>159</sup> Krachtens de wettekst van het voorstel zijn gemeenten echter ook toegestaan de uitkering uit te geven wanneer géén wettelijke taak wordt uitgevoerd. Het Afdelingsadvies heeft niet geleid tot een verandering in de beloningssystematiek; er is dus geen sprake van doorwerking. Ten slotte is ook duidelijk geworden dat de regering niet voornemens is de nader uit te werken onderwerpen wettelijk, in plaats van bij of krachtens AMvB of ministeriële regeling, te regelen. De regering overweegt, anders dan de Afdeling, dat alle elementaire zaken al geregeld zijn in de wet.

Concluderend is wat betreft de Spreidingswet tot op zekere hoogte sprake van doorwerking in het wetgevingsproces. Met name ten aanzien van de reikwijdte van de gemeentelijke taak en de realisatietermijn heeft het Afdelingsadvies voor verduidelijking gezorgd in de toelichting. Dit zou de eventuele uitvoering van deze wet kunnen beïnvloeden. Tot een wijziging in de wettekst heeft het Afdelingsadvies echter niet geleid. De (aangevulde) motivering naar aanleiding van andere adviespunten is niet zodanig beïnvloed, dat het raakt aan de interpretatie van rechtsregels uit de wet. De Tweede Kamer moet nog over het voorstel stemmen en er is tot op heden geen nota van wijziging uitgebracht.

---

<sup>159</sup> *Kamerstukken II 2007/08, 31 327, nr. 3, p. 4.*

## IV. DOORWERKING VAN WETGEVINGSADVIES IN HET MIGRATIERECHT

In dit hoofdstuk laat ik zien, op basis van de thematische analyses in hoofdstuk drie, welke verschillende manieren doorwerking zich manifesteert in het wetgevingsproces. Vervolgens maak ik onderscheid tussen de mate van doorwerking ten aanzien van respectievelijk juridische en beleidsanalytische adviesopmerkingen. Verder bespreek ik welke omstandigheden de mate van doorwerking verhinderen. Als rode draad in dit hoofdstuk relateer ik mijn bevindingen aan bestaand onderzoek naar doorwerking. Ik sluit af met een korte slotsom.

### 4.1. Vormen van doorwerking

Adviesopmerkingen van de Afdeling zijn in essentie gericht op een aanpassing van de wettekst óf een aanvulling op de toelichting bij een wetsvoorstel of ontwerpbesluit. Dit onderscheid is van belang, omdat de aard van een adviesopmerking gevolgen heeft voor de overnamebereidheid van de regering in het wetgevingsproces.

#### 4.1.1. Doorwerking in de wettekst

Al kan niet van een hiërarchie worden gesproken tussen wetsinterpretatiemethoden, zijn de woorden van de wet het startpunt van rechterlijke interpretatie.<sup>160</sup> Doorwerking in de wettekst zou daarom als de meest gewichtige vorm van doorwerking omschreven kunnen worden. In alle onderzochte wetgevingsdossiers adviseerde de Afdeling een element te wijzigen ofwel te schrappen in de wettekst. Bij de aanscherping van de glijdende schaal zag dit bijvoorbeeld op de afschaffing van de eindtermijn. In geen enkel geval heeft dit echter tot een wijziging in de wettekst geleid. Wat hiertoe in de eerste plaats de mogelijkheid biedt is dat de regering niet gebonden is om opvolging te geven aan Afdelingsadvies. Artikel 25a, tweede lid, van de Wet RvS bepaalt weliswaar dat op elk advies een nader rapport moet worden uitgebracht, maar laat zich niet uit over de inhoud daarvan. De Raad van State ‘verwacht’ dat in het nader rapport met een adequate motivering wordt toegelicht waarom adviesopmerkingen niet worden overgenomen: ‘pas toe of leg uit’, zoals de Raad het noemt.<sup>161</sup>

Niettemin is het volledige gebrek aan doorwerking in de onderzochte wetteksten, gezien de staatsrechtelijke positie van de Raad van State, opvallend. Door te adviseren over wet- en regelgeving begeeft de Raad zich weliswaar op glad ijs ten aanzien van ‘ongewenste of onmatige bemoeienis’ met het democratische proces.<sup>162</sup> De Afdeling is immers zelf geen actor in het wetgevingsproces en past terughoudendheid in de koers van politiek-bestuurlijke besluitvorming. Tegelijkertijd beoogt de Raad naar eigen zeggen bij te dragen aan het behoud en de versterking van de democratische rechtsstaat door te adviseren over wetgeving. De Afdeling advisering is zich ervan bewust dat haar adviesopmerkingen voor dergelijke ‘spanning’ zorgen. Voormalig staatsraad Willem Konijnenbelt stelt dat het aanwijzen van onrechtmatigheden ‘eigenlijk alleen zinvol is wanneer daar evident sprake van is of de

---

<sup>160</sup> F.T. Groenewegen, “De relatieve waarde van de grammaticale interpretatiemethode,” in *Alles afwegende...*, ed. E.T. Feteris et al. (Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2007), pp. 239-245.

<sup>161</sup> *Jaarverslag 2015*, Den Haag: Raad van State 2016, p. 59.

<sup>162</sup> M. Nap. *Constitutionele toetsing door de Raad van State*. Deventer: Wolters Kluwer, 2021, p. 31.

argumenten daarvoor onweerlegbaar zijn.’<sup>163</sup> De Raad van State zou volgens Konijnenbelt namelijk haar eigen gezag op het spel zetten wanneer te voorbarig tot onrechtmatigheid geconcludeerd zou worden. Hij stelt dat de Afdeling met voorzichtige formuleringen moet wijzen op fricties om te voorkomen dat adviezen worden afgedaan als activistisch. Sterker, Kamerleden Arie Slob (ChristenUnie) en Paul Ultenbelt (SP) hebben in het verleden het al ‘zorgwekkend’ genoemd dat de Afdeling steeds politieker zou worden en vonden dat de Raad van State binnen zijn wettelijke taak moest blijven.<sup>164</sup>

In de manier waarop de Afdeling haar adviesopmerkingen formuleert, met name ten aanzien van juridisch onhoudbare elementen van een voorstel, herken ik het betoog van Konijnenbelt. Ter illustratie geef ik een voorbeeld uit het advies op de Spreidingswet waar dit goed uit blijkt. Daar overwoog de Afdeling dat de beloningssystematiek van het wetsvoorstel strijd oplevert met artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet (zie par. 3.4.3.). De Afdeling adviseerde echter niet om deze bepaling achterwege te laten of te wijzigen. Overwogen werd dat ‘De toelichting aan deze afwijking [van de Fvw] in het geheel geen aandacht besteedt.’<sup>165</sup> Rekening houdend met de terughoudende opstelling van de Afdeling, waarbij slechts op ‘evidente’ onrechtmatigheden wordt gewezen, is het volledige gebrek aan doorwerking in onderhavige wetteksten ongerijmd. De Afdeling beperkt zich immers bij het uitvoeren van de juridische toets tot de meest flagrante gebreken. Desalniettemin zijn de wetteksten van de onderzochte dossiers ongewijzigd gehandhaafd.

#### 4.1.2. Doorwerking in de toelichting

Een tweede vorm waarin doorwerking plaats kan vinden is een aanpassing in de toelichtende stukken van het wetsvoorstel, zijnde de memorie van toelichting of het nader rapport. Het is goed in herinnering te brengen dat het hier gaat om aanpassingen die de interpretatie van een rechtsregel kunnen beïnvloeden (zie par. 1.3.). In de literatuur bestaat overeenstemming over de constatering dat een overgenomen adviesopmerking door de regering in de regel neerkomt op een aanpassing van de toelichting. Los van het feit dat de Afdeling dus voorzichtig is in het aanbevelen van een wijziging in de wettekst, gaat de regering dus in beginsel eveneens niet verder dan het aanpassen van een motivering of onderbouwing bij een voorstel. Ten aanzien van de vijf onderzochte wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten, heb ik geconstateerd dat in twee daarvan in beperkte mate sprake is geweest van doorwerking. Dat was het geval bij één van de ontwerpbesluiten ter aanscherping van de glijdende schaal en de voorgestelde Spreidingswet.

Op het ontwerp van 21 maart 2013, waarin kort na het besluit van 1 juli 2012 een verdere aanscherping van de glijdende schaal was voorgenomen, adviseerde de Afdeling geen besluit te nemen. De Afdeling verzocht om een dragende motivering, waarin onder meer de noodzaak aangetoond zou worden om opnieuw de glijdende schaal aan te scherpen (zie par. 3.1.3.). Het is opvallend dat de regering hierop besloot een onderzoek uit te zetten bij het WODC, waarna is geconcludeerd dat ‘een dragende motivering momenteel niet is te geven’.

---

<sup>163</sup> W. Konijnenbelt, “Grondwetsinterpretatie door de Raad van State: wetgevingsadvisering en grondwetsbepalingen in de Grondwet,” in *Wetgever en Grondrechten*, ed. R. de Lange (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008), pp. 61-84.

<sup>164</sup> M. Oosting, “De betrekkelijke betekenis van de beleidsanalytische toets,” in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 261-273.

<sup>165</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36333, nr. 4, p. 15.

Uit de onderzochte wetgevingsdossiers en de bestaande literatuur blijkt dat dit een ongebruikelijke reactie is op een advies van de Afdeling. Daar zijn twee redenen voor. Ten eerste wordt de regering eigenlijk aan de lopende band in adviezen verzocht om bepaalde punten deugdelijker te onderbouwen. Het komt echter zelden voor dat het verzoek om een toereikende motivering rechtsreeks leidt tot een onafhankelijk onderzoek. In de regel voorziet de minister of staatssecretaris zelf in de (aangevulde) motivering.<sup>166</sup> Het tweede dat opviel in de reactie op het ontwerp was de overweging dat een dragende motivering niet te geven was en dáárom besloten werd af te zien van het besluit. Te meer nu het WODC in 2009 al concludeerde dat de voorgenomen aanscherpingen van de glijdende schaal niet effectief zijn. Een jaar later volgde desondanks een ingrijpende wijziging van de glijdende schaal. Wanneer de Afdeling haar kritiek richt op de onderbouwing van een voorstel, en dat is doorgaans het geval, leidt dit meestal tot een handhaving van de reeds gegeven motivering of een summiere uitbreiding daarvan. De reactie en gevolgtrekking ten aanzien van het ontwerpbesluit in 2013 was wat dat betreft verrassend maar consequent.

Met betrekking tot de adviesopmerkingen op de overige drie wetsvoorstellen en het ontwerpbesluit is vrijwel geen sprake van doorwerking in de motivering. Ook bij de voorgestelde Spreidingswet is dit grotendeels, op twee aspecten na, het geval (zie par. 3.4.5). In dat opzicht is in de mate van doorwerking, in vergelijking met bestaand onderzoek, een afwijking te constateren in het migratierechtelijke wetgevingsproces. Adviezen zouden namelijk ‘relatief vaak’ tot aanpassingen van de wettekst of de toelichting daarop leiden.<sup>167</sup> Een verklaring daarvoor is naar mijn idee de constatering door Vranken en Van Gestel dat de verschillen tussen de Raad en de regering sterker tot uitdrukking komen bij politiek of beleidsmatig omstreden regelingen.<sup>168</sup> Het migratierecht is daar bij uitstek een voorbeeld van.

## **4.2. Doorwerking naargelang het toetsingskader**

In deze paragraaf bespreek ik welke invloed juridische en beleidsanalytische adviesopmerkingen hebben gehad op het migratierechtelijke wetgevingsproces. Daarbij laat ik zien dat de mate waarin de regering (geen) gevolg geeft aan adviesopmerkingen gelegen kan zijn in het gehanteerde toetsingskader.

### *4.2.1. Juridische adviesopmerkingen*

Bij de thematische analyse van het vorige hoofdstuk bleek dat de regering vrij regelmatig adviesopmerkingen van de Afdeling geheel onbesproken laat. Wat echter opvalt is dat dit in het kader van de juridische toets in de onderzochte gevallen niet is voorgekomen. In het nader rapport is een vermeende botsing met een wet, verdrag of algemeen rechtsbeginsel dus altijd geadresseerd door de regering. Dat gezegd hebbende, betrof het hier in alle gevallen een

---

<sup>166</sup> Zie bijvoorbeeld J.B.M. Vranken en R.A.J. van Gestel. *Kwaliteit van de Beleidsanalytische Wetgevingsadviezen van de Raad van State, Getoetst Aan de Hand van Ex Post Evaluaties: Een Pilotstudie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2008.

<sup>167</sup> H. Broeksteeg et al. *Zicht Op Wetgevingskwaliteit: Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), 2005, pp. 511-512.

<sup>168</sup> J.B.M. Vranken en R.A.J. van Gestel. *Kwaliteit van de Beleidsanalytische Wetgevingsadviezen van de Raad van State, Getoetst Aan de Hand van Ex Post Evaluaties: Een Pilotstudie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2008, p. 21.

herhaling van een eerder ingenomen standpunt in de memorie van toelichting of een uitbreiding van de reeds gegeven onderbouwing waaraan geen significante rechtsgevolgen zijn verbonden. Sterker, het komt regelmatig voor dat de regering überhaupt betwist dat er sprake is van een juridische onhoudbaarheid. Een goed voorbeeld daarvan ziet op het vervallen van de eindtermijn in de glijdende schaal. De Afdeling overwoog dat verblijfsbeëindiging na twintig jaar rechtmatig verblijf, soms vanaf de geboorte, slechts in ‘zeer uitzonderlijke gevallen’ verenigbaar zal zijn met artikel 8 van het EVRM en deze bepaling nader moest worden overwogen.<sup>169</sup> De regering nam dit advies niet over onder verwijzing naar een arrest van het EHRM in *Gezinci t. Zwitserland* (App no. 16327/05, JV 2011/35 m. nt. Boeles). Overwogen werd dat zelfs na verblijf van dertig jaar een uitzetting gerechtvaardigd kan zijn. Dat dit om zeer uitzonderlijke gevallen zou gaan deelde de regering niet.

Een ander voorbeeld dat illustratief is voor de ‘ontkennende’ omgang met juridische adviesopmerkingen heeft betrekking op de afschaffing van de dwangsomregeling. De Afdeling overwoog dat proceduregels ter bescherming van aan het Unierecht ontleende rechten (in casu handhaving van wettelijke termijnen) niet minder gunstig mogen zijn dan soortgelijke regels voor nationale vorderingen. Er wordt met andere woorden indirect gediscrimineerd op grond van nationaliteit. De regering overwoog dat het wetsvoorstel ziet op procedurele aanspraken van vreemdelingen die in Nederland wensen te verblijven. Er zou van ‘soortgelijke regels voor nationale vorderingen’ daarom geen sprake zijn. Dat is opmerkelijk, omdat de regering lijkt te miskennen dat de vordering in zowel nationale als vreemdelingrechtelijke procedures een dwangsom is voor niet tijdig beslissen. Dat het wetsvoorstel specifiek vreemdelingen raakt was volgens de Afdeling juist waar het ongerechtvaardigde onderscheid in lag. Hoe dan ook was de regering niet eens met de Afdeling dat er sprake is van (indirecte) discriminatie. Desalniettemin heeft de regering wél in het nader rapport gereageerd op deze adviesopmerking van de Afdeling. Dit heeft echter niet tot een wijziging in de wettekst of wezenlijke aanpassing in de toelichting geleid.

Er bestaat in de wetenschappelijke literatuur een vrij duidelijke consensus dat aan adviezen van juridische aard relatief meer waarde wordt gehecht door de regering.<sup>170</sup> In het Maastrichtse onderzoek van Broeksteeg et al. (zie par. 2.3.) werd zelfs geconcludeerd dat deze ‘vaak’ worden opgevolgd en in een enkel geval tot een gehele heroverweging van het voorstel leidt.<sup>171</sup> Zoals hierboven beschreven, constateerde ik in de onderzochte migratierechtelijke wetgevingsdossiers dat juridisch advies in de regel niet is overgenomen. Desalniettemin bevestigt het vorenstaande wél dat, ook in het migratierecht, aan juridische adviesopmerkingen meer gezag toekomt. Zij zijn immers vrijwel altijd geadresseerd door de staatssecretaris in de nadere rapporten. In de volgende paragraaf beschrijf ik waarom dat bij beleidsanalytische adviesopmerkingen anders ligt.

---

<sup>169</sup> Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal, met nota van toelichting (*Stcrt.* 2012, 14035).

<sup>170</sup> K. Putters, “De praktijk in het parlementair advies,” in De Raad van State in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 211-228.

<sup>171</sup> H. Broeksteeg, *Zicht Op Wetgevingskwaliteit: Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), 2005, p. 513.

#### 4.2.2. *Beleidsanalytische adviesopmerkingen*

Bij de beleidsanalytische toets wordt het wetsvoorstel als beleidsontwerp beschouwd en komen de meer fundamentele vragen aan de orde die de ‘bestaansgrond’ van het voorstel zelf betreffen.<sup>172</sup> In de onderzochte wetgevingsdossiers was het merendeel van de adviesopmerkingen beleidsanalytisch van aard. Dat is ook het geval bij wetgevingsadvies ten aanzien van andere rechtsgebieden.<sup>173</sup> Wat betreft de glijdende schaal, de geldigheidsduur van asielvergunningen en de opvang van asielzoekers zagen op enkele uitzonderingen na alle opmerkingen op de beleidsmatige kant van de voorstellen. Een eerste verklaring daarvoor is dat de Afdeling terughoudend is met het wijzen op onrechtmatigheden (zie par. 4.1.1.).

Daarnaast komt het ook voor dat de Afdeling kritisch is op een wetsvoorstel terwijl er vanuit een zuiver juridisch oogpunt niets op aan te merken valt. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de aanpassing van de geldigheidsduur van asielvergunningen. Als gezegd zijn van alle uitgebrachte migratierechtelijke adviezen sinds het aantreden van Rutte I slechts twee met het zwaarste dictum afgesloten (1,89%).<sup>174</sup> Het wetsvoorstel ter aanpassing van de geldigheidsduur is daar één van. Desalniettemin werd in het advies expliciet overwogen dat de Kwalificatierichtlijn zich niet verzet tegen de voorgenomen verkorting van de geldigheidsduur. De motivering van het voorstel en het gebrek aan toevoegende waarde (gelet op bestaande intrekkingmogelijkheden) gaven aanleiding tot ‘ernstige bezwaren’ tegen het ontwerp. De regering deelde deze bezwaren niet en besloot het wetsvoorstel ‘ongewijzigd’ te handhaven.<sup>175</sup>

In alle onderzochte adviezen kwam een motiveringsgebrek wat betreft de noodzaak, subsidiariteit, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van de regeling of een combinatie daarvan aan de orde. Met uitzondering van het tweede ontwerpbesluit ter aanscherping van de glijdende schaal leidde dat niet tot een andere beleidskeuze. Broeksteeg et al. leggen in dit kader wederom een verband tussen de al dan niet ontbrekende ‘politieke speelruimte’ en de mate van doorwerking.<sup>176</sup> Volgens hen houdt de regering wat betreft beleidsanalytisch advies in de regel ‘voet bij stuk’ en is soms duidelijk sprake van ‘een herhaling van zetten’. De politieke gevoeligheid van migratierechtelijke vraagstukken is in dat licht een plausibele verklaring voor de onbuigzame houding van het kabinet in de onderzochte dossiers.

Eerder constateerde ik dat op juridische adviesopmerkingen vrijwel altijd wordt gereageerd in het nader rapport. Dat is bij opmerkingen van beleidsmatige aard niet het geval. Een voorbeeld daarvan was de aanbeveling van de Afdeling om wat betreft de aanscherping van de glijdende schaal ‘de soort en ernst van de strafbare feiten, de mate waarin ze worden gepleegd en door wie’ te verhelderen. Een tweede voorbeeld is dat de regering bij het verkorten van de geldigheidsduur van verblijfsvergunning beoogde om Nederland ‘minder aantrekkelijk’

---

<sup>172</sup> T.J. Hoekstra, “De rol van de Raad van State bij fiscale wetgeving,” *Weekblad Fiscaal Recht* 2006/6668, pp. 462-474.

<sup>173</sup> Zie H. Broeksteeg et al. *Zicht Op Wetgevingskwaliteit: Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), 2005, pp. 510-512 en T.J. Hoekstra, “De rol van de Raad van State bij fiscale wetgeving,” *Weekblad Fiscaal Recht* 2006/6668, p. 473.

<sup>174</sup> Zie appendix.

<sup>175</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35691, nr. 4, p. 6.

<sup>176</sup> H. Broeksteeg et al. *Zicht Op Wetgevingskwaliteit: Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), 2005, p. 512.



te maken om asiel in aan te vragen. De Afdeling wees erop dat een motivering hiertoe miste. Hier werd echter niet op ingegaan in het nader rapport. Het is in de onderzochte wetgevingsdossiers, concluderend, regelmatig voorgekomen dat de regering beleidsanalytische adviesopmerkingen überhaupt niet adresseerde. De beleidsmatige toetsingsvorm is in dat kader minder gezaghebbend dan de juridische variant.

### 4.3. Verhinderings van doorwerking

In deze paragraaf bespreek ik de factoren die mogelijk in de weg staan aan de mate van doorwerking in het wetgevingsproces. Het is van belang deze factoren te bespreken, omdat het bijdraagt aan een gedegen duiding van het antwoord op de onderzoeksvraag. Het is, met andere woorden, goed om te begrijpen waaróm advies wel of niet doorwerkt in het wetgevingsproces.

Tot nu toe heb ik reeds een verband aangetoond tussen de mate van doorwerking en de aard van een adviesopmerking. Wat daarnaast in de bestudering van de nadere rapporten opviel is het gebrek aan structuur en de arbitraire omgang met adviesopmerkingen daarin. In de Wet op de Raad van State van 1962 was reeds opgenomen dat de regering gehouden is een rapport uit te brengen naar aanleiding van een advies.<sup>177</sup> Tot op heden is echter in de wet noch in een algemene maatregel van bestuur of ministerieel besluit opgenomen waaraan de inhoud van een nader rapport dient te voldoen. Het gevolg daarvan is dat de manier waarop de regering omgaat met een Afdelingsadvies sterk verschilt per wetgevingsdossier, zonder dat duidelijk is waarom. Een aanzienlijk deel van adviesopmerkingen wordt, zoals eerder beschreven, genegeerd in het nader rapport en is er veelvuldig sprake van een herhaling van zetten. Daarnaast is onduidelijk of, en wanneer, de regering gehouden is de onderbouwing van een regeling te laten onderzoeken door, bijvoorbeeld, het WODC. Wat in mijn optiek verder mist in de huidige wet- en regelgeving is welke gevolgen verbonden zijn aan een zwaar dictum. In artikel 4, tweede lid, van het Reglement van orde voor de ministerraad is opgenomen dat de raad beraadslaat over voorstellen waarop ‘ingrijpende kritiek’ is gegeven door de Afdeling. Daarbij is in de eerste plaats niet duidelijk wat ‘ingrijpende kritiek’ inhoudt. Ten tweede wordt er niet (terug)gerapporteerd over deze beraadslaging, waardoor een verbetering in het besluitvormingsproces en transparantie daarvan uitblijft. Kim Putters pleit bijvoorbeeld om adviezen met een zwaar dictum verplicht opnieuw langs de Raad van State te laten gaan.<sup>178</sup> Dat zou de controle op de regering ‘om te zien wat met het advies is gedaan’ volgens Putters versterken.

Verder wordt in bestaand onderzoek gesproken van een ‘menigmaal nogal defensief georiënteerde’ en ‘afwerende’ houding van de regering in het nader rapport.<sup>179</sup> Tjeenk Willink schreef in zijn bijdrage ‘*Met het oog op de toekomst*’ in 2011 toen hij Vicepresident was van de Raad van State dat de Afdeling ernaar streeft input voor het politieke debat te bieden. Afdelingsadvies kan volgens Willink ‘politici helpen bij het onderkennen van de risico’s van voorgenomen beleid, het verkrijgen van inzicht in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van

---

<sup>177</sup> Artikel 58, derde lid, van de Wet RvS 1962 (Stb. 1962, 88).

<sup>178</sup> K. Putters, “De praktijk in het parlementair advies,” in De Raad van State in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 211-228.

<sup>179</sup> T.C. Borman. *De Wetgevingsadvisering Door De Raad Van State in Nederland. Preadvisie Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*. Deventer 2000, p. 100.

de wetsvoorstellen, het formuleren van mogelijke beleidsalternatieven en het voorkomen van tunnelvisies.<sup>180</sup> Bij de onderzochte gevallen valt op dat de kabinetshouding niet overeenstemt met de visie van Willink bij de rol en functie van de Afdeling. In plaats van onvolkomenheden in de onderbouwing van een beleidsvoornemen nader te onderzoeken, miskent de regering vaak überhaupt dat sprake is van motiveringsgebreken. Daardoor mist in mijn ogen regelmatig een objectieve en feitelijke basis voor wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten.

Tot slot is het goed te benoemen dat er géén causaal verband bestaat tussen de kwaliteit van het advies en de mate waarin dit leidt tot een aanpassing in de voorgestelde regeling of toelichtende stukken.<sup>181</sup> Immers zou beredeneerd kunnen worden dat een gebrek aan doorwerking wellicht niet aan onwil van bewindslieden, maar aan slechte advisering is te wijten. Vranken en Van Gestel concludeerden echter in hun pilotstudie dat regering en parlement een veelheid van redenen kunnen hebben om niets te doen met adviezen van de Raad. De genoemde redenen zijn volgens hen ‘geen van alle’ op de kwaliteit van de adviezen terug te voeren.

#### **4.4. Tussenconclusie**

In dit hoofdstuk is aangetoond dat doorwerking zich op verschillende manieren kan manifesteren in het wetgevingsproces. Adviesopmerkingen kunnen zich enerzijds richten op de wettekst van een voorstel, terwijl anderzijds om een heroverweging van de toelichting wordt aanbevolen. In de onderzochte gevallen heeft het advies van de Afdeling niet geleid tot een aanpassing in de wettekst van het voorstel. Daar staat de regering gelet op de Wet op de Raad van State vrij in, al lijkt dit inconsistent met de terughoudende opstelling van de Afdeling. Ten aanzien van de vijf onderzochte wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten, heb ik geconstateerd dat in twee daarvan in bepaalde mate sprake is geweest van doorwerking wegens motiveringsgebreken. Verder heb ik laten zien dat juridische adviesopmerkingen meer gezag hebben in vergelijking met beleidsanalytisch advies. Dat komt met name tot uitdrukking in het feit dat de regering vrijwel altijd vermeende onrechtmatigheden adresseert in het nader rapport. Tot slot is de ontbrekende structuur in wetgeving en beleid wat betreft het nader rapport en de (afwerende) kabinetshouding daarin aangevoerd als mogelijke verklaring voor een gebrek aan doorwerking.

---

<sup>180</sup> H.D.T. Willink, “Met het oog op de toekomst,” in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 343-350.

<sup>181</sup> J.B.M. Vranken en R.A.J. van Gestel. *Kwaliteit van de Beleidsanalytische Wetgevingsadviezen van de Raad van State, Getoetst Aan de Hand van Ex Post Evaluaties: Een Pilotstudie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2008, p. 89.

## V. CONCLUSIE

In de *Oproep tot een duurzaam migratiebeleid* constateerde de Adviesraad Migratie dat de kennis over de effecten bij de aanpak van migratievraagstukken momenteel onvoldoende is.<sup>182</sup> De Raad van State staat echter in dienst van de regering, juist om door middel van advisering bij te dragen aan de kwaliteit van wetgeving en het onderkennen van risico's van voorgenomen beleid. In deze masterscriptie zocht ik een antwoord op de vraag in hoeverre de juridische en beleidsanalytische wetgevingsadvisering van de Raad van State doorwerkt in de vier onderzochte migratierechtelijke dossiers. Een onderliggende gedachte bij deze onderzoeksvraag is dat inadequaat migratiebeleid mijns inziens bezwaarlijker is wanneer bij voorbaat werd gewezen op de tekortkomingen daarvan. Met andere woorden telt een gewaarschuwd kabinet voor twee.

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is een analyse gemaakt van vier wetgevingsdossiers waarover de Afdeling een advies heeft uitgebracht. Op basis daarvan kan een aantal conclusies worden getrokken. In de eerste plaats heeft geen enkele adviesopmerking van de Afdeling tot een directe aanpassing van de wettekst geleid. In een aantal gevallen heeft een opmerking van de Afdeling wél geleid tot een aanpassing in de toelichting. Dit was het geval bij de zogenoemde Spreidingswet en het tweede ontwerpbesluit ter verdere aanscherping van de glijdende schaal. Verder is er een verband te trekken tussen de aard van een adviesopmerking en de mate van engagement ermee in het nader rapport. Juridische adviesopmerkingen worden namelijk vrijwel altijd geadresseerd door de regering, terwijl dit bij beleidsanalytische opmerkingen regelmatig niet het geval is. In de wetenschappelijke literatuur bestaat in dit verband een duidelijke consensus dat de juridische toets meer 'gezag' bezit en vaker doorwerkt in het wetgevingsproces. De regering houdt wat betreft beleidsanalytisch advies in de regel vast aan de reeds voorgenomen beleidskeuze en er is vaak sprake van 'een herhaling van zetten'.<sup>183</sup> Dit beeld komt ook naar voren in de onderzochte migratiedossiers. De politieke gevoeligheid van migratierechtelijke vraagstukken zou in dat licht een plausibele verklaring kunnen bieden voor de onbuigzame houding van het kabinet. Al met al hebben van de vele juridische en beleidsanalytische adviesopmerkingen van de Afdeling slechts enkele geleid tot een dermate significante wijziging in de toelichting dat er sprake is geweest van doorwerking. In de regel werkte het advies van de Afdeling op de onderzochte migratierechtelijke dossiers dus *niet* door in het wetgevingsproces.

Uit de toelichting op de eerste Wet op de Raad van State bleek dat de regering openbaarmaking van wetgevingsadvies zag als een bedreiging voor haar functioneren en een verzwakking van staatsinstellingen. Het duurde uiteindelijk 119 jaar tot daar verandering in kwam. In de onderzochte nadere rapporten constateer ik dat er desondanks sprake is van een afwerende houding ten opzichte van wetgevingsadvies. Dat rijmt niet met de bijdrage aan de eenheid, legitimiteit en kwaliteit waarnaar de Raad van State streeft als adviseur van de regering. In zijn periode als Eerste Kamerlid noemde Hans Engels de Raad van State het

---

<sup>182</sup>ACVZ, "Notitie: Oproep tot een duurzaam migratiebeleid" Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 17 maart 2020.

<sup>183</sup> *Ibid.*

‘spreekende geweten’ van de politiek.<sup>184</sup> Al is de regering wettelijk verplicht dat geweten te horen, is van luisteren in de regel geen sprake.

### *Aanbevelingen*

Gelet op de bevindingen van dit onderzoek volgt een drietal aanbevelingen, gericht naar de regering en wetgever, teneinde de kwaliteit van het adviseringsproces te verbeteren en daar meer structuur in aan te brengen:

1. Stel in wet- en regelgeving vast waar het nader rapport in reactie op een Afdelingsadvies aan dient te voldoen. Hier moet met name worden ingegaan op de structuur van het nader rapport, zorgvuldigheids- en motiveringseisen en de consequenties per dictum.
2. Wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten met een zwaar dictum dienen, in navolging van Putters, opnieuw langs de Raad van State te gaan nadat het nader rapport is uitgebracht. Dit versterkt de controle op voorstellen waarop ‘ingrijpende kritiek’ bestaat.
3. Herzie, eventueel door middel van onderzoek, de defensieve en afwerende houding in het nader rapport om het ‘samenspel’ tussen de Afdeling, regering en parlement te verbeteren.

### *Suggesties voor vervolgonderzoek*

Tot slot een aantal suggesties voor eventueel vervolgonderzoek. In de literatuur is reeds gewezen op het feit dat er een belangrijk onderzoeksterrein braak ligt wat betreft de doorwerking van wetgevingsadvies.<sup>185</sup> Ironisch genoeg zijn ook de bronnen waaruit dát volgt inmiddels vrij gedateerd. Deze masterscriptie dient als eerste opzet om binnen het migratierecht verder onderzoek te verrichten naar de invloed van Afdelingsadvies op de rechtsvorming. Om tot een representatieve conclusie te komen zou het daarbij van belang zijn om een omvangrijke studie te doen naar een groter aantal wetgevingsdossiers, verdeeld over het migratierecht in brede zin. Daarnaast zou in vervolgonderzoek het ‘doorwerkingsbegrip’ breder benaderd kunnen worden. Door bijvoorbeeld een breder scala aan parlementaire stukken te betrekken, kan ook de invloed van Afdelingsadvies op het politieke debat worden beoordeeld.

---

<sup>184</sup> M. ten Hooven, “De beleidsanalytische toets. Het spreekende geweten,” in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 275-289.

<sup>185</sup> T.J. Hoekstra, “De rol van de Raad van State bij fiscale wetgeving,” *Weekblad Fiscaal Recht* 2006/6668, pp. 462-474.

## BIBLIOGRAFIE

### *Literatuur*

- F.J. van Ommeren, "Het legaliteitsbeginsel en het materiële wetsbegrip bij de Hoge Raad," in *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, ed. R.J.N. Schlossels et al. (Deventer: Wolters Kluwer, 2015), pp. 451-468.
- F.T. Groenewegen, "De relatieve waarde van de grammaticale interpretatiemethode," in *Alles afwegende...*, ed. E.T. Feteris et al. (Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2007), pp. 239-245.
- H. Broeksteeg et al. *Zicht Op Wetgevingskwaliteit: Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), 2005.
- H.D.T. Willink, "Met het oog op de toekomst," in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 343-350.
- J.B.M. Vranken en R.A.J. van Gestel. *Kwaliteit van de Beleidsanalytische Wetgevingsadviezen van de Raad van State, Getoetst Aan de Hand van Ex Post Evaluaties: Een Pilotstudie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2008.
- K. Geertsema, "Ongezien onrecht in het vreemdelingenrecht," *Nederlands Juristenblad* 96, nr. 14 (2021), pp. 1046-1053.
- K. Putters, "De praktijk in het parlementair advies," in *De Raad van State in De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 211-228.
- L. Slingenberg, "Tentenkampen in Nederland," *Verblijfblog*, 27 oktober 2021. Online: <https://verblijfblog.nl/tentenkampen-in-nederland/>.
- M. Nap, "Ongepubliceerde adviezen," *Regelmaat* 35, nr. 6 (2020), pp. 464-471.
- M. Nap. *Constitutionele toetsing door de Raad van State*. Deventer: Wolters Kluwer, 2021.
- M. Oosting, "De betrekkelijke betekenis van de beleidsanalytische toets," in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 261-273.
- M. Stronks, "Een bijna ongebreidelde beteugeling van de tijd. Een analyse van aanscherpingen van de glijdende schaal," *Nederlands Juristenblad*, nr. 34 (2013), pp. 2306-2314.
- M. ten Hooven, "De beleidsanalytische toets. Het sprekende geweten," in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 275-289.

- P. Eijlander en W.J.M. Voermans. *Evaluatie regeerakkoord 1998 vanuit wetgevingsperspectief*. Den Haag: Raad van State, 2002.
- P. van Dijk en A.M.J. Heijmans, “De gewijzigde structuur van de Raad van State. Historie, betekenis en taakstelling,” in *De Raad van State in perspectief*, ed. H.D.T. Willink et al. (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011), pp. 107-134.
- T.C. Borman. *De Wetgevingsadvisering Door De Raad Van State in Nederland. Preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*. Deventer 2000.
- T.J. Hoekstra, “De rol van de Raad van State bij fiscale wetgeving,” *Weekblad Fiscaal Recht* 2006/6668, pp. 462-474.
- T.J. van Ernst en R.J.M. van den Tweel, “Geschikt, evenredig en uitvoerbaar: Wetgevingsadvisering door de Afdeling advisering van de Raad van State,” *Regelmaat* 39, nr. 1 (2023), pp. 58-71.
- W. Geense, et al., “De problematiek in de opvang van vluchtelingen en asielzoekers nader beschouwd,” Arnhem: Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, 1 maart 2023.
- W. Konijnenbelt, “Grondwetsinterpretatie door de Raad van State: wetgevingsadvisering en grondwetsbepalingen in de Grondwet,” in *Wetgever en Grondrechten*, ed. R. de Lange (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008), pp. 61-84.
- Z. Berdowski, P. Eshuis en A. Vennekens, “Toepassing en aanscherping van de glijdende schaal,” Zoetermeer: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 13 augustus 2009.

### ***Parlementaire documenten***

- Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, van 26 maart 2012 (*Stb.* 2012, 158).
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 21 september 2022, nummer WBV 2022/22, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (*Stcrt.* 2022, 25775).
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal, met nota van toelichting (*Stcrt.* 2012, 14035)
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal, met nota van toelichting (*Stcrt.* 2014, nr. 32197).
- Kamerstukken II* 2003/04, 29 224, nr. 3.
- Kamerstukken II* 2004/05, 29934, nr. 3.
- Kamerstukken II* 2005/06, 19 637, nr. 971.
- Kamerstukken II* 2007/08, 31 327, nr. 3.

*Kamerstukken II 2019/20, 32802, nr. 48.*

*Kamerstukken II 2019/20, 35476, nr. 3.*

*Kamerstukken II 2020/21, 35 691, nr. 3.*

*Kamerstukken II 2020/21, 35 691, nr. 4.*

*Kamerstukken II 2020/21, 35476, nr. 3.*

*Kamerstukken II 2020/21, 35691, nr. 4.*

*Kamerstukken II 2020/21, 35749, nr. 2.*

*Kamerstukken II 2020/21, 35749, nr. 3.*

*Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 2906.*

*Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3100.*

*Kamerstukken II 2022/23, 36 333, nr. 2.*

*Kamerstukken II 2022/23, 36 333, nr. 3.*

*Kamerstukken II 2022/23, 36333, nr. 4.*

### ***Rapporten en consultatieadviezen***

ACVZ en ROB. “Asielopvang Uit de Crisis.” Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de Raad voor het Openbaar Bestuur, 14 juni 2022.

ACVZ, “Beleidsadvies: Gewogen gevaar.” Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 5 februari 2018.

ACVZ, “Notitie: Oproep tot een duurzaam migratiebeleid” Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 17 maart 2020.

B. Wegelin, J.A. Nijland en I. Oomen. “Ongehoord onrecht in het vreemdelingenrecht.” Vereniging Asieladvocaten en juristen Nederland (VAJN) en Specialistenvereniging Migratierecht (SVMA), april 2021.

E. van der Mark, C. van Miltenburg en P. Kanne. “Morele Vragen van rijksambtenaren.” Den Haag: I&O Research, juni 2022.

I.J.M. Oomen, “Voorstel aanpassing geldigheidsduur verblijfsvergunning asiel,” Amsterdam: Vereniging Asieladvocaten en juristen Nederland, 13 november 2018.

Raad van State, *Jaarverslag 1998*, Den Haag: Raad van State 1999.

Raad van State, *Jaarverslag 2001*, Den Haag: Raad van State 2002.

Raad van State, *Jaarverslag 2002*, Den Haag: Raad van State 2003.

Raad van State, *Jaarverslag 2011*, Den Haag: Raad van State 2012.

Raad van State, *Jaarverslag 2015*, Den Haag: Raad van State 2016.

Raad van State, *Jaarverslag 2022*, Den Haag: Raad van State 2023.

Raad van State, “Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State,” Den Haag: Raad van State 2021.

ROB. “Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving.” Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 15 april 2020.

### ***Elektronische bronnen***

AzG, “Crisis bij aanmeldcentrum Ter Apel,” *Artsen zonder Grenzen*. Online:  
<<https://www.artsenzondergrenzen.nl/projecten/nederland-ter-apel/>>.

COA, “Capaciteit en bezetting,” *Centraal Orgaan opvang asielzoekers*. Online:  
<<https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting>>.

COA, “Opvang in verschillende soorten asielzoekerscentra,” *Centraal Orgaan opvang asielzoekers*.  
Online: <<https://www.coa.nl/nl/opvang-verschillende-soorten-asielzoekerscentra>>.

D. van Ooij, “‘Onhoudbare en onmenselijke situatie’ door ongelijke behandeling vluchtelingen”. *NOS*,  
24 maart 2022.

Mr. “Top Juridisch Nederland: Rechtsstaat in Gevaar,” February 5, 2014. Online:  
<<https://www.mr-online.nl/top-juridisch-nederland-rechtstaat-in-gevaar/>>.

Radioprogramma ‘Sven op 1’ met Thom de Graaf d.d. 16 mei 2023. Online:  
<<https://www.nporadio1.nl/uitzendingen?programme=sven-op-1>>.

R. Meijer, “Afspraak wordt wet: voorlopige asielvergunning geldt voortaan drie in plaats van vijf  
jaar,” *De Volkskrant*, 15 februari 2019.

Rijksoverheid, “Gemeentelijke herindeling,” *Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties*. Online:  
<<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>>.

T. Danckaers en L. Develtere, “Leo Lucassen: ‘Wie geen migratie wil, moet snijden in economie.’”  
*Sociale Vraagstukken* (blog), 24 maart 2023.



## APPENDIX

### Dicta tot en met 2017

1. *“Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Zij geeft U in overweging het voorstel te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.”* (Licht dictum)
2. *“De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.”* (Licht dictum)
3. *“De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.”* (Licht dictum)
4. *“De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.”* (Zwaar dictum)
5. *“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.”* (Zwaar dictum)
6. *“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.”* (Zwaar dictum)

### Dicta vanaf 2018

1. *De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.”* (Licht dictum)
2. *“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.”* (Licht dictum)
3. *“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.”* (Zwaar dictum)
4. *“De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.”* (Zwaar dictum)

## **Dicta op migratierechtelijke adviezen sinds Rutte I (14 oktober 2010 – 17 juni 2023)<sup>186</sup>**

*Totaal adviezen* : 108

*Totaal lichte dicta* : 93

*Totaal zware dicta* : 15

### **2010**

*Aantal adviezen: 1*

*Aantal lichte dicta: 1*

*Aantal zware dicta: 0*

- Voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2011/12, 33 192, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)

### **2011**

*Aantal adviezen: 10*

*Aantal lichte dicta: 5*

*Aantal zware dicta: 5*

- Wetsvoorstel opheffen samenloop
  - Vindplaats Kamerstukken II 2010/2011, 32 882 nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
  - Zwaar dictum (6)
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met nadere regels over het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2011, nr. 9951
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van onderdelen van het Besluit modern migratiebeleid en tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit inburgering in verband met die inwerkingtreding.
  - Vindplaats: Staatscourant 2011, nr. 10949
  - Dictum: Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging dienovereenkomstig te besluiten.
  - Licht dictum (1)

---

<sup>186</sup> Geraadpleegd via de website van de Raad van State. Online: <<https://www.raadvanstate.nl/>>.

- Voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met de implementatie van de Richtlijn nr. 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PbEU L 168), met memorie van toelichting.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2010/2011, 32 843, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
  
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria in verband met het aanpassen van de asielprocedure, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2011, nr. 15324
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
  
- Voorstel van wet houdende partiële wijziging van een aantal wetten op het gebied van Veiligheid en Justitie (Verzamelwet Veiligheid en Justitie 2011), met memorie van toelichting.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2010/2011, 32 863, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
  
- Voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, met memorie van toelichting.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2011/2012, 33 086, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Zwaar dictum (4)
  
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met een gedeeltelijke implementatie van de Richtlijn 2008/115/EG
  - Vindplaats: Staatscourant 2012, nr. 1231
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Zwaar dictum (4)

- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2012, nr. 14035
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Zwaar dictum (4)
  
- Voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter aanscherping van de voorwaarden voor verkrijging en verlening van het Nederlanderschap, met memorie van toelichting.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2011/12, 33 201 (R1977), nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en van Sint Maarten dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Zwaar dictum (4)

## 2012

*Aantal adviezen: 13*

*Aantal lichte dicta: 11*

*Aantal zware dicta: 2*

- Voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de strafbaarstelling van illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland, met memorie van toelichting.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2012/2013, 33 512, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Dictum zwaar (4)
  
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit modern migratiebeleid (aanscherping eisen gezinsmigratie), met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2012, nr. 6961
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Dictum zwaar (4)
  
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf.
  - Vindplaats: W04.11.0545/I
  - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
  - Licht dictum (1)
  
- Voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het her-schikken van de gronden voor asielverlening, met memorie van toelichting.

- Vindplaats:  
Kamerstukken II 2011/12, 33 293, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit houdende een tijdelijke voorziening ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van Richtlijn 2008/115/EG
    - Vindplaats: Staatscourant 2012, nr. 5643
    - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.
    - Licht dictum (2)
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de nadere implementatie van Richtlijn 2004/38/EG
    - Vindplaats: W04.12.0047/I
    - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
    - Licht dictum (1)
- Voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.
    - Vindplaats: W04.12.0126/I
    - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
    - Licht dictum (1)
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit modern migratiebeleid, het Besluit politiegegevens en het Uitvoeringsbesluit Remigratiewet in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen, met nota van toelichting.
    - Vindplaats: Staatscourant 2012, nr. 17574
    - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
    - Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit modern migratiebeleid in verband met het afschaffen van het rechtmatige verblijf hangende beklag bij het gerechtshof tegen de beslissing van het openbaar ministerie tot niet of niet verdere vervolging van de dader van mensenhandel, met nota van toelichting.
    - Vindplaats: Staatscourant 2012, nr. 15278
    - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.
    - Licht dictum (2)
- Voorstel van wet houdende herziening van de Wet arbeid vreemdelingen, met memorie van toelichting.
    - Vindplaats: Kamerstukken II 2012/2013, 33 475, nr. 4

- Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
- Licht dictum (3)
- Voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2011/51/EU
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2012/2013, 33 581, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met versterking van de uitvoering en de handhaving, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en het modern migratiebeleid.
  - Vindplaats: W12.12.0376/III
  - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
  - Licht dictum (1)
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van de vooraf door de luchtvervoerder te verstrekken passagiersgegevens (standaard API-set).
  - Vindplaats: W03.12.0489/II
  - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
  - Licht dictum (1)

## 2013

*Aantal adviezen: 14*

*Aantal lichte dicta: 12*

*Aantal zware dicta: 2*

- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2014, nr. 32197
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Zwaar dictum (4)
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit modern migratiebeleid in verband met de aanpassing van het buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2013, nr. 14931
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)

- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (gezinsmigratie ongehuwde partners).
  - Vindplaats: Staatscourant 2013, nr. 15593
  - Dictum: Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging dienovereenkomstig te besluiten.
  - Licht dictum (1)
  
- Voorstel van wet ter uitvoering van de Verordening nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, met memorie van toelichting.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2012/2013, 33 699, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
  
- Ontwerpbesluit houdende een tijdelijke wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met een uitzondering op het verbod om een vreemdelingen te laten werken zonder tewerkstellingsvergunningen bij het produceren van goederen waarbij de afnemer intensief betrokken is, met nota van toelichting.
  - Vindplaats:  
W12.13.0108/III
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
  
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling, met nota van toelichting.
  - Vindplaats:  
Staatscourant 2014, nr. 2996
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
  
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met de herziening van de Wet arbeid vreemdelingen.
  - Vindplaats: W12.13.0180/III
  - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
  - Licht dictum (1)

- Voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2011/98/EU
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2013/2014, 33 749, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
  
- Voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap, houdende verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap en enige andere wijzigingen, met memorie van toelichting.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2013/14, 33 852 (R 2023), nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
  
- Besluit aanpassing vergoeding vervolgaanvragen vreemdelingen
  - Vindplaats: Staatscourant 2014, nr. 213
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Zwaar dictum (4)
  
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (stroomlijning toelatingsprocedures), met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant, nr. 138
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken
  - Licht dictum (2)
  
- Ontwerpbesluit tot verlenging van het Tijdelijk besluit uitzonderingen terugkeerrichtlijn, met nota van toelichting
  - Vindplaats: Staatscourant 2013, nr. 35597
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.
  - Licht dictum (2)
  
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van de Richtlijn 2010/65/EU
  - Vindplaats: Staatscourant 2014, nr. 2999
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.
  - Licht dictum (2)



- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitvoering van de Dublinverordening, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2014, nr. 214
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)

## 2014

*Aantal adviezen: 13*

*Aantal lichte dicta: 13*

*Aantal zware dicta: 0*

- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2011/98/EU
  - Vindplaats:  
W12.13.0431/III
  - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
  - Licht dictum (1)
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van de Richtlijn nr. 2011/51/EU
  - Vindplaats:  
Staatscourant 2014, nr. 9158
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (2)
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit inburgering en enkele andere besluiten in verband met de kwijtschelding van de sociale lening aan asielstatushouders en enkele andere wijzigingen, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: W12.14.0006/III
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.
  - Licht dictum (2)
- Voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de Verordening( EU) nr. 265/2010
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2013/2014, 33 944, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.
  - Licht dictum (2)
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, houdende een nadere regeling inzake de rust- en voorbereidingsstermijn bij asielaanvragen, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: W03.14.0128/II

- Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
- Licht dictum (1)
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (afschaffing meldplicht EU-burgers), met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2014, nr. 20623
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2014, nr. 19759
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van de Verordening (EG) nr. 1987/2006
  - Vindplaats: W03.14.0165/II
  - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
  - Licht dictum (1)
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit inburgering en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de toevoeging van een praktijkexamen ten behoeve van de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt aan het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving en enkele andere wijzigingen, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2014, nr. 31592
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.
  - Licht dictum (3)
- Voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Strafrecht in verband met rechtsbescherming bij toegangswegering, uitzonderingen op Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2014/2015, 34 128, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming

- Vindplaats: Kamerstukken II 2014/2015, 34 088, nr. 4
- Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
- Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de introductie van een grondslag voor toelating van startende buitenlandse ondernemers en het afschaffen van de meldplicht voor kort verblijf van vreemdelingen van buiten de Europese Unie.
  - Vindplaats: W03.14.0340/II
  - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
  - Licht dictum (1)
- Voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring (Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring), met memorie van toelichting.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2015/2016, 34 309, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)

## 2015

*Aantal adviezen: 6*

*Aantal lichte dicta: 5*

*Aantal zware dicta: 1*

- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de herschikking en beperkte uitbreiding van de vrijstellingen van de visumplicht voor de toegang en het verblijf van langere duur, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2015, nr. 32091
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2013/32/EU
  - Vindplaats: Staatscourant 2015, nr. 21375
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag, het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, het Arbeidsomstandighedenbesluit, het Arbeidstijdenbesluit en het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met het openbaar maken van inspectiegegevens.
  - Vindplaats: W12.15.0177/III
  - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.

- Licht dictum (1)
- Ontwerpbesluit houdende aanpassing Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met de termijn van incidentele arbeid voor zakelijke besprekingen, ten aanzien van de uitbreiding van de uitzonderingen van de tewerkstellingsvergunningplicht voor leerlingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven en ten aanzien van de aanpassing van de voorwaarden met betrekking tot de uitzondering op de tewerkstellingsvergunningplicht voor au-pairs.
  - Vindplaats: W12.15.0162/III
  - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
  - Licht dictum (1)
- Voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, met memorie van toelichting.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2015/2016 34 356 (R2064), nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Zwaar dictum (4)
- Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2015/2016, 34 408, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)

## 2016

*Aantal adviezen: 10*

*Aantal lichte dicta: 10*

*Aantal zware dicta: 0*

- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van het zoekjaar voor vreemdelingen die zijn afgestudeerd of wetenschappelijk onderzoek hebben verricht en in verband met enkele andere wijzigingen en het herstel van enkele technische omissies en van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met voornoemd zoekjaar, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2016, nr. 10593
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, houdende de invoering van bijzondere procedurele bepalingen die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: Staatscourant 2016, nr. 10582

- Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
- Licht dictum (3)
- Voorstel van wet tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de huisvesting van vergunninghouders, met memorie van toelichting.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2015/2016, 34 454, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.
  - Licht dictum (2)
- Voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met aanpassing van in de procedure voor nareis geldende termijnen.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2016/2017, 34 544, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het vervallen van de vergunningsplicht bij terbeschikkingstelling van vreemdelingen afkomstig uit derde landen bij tijdelijke arbeid in Nederland, de uitbreiding vrijstelling tewerkstellingsvergunning voor buitenlandse studenten bij een niet-verplichte stage, de uitbreiding van de vrijstelling tewerkstellingsvergunningsplicht voor studenten die een opleiding volgen aan een Academie van Bouwkunst en het vervallen van de maximumtermijn voor de uitzondering op de tewerkstellingsvergunningsplicht voor docenten en onderzoekers aan instellingen van hoger onderwijs, met nota van toelichting.
  - Vindplaats: W12.16.0167/III
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/36/EU
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2016/2017, 34 590, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en enige andere besluiten in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/66/EU
  - Vindplaats: Staatscourant 2016, nr. 61090
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)

- Voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding, met memorie van toelichting.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2016/2017, 34 584, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Ontwerpbesluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie.
  - Vindplaats: Staatscourant 2016, nr. 67830
  - Dictum: Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.
  - Licht dictum (1)
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met de instelling van een tijdelijke quotumregeling voor de Aziatische horeca.
  - Vindplaats: W12.16.0312/III
  - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
  - Licht dictum (1)

## 2017

*Aantal adviezen: 3*

*Aantal lichte dicta: 3*

*Aantal zware dicta: 0*

- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met enige knelpunten in verband met de verlenging van de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid, het toestaan dat kennismigranten, houders van een Europese blauwe kaart, wetenschappelijk personeel en studenten naast hun hoofdbezigheden ook als zelfstandige mogen werken, en een nieuwe Regeling internationaal handelsverkeer naar aanleiding van de evaluatie van de Pilot Kennisindustrie.
  - Vindplaats: Staatscourant 2017, nr. 19417
  - Dictum: Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.
  - Licht dictum (1)
- Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met het verkorten van de inschrijftermijn voor niet toegelaten vreemdelingen onder voorwaarden en enige andere wijzigingen.
  - Vindplaats: W04.17.0153/I
  - Dictum: Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging dienovereenkomstig te besluiten.
  - Licht dictum (1)

- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en enige andere besluiten in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2016/801
  - Vindplaats: W16.17.0365/II
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (2)

## 2018

*Aantal adviezen: 3*

*Aantal lichte dicta: 3*

*Aantal zware dicta: 0*

- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, houdende afschaffing van het kennisgevingsvereiste alsmede andere wijzigingen van inhoudelijk ondergeschikte aard en herstel van enkele technische gebreken.
  - Vindplaats: W16.18.0115/II
  - Dictum: Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging dienovereenkomstig te besluiten.
  - Licht dictum (1)
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met de invoering van hybride ondernemerschap voor vreemdelingen die arbeid verrichten in het kader van overplaatsing binnen een onderneming, een verduidelijking van de voorwaarden voor werkzaamheden in het kader van een Working Holiday Scheme of Working Holiday Programme, een nul-quotum voor vreemdelingen met de Noord-Koreaanse nationaliteit, en enige technische wijzigingen.
  - Vindplaats: Staatscourant 2018, nr. 52233
  - Dictum: Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging dienovereenkomstig te besluiten.
  - Licht dictum (1)
- Voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in een wettelijke basis voor de staandehouding, overbrenging en ophouding met het oog op inbewaaringstelling van Dublinclaimanten en vreemdelingen aan wie tijdens een verblijfsprocedure rechtmatig verblijf wordt toegekend.
  - Vindplaats: Kamerstukken 35056
  - Dictum: Het voorstel van wet geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.
  - Licht dictum (1)

## 2019

*Aantal adviezen: 8*

*Aantal lichte dicta: 8*

*Aantal zware dicta: 0*

- Wijziging Vreemdelingenbesluit i.v.m. enkele aanpassingen over het achterwege laten van uitzetting in afwachting van de beslissing op aanvraag.
  - Vindplaats: W03.17.0296/II
  - Dictum: Dit advies is een zogenoemd advies conform.
  - Licht dictum (1)
  
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met de aanpassing van enkele regels voor de beoordeling van verblijfsaanvragen.
  - Vindplaats: W16.19.0054/II
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.
  - Licht dictum (2)
  
- Wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, het Besluit inburgering en het Vreemdelingenbesluit 2000 om enkele regelingen te treffen i.v.m. de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU.
  - Vindplaats: Staatscourant 2019, nr. 22090
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.
  - Licht dictum (2)
  
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000.
  - Vindplaats: Staatscourant 2019, nr. 38912
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.
  - Licht dictum (1)
  
- Voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 tot aanpassing van de wettelijke grondslag voor vrijheidsontneming van asielzoekers na afwijzing of niet in behandeling nemen van een aan de grens ingediend asielverzoek.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2018/19, 35271, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.
  - Licht dictum (1)
  
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met een wijziging van de voorwaarden voor werkzaamheden in het kader van een Working Holiday Scheme.
  - Vindplaats: Staatscourant 2019, nr. 53117
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.
  - Licht dictum (1)



- Besluit opvang Wmo van slachtoffers van eerge relateerd en huiselijk geweld zonder verblijfsvergunning en technische wijzigingen eigen bijdrage.
  - Vindplaats: Staatscourant 2019, nr. 63243
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.
  - Licht dictum (2)
  
- Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met enkele wijzigingen omtrent medezeggenschapsactiviteiten.
  - Vindplaats: Staatscourant 2020, nr. 1663
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.
  - Licht dictum (1)

## 2020

*Aantal adviezen: 9*

*Aantal lichte dicta: 7*

*Aantal zware dicta: 2*

- Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2019/20, 35476, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.
  - Zwaar dictum (3)
  
- Wet inburgering 20...
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.
  - Licht dictum (2)
  
- Wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring met het oog op het handhaven van de mogelijkheden om maatregelen te nemen ten aanzien van overlastgevend vreemdelingen.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2019/20, 35501, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.
  - Licht dictum (2)
  
- Wijziging van het Besluit Wet arbeid vreemdelingen in verband met maandelijkse girale loonbetaling Europese blauwe kaart houders.
  - Vindplaats: Staatscourant 2020, nr. 39857

- Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen over het ontwerpbesluit.
- Licht dictum (1)
- Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter bestendiging van de bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2020/21, 35604, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.
  - Licht dictum (2)
- Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2020/21, 35680, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.
  - Licht dictum (2)
- Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in aanpassing van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2020/21, 35691, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.
  - Zwaar dictum (4)
- Wet vaststellingsprocedure staatloosheid.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2020/21, 35687, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)
- Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbeholden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2020/21, 35688 (R2151), nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (3)

## 2021

*Aantal adviezen: 7*

*Aantal lichte dicta: 5*

*Aantal zware dicta: 2*

- Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2020/21, 35749, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.
  - Zwaar dictum (3)
  
- Wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met een tijdelijke vrijstelling voor startende innovatieve ondernemingen.
  - Vindplaats: Staatscourant 2021, nr. 28149
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.
  - Licht dictum (2)
  
- Wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met het regelen van de aanmeldfase, het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure en het doorvoeren van enkele technische aanpassingen.
  - Vindplaats: Staatscourant 2021, nr. 33182
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.
  - Zwaar dictum (3)
  
- Besluit inburgering 20..
  - Vindplaats:  
Staatscourant 2021, nr. 40037
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.
  - Licht dictum (2)
  
- Wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met enkele technische wijzigingen en andere wijzigingen van inhoudelijk ondergeschikte aard.
  - Vindplaats: Staatscourant 2021, nr. 47886
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.
  - Licht dictum (1)
  
- Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022.
  - Vindplaats: Staatscourant 2022, nr. 453
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen over het ontwerpbesluit.
  - Licht dictum (1)

- Wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria in verband met de invoering van bijzondere procedurele bepalingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 .
  - Vindplaats: W16.18.0155/II
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.
  - Licht dictum (2)

## 2022

*Aantal adviezen: 6*

*Aantal lichte dicta: 6*

*Aantal zware dicta: 0*

- Wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de overgangssituatie na de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021 en de gevolgen daarvan voor het inburgeringsvereiste ter verkrijging van een sterker verblijfsrecht.
  - Vindplaats: Staatscourant 2022, nr. 3363
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen over het ontwerpbesluit.
  - Licht dictum (1)
- Wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 in verband met een tijdelijke vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht, gelet op het Uitvoeringsbesluit van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom.
  - Vindplaats: Staatscourant 2022, nr. 9110
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.
  - Licht dictum (1)
- Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met aanscherping van het openbare ordebeleid voor criminele vreemdelingen.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2021/22, 36196, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.
  - Licht dictum (2)
- Wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, het Besluit toevoeging mediati-on en het Vreemdelingenbesluit 2000.
  - Vindplaats: Staatscourant 2022, nr. 18440
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.
  - Licht dictum (1)
- Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in een grondslag voor het gebruik van biometrie bij automatische grenscontrole.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2022/23, 36300, nr. 4

- Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.
- Licht dictum (2)
- Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 om te waarborgen dat vreemdelingenbewaring mogelijk is in de situatie dat gerede twijfel bestaat of een vreemdeling als gemeenschapsonderdaan kan worden aangemerkt.
  - Vindplaats: W16.22.0186/II
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.
  - Licht dictum (2)

## 2023

*Aantal adviezen: 5*

*Aantal lichte dicta: 4*

*Aantal zware dicta: 1*

- Wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 in verband met een tijdelijke vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht
  - Vindplaats: Staatscourant 2023, nr. 15064
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.
  - Licht dictum (2)
- Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021.
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2022/23, 36332, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.
  - Licht dictum (2)
- Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen ("spreidingswet").
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2022/23, 36333, nr. 4
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.
  - Zwaar dictum (3)
- Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken
  - Vindplaats: Kamerstukken II 2022/23, 36349, nr. 4

- Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.
- Licht dictum (2)
  
- Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne.
  - Vindplaats: W16.23.00078/II
  - Dictum: De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.
  - Licht dictum (2)