

Brugfunctie tussen beleid en uitvoering

Gebruikersonderzoek adviezen ACVZ

maart 2008

De ACVZ vervult een brugfunctie tussen beleid en uitvoering. De adviezen doen ertoe, zeggen respondenten. Dat komt uit een onafhankelijk gebruikersonderzoek. Wat is het belang van een adviescommissie als de ACVZ? Maken haar adviezen verschil uit? Wat zeggen zes belanghouders uit onder meer de politiek, de wetenschap, maatschappelijke organisaties en de advocatuur?

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) doet ertoe. Ze vervult een brugfunctie tussen beleid en uitvoering. Lees door >

De ACVZ neemt afstand van de 'waan van de dag'. Ze blijft dicht bij het beleid. Ze zou meer agenderend, toekomstgericht en strategisch kunnen opereren. Om een breder publiek te bereiken is het zaak de adviezen korter, bondiger en toegankelijker te formuleren. Niet reactief, maar pro-actief. Lees door >

Hoe bruikbaar een advies is hangt af van iemands functie. Altijd reikt de ACVZ het kabinet een oplossing aan. Dat is positief. Adviezen zijn gedegen en objectief en bieden reflectiemateriaal van goede kwaliteit. Lees door >

Standpunten van de ACVZ zijn doordacht en juridisch zuiver op de graad. Zo fungeren ze als 'countervailing power'. Het is niet alles of niets. Soms werken adviezen op onderdelen door. Lees door >

De ACVZ maakt verschil uit

De vraag of de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verschil heeft uitgemaakt staat centraal in dit gebruikersonderzoek. Ja, zeggen alle respondenten. Het is goed dat er een ACVZ is. Al is het alleen maar vanwege de juridische deskundigheid die zij in huis hebben. Niet dat alle respondenten even stellig zijn in hun antwoorden. "Zonder de ACVZ kunnen we ook leven", zegt één van de geïnterviewden. Al vindt hij de adviezen waardevol. "Ze zijn juridisch zuiver op de graad. Ik gebruik ze dan ook als toetssteen voor de mening van anderen, bijvoorbeeld organisaties in het veld".

Brugfunctie tussen beleid en uitvoering

"De ACVZ vervult een brugfunctie tussen het ministerie en het veld", zegt een respondent. "Ze legt makkelijk contact met belanghouders in de aanloop naar adviezen. Het is niet zo dat je alles terugziet wat je graag in een advies zou willen hebben. Maar dat is logisch. De ACVZ is onafhankelijk en moet dat ook blijven". Niet alleen in de aanloop naar adviezen, ook bij de invulling van het werkprogramma raadpleegt de ACVZ betrokken instanties. En dat vinden respondenten plezierig. Zo fungeert zij als brug tussen beleid en uitvoering.

Afstand van de waan van de dag

Eén van de geïnterviewden benadrukt de 'rustige' toon die de ACVZ aanslaat als het gaat om politiek en maatschappelijk 'hete' onderwerpen: "Ze neemt afstand van de waan van de dag". Ook al vindt hij dat de ACVZ te dicht op het beleid blijft zitten. Graag zou hij wat minder juridische en wat meer toekomstgerichte adviezen willen zien, adviezen die agenderend en ook strategisch zijn. Een andere respondent zou daarentegen graag 'minder abstracte' en meer op concrete gevallen gerichte adviezen op prijs stellen. Ook ziet hij de juridische invalshoek graag aangevuld met een meer politiek-strategische kijk op de materie.

Korter, bondiger en toegankelijker

Respondenten vinden de adviezen helder. Wel zeggen ze dat een vertaalslag nodig is om een breder publiek te bereiken. Korter, bondiger en toegankelijker zouden ze moeten zijn. "Een onsje minder ingewikkeld en juridisch kan geen kwaad". Eén van de geïnterviewden: "Wat de vorm betreft bevatten ze nu veel herhalingen. Het kan veel beknopter en daarmee duidelijker over het voetlicht gebracht worden. De inhoud vind ik nu te reactief. Een pro-actieve benadering zou meer effect genereren".

De ACVZ denkt mee met het kabinet

Hoe bruikbaar zijn de adviezen? Dat hangt af van de functie van de respondenten. Voor een werkgeversorganisatie biedt de juridische invalshoek toegevoegde waarde. Een lid van de Tweede Kamer gebruikt ze om de mening van anderen, met name belangenorganisaties, eraan te toetsen. Juist omdat hij de adviezen objectief vindt. Voor een vreemdelingenadvocaat zijn de adviezen niet 'doorslaggevend'. "Maar ze komen ons wel ten goede, in de zin dat ze goed in elkaar steken, doordacht zijn en met beide benen op de grond staan. Je hoeft het niet overal mee eens te zijn om ze te waarderen om hun oplossingsgerichtheid". Dat de ACVZ 'meedenkt' met het kabinet vinden alle respondenten positief: "Ze zeggen niet alleen wat beter kan, maar ook hoe het anders kan. Ze reiken het kabinet altijd een oplossing aan".

Adviezen zijn gedegen en objectief

Over de kwaliteit van de adviezen zijn de respondenten duidelijk: ze zijn gedegen en objectief. De ACVZ is niet agenderend in die zin dat ze nieuwe onderwerpen op de agenda zet. Ze biedt 'reflectiemateriaal' van goede kwaliteit die bijvoorbeeld voor politici als achtergrondinformatie fungeert. De adviezen zijn, zo oordelen respondenten, uitvoeringsgericht. Sommigen vinden dat dat zo moet blijven. Anderen daarentegen verwachten daarnaast een meer toekomstgerichte en minder aan concrete beleidsvoorstellen gekoppelde visie op waar het met het migratie- en asielbeleid naartoe moet.

Standpunten zijn doordacht en juridisch zuiver op de graad

"De ACVZ heeft haar eigen tempo", zegt één van de respondenten. "Je kunt haar dan ook niet echt kwalijk nemen dat de advisering niet altijd spoort met het politieke momentum. Al is dat wel jammer". Alle respondenten realiseren zich

dat de ACVZ met een werkprogramma te maken heeft en niet bij elke politieke of maatschappelijke 'oprisping' over vreemdelingenzaken met een mening klaar kan staan. Sterker nog, ze vinden het te waarderen dat de ACVZ zich terughoudend opstelt in het politiek-maatschappelijke debat. "Als ze met een standpunt komen, is het doordacht en juridisch zuiver op de graad. In feite fungeren ze als 'countervailing power'".

Doorwerking op onderdelen

Of het kabinet adviezen wel of niet overneemt heeft te maken met wie er aan het roer zit, zeggen sommigen. Het is niet zo dat het alles of niets is. Zo zijn de adviezen niet opgesteld. Doorgaans worden adviezen voor een meer of minder groot deel overgenomen. Respondenten vinden dat de mogelijkheid onderdelen wel of niet over te nemen moet blijven. "Zo is het spel nu eenmaal, of je het nu leuk vindt of niet".

Waarom een gebruikersonderzoek?

Na haar eerste zittingsperiode, in 2005, heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) zich extern laten evalueren. B&A Groep heeft dit onderzoek uitgevoerd (Wegwijzen in vreemdelingenland, Externe Evaluatie ACVZ, Deventer 2005). Uit die evaluatie kwam naar voren dat de ACVZ zich sinds haar start in 2001 een stabiele en onafhankelijke positie heeft veroverd. Ze:

- stelt zich onafhankelijk op tegenover haar moederdepartement, het ministerie van Justitie
- levert adviezen van een degelijk niveau
- bewerkstelligt met name op instrumenteel en politiek-strategisch niveau doorwerking in het beleid
- mag meer agenderende en toekomstgerichte adviezen uitbrengen

Halverwege haar tweede raadsperiode wil de ACVZ graag weten hoe belanghouders tegen haar adviezen aankijken. Daarom heeft zij *d i a l o g o s* gevraagd op kleine schaal een gebruikersonderzoek te houden. Hiervoor zijn een zestal respondenten telefonisch ondervraagd. Hoe hebben zij de ACVZ in 2007 waargenomen en wat is volgens hen het belang van een adviescommissie als de ACVZ? Hamvraag bij elk interview is of de ACVZ ertoe doet. Met andere woorden, maken de adviezen van de ACVZ verschil uit?

Bijlage 1

Lijst geïnterviewden

Drs. Evert Bloemen

Arts, senior trainer en adviseur bij Pharos, Kennis- en Adviescentrum voor vluchtelingen, nieuwkomers en gezondheid

Mr. René Bruin

National Officer van de UNHCR in Nederland

Mr. ing. Wim van de Camp

Tweede Kamerlid voor het CDA en woordvoerder asiel- en vreemdelingenzaken

Prof. Dr. Han Entzinger

Hoogleraar migratie- en integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Mr. Carl Everaert

Partner van Everaert Advocaten

Mr. Sip Nieuwsma

Plaatsvervangend directeur Sociale Zaken bij VNO-NCW

Bijlage 2

Vragenlijst

1. doet de ACVZ ertoe? Anders gezegd, heeft de ACVZ toegevoegde waarde?
2. vindt u wat u zoekt in de adviezen van de ACVZ?
3. gebruikt u de adviezen in of voor uw werk?
4. moet u daarvoor een vertaalslag plegen?
5. mist u onderwerpen in de advisering van de ACVZ?
6. hoe beoordeelt u de adviezen van de ACVZ in het algemeen?
7. Wat betreft de doorwerking van adviezen:
 - vindt u dat de ACVZ goed scoort?
 - vindt u dat de adviezen primair instrumenteel, agenderend of politiek-strategisch zijn of moeten zijn?
8. vindt u dat de ACVZ op dezelfde voet moet doorgaan of moet zij gelet op de maatschappelijke en politieke context haar koers verleggen? Zo ja, wat zou de bijgestelde koers moeten zijn?
9. ziet u in de nabije of verdere toekomst een rol weggelegd voor de ACVZ? Nationaal of (ook) internationaal? Hoe wilt u die rol omschrijven?
10. wilt u digitaal geïnformeerd worden over natraject adviezen?
11. moet de ACVZ zich nadrukkelijker dan nu positioneren in de samenleving? Met andere woorden, zou haar advisering gebaat zijn bij het naar buiten treden van de ACVZ?