

# **WEGWIJZEN IN VREEMDE- LINGENLAND**

EINDRAPPORT EXTERNE EVALUATIE  
ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELIN-  
GENZAKEN

Deventer, oktober 2005

# COLOFON

Projectnummer: [41049](#) /44500185

Auteurs: Arjen van Gijssel  
Anita Verstrate  
Erik-Jan Koning

B&A Groep bv  
Leeuwenbrug 109  
7411 TH Deventer

T (0570) 750620  
F (0570) 750621

e-mail: [info@beleidsrendement.nl](mailto:info@beleidsrendement.nl)  
http: [www.beleidsrendement.nl](http://www.beleidsrendement.nl)

© Copyright B&A Groep 2005.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

**B&A** is gevestigd in Den Haag, Deventer, Amsterdam **08-02-2006 09:43:00**

# INHOUDSOPGAVE

## Leeswijzer 5

### **1 Samenvatting en conclusies 7**

#### **2 Het kader van de evaluatie 9**

- 2.1 Algemeen beeld beleidsterrein 9
- 2.2 De ACVZ en de kaderwet adviescolleges 9
- 2.3 Heeft de ACVZ ertoe gedaan? 11
  - 2.3.1 Hoofdvraag 11
  - 2.3.2 Evaluatiekader: impact en operationalisering hoofdvraag 12
  - 2.3.3 Kwaliteit 14
  - 2.3.4 Positie 15
  - 2.3.5 Missiegedrevenheid 15
  - 2.3.6 doorwerking 15
- 2.4 Onderzoeksverantwoording 16

#### **3 Meningen over de AVCZ 17**

- 3.1 Opbouw 17
- 3.2 Kwaliteit 17
  - 3.2.1 Meningen externe respondenten 17
  - 3.2.2 Kwaliteit van de throughput 20
  - 3.2.3 Kwaliteit van de input en nazorg 21
  - 3.2.4 Deelconclusie B&A over kwaliteit 23
- 3.3 Positie van de ACVZ 23
  - 3.3.1 Meningen externe respondenten over positie 23
  - 3.3.2 Conclusie B&A over positie 27
- 3.4 Missiegedrevenheid 28
  - 3.4.1 Meningen externe respondenten over missiegedrevenheid 28
  - 3.4.2 Conclusie B&A over missiegedrevenheid 31

#### **4 Zelfbeeld ACVZ 33**

- 4.1 Inleiding 33
- 4.2 Zelfbeeld ACVZ over kwaliteit 33
- 4.3 Zelfbeeld ACVZ over positie 34
- 4.4 Zelfbeeld ACVZ over missiegedrevenheid 35

#### **5 Onderzoek doorwerking 37**

- 5.1 Inleiding 37
- 5.2 Aanpak 37
- 5.3 Resultaten onderzoek 38

**6 Reflectie 41**

6.1 Inleiding 41

6.2 Van advies-binnen-de-beleidsstroom naar strategie/visie 41

6.3 Binnen beleidskader versus countervailing power 42

6.4 Rol in maatschappelijk debat 42

6.5 Toekomst ACVZ in relatie tot adviesstelsel 43

**De routekaart naar impactvergroting 46****Bijlage 1: lijst geïnterviewden 47****Bijlage 2: adviezen en overige publicaties 49**

## LEESWIJZER

Externe evaluatie van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, over de periode 2001-2005.

*Hoofdstuk 1* bevat de samenvatting en conclusies. In de overige hoofdstukken wordt het onderzoek gedetailleerd beschreven.

*Hoofdstuk 2* geeft het kader van het onderzoek weer, evenals de onderzoeksverantwoording.

*Hoofdstuk 3* is de weergave van het externe meningenonderzoek.

In *hoofdstuk 4* wordt een quickscan naar doorwerking van ACVZ adviezen gepresenteerd.

In *hoofdstuk 5* wordt het zelfbeeld van de Commissie beschreven.

Ten slotte reflecteren de onderzoekers in hoofdstuk 6 op de externe meningen en het zelfbeeld van de Commissie.



# 1

## SAMENVATTING EN CONCLUSIES

*‘Heeft de ACVZ ertoe gedaan; heeft zij verschil uitgemaakt?’*

Deze vraag hebben de onderzoekers zich in het kader van de evaluatie van de ACVZ gesteld. Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar de impact en doorwerking van de ACVZ adviezen. De impact is beoordeeld op basis van de kwaliteit van de adviezen, de positie van de ACVZ en de missiegedrevenheid. In het kader van deze evaluatie zijn er twintig interviews gehouden met spelers uit het departement, de politiek, het beleidsveld, de media en de wetenschap. Tevens is een documentenonderzoek gedaan naar de doorwerking van de adviezen door middel van een quick scan.

Het antwoord op de hoofdvraag luidt bevestigend: de ACVZ heeft er toe gedaan, ze heeft verschil uitgemaakt. Uit de interviews en documentonderzoek blijkt dat de ACVZ impact heeft gehad, waarbij doorwerking vooral op instrumenteel en politiek strategisch niveau heeft plaatsgevonden. In de toekomst zal zij meer aandacht moeten hebben voor conceptuele en agenderende doorwerking van adviezen. Dat voorziet in de behoefte, blijkt uit de interviews.

De ACVZ heeft zich in relatief korte tijd een stabiele en onafhankelijke **positie** binnen het vreemdelingenbeleid en integratieveld verworven. De ACVZ stelt zich onafhankelijk op ten opzichte van haar moederdepartement, maar houdt wel rekening met de politieke en bestuurlijke context. Dit bewustzijn van de politieke context leidt er in de praktijk toe dat de adviezen gericht zijn op de acute vraag van het ministerie. Veel van de adviezen hebben dan ook een instrumenteel karakter.

De **kwaliteit** van de adviezen is van een degelijk niveau. Het verrichte onderzoek, de leesbaarheid en de argumentatie zijn goed. Enkele respondenten vragen aandacht voor het sterk juridische karakter van de adviezen en de communicatie over de voortgang en stand van zaken van de rapportages aan het ministerie.

De ACVZ vervult haar wettelijke taak en **missie**. Naast het terrein van vreemdelingenrecht begeeft zij zich echter steeds vaker op het terrein van integratie. De respondenten vinden dit begrijpelijk. De ACVZ zou moeten streven naar een aanpassing van haar wettelijke adviestaak, opdat daarin ook advisering over inburgering en integratie wordt opgenomen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> De ACVZ kan niet zelfstandig haar wettelijke taakstelling wijzigen. Hiervoor is een wetswijziging noodzakelijk.

Het verdwijnen van de huidige individuele adviestaak is een goede ontwikkeling. Beleidsadvies en individueel advies verschillen dermate van elkaar dat zij een andere organisatie en secretariaat vragen.

De **doorwerking** van de ACVZ adviezen is met name instrumenteel en politiek strategisch van karakter. Met name het ministerie neemt vrijwel altijd enkele aanbevelingen over en past instrumentele aspecten van het beleid aan. Daarnaast gebruiken vrijwel wel alle actoren argumenten van de ACVZ-adviezen om hun eigen machtspositie te versterken. Er is daarom sprake van politiek strategische doorwerking van de adviezen. Adviezen van de ACVZ leiden weinig tot nieuwe inzichten, vergezichten of handelingsperspectieven. Er is nauwelijks sprake van conceptuele of agenderende doorwerking van de adviezen.

Om ook in de **toekomst** een sterke positie te behouden moet de ACVZ meer aandacht besteden aan adviezen die op conceptuele en agenderende doorwerking zijn gericht. Ruimte voor dergelijke adviezen ontstaat ook doordat het volle wetgevingsprogramma onder het kabinet Balkenende II tot een einde zal komen. Er zou hierbij meer gebruik gemaakt kunnen worden van ongevraagde adviezen.

De ACVZ heeft ervoor gekozen haar mediabeleid te versterken. Een verdere uitbouw van een bewust, transparant en actief mediabeleid is noodzakelijk. Dit vergt mogelijke de aanstelling van een media-adviseur, of de inhuur van externe deskundigen.

De ACVZ zou meer naar buiten moeten treden met zijn adviezen. Het leveren van nazorg, bijvoorbeeld door het organiseren van seminars, of het verzorgen van inleidingen over de adviezen bij stakeholders, kan verbeteren. Het zorgt ervoor dat de ACVZ zich meer positioneert in de samenleving, en niet enkel als een commissie van deskundigen voor het departement. Op dezelfde wijze kan in de voorfase van een adviesaanvraag meer doelgericht contact met de bij dat advies betrokken maatschappelijke stakeholders plaatsvinden.

De uniciteit van de commissie bestaat uit het brede palet van maatschappelijke actoren die vertegenwoordigd zijn, gecombineerd met de specifieke juridische kennis van het secretariaat en commissieleden. De juridische kwaliteit van het secretariaat wordt geprezen. Het secretariaat is echter wel kwetsbaar, zeker gezien de hoeveelheid adviezen. Bij een verschuiving naar meer conceptuele agenderende adviezen zullen andere competenties van secretariaatsleden worden gevraagd, en lijkt het noodzakelijk het aantal adviezen terug te brengen. Overwogen moet worden het functiegebouw aan te passen om kwalitatief goede medewerkers aan te trekken en te behouden. Interne vraagarticulatie binnen de commissie en planning vragen tenslotte extra aandacht van het secretariaat.

# 2

## HET KADER VAN DE EVALUATIE

### 2.1 ALGEMEEN BEELD BELEIDSTERREIN

Het beleidsterrein vreemdelingenzaken en integratie is volop in beweging. Het kabinet Balkenende II heeft veel wetgevingsinitiatieven gelanceerd. Minister Verdonk heeft de portefeuille vreemdelingenbeleid en integratie. De vraagstukken op beide thema's worden door velen gezien als onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Het beleidsterrein is een woelig veld, waar veel maatschappelijke betrokkenheid, emotie en debat valt te constateren. Niet voor niets wordt de ministersportefeuille een hoofdpijndossier genoemd. Zo was er in de afgelopen periode een scherp openbaar debat over de vraag of 26.000 uitgewezen asielzoekers een generaal pardon dienen te krijgen. Er was veel publiciteit over de problematiek van allochtone vrouwen die in het buitenland worden achtergelaten, over de inburgeringseisen aan mensen die naar Nederland willen komen en de examens die ze in het buitenland moeten afleggen.

Er worden veel meningen en standpunten verkondigd. Temidden hiervan opereert de ACVZ. Zij wordt vaak vanuit een juridische invalshoek bij de wetgevingsinitiatieven betrokken. De ACVZ wordt hierbij gekwalificeerd als oase van rust, of reiswijzer voor het vreemdelingendoolhof<sup>2</sup>.

### 2.2 DE ACVZ EN DE KADERWET ADVIESCOLLEGES

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft in 2005 haar eerste zittingsperiode afgerond. De ACVZ is één van de vaste colleges onder de Kaderwet adviescolleges<sup>3</sup>. Volgens artikel 1 van deze Kaderwet heeft een adviescollege de taak de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk. De Kaderwet stelt dat een adviescollege zijn adviezen gevraagd of ongevraagd kan leveren. Adviezen kunnen worden gevraagd door de regering of door de Staten-Generaal.

In de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 2) is de navolgende taakopdracht van de ACVZ neergelegd:

a. de minister te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid ter zake, waaronder begrepen wijziging van deze wet;

---

<sup>2</sup> NRC Handelsblad, 27 augustus 2005, artikel met deze titel, deel 7 in de serie over de Radenrepubliek, door Froukje Santing.

<sup>3</sup> Kaderwet adviescolleges, Stb. 1996, 378

**b.** op verzoek van de minister te adviseren over bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen beschikkingen op grond van deze wet.

De ACVZ neemt in het stelsel van de Kaderwet adviescolleges een bijzondere positie in. Naast beleidsadvisering heeft de ACVZ ook expliciet tot taak adviezen over wetten in voorbereiding uit te brengen. Daarnaast is het haar taak te adviseren over individuele gevallen. In de regel gaat het om zaken van EU-onderdanen, aan wie vanwege openbare orde aspecten de (verdere) toegang tot Nederland wordt ontzegd. Een onafhankelijk advies is vereist op grond van de EG-richtlijn 64/221 uit 1964. Deze richtlijn wordt met ingang van april 2006 ingetrokken, waarna de individuele adviestaak zal vervallen<sup>4</sup>.

In artikel 1.5 van het Vreemdelingenbesluit staan bepalingen over de wettelijk vastgelegde taak van de ACVZ vermeld. Het betreft een aanwijzing waarover de Minister verplicht advies moet vragen. Het gaat hierbij om individuele zaken betreffende gemeenschapsonderdanen, waarbij op een door de Minister te nemen beslissing op bezwaar of administratief beroep in die zaken, naar aanleiding van een bestreden beschikking in eerste aanleg, advies aan de ACVZ wordt gevraagd. Het is de uitvoering van deze taak, waarvan de verplichting voortkomt uit de richtlijn (EG) nr. 64/221 van de Raad van 25 februari 1964, waaraan de ACVZ mede zijn bestaansrecht ontleend. Overigens zal deze richtlijn medio 2006 worden vervangen door Richtlijn 2004/38 EG van 29 april 2004. De ACVZ heeft vanaf haar aanvang in 2001 deze taak uitgevoerd en heeft tot 20 oktober 2005 in 43 hoorzittingen, 101 adviezen uitgebracht.

De Minister heeft de mogelijkheid om, indien zij zich niet in een advies kan vinden, contrair te gaan. Dit dient dan wel schriftelijk en gemotiveerd aan de ACVZ te worden meegedeeld. Dit heeft in de periode 2001 – 2005, slechts in een drietal gevallen plaatsgevonden.

De ACVZ heeft de haar opgedragen taak verwoord in de volgende missie:

*'De ACVZ is één van de vaste adviescolleges van regering en parlement. Onafhankelijkheid en deskundigheid staan hoog in het vaandel. Met haar adviezen beoogt zij een belangrijke bijdrage te leveren aan de keuzes van politiek en bestuur op het gebied van het Vreemdelingenrecht en beleid. Zij adviseert zowel over korte als (middel) lange termijnvraagstukken. De ACVZ is geen partij in politieke discussies. Wel ambieert ze diverse verbindingen te leggen bij het opstellen van haar adviezen: met andere beleidsdomeinen, met overheid, wetenschap en maatschappelijke organisaties en andere adviescolleges. Zij stelt haar adviezen expliciet in een internationale, meestal Europese context.'*<sup>5</sup>

Volgens artikel 28 van de Kaderwet is een adviescollege gehouden om tenminste elk vierde jaar een evaluatieverslag op te stellen waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling. Het verslag wordt gezonden naar de Minister die het aangaat, in dit

<sup>4</sup> Notitie ten behoeve van Project Doorlichting Adviesstelsel, blz. 2

<sup>5</sup> Bron: [www.acvz.com](http://www.acvz.com)

geval dus de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Het verslag wordt tevens gezonden naar beide Kamers van de Staten-Generaal. De minister reageert schriftelijk op het evaluatierapport.

De evaluatie is door B&A<sup>6</sup> uitgevoerd en beslaat de periode november 2001- oktober 2005. Het is een externe toets, gebaseerd op een extern meningenonderzoek (interviews), een documentenstudie naar de directe doorwerking van ACVZ adviezen en een door B&A geleide sessie met de commissieleden.

Deze evaluatie van de ACVZ valt samen met de binnenkort te verschijnen evaluatie die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) laat uitvoeren naar de werking van het gehele adviesstelsel. Op het moment van schrijven van dit rapport is het onderzoek en kabinetsoordeel over de toekomst van het adviesstelsel nog niet beschikbaar.

## 2.3 HEEFT DE ACVZ ERTOE GEDAAN?

### 2.3.1 HOOFDVRAAG

De hoofdvraag die B&A voor de beoordeling van de taakvervulling van de ACVZ stelt is de volgende:

*‘Heeft de ACVZ ertoe gedaan; heeft zij verschil uitgemaakt?’*

Deze hoofdvraag van de evaluatie is ook anders te verwoorden: ‘Is de taakvervulling van de ACVZ doeltreffend?’; ‘Bereikt de ACVZ zijn doel?’; ‘Heeft de ACVZ *impact*?’

Het beoordelen van de toegevoegde waarde van adviescolleges is geen gemakkelijke opgave. Er wordt met name een beroep gedaan op de omgeving van de commissie. Het oordeel van de omgeving is uiteraard kwalitatief. Maar omdat de spelers in de omgeving van de Commissie de (potentiële) gebruikers zijn van de adviezen, is hun gezamenlijke oordeel zeer relevant. Daarnaast zal via documentstudie meer kwantitatief worden gekeken naar de doorwerking van de adviezen van de ACVZ.

Gezien de context waarin deze evaluatie plaatsvindt, wordt ook gekeken naar de toekomst van de ACVZ, mede in relatie tot de Kaderwet. Dit is conform één van de aanbevelingen uit het rapport “Staat van het Advies”<sup>7</sup> uit 2000, toen het adviesstelsel voor het laatst werd geëvalueerd.

---

<sup>6</sup> B&A heeft in 2004 reeds een aantal andere adviescolleges geëvalueerd: de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), de Raad Volksgezondheid en Zorg (RVZ) en de Raad Landelijk Gebied (RLG). De adviezen zijn op te vragen bij de betreffende Raden.

<sup>7</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Staat van Advies, Eerste verslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescollege in de praktijk (19970200), 200

Het moge duidelijk zijn dat de vraag of er sprake is van impact van de ACVZ te benaderen valt op verschillende wijzen. Het is nuttig om ons evaluatiekader te schetsen.

### 2.3.2 EVALUATIEKADER: IMPACT EN OPERATIONALISERING HOOFDVRAAG

De hoofdvraag ‘heeft de ACVZ ertoe gedaan’ is een vraag naar impact. Een noodzakelijke voorwaarde voor impact is dat de Commissie kwaliteit levert, een stevige positie in het beleidsveld bezit en doet wat zij zegt te zullen doen (missieervulling).

Impact wordt in ons onderzoek zodoende geoperationaliseerd als een legering van drie zaken: kwaliteit, positie en missiegedrevenheid. Onder die noemer worden in dit onderzoek een groot aantal zaken behandeld, die door Bekkers<sup>8</sup> e.a. “*manipuleerbare* factoren die doorwerking van adviezen beïnvloeden” worden genoemd. Het gaat hierbij om een evaluatie waarbij de kwaliteit van de organisatie en het proces van adviseren het belangrijkste aangrijpingspunt is.

Als een Commissie impact heeft, dan is het waarschijnlijk (maar op zichzelf niet voldoende) dat diens adviezen ook doorwerking hebben. Bekkers e.a. schetsen het brede palet van vormen waarop adviezen van adviescolleges kunnen doorwerken. Zij maken onderscheid tussen instrumentele, conceptuele, agenderende (of argumentatieve) en politiek-strategische vormen van doorwerking.

Bekkers definieert de verschillende typen doorwerking als volgt<sup>9</sup>:

- *Instrumentele doorwerking* is de directe verandering van gedrag of opvattingen bij individuen of organisaties afgemeten aan het min of meer direct overnemen van de inhoud van adviezen in beleidsnota’s, Kamerstukken, kabinetstandpunten, standpunten van maatschappelijke organisaties, media en/of professionele of wetenschappelijke publicaties
- *Conceptuele doorwerking* is de verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen (of in het algemeen: ‘framing’ van een beleidsissue of maatschappelijk probleem) die teweeg wordt gebracht bij de doelgroep van adviesraden. Conceptuele doorwerking wordt niet zozeer afgemeten aan het overnemen van (delen van) het advies, maar aan het overnemen of omarmen van zogenaamde ‘concepten’ die worden aangedragen door adviesraden.
- *Argumentatieve (agenderende) doorwerking* is het veranderen van een departementale, maatschappelijke of politieke agenda door het stimuleren van debat of bepaalde maatschappelijke issues.<sup>10</sup>
- *Politiek strategische doorwerking*, tenslotte is de zodanige verandering van de machtspositie van één of meerdere actoren of actorenclusters in een beleidsveld zodat zij beter in staat zijn om hun doelen te bereiken.

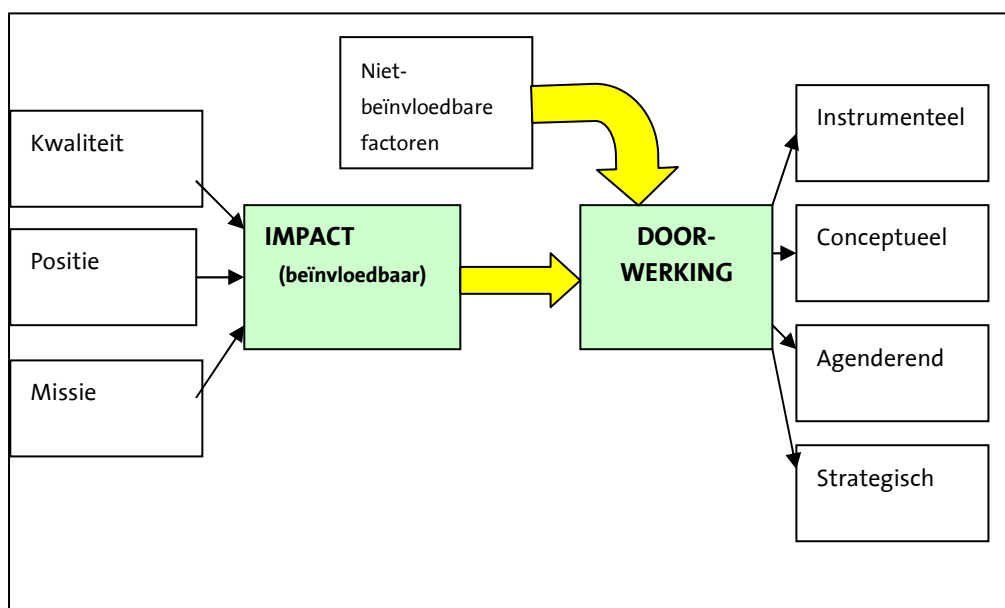
<sup>8</sup> Bekkers et al, 2004, Doorwerking van strategische beleidsadvisering. Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit van Tilburg, zie figuur 7 manipuleerbare organisatie- en procesfactoren.

<sup>9</sup> Bekkers et al, 2004, p.51

<sup>10</sup> Dit type doorwerking wordt in dit rapport aangeduid als agenderende doorwerking

De auteurs schetsen ook verschillende domeinen van doorwerking. Onderscheiden worden: departement, politiek, beleidsveld, media, professie, maatschappij en wetenschap.

Doorwerking is dus een mogelijk gevolg van impact. Impact zelf wordt bepaald door kwaliteit, positie en missiegedrevenheid. Schematisch ziet een en ander er uit conform onderstaande figuur.

**Figuur 1. Verband impact en doorwerking**

## 2.3.3

## KWALITEIT

Onder kwaliteit van de adviestaak van de ACVZ verstaan we zowel de inhoudelijke kwaliteit als de procesmatige kwaliteit van de wijze van voortbrenging en uitbrengen van de adviezen van de ACVZ. We beschrijven daarbij in feite de 'input, throughput, output en outcome' van het werk van de ACVZ. Aspecten die aan de orde komen, zijn opgesomd in onderstaande tabel.

**Tabel 1. Kwaliteit adviestaak ACVZ**

Aspecten	Input	Throughput	Output	Outcome
Inhoudelijk	Vraagarticulatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Onderbouwing</li> <li>Deskundigheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inhoudelijk beoordeling</li> <li>Actualiteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsiviteit</li> <li>Impact</li> </ul>
Procesmatig	Dialoog Min Dialoog Kamer Dialoog veld	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organisatie</li> <li>Beoordeling Commissie en secretariaat</li> <li>Dialoog Jus</li> <li>Responsiviteit / flexibiliteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Timing advies</li> <li>Presentatie, vorm en stijl</li> <li>Nazorg</li> <li>Media</li> <li>Dialoog Jus</li> </ul>	

### 2.3.4 POSITIE

Onder positie verstaan we het gewicht en de status van de ACVZ in het veld op het gebied van vreemdelingenzaken en integratie.

Het gaat hierbij allereerst om de relatie met het moederdepartement Justitie en met de Staten-Generaal, de twee in de Kaderwet aangeduide belangrijke partijen. Maar daarnaast gaat het ook om andere relevante spelers op het terrein van vreemdelingenzaken en integratie. Hoe is de relatie van de ACVZ met belangenorganisaties als FORUM, VNG en Vluchtelingenwerk? Hoe is het contact met de wetenschap en de media? Hoe staat het met haar gezag bij deze spelers?

### 2.3.5 MISSIEGEDREVENHEID

Onder missiegedrevenheid verstaan we de wijze waarop de ACVZ haar wettelijke taakopdracht in de praktijk invult, c.q. de omgeving de commissie toelaat dit te doen. De missie bevat de identiteit van de commissie en diens primaire doelstellingen, gegeven de wettelijke taken. Welke keuzes en uitwerking van onderwerpen worden gemaakt? Wat is de richtinggevende focus? Blijft de ACVZ dichtbij haar taak/missie om zowel korte termijn als lange termijn advies te leveren, dit onafhankelijk te doen, en daarbij verbindingen te leggen?

### 2.3.6 DOORWERKING

Doorwerking wordt gedefinieerd als de mate waarin de adviezen en aanbevelingen van de ACVZ invloed hebben op de spelers op het beleidsterrein. Doorwerking heeft zoals gesteld verschillende vormen, en kan ingedeeld worden naar verschillende partijen. Daarmee ontstaat een matrix (figuur 2), die wordt ingevuld op basis van documentstudie, maar daarnaast op basis van de interviews.

**Figuur 2. Matrix doorwerking**

<b>Actor/type doorwerking</b>	<b>Instrumenteel</b>	<b>Conceptueel</b>	<b>Agenderend</b>	<b>Politiek/strategisch</b>
<b>Departement</b>				
<b>TK</b>				
<b>Maatschappelijk veld</b>				
<b>Media</b>				
<b>Wetenschap</b>				

We onderscheiden directe en indirecte doorwerking. Directe doorwerking betreft voornamelijk de instrumentele doorwerking, en in beperkte mate agenderende en conceptuele doorwerking. Directe doorwerking blijkt vaak wat gemakkelijker objectief te meten. Uit de kabinetsreactie op adviezen kan bepaald worden of de aanbevelingen worden overgenomen (instrumenteel).

Uit Kamerstukken kan worden afgeleid in hoeverre de rapporten aangehaald zijn in het debat tussen Kamer en regering (instrumenteel, agenderend). Gemeten kan worden het aantal malen dat een rapport in de krant (instrumenteel) of opinieweekblad (instrumenteel, agenderend), of wetenschappelijke bronnen (conceptueel) wordt genoemd.

Indirecte doorwerking heeft met name betrekking op de politiek-strategische doorwerking, de beïnvloeding van machtsposities. Dergelijke indirecte doorwerking is veel meer subjectief. Bij het 'meten' van deze doorwerking zijn we grotendeels afhankelijk van de meningen van de verschillende doelgroepen. Vandaar dat we de respondenten ook altijd zowel naar hun gebruik van de ACVZ adviezen als naar de algemene doorwerking daarvan hebben gevraagd.

## 2.4 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

De omgeving is over de hoofdvragen bevraagd in één-op-één interviews met vertegenwoordigers van relevante organisaties op het terrein van vreemdelingenzaken en integratie. De geïnterviewden vertegenwoordigen het Ministerie van Justitie, Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Tweede Kamer, IND, VNG, Centrum voor Migratierecht, Universiteit van Amsterdam, Universiteit Leiden, Universiteit van Nijmegen, Vluchtelingenwerk Nederland, een advocatenkantoor, FORUM, NRC en Volkskrant (zie bijlage 1, lijst respondenten).

Er zijn 20 interviews gehouden. De meeste gesprekspartners zijn specifiek aangezocht gezien hun directe betrokkenheid als speler in het veld van vreemdelingenzaken en integratie.

Parallel aan de interviews heeft het secretariaat van de ACVZ in samenwerking met de onderzoekers van B&A op basis van documentstudie een quickscan uitgevoerd naar de instrumentele, conceptuele en agenderende doorwerking van de beleidsadviezen. Daar waar nodig is hierbij contact gezocht met het Ministerie van Justitie.

Vervolgens is de ACVZ in aanwezigheid van de secretaris in een interne spiegelsessie op 5 september 2005 onder leiding van B&A bevraagd naar de eigen verwachtingen ten aanzien van impact en functioneren. De voorlopige bevindingen uit de vraaggesprekken werden nog tijdens de sessie ter reactie teruggegeven aan de Commissie. Zo ontstond een spiegeling van interne aan externe ervaringen. Daaruit ontstonden interessante toekomstige richtingen voor de ACVZ, die in dit rapport een plek hebben gekregen (zie hoofdstuk 4 en 6).

# 3

## MENINGEN OVER DE AVCZ

### 3.1 OPBOUW

Dit hoofdstuk geeft een feitelijke weerslag van de vraaggesprekken met externe partijen. We gebruiken in dit hoofdstuk de driedeling kwaliteit, positie en missie om de impact te beoordelen.

De respondenten worden in de volgende clusters ingedeeld:

- departement: met name het Ministerie van Justitie en aanverwante rijksoverheidorganisaties
- politiek: Tweede Kamer
- het (maatschappelijk) veld: belangenorganisaties, uitvoeringsorganisaties, advocatuur en media<sup>11</sup>
- wetenschap: universiteiten, wetenschappelijke organisaties

Aan het einde van elke paragraaf vatten we de feiten steeds in een korte conclusie samen.

### 3.2 KWALITEIT

Bij de beoordeling van de kwaliteit maken we onderscheid naar de kwaliteit van de output, throughput en input (zie tabel 2.1).

#### 3.2.1 MENINGEN EXTERNE RESPONDENTEN

##### Kwaliteit van de output

*'leesbaar', 'goed', 'juridisch gedegen', 'goede pers', 'ijverig qua aantal', maar ook 'voorzichtig', 'niet vernieuwend/baanbrekend', 'praktisch niet goed bruikbaar', 'soms te laat'.*

De respondenten oordelen positief over de adviezen van de ACVZ. Vaak gehoorde kwalificaties zijn 'goed', 'leesbaar' en 'juridisch kloppend'. Kritische kanttekeningen komen uit het veld. Belangengroeperingen en uitvoeringsorganisaties onderkennen weliswaar dat de ACVZ adviezen met name bedoeld zijn voor de wetgevingsfase, maar daarmee is een praktische vertaling van de adviezen voor het veld lastig te maken. Hoewel dus wordt onderkend dat de ACVZ met name in de wetgevingsfase richting

<sup>11</sup> In voorkomende gevallen worden de media als partij apart aangegeven.

ministerie adviseert, zou men toch graag meer tekst en uitleg over de praktische consequenties van de adviezen ontvangen.

Een enkele respondent vindt op basis hiervan dat de rapporten nu vooral 'luchtfietserij' behelzen. Een ander punt van kritiek, dat ook vanuit de Tweede Kamer wordt gehoord, is dat de adviezen vaak erg voorzichtig zijn en te weinig nieuwe inzichten en invalshoeken in de problematiek bieden, een enkel advies uitgezonderd. Een respondent uit het veld vindt het overigens knap dat de commissie bij zulke gevoelige onderwerpen steeds in staat is om met *eensluitende* adviezen te komen.

#### VAAK AANGEHAALDE ADVIEZEN

De bekendheid met de adviezen is relatief groot. Alle respondenten kunnen spontaan een aantal titels en korte inhoud van de adviezen noemen. Verscheidene keren wordt daarbij met een armzwaai naar bureau of boekenkast verwezen, waar een of meerdere adviezen aanwezig zijn.

Aan het begin van de interviews is de respondenten gevraagd drie adviezen van de ACVZ te noemen. Vrijwel alle door de ACVZ genoemde adviezen zijn zodoende een of meerdere keren in de interviews naar voren gebracht. In tabel 2 staan de meest genoemde adviezen weergegeven.

**Tabel 2. De meest door respondenten genoemde adviezen van ACVZ**

Advies	datum	genoemd door:
Van Contourennota naar Inburgeringswet	dec 2004	Allen
Tegen de wil achtergebleven	april 2005	TK, veld, media, WO
Terugkeer: (inter)nationale aspecten	mei 2004	TK, veld, media, min.
	feb 2005	
Regulering en facilitering van arbeidsmigratie	feb 2004	min, WO, media
Kinderen in de asielpraktijk	okt 2003	TK, min, WO
Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel	feb 2004	Allen

De meest genoemde adviezen zijn vaak ook de recentere adviezen. Toch is het advies 'Kinderen in de asielpraktijk', dat met name door de respondenten uit de Tweede Kamer wordt genoemd, alweer twee jaar oud.

Een enkeling noemt de adviezen vanuit een negatieve connotatie (uitvoerbaarheid). De meeste respondenten herinneren zich de adviezen echter omdat ze deze goed vonden. Het advies 'Van Contourennota naar Inburgeringswet' wordt door de geïnterviewden veelvuldig aangehaald omdat 'de uitkomsten van dit advies geleid hebben tot een richtinggevend wetsvoorstel'.

Er zijn lichte verschillen te onderkennen in het noemen van adviezen door de verschillende groepen respondenten. Bij het ministerie en de wetenschap worden vaker de adviezen met meer conceptuele en agenderende elementen genoemd: b.v. het advies

‘Vreemdelingenbeleid en terrorisme’, en het advies ‘Voorbij de horizon van Amsterdam’.

#### LEESBAARHEID EN STIJL VAN ADVIESRAPPORTAGES

Zoals gezegd hebben de meeste respondenten een positief oordeel over leesbaarheid en stijl. Veel geïnterviewden hebben aangegeven zich over het algemeen te beperken tot het lezen van de managementsamenvatting van de adviezen, waarna eventueel naar interessante passages uit het rapport zelf wordt gebladerd.

De meningen over deze managementsamenvatting zijn over het algemeen positief. Eén geïnterviewde gaf zelfs aan dat de ‘ACVZ moet oppassen niet door te schieten in de leesbaarheid van de adviezen, met teveel samenvattingen door de tekst heen’. Enkele respondenten vinden de rapporten en samenvatting ‘niet toegankelijk’. Als belangrijkste reden hiervoor wordt het ‘hoge juridische gehalte’ van de adviezen gegeven. Velen onderkennen overigens het juridisch karakter van de adviezen, maar geven aan dat dit nu eenmaal te maken heeft met het onderwerp (wetstraject).

#### AANTAL ADVIEZEN

Vaak wordt opgemerkt dat de ACVZ ijverig is. Men merkt op dat er veel adviezen verschijnen, gemaakt door een relatief kleine groep mensen. De hoeveelheid rapporten die de ACVZ uitbrengt, vinden de meeste geïnterviewden voldoende. De ACVZ is ‘een relatief jonge commissie’. De productie van de adviezen nam na de opstartfase in 2002 snel toe. Dit beeld spoort met de werkelijkheid (zie bijlage 2, overzicht adviezen). In totaal staat de productie nu op 32 adviezen in vier jaar, een gemiddelde van acht per jaar.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de ACVZ op moet passen voor een ‘overload’ van advies(aanvragen). Zij moet zich meer richten op de kwaliteit dan de kwantiteit, aldus enkele respondenten.

#### TIMING

Over de ‘timing’ van de adviezen zijn de meningen verdeeld. Aan de ene kant is een vaak gehoord argument dat veel adviezen ‘erg zijn gericht op het korte baanwerk’. Het is de Minister die veel van dergelijke adviezen tussendoor vraagt. Verscheidene respondenten merken op dat de adviesonderwerpen uit het tevoren opgestelde werkprogramma daarmee naar de achtergrond verschuiven.

De bron van korte termijn adviesaanvragen is de beleidshoek. Opvallend is dat ook vanuit deze hoek de verdringing van het werkprogramma als ‘niet goed’ wordt gekwalificeerd. Door andere respondenten, bijvoorbeeld uit de Tweede Kamer en het ministerie, worden adviezen qua timing wel eens omschreven als ‘mosterd na de maaltijd’. Met ander woorden, adviezen komen eigenlijk te laat. Daarmee bedoelt men dat de meningsvorming op het departement al is uitgekristalliseerd, of de politieke discussie al gevoerd.

Een respondent uit de Kamer noemt hier de ACVZ advisering over het terugkeerbeleid als voorbeeld. Deze respondent vindt overigens wel dat de balans tussen snelheid en zorgvuldigheid over het algemeen goed door de ACVZ wordt getroffen.

Vanuit het ministerie wordt aangegeven dat de communicatie vanuit de ACVZ over de komst van een advies goed is. Met uitzondering van het (spontaan uitgebrachte) advies 'Eenmalige maatregel', waarover volgens het departement geen communicatie vooraf heeft plaatsgevonden.

Dit briefadvies, over de '26.000 asielzoekers' problematiek, kwam in de interviews vaak naar voren. De belangrijkste reden hiervoor is de timing van het advies, aldus de respondenten. Op de dag van het debat van de Tweede Kamer met de minister kregen de Tweede Kamerleden het advies, dat strijdig was met de plannen van de Minister, in handen. Er wordt overigens verschillend geoordeeld over de inhoudelijke strekking van het advies. De een noemt het gedurfd, en een uiting van onafhankelijkheid ('luis in de pels'), de ander noemt het te 'gepolitiseerd'.

### 3.2.2 KWALITEIT VAN DE THROUGHPUT

#### DE KWALITEIT VAN DE ORGANISATIE

<i>'deskundig', 'zwaargewichten', 'samenstelling Commissie divers en maatschappelijk breed', 'toegankelijk', maar ook 'weinig praktijkervaring', 'zorg over Europese expertise'</i>
---

#### DE COMMISSIE

De samenstelling van de commissie wordt door de meeste geïnterviewden omschreven als een goede afspiegeling van het maatschappelijke veld. Op deze manier voorkom je volgens een geïnterviewde 'eenzijdigheid'. De meeste respondenten onderkennen dat bij leden van adviescolleges altijd enigszins naar 'politieke kleur' wordt gekeken. Men zegt echter geen specifieke kleur in de adviezen zelf terug te vinden.

Vanuit het veld en de Tweede Kamer komt de kanttekening dat als gekeken wordt naar de samenstelling van de commissie, mensen met praktijkervaring ontbreken ('mensen met de voeten in de klei'). In dat kader wordt door een respondent het relatief grote aandeel wetenschappers genoemd.

Het ministerie prijst de commissie vooral om haar deskundigheid. Enkele respondenten vanuit ministerie en wetenschap geven aan dat de Europese deskundigheid nog wel iets beter belegd moet worden, ook gezien de trend dat het vreemdelingen- en integratiebeleid steeds Europeser wordt.

De voorzitter van de commissie is bij alle geïnterviewden bekend. Meer dan driekwart van de geïnterviewden geeft aan dat het met enige regelmaat contact heeft met de voorzitter. Van de overige leden van de commissie kunnen de meeste twee of drie namen noemen. Na het zien van de lijst met de commissiesleden herkent bijna iedereen wel een of meerdere leden.

#### HET SECRETARIAAT

De meeste geïnterviewden geven aan minder zicht te hebben op het functioneren van het secretariaat. Men heeft minder contact met de leden van het secretariaat dan met de commissieleden. Alleen de secretaris wordt door bijna driekwart van de geïnterviewden genoemd. Veel geïnterviewden geven dan ook aan dat het voor hen lastig is een oordeel over het secretariaat te vellen, anders dan op basis van de adviezen, waarover het merendeel van de respondenten tevreden is.

Het meeste contact met het secretariaat hebben de respondenten uit de wetenschappelijke hoek. Zij geven aan wel eens met de ACVZ te hebben samengewerkt aan een advies. Zij beoordelen het secretariaat als 'deskundig'. Ook enkele geïnterviewden vanuit het veld hebben contacten met het secretariaat. Dit heeft echter meer te maken met het feit dat bij de ACVZ oud-medewerkers van deze organisaties zitten.

#### METHODEN VAN ONDERZOEK EN ADVIES

De onderbouwing van de adviezen wordt door vrijwel alle respondenten als goed beschouwd. Vanuit de wetenschap wordt aangegeven dat de adviezen van de ACVZ voor een deel als 'wetenschappelijk' kunnen worden aangemerkt. Er wordt met 'hypothesen gewerkt', er zijn 'theoretische notities'.

Voor deze kennisorganisaties heeft de ACVZ ook nog een andere belangrijke rol, namelijk 'een grotere doorwerking van de wetenschap'. Hiermee bedoelt een respondent dat de wetenschap over het algemeen stukken schrijft over dezelfde problematiek, die te weinig aandacht krijgen. Door de adviezen van de ACVZ klinkt de wetenschap toch door bij een groter publiek en komt de boodschap over.

### 3.2.3

#### KWALITEIT VAN DE INPUT EN NAZORG

*'benaderbaar', 'flexibele omgang met ad hoc aanvragen', maar ook 'behoefte aan meer verbreding en toelichting'*

#### INPUT

Zoals reeds gesteld wordt vanuit het ministerie aangegeven dat er goed met de ACVZ gecommuniceerd wordt en vice versa. In het verleden is dit wel eens minder geweest, maar volgens de meeste respondenten is dit door beide partijen goed opgepakt. Het proces van 'vraagarticulatie' met het ministerie staat aardig op de rails.

De ACVZ stelt in samenspraak met het ministerie het werkprogramma op. Enkele respondenten van het ministerie erkennen dat vanuit het ministerie veel ad hoc aanvragen tussendoor komen, waardoor het werkprogramma naar de achtergrond verschuift. Zij steken hierbij, zoals gesteld, de hand in eigen boezem en geven aan dat de belasting van de ACVZ er vrij hoog door is.

In het voortraject van een advies worden organisaties vanuit het veld van tijd tot tijd betrokken, om op die manier de ACVZ van de benodigde informatie te voorzien.

Vanuit het veld wordt dit contact als ‘sporadisch’ betiteld. Respondenten geven aan dat ze graag tevoren bij bepaalde adviezen betrokken hadden willen worden. Respondenten herinneren zich niet dat de ACVZ bij hen een groslijst van onderwerpen voor adviesaanvragen is komen ophalen.

De respondenten uit de Tweede Kamer waarderen de ACVZ om diens toelichtingen bij adviezen, naast het reguliere contact met de Kamercommissie. Het aanbod van de ACVZ om ‘lijstjes’ met onderwerpen voor toekomstige adviezen in te dienen, wordt erg gewaardeerd.

Met de wetenschap wordt wel eens samengewerkt aan een concreet advies. Volgens geïnterviewden vanuit deze hoek gebeurt dit niet op regelmatige basis. Zij zouden het een goede zaak vinden als dit nog vaker gebeurt.

#### NAZORG

De kwaliteit van een advies wordt niet alleen bepaald door de inhoudelijke kwaliteit, maar ook door de wijze van uitbrengen en de manier van ‘lanceren’ van een advies.

Uit de interviews blijkt dat de ACVZ al aardig wat tijd en aandacht besteedt aan de nazorg, hetgeen ook als zodanig wordt herkend. Vrijwel alle geïnterviewden zijn het erover eens dat de ACVZ goed bereikbaar is. Enkelen noemen de heldere website. Het contact is weliswaar niet structureel, maar vindt wel met ‘enige regelmaat’ plaats. Dit zoeken van contact vindt vanuit beide kanten plaats. De meeste betrokken organisaties ontvangen automatisch een nieuw uitgebracht advies. Ook geven geïnterviewden aan dat de ACVZ ‘toegankelijk’ is als er behoefte is aan uitleg en een toelichting van een advies.

Uit de interviews blijkt dat er behoefte is aan dergelijke ‘nazorg’. Met name het veld geeft daarbij aan graag een link gelegd te zien tussen het advies en de praktische uitvoerbaarheid ervan. Vanuit de Tweede Kamer merkt een respondent op dat het belangrijk is dat de ACVZ nog meer doet aan de ‘verbreiding van diens adviezen’.

Met de media heeft de ACVZ verschillende contacten, zowel de schrijvende pers als de beeldpers. Herkend wordt dat de ACVZ de ‘scoops’ van nieuwe adviezen steeds aan een andere mediapartij geeft. De ene mediarespondent noemt dit ‘uitgekiend’, de ander laat zich er kritisch over uit: ‘ondoorzichtig’. De media vermoedt dat de minister steeds meer de publiciteit van de ACVZ adviezen zelf wil regisseren. Vanuit het ministerie wordt gewaardeerd dat voor publicatie overleg gepleegd wordt over de concept tekst van het advies. Tijdens een dergelijk overleg komen de feitelijke juistheid van het rapport, de mate van beantwoording van de vragen van het ministerie en de helderheid van de tekst aan de orde.

### 3.2.4 DEELCONCLUSIE B&A OVER KWALITEIT

Op basis van de gevoerde gesprekken concluderen wij dat de geïnterviewden positief gestemd zijn in hun oordeel over de kwaliteit van de adviezen van de ACVZ en de ACVZ zelf.

De adviezen worden omschreven als goed onderbouwd en goed leesbaar, ondanks de vaak juridisch getinte onderwerpen. Qua productie is de commissie zeer ijverig. Er zijn veel adviezen in een kort tijdsbestek door een kleine commissie geproduceerd. De ACVZ moet hierbij oppassen zichzelf niet voorbij te lopen. De kwaliteit van de adviezen wordt nog altijd door de geïnterviewden van grotere waarde ingeschat dan de kwantiteit aan adviezen.

Enkele kritische kanttekeningen worden door geïnterviewden, met name uit het veld, geplaatst bij het feit dat de ACVZ voornamelijk voor het ministerie schrijft. Daarnaast hebben de adviezen een hoog wetstechnisch karakter. Wat deze geïnterviewden missen is een praktische, uitvoeringsgerichte slag over het advies richting het veld, alhoewel de ACVZ altijd bereid is om een toelichting te geven op een advies. Dit gebeurt echter niet structureel. Het veld geeft aan hier meer behoefte aan te hebben.

Met betrekking tot de samenstelling van de commissie is naar voren gekomen dat de meeste leden van de commissie goed bekend zijn en staan. Met het oog op de toekomst wordt gesuggereerd dat qua samenstelling meer rekening moet worden gehouden met Europese expertise en uitvoeringsgerichte deskundigheid.

## 3.3 POSITIE VAN DE ACVZ

### 3.3.1 MENINGEN EXTERNE RESPONDENTEN OVER POSITIE

#### POSITIE VOLGENS HET VELD

*'Invloedrijk', 'oog voor de omgeving', 'onafhankelijk', 'heeft te maken met gedreven minister', maar ook 'verlengstuk apparaat', 'geen opiniemaker (strategische advisering)', 'te weinig weerstand', 'mag kritischer'*

De meeste respondenten uit het veld dichten de ACVZ een goede positie toe op het beleidsterrein. Veel respondenten spreken met waardering over het feit dat de ACVZ zich in zo'n korte tijd een gezaghebbende positie heeft verworven. De ACVZ heeft een goede omslag gemaakt naar meer beleidsadvisering. Het feit dat de ACVZ met het advies 'Van contourennota naar inburgeringswet' de minister 'uit de brand' heeft geholpen, wordt vaak als beslissend voor de positieverwerving aangemerkt.

De mening van de ACVZ is er altijd één om kennis van te nemen, stellen veel respondenten. Per slot van rekening is het een commissie die de minister hoogstpersoonlijk adviseert over haar drukke wetgevings- en beleidsprogramma.

Vandaar dat het voor het veld ook waardevol is de mening van de ACVZ aan haar zijde te hebben. Zo worden de rapporten ook gescreend.

Ontleent de ACVZ deels haar status aan het zijn van adviesorgaan van de minister, hier zit ook meteen een probleem volgens verschillende respondenten. De ACVZ agendeert niet zelf onderwerpen, maar handelt meestal op verzoek van de minister. Zij staat “verder weg van het veld”, meent een respondent. Zij is bovendien geen ‘opiniemaker’ en heeft ‘geen strategisch profiel’, wordt opgemerkt.

De doorwerking van de adviezen, door veel respondenten aangehaald als bewijs voor een krachtige positie, is sterk afhankelijk van de ontvankelijkheid van de minister. Het veld merkt op dat deze minister alleen de adviezen overneemt die rechtstreeks ‘in haar straatje passen’. ‘Zonder schroom legt de minister met enige regelmaat adviezen van de ACVZ naast zich neer’. Hierbij speelt de rechtdoorzee werkwijze van de minister en de door velen aangehaalde brede politieke en maatschappelijke steun voor haar strenge asielbeleid een rol. De minister bepaalt volgens hen het beleid en de ACVZ moet dat met een advies mogelijk maken. De adviesaanvragen van de minister hebben volgens een aantal respondenten dan ook vooral betrekking op het praktisch oplossen van instrumentele problemen.

De respondenten vinden de positie van de ACVZ ten opzichte van het ministerie een lastig onderwerp. Over het algemeen zijn de geïnterviewden tevreden over de positie die de ACVZ ten opzichte van het ministerie inneemt. De ACVZ is onafhankelijk in haar adviezen. Kritiek op dat punt wordt overigens wel geuit. Sommige respondenten vinden ‘nee’ verkopen tegen een adviesaanvraag, of het buiten de beleidscontext (‘de restrictieve lijn’) van de adviesaanvraag treden, ook een teken van onafhankelijkheid. Andere respondenten vinden dat de ACVZ weliswaar sterk binnen de beleidscontext van de minister blijft, maar daarbinnen wel degelijk onafhankelijk en kritisch adviseert.

Desgevraagd geven, op één uitzondering na, alle respondenten aan dat zij de ACVZ zouden missen indien zij niet meer zou bestaan. ‘Opheffen is jammer, want de ACVZ brengt rust in de alledaagse hectiek’.

#### POSITIE VOLGENS JUSTITIE

*‘Waardevol’, ‘gezaghebbend’, ‘waakhondfunctie’, ‘onafhankelijk’, maar ook: ‘de ACVZ doet er toe, als wij dat willen’, ‘mag best kritischer’, ‘niet stabiel’*

Verschiede respondenten binnen het ministerie herinneren zich dat de ACVZ in het begin geen ‘gewenst’ adviesorgaan op het departement was. Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag niet in de instelling van een adviescommissie. Maar al gauw behoorde de ACVZ tot de politiek-bestuurlijke realiteit. Eén van de respondenten: ‘op

een gegeven moment was er een onverlaat die de ACVZ wilde schrappen, dat kan natuurlijk niet'. De ACVZ heeft zich binnen het ministerie een aardige positie verworven volgens de respondenten. 'Het is goed dat er een orgaan is, dat gedocumenteerd commentaar op het beleid levert'.

Voor het ministerie is vooral belangrijk dat men iets met de adviezen kan. Of dat dan in het werkprogramma staat of een gevraagd advies is, wordt minder belangrijk bevonden. Het feit dat er weinig ongevraagd wordt geadviseerd, is geen issue voor het departement. 'Ongevraagd advies is mogelijk, maar de ACVZ moet zich sowieso afvragen of het ook een *gewenst* advies is', merkt een respondent op.

De gebruikswaarde van de adviezen staat centraal bij de beoordeling door het ministerie. Zoals een respondent zegt: 'het is handig als een advies van de ACVZ daarbij in jouw straatje past, want dan heb je een stok achter de deur met aardig wat gezaghebbendheid'. De adviezen van de ACVZ worden door alle respondenten uit het ministerie als gezaghebbend, onafhankelijk en deskundig gezien. Dat wordt mede toegeschreven aan het feit dat er 'zwaargewichten' in de commissie zitten. 'Een denktankje', volgens een van de respondenten.

De kunst is volgens de respondenten een goede balans te vinden tussen afhankelijkheid en onafhankelijkheid. Volgens één respondent is het 'ideaal als er goed tussen beide organisaties gecommuniceerd wordt, er standpunten worden uitgewisseld en als het ministerie duidelijk kan maken wat het wil. Maar daarbij moet een adviesorgaan niet zijn onafhankelijkheid verliezen'. Deze mening delen de andere geïnterviewden.

Met name de Directie Vreemdelingenbeleid heeft volgens de respondenten een nauwe relatie met de commissie. Hierdoor bestaat volgens een aantal respondenten wel het gevaar dat beleid en advies door elkaar gaan lopen. Het moet volgens één respondent niet zo zijn dat de ACVZ op de stoel van de beleidsdirectie gaat zitten. Dat risico loopt men soms volgens deze respondent. In dat opzicht wordt de positie van de ACVZ door één respondent zelfs als 'niet stabiel' betiteld. De fase waarin de ACVZ in de advisering betrokken wordt is belangrijk, volgens de respondenten. De ACVZ vroeg betrekken betekent dat men gebruik kan maken van de daar aanwezige kennis, maar draagt het risico in zich dat men beleid gaat meemaken. Als de ACVZ laat betrokken wordt, is het mogelijk dat men niet optimaal van de kennis van de ACVZ gebruik maakt, volgens de geïnterviewden.

Volgens de respondenten is het ministerie voor een belangrijk deel degene die de doorwerking van de ACVZ en haar adviezen bepaalt. 'Als je wilt dat de ACVZ er toe doet, dan doet het er toe'.

Door de meeste geïnterviewden wordt een kritische houding wel gewaardeerd en zouden de adviezen soms nog best iets kritischer kunnen. 'De ACVZ is niet heel kritisch en bezorgt mij geen slapeloze nachten', volgens een respondent. De adviezen moeten volgens alle respondenten onafhankelijk en herkenbaar zijn. Aan de andere kant moet de ACVZ rekening houden met haar positie ten opzichte van de politiek. In de woorden

van een respondent: 'De ACVZ geeft voorwaarden en gevolgen van het beleid aan, maar het leidt niet tot een andere politieke opvatting'.

#### POSITIE VOLGENS DE TWEDE KAMER

*'Oase van rust', 'invloedrijk', 'genuanceerd', 'deskundig', maar ook: 'sterk binnen beleidskader minister', 'gericht op communis opinio', 'niet het gezag van de Commissie van State'*

De leden van de Tweede Kamer zijn ondanks hun verschillende politieke kleuren redelijk eensgezind over de waarde van de ACVZ. De onderwerpen van de ACVZ staan in het brandpunt van het nieuws. 'Het is dan belangrijk dat je op objectieve bronnen kan bouwen om je verhaal te onderbouwen', drukt een respondent uit. Een andere respondent noemt de ACVZ in dit kader een 'oase van rust'.

Men waardeert de rapporten en geeft aan de rapporten ook te hebben gebruikt: in het politieke debat met de minister, over haar beleid en haar wetgevingsinitiatieven.

De meeste respondenten vinden dat de ACVZ onafhankelijke adviezen uitbrengt. Eén respondent vindt daarentegen dat 'de ACVZ behoort tot club van de minister'. Deze respondent hecht dan ook niet zo veel waarde aan de adviezen van de ACVZ. De adviezen zouden kritischer moeten, in de zin dat ze zich meer tegen de beleidsagenda van de minister zouden moeten keren.

De minister laat zich volgens de helft van de respondenten op dit moment weinig gelegen liggen aan de adviezen. 'Wellicht dat in andere politieke tijden de rapporten beter gelezen worden', aldus een respondent. Een ander: 'de adviezen van de Raad van State hebben meer gezag, daar kun je niet zomaar overheen stappen'. Alle geïnterviewden zijn het met elkaar eens dat de adviezen zich momenteel vooral richten op de beleidscreatie, op de wetgeving-in-wording. Dit is volgens hen overigens een goede zaak. Dan zijn de adviezen te gebruiken in het politieke debat.

De respondenten hebben geen uitgesproken mening over het feit dat vanuit de Tweede Kamer geen adviezen aan de ACVZ worden gevraagd. Eén respondent blijkt zelfs niet op de hoogte van de mogelijkheid om als Kamerlid de ACVZ direct om advies te vragen. Een ander geeft aan dat het minstens zo effectief is *via* de minister om een ACVZ advies te vragen. Eén respondent vindt het belangrijk dat de ACVZ meer ongevraagd adviseert, met name over de wat meer strategische vraagstukken.

Opheffen van de ACVZ zouden alle respondenten betreuren. Een geïnterviewde vindt dat de ACVZ helderheid biedt en verbeterpunten voor het beleid aangeeft. 'Ik zou niet weten wie hun positie op dat niveau zou moeten innemen'.

## POSITIE VOLGENS WETENSCHAP

*'informatiebron', 'adviezen serieus genomen', 'onafhankelijk', 'zorgt voor doorwerking wetenschappelijke inzichten', maar ook: 'geen weerwerk tegen de minister'*

De wetenschappers van de universiteiten zijn allen op de hoogte van de ACVZ en haar adviezen. De adviezen worden gebruikt als informatiebron.

Ze zijn belangwekkend genoeg om kennis van te nemen, gezien hun 'effect' op het beleid van de minister. Dat 'effect' is overigens aanwezig, aldus de respondenten. De commissie is volgens de geïnterviewden terecht 'terughoudend' en gericht op 'juridische normen en de legitimatie van het beleid'. Zij heeft volgens de respondenten een onafhankelijke positie. Enkele respondenten geven aan positief te oordelen over de richting waarin de ACVZ zich heeft ontwikkeld.

De geringe ontvankelijkheid van de politiek wordt door enkele respondenten genoemd. De ACVZ moet volgens één respondent meer 'weerwerk' leveren aan de minister, maar daarbij 'een extreme opstelling' vermijden. Een ander ziet echter dat de ACVZ soms best aanbevelingen doet die de regering niet goed uitkomen.

Opvallend is dat één respondent zoals gezegd contact met de ACVZ beschouwt als kans om meer *exposure* voor de eigen productie te krijgen. Het gaat hierbij dus om de ACVZ als bron van doorwerking van wetenschappelijk productie, in plaats van doorwerking van de ACVZ naar de wetenschap. Opheffen van de commissie zouden alle respondenten een onjuiste beslissing vinden. Er is behoefte aan mensen die nadenken en lange termijn perspectieven in ogenschouw nemen.

### 3.3.2 CONCLUSIE B&A OVER POSITIE

De respondenten dichten de ACVZ een belangrijke positie toe. De commissie bestaat nog niet lang in haar huidige vorm, de respondenten waarderen dat zij zichzelf in relatief korte tijd een positie verworven heeft. Vrijwel alle respondenten zijn tevreden over de onafhankelijkheid van de ACVZ, maar geven wel aan dat de ACVZ zich in buurt van het ministerie begeeft en dat dit terug te vinden is in de adviezen.

Het ministerie is volgens de respondenten nauwelijks ontvankelijk voor de adviezen die tegen het beleid van de minister in gaan. De nadruk ligt volgens respondenten dan ook op adviezen die een oplossing zoeken voor uitvoeringsproblemen van het huidige beleid van de minister. Hiervoor is het ministerie wel ontvankelijk. De ACVZ moet volgens enkele respondenten oppassen dat zij niet op de beleidsstoel gaat zitten.

Een aantal respondenten zou graag wat meer ongevraagde adviezen van de ACVZ zien, waarbij ook aandacht besteed wordt aan middellange termijn advisering. Men vindt wel dat de ACVZ ook dan rekening moet houden met de ontvankelijkheid bij het ministerie. Daartegenover staat dat men op dit moment zeker tevreden is met de huidige praktische adviezen.

Een belangrijke rol bij de positionering van de ACVZ speelt volgens vrijwel alle geïnterviewden de ontvankelijkheid van het ministerie. Er is sprake van een ‘sterke minister’ die met haar beleid één richting op wil en niet zit te wachten op een adviesorgaan dat een andere richting op adviseert. De ACVZ zoekt in haar advisering daarom voornamelijk naar beleidsoplossingen voor de minister, die veel adhoc aanvragen bij de ACVZ neerlegt. Het grote gevaar schuilt volgens veel geïnterviewden hierin dat de ACVZ teveel op de ‘beleidsstoel’ komt te zitten. Het veld vindt dat de ACVZ zich hierdoor op relatief grote afstand van het veld plaatst.

Met betrekking tot het werkprogramma vinden de geïnterviewden dat de ACVZ meer haar best moet doen zich daaraan vast te houden en zich minder moet laten verleiden tot het uitvoeren van adhoc adviezen tussendoor. Ongevraagde advisering, als belangrijk instrument van een adviesorgaan, mag hierbij niet uit het oog verloren worden.

## 3.4 MISSIEGEDREVENHEID

### 3.4.1 MENINGEN EXTERNE RESPONDENTEN OVER MISSIEGEDREVENHEID

*‘geen onderwerpen gemist’, ‘integratie en vreemdelingenbeleid horen bij elkaar’, ‘na de wetgevings-turbulentie breekt een nieuwe adviesperiode aan’, ‘meer vasthouden aan werkprogramma’*

#### MISSIEVERVULLING

In de Vreemdelingenwet (2000) staat dat de ACVZ zich bezig dient te houden met beleidsadvisering met betrekking tot ‘vreemdelingenzaken’. Vrijwel alle respondenten geven aan dat de wettelijke taakstelling op zich voldoende ruimte biedt om een breed palet aan onderwerpen te behandelen, ook op aanpalende terreinen. De ACVZ heeft dat in de afgelopen vier jaar immers bewezen. Tegelijkertijd stellen vrijwel alle geïnterviewden dat ‘vreemdelingenzaken’ alleen de lading niet meer dekt. Onderwerpen als integratie en migratie zijn inmiddels onderwerpen geworden die niet meer los van het vreemdelingenbeleid gezien kunnen worden, en ook in belang toenemen.

De meeste geïnterviewden zouden het daarom logisch vinden dat de taakstelling vanuit het vreemdelingenbeleid formeel wordt uitgebreid met integratie en migratie. Enkele respondenten, met name van de zijde van de Tweede Kamer en het ministerie, geven aan dat deze onderwerpen inderdaad tot het taakgebied van de ACVZ behoren, maar dat niet per se de taakstelling in de wet aangepast hoeft te worden. Het wordt deels een semantische discussie genoemd. Integratie is inmiddels dermate onlosmakelijk met vreemdelingenzaken verbonden, dat het al impliciet reeds tot de taakstelling behoort. Een respondent op het ministerie geeft aan dat het begrip vreemdelingenzaken afhangt van de maatschappelijke en politieke context. Nu behoren de onderwerpen tot de portefeuille van één minister. Als dat in een volgende kabinetsperiode ook zo blijft, dan valt een formele taakwijziging te overwegen.

De respondenten hebben weinig tot geen zicht op de behandeling door de ACVZ van individuele zaken uit hoofde van EG-richtlijn 64/221 richting ministerie. Enkele respondenten uit veld en wetenschap geven aan het prima te vinden dat deze individuele adviestaak binnenkort tot het verleden behoort. Eén respondent gelooft dat op basis van een recent arrest de behoefte aan dergelijke advisering zal toenemen, vanwege de bijzondere positie van Turken. De vraag is dan nadrukkelijk of de ACVZ deze taak wel zou moeten blijven verrichten, vanwege het specifieke karakter ervan.

#### KORTE EN LANGE TERMIJN ADVISERING

De ACVZ geeft in de missie aan te willen adviseren op zowel de korte als lange termijn. De meningen bij respondenten verschillen over de vraag op welke termijn de ACVZ zou moeten adviseren en hoe zij hier op dit moment uitvoering aan geeft.

Vanuit het veld, de Tweede Kamer en de wetenschap wordt opgemerkt dat de ACVZ vaak erg dicht op de actuele beleidsonderwerpen zit. De reden hiervoor is dat het Ministerie vaak met adviesaanvragen tussendoor komt die gericht zijn op de gevolgen van het huidige beleid en eventuele beslissingen die in de nabije toekomst liggen. Hierdoor komt ook het werkprogramma vaak op het tweede plan te liggen. De (middel)lange strategische termijnadviesing verschuift naar de achtergrond. De geïnterviewden vinden dit een belangrijke taak van een adviescommissie en geven aan er behoefte aan te hebben. Dit geldt het sterkste voor het veld, gevolgd door de wetenschap en de Tweede Kamer.

Het Ministerie kijkt tegen het vraagstuk korte en lange termijn anders aan. Er wordt gewaarschuwd dat de ACVZ zich niet teveel moet richten op 'maatschappelijke bespiegelingen'. Veel geïnterviewden vanuit het ministerie geven hiermee aan dat zij juist behoefte hebben aan korte termijn advisering omdat op dit moment sprake is van heel nieuw beleid en de gevolgen daarvan moeilijk in te schatten zijn. Een enkele keer een vooruitblik, bijvoorbeeld op het vreemdelingenbeleid in 2020, dat moet nog kunnen, zegt een respondent op het ministerie, maar er moet geen sprake zijn van een grote accentverschuiving in het advieswerk.

#### GEVRAAGD EN ONGEVRAAGD

Volgens de Kaderwet Adviescolleges kan de ACVZ net als andere adviescolleges ook ongevraagd adviseren. Zij spreekt er in de missie niet expliciet over, en heeft er in de afgelopen periode slechts incidenteel gebruik van gemaakt.

Als het gaat om deze ongevraagde advisering komt standaard het briefadvies over de Eenmalige bijzondere maatregel (februari 2004) naar voren. Een groep respondenten van de verschillende doelgroepen vindt dit advies ongepast. Het ministerie is absoluut niet blij, vond het slecht gecommuniceerd. Vanuit de Tweede Kamer wordt opgemerkt dat de ACVZ teveel op de stoel van de politiek ging zitten. Alleen in het veld zijn de meningen verdeeld tussen respondenten die dit advies 'ongepast' vonden, en respondenten die dit 'ongehoorzaam gedrag' toejuichen als teken van onafhankelijkheid.

Wel is iedereen het er over eens dat ongevraagde advisering hoort bij de positie die een adviescollege bekleedt. Veel respondenten wijzen op het eigen voornemen van de

ACVZ in haar werkprogramma's om twintig procent van haar tijd voor ongevraagde adviezen te reserveren. Volgens een geïnterviewde vanuit het ministerie symboliseert dit de 'waakhondfunctie' die de ACVZ ook dient te hebben. Maar vanuit het ministerie wordt er tegelijk fijntjes op gewezen dat ook bij een ongevraagd advies wel tevoren moet worden vastgesteld of het advies *gewenst* is.

#### ONDERWERPEN

Door vrijwel alle geïnterviewden wordt aangegeven dat de ACVZ de afgelopen jaren feitelijk geen onderwerpen heeft gemist. De meesten vragen zich zoals gesteld veeleer af hoe een kleine organisatie als de ACVZ zoveel adviezen in korte tijd heeft weten produceren.

Enkele respondenten uiten wel wensen voor toekomstige advisering. Zij betrekken daarbij de observatie dat na een druk werkprogramma van de minister, met veel wetgevingsinitiatieven, de ACVZ in de toekomst meer tijd krijgt voor meer agenderende, of evaluatieve adviezen. Genoemd worden bijvoorbeeld:

- Vreemdelingenbeleid in 2020
- Toekomst van de kennismigratie
- Evaluatie van het terugkeerbeleid in landen van herkomst
- Advisering over opvang in de (eigen) regio

Vanuit ministerie en wetenschap stellen respondenten dat de Europese samenwerking op het ACVZ werkterrein steeds belangrijker wordt. Mits goed belegd in de Commissie, kan de ACVZ hierin meegroeien.

#### VERBINDINGEN LEGGEN

De ACVZ wil verbindingen leggen tussen overheid, wetenschap, maatschappelijke organisatie en andere adviescolleges. Zoals eerder opgemerkt geven vrijwel alle groepen respondenten aan dat zij een 'makelende' rol van de ACVZ belangrijk vinden. De toegankelijkheid van de ACVZ wordt daarbij als eerste stap goed genoemd. Toch leeft bij de respondenten het idee dat de ACVZ hier meer tijd en energie in kan en moet steken.

#### TOEKOMST ACVZ

Bijna alle groepen geïnterviewden geven aan ook in de toekomst een belangrijke rol voor de ACVZ te zien. De thema's vreemdelingen, integratie en migratie zullen ook in de toekomst belangrijk zijn. Vrijwel alle respondenten vinden het belangrijk dat er een adviescommissie als de ACVZ is.

De ACVZ opereert op een afgebakend beleidsterrein, met voldoende kritische massa. Samenwerking of samenvoeging met andere adviesorganen is geen issue voor de geïnterviewden. Men gaat er vanuit dat zaken tussen bijvoorbeeld de RMO en ACVZ waar nodig afgestemd worden. Opheffen van de ACVZ zouden vrijwel alle geïnterviewden 'jammer' vinden. Er is volgens hen behoefte aan een evenwichtige commissie die de gevolgen van het beleid doordenkt en aanbevelingen aan de minister geeft. Deze taak is in goede handen bij de ACVZ.

### 3.4.2 CONCLUSIE B&A OVER MISSIEGEDREVENHEID

Op basis van de gevoerde gesprekken komt met betrekking tot de missiegedrevenheid een overwegend positief beeld naar voren.

De onderwerpen die de ACVZ behandelt, zijn relevant en vallen binnen het terrein van vreemdelingenzaken. Integratievraagstukken behoren volgens vrijwel alle geïnterviewden eveneens tot het werkteerrein van de ACVZ.

Enkele kritische kanttekeningen worden door de geïnterviewden geplaatst bij de snelheid waarmee bepaalde adviezen worden uitgebracht. Door de hoge productie van adhoc adviezen komen de onderwerpen uit het werkprogramma in de verdrinking. Als een advies uit het werkprogramma dan eindelijk wordt uitgebracht, bestaat de kans dat de politieke discussie reeds heeft plaatsgevonden.

Ook zouden de geïnterviewden graag adviezen zien die wat meer op de middel tot lange termijn gericht zijn. Op dit moment is sprake van veel nieuwe regelgeving en nieuw beleid, men is benieuwd naar de toekomstige gevolgen hiervan.

De ACVZ zou, met name volgens de wetenschap, een belangrijke verbindende functie tussen overheid, wetenschap en maatschappij kunnen vervullen. In de toekomst zien de geïnterviewden dan ook nog steeds een belangrijke rol weggelegd voor de ACVZ op het gebied van vreemdelingenzaken.



# 4

## ZELFBEELD ACVZ

### 4.1 INLEIDING

Op 5 september 2005 werd de commissie in een interne sessie onder leiding van B&A bevraagd naar de eigen visie op impact, kwaliteit, positie en missieervulling. Daarna werden de voorlopige bevindingen uit de externe vraaggesprekken ter reactie aan de Commissie teruggegeven. Zo ontstond een spiegeling van intern en extern beeld.

### 4.2 ZELFBEELD ACVZ OVER KWALITEIT

#### OUTPUT

Alle commissieleden geven aan tevreden te zijn over de hoeveelheid beleids- en wetsadviezen (circa 32) die de ACVZ in vier jaar tijd heeft geproduceerd. De belasting voor secretariaat en Commissieleden wordt hoog genoemd. Commissieleden zitten ook in een groot aantal subcommissies. Een commissielid noemt de bezoldiging (in de vorm van vergadervergoedingen) niet in verhouding staan tot het werk dat ACVZ-lidmaatschap met zich meebrengt.

De commissie vindt dat er inderdaad sprake is van veel externe druk van het ministerie tot het leveren van ad hoc adviezen. Vrijwel alle leden zijn in het algemeen te spreken over de kwaliteit van de adviezen.

Een commissielid stelt dat de adviezen tot nu toe vaak erg legalistisch van toon en inhoud zijn. De balans mag wel meer verschuiven naar beleidsadviezen.

#### THROUGHPUT

De ACVZ is over het algemeen tevreden over het samenspel tussen Commissie en secretariaat. Er wordt door enkele commissieleden opgemerkt dat de basisbezetting van het secretariaat erg fragiel is; indien een ervaren kracht wegvalt, is er meteen sprake van een groot probleem. Enkele leden vinden dat er een behoorlijke wissel wordt getrokken op met name de juristen in de commissie. De commissiesamenstelling wordt door iedereen als divers gezien, terwijl de samenwerking tussen de leden en de commissievergaderingen als prettig worden ervaren.

Hoewel de commissie vindt dat de interne voorbereiding en planning van adviezen sterk zijn verbeterd, worden enkele kritische kanttekeningen gemaakt. Een lid vindt dat de methode van vraagarticulatie binnen de Commissie (wat is nu eigenlijk de vraag van de minister?) teveel tijd kost, en kan verbeteren. Een ander merkt op dat de planning van adviezen in het voortraject nog efficiënter kan. Erkend wordt dat er meer aandacht moet komen voor de ‘externe’ timing van adviezen.

#### INPUT EN NAZORG

Vrij algemeen leeft het gevoel bij de commissie dat de ACVZ bij een adviesvoornemen meer moet nagaan met welke partij uit het veld een voorgesprek zou kunnen plaatsvinden. Een commissielid benadrukt dat het niet de bedoeling kan zijn dat bij elk advies een vaste club mensen wordt geconsulteerd.

Discussie bestaat over de vraag of het wel de taak van de ACVZ is om de betekenis en gevolgen van de adviezen aan het veld uit te leggen. Sommigen vinden het de primaire taak van de ACVZ om te adviseren aan de minister. Anderen onderkennen dit, maar zien de opmerkingen uit de externe vraaggesprekken hierover als teken van betrokkenheid, die je meer kan adresseren. Adviezen moeten ‘maatschappelijk meer uitgevent’ worden. Gesuggereerd wordt om bijvoorbeeld meer seminars over een advies te organiseren. De ACVZ moet zich daarnaast meer afvragen: kunnen mensen met het beleid uit de voeten? Een commissielid merkt op dat een volledige “uitvoeringstoets” per advies, gespecificeerd naar verschillende partijen, niet doenlijk is.

### 4.3 ZELFBEELD ACVZ OVER POSITIE

Alle leden vinden dat de ACVZ onafhankelijk adviseert, ondanks dat vaak dicht bij het beleid van de minister wordt gebleven. Binnen het beleidskader wordt kritisch geadviseerd. Een commissielid stelt dat de impact van de ACVZ enorm is toegenomen, getuige de overname van aanbevelingen door de minister. De ACVZ is in algemene zin tevreden over de verhouding die na verloop van tijd is gegroeid met het ministerie. Minder tevreden is men over de ruimte om de eigen agenda, het eigen werkprogramma, uit te voeren. Door ad hoc adviesverzoeken van de zijde van het ministerie komt die agenda in de verdrukking.

Volgens de meeste leden heeft ad hoc advisering als pré dat de doorwerking van dergelijke adviezen potentieel groot is. Er wordt immers *gevraagd* om een deskundig oordeel. Bruikbaarheid van adviezen wordt door een ieder als groot goed gezien. Anderszins bestaat bij veel commissieleden het gevoel dat de ACVZ in de nieuwe periode meer zijn eigen weg moet gaan, en bijgeval zijn eigen positie meer moet markeren. We moeten meer ‘durven’, is het gevoelen. Niet alleen de externe omgeving, ook de commissieleden zelf vinden dat de ACVZ soms te dicht op het ministerie zit. De commissie wil niet op de stoel van de beleidsmaker zitten.

#### 4.4 ZELFBEELD ACVZ OVER MISSIEGEDREVENHEID

De ACVZ ziet de gekozen focus ook achteraf beschouwd als juist. De focus lag de afgelopen jaren vooral op het terrein van het recht. Er moet meer aandacht komen voor een balans tussen recht en beleid. Een 'balans' hoeft daarbij overigens niet een vijftig/vijftig verdeling te betekenen, merkt een lid op.

Verskillende commissieleden zien voor de ACVZ een taak om meer ongevraagd te adviseren. Er moet meer ruimte worden genomen om signalen uit het veld op te pakken. Een commissielid ziet ongevraagde advisering als een belangrijk element van de eigen missie. Er moet meer aandacht komen voor de maatschappelijke uitvoerbaarheid van de wetsvoornemens.

Een aantal commissieleden vindt het ook noodzakelijk om meer te doen aan middellange termijnadviesing. Gedacht wordt daarbij aan evaluaties van de uitvoering of praktijk van wetten en uitvoeringsorganisaties. Met het ministerie moet daarover de discussie worden aangegaan. Tot nu toe is de ontvankelijkheid voor dergelijke adviezen niet groot, merkt een lid op. De commissie heeft al vaker de Tweede Kamer uitgenodigd met adviesaanvragen te komen. Dit heeft tot op heden niet geleid tot adviesaanvragen.



# 5

## ONDERZOEK DOORWERKING

### 5.1 INLEIDING

Duidelijk is dat de doorwerking van adviezen niet alleen een kwestie is van een 'goed advies op tijd' (wat beïnvloedbaar is door een Commissie), maar dat de ontvankelijkheid van de ontvanger eveneens een belangrijke rol speelt. De meeste respondenten uit het veld en de wetenschap oordelen dat de doorwerking van de adviezen op het ministerie beperkt is.

Een interessante vraag is of de respondenten uit het veld eigenlijk gelijk hebben. Worden de aanbevelingen inderdaad niet overgenomen? Valt dit uit bronnenonderzoek op te maken? Hoe zit het met andere vormen van doorwerking (conceptueel, agenderend, politiek-strategisch)? En naar welke partijen heeft deze doorwerking plaatsgevonden? Deze vragen waren onderwerp van een bronnenonderzoek per advies. In aanvulling daarop geven opmerkingen in de interviews over de ondervonden doorwerking bij de respondenten een beeld van de doorwerking van ACVZ adviezen.

### 5.2 AANPAK

De doorwerking van een dertiental<sup>12</sup> beleidsadviezen is door het secretariaat in samenwerking met B&A gedetailleerd onderzocht. Per type doorwerking werden de volgende criteria gehanteerd:

#### INSTRUMENTEEL

- Er is een kabinetsstandpunt over het advies (departement)
- Er zijn vervolgvragen van de minister aan de ACVZ (departement)
- Er zijn antwoorden van de minister op derdenreacties op het advies (departement)
- Er is beleidswijziging of wijziging in regelgeving opgetreden (departement)
- Het advies stond op de Kamer(commissie)agenda (TK)
- Aantal reacties Kamerleden tijdens vergaderingen (TK)
- Aantal verzonden exemplaren advies (veld)
- Aantal reacties/verwijzingen in documenten van koepelorganisaties e.d. (veld)
- Aantal keren vermeldingen in media (media)

---

<sup>12</sup> Doorwerking kost tijd. De ACVZ heeft in de onderzoeksperiode van evaluatie zestien beleidsadviezen gemaakt. Van een dertiental valt met redelijkheid de doorwerking te meten.

## CONCEPTUEEL

- Er is verwijzing in strategische beleidsdocumenten (departement)
- Er is toelichting door de ACVZ in commissievergaderingen of hoorzittingen gegeven (TK)
- Er is sprake van verwijzing in opinieweekbladen (media)
- Er wordt in wetenschappelijk publicaties verwezen naar het advies (wetenschap)

## AGENDEREND

- Er zijn nieuwe beleidsinitiatieven opgestart (departement)
- Er zijn optredens op congressen en symposia (wetenschap)

Het bepalen van de verschillende vormen van doorwerking wordt beïnvloed door wat meetbaar is door documentanalyse en door de beschikbaarheid van gegevens. Wat onmiddellijk opvalt, is dat instrumentele doorwerking, een directe vorm van doorwerking, gemakkelijker te meten valt dan indirecte doorwerkingsvormen zoals conceptuaaliteit, of agenderende en politiek-strategische doorwerking van adviezen. Met name voor die laatste doorwerkingsvormen is daarom gebruik gemaakt van de antwoorden van de respondenten op specifieke vragen hierover. Hierbij valt het ons op dat de respondenten moeite hebben om de doorwerking van adviezen volgens deze specifieke, op het rapport Bekkers geïnspireerde classificatie, te duiden.

### 5.3 RESULTATEN ONDERZOEK

De resultaten van de dertien onderzochte adviezen zijn per advies bepaald. De rapportage is niet bij dit rapport gevoegd, maar apart opvraagbaar bij het secretariaat van de ACVZ. Het totaalbeeld van de dertien onderzoeken volgt in onderstaande figuur.

**Figuur 3. Totaalbeeld doorwerking ACVZ adviezen**

Actor/type doorwerking	Instrumenteel	Conceptueel	Agenderend	Politiek/strategisch
<b>Departement</b>	<b>X</b>		<b>g</b>	<b>g</b>
<b>TK</b>	<b>X</b>		<b>g</b>	<b>g</b>
<b>Maatschappelijk veld</b>	<b>x</b>			<b>g</b>
<b>Media</b>	<b>x</b>			
<b>Wetenschap</b>	<b>x</b>	<b>x, g</b>		<b>g</b>

*X en x staan voor 'grote' resp. 'enige' doorwerking o.b.v. documentstudie*

*G en g staan voor 'grote' resp. 'enige' doorwerking o.b.v. de interviews*

Uit het documentonderzoek blijkt dat de ACVZ met name instrumentele doorwerking kent. Bij departement en Tweede Kamer is deze instrumentele doorwerking relatief groot te noemen. Van vrijwel ieder onderzocht advies is tenminste één standpunt of aanbeveling overgenomen. Dit geldt in sterke mate voor de adviezen Van Contourennota naar Inburgeringswet, 'Regulering en facilitering van arbeidsmigratie', 'Kinderen en de asielpraktijk' en Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding.'

*Enkele voorbeelden van overgenomen adviezen:*

*In haar advies 'Van Contourennota naar Inburgeringswet' heeft de ACVZ geoordeeld dat het onderscheid tussen wie wel en niet een inburgeringsplicht opgelegd krijgt, juridisch niet toelaatbaar is. Het kabinet heeft in eerste instantie het door de ACVZ voorgestelde onderscheidend criterium 'niet gedurende tenminste acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond' overgenomen.*

*In het verlengde van één van de aanbevelingen uit het advies van de ACVZ 'Regulering en facilitering van arbeidsmigratie' heeft het Kabinet besloten om de individuele arbeidsmarkttoets voor werknemers van tot de EU toetredende lidstaten achterwege te laten in sectoren of beroepen waar evident geen arbeidsaanbod aanwezig is.*

*De adviescommissie heeft in haar advies 'Kinderen en de asielpraktijk' voorgesteld om het beleid ten aanzien van begeleide alleenstaande minderjarige asielzoekers, de zgn. bama's, waarbij de kinderen toevertrouwd worden aan in Nederland verblijvende niet-naaste familieleden, aan te passen. Ook stelt zij voor een 'best-interest' beschrijving op te nemen in de beschikking omtrent asielverlening, alsmede te onderzoeken waar en hoe kinderen met psychosociale problemen, o.a. kindsoldaten, het beste opgevangen dan wel behandeld kunnen worden. In de kabinetsreactie wordt aangekondigd dat het bama-beleid aange-*

Conceptuele doorwerking is in zeer beperkte mate zichtbaar. Hierbij merken wij op dat dit ook methodologisch lastig te onderzoeken is. Dergelijke doorwerking werd vooral zichtbaar in wetenschappelijke referenties en in mindere mate in verschijningen van ACVZ-leden voor Kamervergaderingen. Overigens wordt de adviescommissie de laatste maanden na elk advies door de Tweede Kamercommissie uitgenodigd om toelichting te geven.

Agenderende doorwerking wordt in de documentstudie ook nauwelijks aangetroffen (er zijn ook hier weinig meetbare criteria), maar zowel bij de Tweede Kamer als het departement wordt dergelijke agenderende doorwerking in de interviews wel aangegeven. Het ministerie noemt hier het advies 'Naar een snelle en zorgvuldige asielprocedure'.

Politiek-strategische doorwerking is in de documentstudie niet onderzocht. In de interviews is het een onderwerp dat echter zeer vaak genoemd wordt. Vrijwel alle

respondenten geven aan dat de adviezen van de ACVZ gebruikt worden om de eigen machtspositie te versterken. Er wordt dan vooral gekeken naar argumentatie van de ACVZ die de verschillende actoren kunnen toevoegen aan hun set van argumenten om voor of tegen bepaalde maatregelen te zijn. Opgemerkt wordt dat deze politiek-strategische doorwerking vaak samenvalt met de instrumentele doorwerking. Anders gezegd: het instrumentele karakter van het advies levert een praktisch aangrijpingspunt tot versteviging van de eigen machtspositie door partijen op.

Opvallend is dat het veld relatief weinig gebruik maakt van de adviezen van de ACVZ. Waarschijnlijk speelt het ontbreken van een praktische vertaalslag en de focus op de vraag van het ministerie hierbij een rol. De media gebruikt de adviezen vooral instrumenteel, of beter gezegd, reageert op de instrumentele doorwerking van de ACVZ adviezen.

# 6

## REFLECTIE

### 6.1

#### INLEIDING

In hoofdstuk 3 staan de meningen van een groep personen die een representatieve afspiegeling vormt van het vreemdelingenzaken- en integratieveld. In dit hoofdstuk reflecteren we op een aantal belangrijke thema's, zoals B&A deze uit de gevoerde gesprekken destilleert. Het waren tevens de hoofdthema's die in de spiegelsessie met de commissie (hoofdstuk 4) naar voren kwamen.

De thema's zijn:

- van uitvoering naar strategie/visie;
- binnen beleidskader of countervailing power;
- rol in maatschappelijk debat;
- toekomst ACVZ in adviesstelsel.

Binnen de thema's gaat het vaak om het balanceren door de ACVZ op een schaal tussen twee uiterste posities, of twee zijden van een medaille. Wij geven hierbij telkens aan waar de ACVZ op dit moment staat, en welke verschuiving/richting wij voor de ACVZ in de toekomst adviseren. Bij elkaar vormen deze figuren een soort 'routekaart' ter verdere vergroting van de impact van de ACVZ.

### 6.2

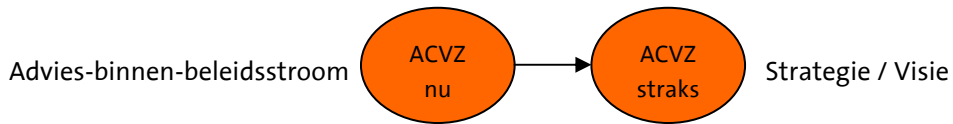
#### VAN ADVIES-BINNEN-DE-BELEIDSSTROOM NAAR STRATEGIE/VISIE

De ACVZ beweegt zich met name binnen de door de Minister gestelde beleidskaders. Binnen deze kaders gebruikt de ACVZ de ruimte om onafhankelijk te adviseren. Dit is een bewuste keuze geweest van de commissie; ze hebben te maken met een veld dat in beweging is en een sterke minister die een duidelijke beleidslijn heeft uitgestippeld. De minister zit niet te wachten op adviezen die een heel andere richting voorstellen. Als de ACVZ dit wel zou doen zou de minister het advies onherroepelijk naast zich neerleggen. Door binnen de beleidskaders van de minister te adviseren neemt de ontvankelijkheid toe.

Deze manier van adviseren heeft tot gevolg dat de signalerende, agenderende functie van de adviescommissie minder sterk naar voren komt. De toekomstige beleidscontext zal hier mogelijk soelaas bieden. Er zal een einde komen aan de drukke beleidsagenda, althans qua wetgevingsinitiatieven. Dat gaat naar het idee van de onderzoekers lucht en ruimte bieden aan de ACVZ.

Een kritische evaluatie van een wet of organisatie, een vooruitblik op het vreemdelingenveld over 20 jaar, het zijn onderwerpen die potentieel in een behoefte voorzien, en waarmee de ACVZ zich nog beter kan positioneren.

**Figuur 4.**

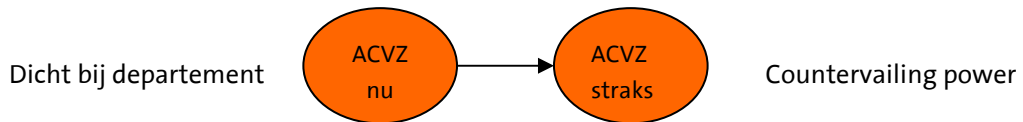


### 6.3

#### **BINNEN BELEIDSKADER VERSUS COUNTERVAILING POWER**

De ruimte in de beleidscontext die wij zien ontstaan moet wel geclaimd worden. Hiervoor is durf en lef nodig. De ACVZ moet zichzelf willen zien als *countervailing power* van het departement. Een dergelijke rol kan al ontstaan wanneer de ACVZ andere typen onderwerpen aansnijdt dan zij nu vooral op wetgevingsvlak vooral doet. Dat geeft ook meer de indruk richting partijen in de omgeving van de commissie dat de ACVZ geen verlengstuk is van de politiek. Een positie te dicht tegen het ministerie aan, of een beeld van een dergelijke positie, is op termijn fnuikend voor de onafhankelijkheid.

**Figuur 5.**



In de missie staat dat de ACVZ op korte én (middel)lange termijn adviseert. Het gevaar met de huidige manier van adviseren is dat juist de (middel)lange termijn advisering erbij inschiet en de advisering zich voornamelijk beperkt tot adhoc en korte termijn advisering. Het werkprogramma biedt wel ruimte voor dit middel tot lange termijn advisering, maar deze wordt vaak door de spoedadviesaanvragen naar de achtergrond gedrongen. Naar het oordeel de onderzoekers brengt een zichzelf respecterend adviesorgaan bovendien jaarlijks minimaal één ongevraagd advies uit.

### 6.4

#### **ROL IN MAATSCHAPPELIJK DEBAT**

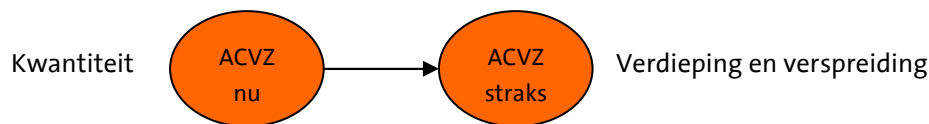
Het veld heeft behoefte aan meer *outreach*. Het is niet noodzakelijk in de adviezen zelf daar uitgebreid aandacht aan te besteden. Het gaat er eerder om meer bewust aandacht te schenken aan *stakeholders* in het veld. De ACVZ kan meer een rol in het maatschappelijk debat krijgen.

Om dit te bereiken moet echter wel tijd en energie gestoken worden in bijvoorbeeld het uitbouwen van een communicatiebeleid. Het is een afweging van de ACVZ zelf hoever zij hierin wil gaan, gezien de beperkte omvang en spankracht van de commissie en haar secretariaat.

Op dit ogenblik staat de ACVZ in termen van productie-per-secretariële medewerker in de middenmoot als een vergelijking getrokken wordt met andere adviesraden en -commissies. Alle adviesraden moeten woekeren met tijd en personeel. Adviesraden staan onder grote druk, steeds minder geld komt beschikbaar, terwijl meer gevraagd wordt. Het zou een logische keuze zijn om daarom te kiezen voor een beperkter aantal adviezen, waarbij de kwaliteit (inclusief outreach) van hoog niveau blijft.

Met betrekking tot de doorwerking van een advies is het verstandig nog nadrukkelijker rekening te houden met de verschillende typen ontvangers. Als de ACVZ bijvoorbeeld rekening houdt met het veld als het gaat om de advisering of nazorg (en het gaat hier dan voornamelijk om het maken van een praktische vertaalslag) vergroot zij daarmee impact en doorwerking. Want er geldt: 'publish broad or perish'.

**Figuur 6.**



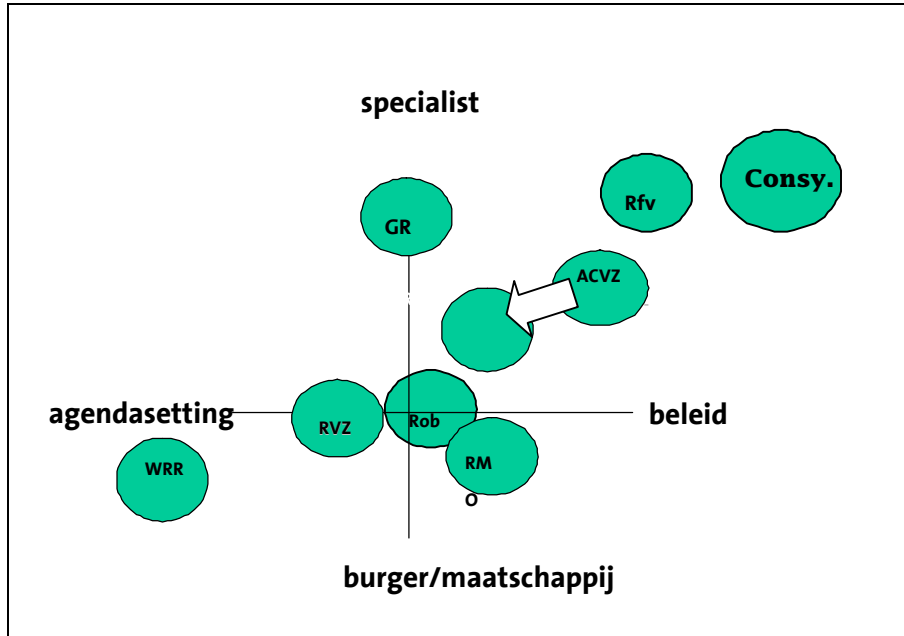
## 6.5

### TOEKOMST ACVZ IN RELATIE TOT ADVIESSTELSEL

De ACVZ is op dit moment nog voornamelijk een nichespeler, als instrumentele (juridische) wegwijzer voor het departement. Dit op zich is geen verkeerde positie gezien de maatschappelijke en politieke context. De ACVZ heeft echter volgens de onderzoekers de vrijheid en het recht om haar blik ruimer te werpen.

Als we kijken naar de plaats die de ACVZ op dit moment inneemt ten opzichte van vergelijkbare adviescommissies, maar ook adviesbureaus, neemt de ACVZ de positie in in het kwadrant van specialist en beleid. De richting waarop de ACVZ zich zou moeten bewegen, is naar een rol waarbij voor burger en maatschappij af en toe meer agenderend wordt geadviseerd. Dat betekent niet dat de ACVZ in een ander kwadrant hoeft terecht te komen. Fundamenteel is er immers tevredenheid over de huidige rolvervulling. Wel adviseren de onderzoekers om in het kwadrant volgens de aangegeven richting op te schuiven.

Figuur 7.



WRR= Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid

RVZ = Raad voor Volksgezondheid en Zorg

Rob = Raad voor openbaar bestuur

GR = Gezondheidsraad

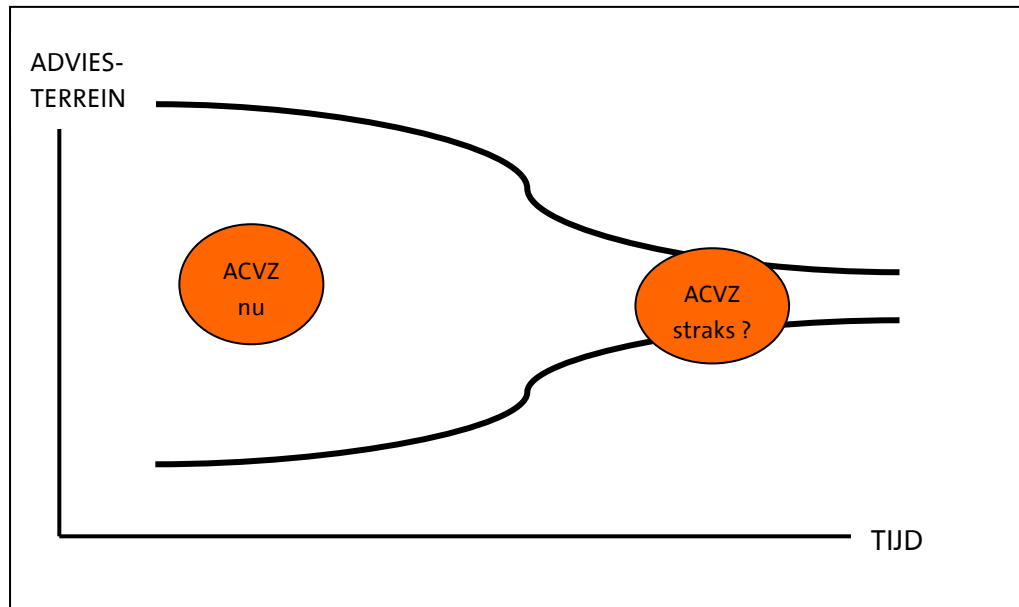
RMO = Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Rfv = Raad financiële verhoudingen

Consy. = Consultancy

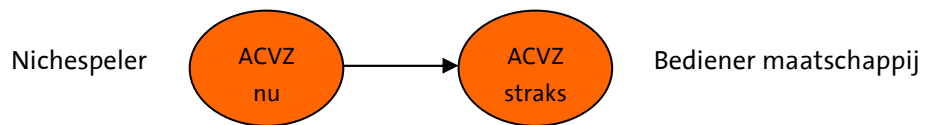
Indien in de toekomst op de huidige voet (nichespeler) zou worden doorgegaan en de drukke beleidsagenda stagneert, dan vrezen de onderzoekers dat de kaders waarbinnen de ACVZ opereert steeds nauwer zouden kunnen worden. Dan kan de niche wel eens te krap worden, en zal de bekendheid van de ACVZ afnemen tot alleen een kleine groep deskundigen. Dat zou echt een te smalle basis voor opereren zijn: de ACVZ zou in een fuik belanden. Er blijkt echter: er is toekomst voor de ACVZ! De geïnterviewden vanuit het Vreemdelingenenveld zijn het er vrijwel allemaal over eens: zij zien een voldoende groot, interessant en zelfstandig werkterrein voor de ACVZ. De ACVZ zal dan wel met durf en onderwerpkeuze het volledige terrein moeten bespelen.

**Figuur 8.**

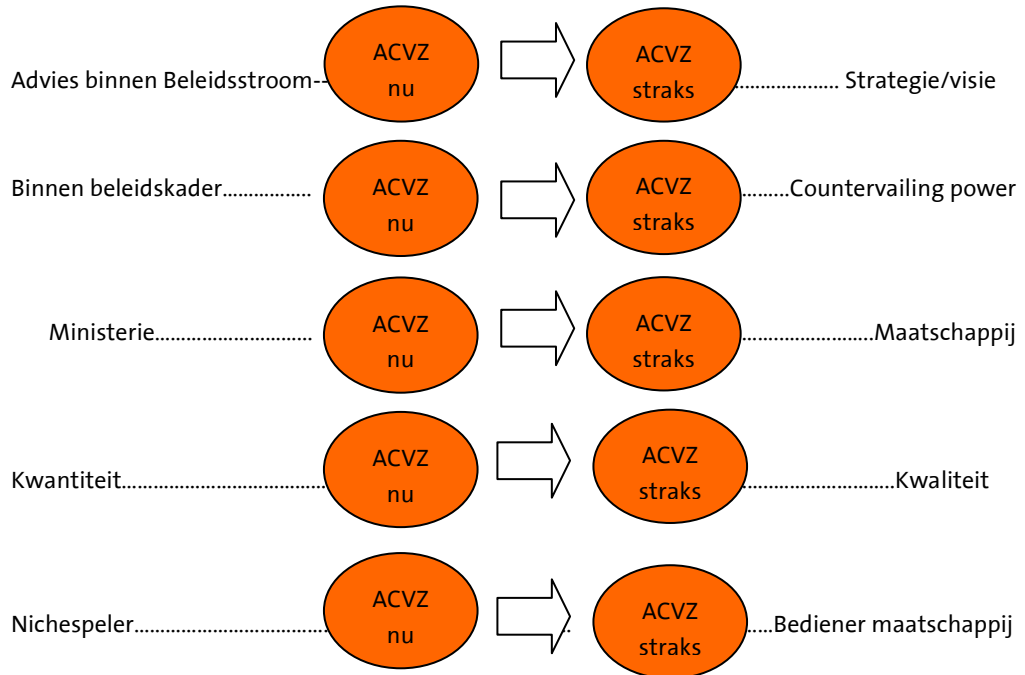


Samenvattend: om bovenstaande zorgen te voorkomen dient de ACVZ een kleine positieverschuiving te overwegen.

**Figuur 9.**



## DE ROUTEKAART NAAR IMPACTVERGROTING<sup>13</sup>



<sup>13</sup> De routekaart representeert het balanceren tussen een aantal extremen, of gemaakte keuzen en hun keerzijden. De verschuiving valt meestal te lezen als “meer rekening houden met”.

## BIJLAGE 1: LIJST GEÏNTERVIEWDEN

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>
De heer mr. dr. E.J. Arkenbout	Ministerie van Justitie Directie Wetgeving
De heer mr. J. Kroes	Everaert advocaten
Mevrouw F. Santing	NRC Handelsblad
Mevrouw mr. R. Maas	Immigratie- en Naturalisatiedienst, Directie uitvoeringsbeleid
Mevrouw mr. M.L. Haimé	Ministerie van Justitie Directoraat Generaal Internationale Aangelegenheden & Vreemdelingenzaken
De heer M. Kruijt	Volkskrant
De heer mr. J.F.M.A. Damoiseaux	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie personenverkeer, migratie en vreemdelingenzaken
De heer mr. drs. J.A. Raukema	Ministerie van Justitie, Directie wetgeving
De heer mr. drs. R.K. Visser	Ministerie van Justitie, Directoraat Generaal Internationale Aangelegenheden & Vreemdelingenzaken
De heer dr. J.M.J. Doomernik	Universiteit van Amsterdam, IMES
De heer prof. mr. C.A. Groenedijk	Radboud Universiteit Nijmegen, Centrum voor Migratierecht
De heer mr. S. Harchaoui	FORUM
De heer mr. J. de Wit	Tweede Kamer, SP
De heer mr. W.M.M. van Fessem	Tweede Kamer, CDA
De heer drs. E. Nazarski	Vluchtelingenwerk Nederland
Mevrouw I. Ketelaar	Vereniging van Nederlandse gemeenten
De heer prof. mr. P. Boeles	Rijksuniversiteit Leiden, Instituut voor Immigratierecht
De heer mr. drs. R.R. ter Kuile	Ministerie van Justitie, Directoraat Generaal Internationale Aangelegenheden & Vreemdelingenzaken
De heer drs. A.P. Visser	Tweede Kamer, VVD
De heer mr. K. de Vries	Tweede Kamer, PvdA



## **BIJLAGE 2: ADVIEZEN EN OVERIGE PUBLICATIES**

### **Beleidsadviezen uitgebracht door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken**

Vreemdelingen in bewaring  
mei 2002, Advies 1

VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het  
Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid  
28 november 2002, Advies 2

Briefadvies afschaffing drijereenbeleid  
4 december 2002

Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse  
vreemdelingenbeleid  
16 januari 2003, Advies 3

Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding  
14 mei 2003, Advies 4

Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004  
15 mei 2003

Kinderen en de asielpraktijk  
31 oktober 2003, Advies 5

Spoedadvies uitbreiding Europese Unie (briefadvies arbeidsmigratie)  
22 januari 2004

Regulering en facilitering van arbeidsmigratie  
04 februari 2004, Advies 6

Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.  
9 februari 2004

Voorbij de horizon van 'Amsterdam'  
12 februari 2004, Advies 7

Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure'  
27 februari 2004, Advies 8

Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland'  
02 maart 2004, Advies 9

Terugkeer: de internationale aspecten  
25 mei 2004, Advies 10

Van Contourennota naar Inburgeringswet  
03 december 2004, Advies 11

Briefadvies motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners  
13 december 2004

Terugkeer, de nationale aspecten  
02 februari 2005, Advies 12

Tegen de wil achtergebleven  
20 april 2005, Advies 13

Aanvullende vragen advies 'Tegen de wil achtergebleven' (briefadvies)  
4 mei 2005

Openbare orde en verblijfsbeëindiging  
April 2005, Advies 14

Tot het huwelijk gedwongen  
Juli 2005, Advies 15

Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden  
Juli 2005, Advies 16

### **Wetstechnische adviezen uitgebracht door de Adviescommissie voor Vreemdelingen- zaken**

Het betreft advisering met betrekking tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000.

Advies technische verbeteringen en Wet Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers  
20-03-2002

Advies minimumnormen verlenen tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden, RL 2001/55/EG  
06-11-2002

Advies aanvulling artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, RL 2001/51/EG  
15-01-2003

Advies verlenging tijdelijkheid van verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd  
11-02-2003

Advies vervallen van het driejarenbeleid en enkele andere onderwerpen  
14-03-2003

Advies overheveling toelatingstaken regionale politiekorpsen naar Immigratie- en  
Naturalisatiedienst en gemeenten  
17-11-2003

Advies inburgering in het buitenland  
27-11-2003

Advies gezinshereniging en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging,  
gezinsvorming en openbare orde, RL 2003/86/EG  
24-02-2004

Advies vereisten voor toegang, Overeenkomst EG-Zwitserse Bondsstaat e.a.  
16-03-2004

Advies minimumnormen verlenen tijdelijke bescherming massale toestroom ontheem-  
den, RL 2001/55/EG  
27-04-2004

Advies definitie van proces-uren  
09-06-2004

Advies kennismigratie  
06-07-2004

Advies Wet Inburgering  
10-03-2005

### **Voorstudies**

De ACVZ heeft in een aantal gevallen een voorstudie laten verrichten ten behoeve van  
een advies. Hieronder volgt een overzicht.

DNA-onderzoek in het kader van gezinshereniging  
02-12-2002

Onderzoek verricht in opdracht van de ACVZ en uitgevoerd door de B&A Groep Beleids-  
onderzoek & -advies.

Verslag van de quick scan van 'het kind en het asielbeleid' in de praktijk  
Augustus 2003

Onderzoek verricht door Loes H.M van Willigen, Consultant Gezondheidszorg Vluchte-  
lingen en Mensenrechten, in opdracht van de ACVZ.

### Return Migration: Policies and Practices in Europe

Jan. 2004

Commissioned by the ACVZ, prepared by the International Organization for Migration, Geneva (IOM).

### Arbeidsimmigratie naar Nederland

Voorstudie 1 - 04-02-2004

Een literatuurstudie verricht door het IMS (UvA) en het CMR (KUN).

### An overview on introduction programmes for immigrants in seven European Member States

Voorstudie 2 - 02-03-2004

Research by Ines Michalowski, Institute for Migration, Research and Intercultural Studies (IMIS), commissioned by the ACVZ.

### Gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid

Voorstudie 3 - 24-04-2004

Een literatuurstudie verricht in opdracht van de ACVZ en de AIV door Prof.mr. J.W. de Zwaan (hoogleraar Universiteit Rotterdam).

### Effecten van Moderne Arbeidsmigratie

Voorstudie 4 – december 2004

Onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de ACVZ door het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO).

### Comparative Study on the Admission of Clergy

Januari 2005

Study commissioned by the ACVZ, prepared by the International Centre for Migration Policy Development, ICMPD.

### Inventarisatie van terugkeerprojecten voor (ex)asielzoekers

Voorstudie 5 – februari 2005

Onderzoek verricht door het Nederlands Migratie Instituut.

### Onderzoeksnotitie over migrantenvrouwen en kinderen die gedwongen zijn achtergelaten in landen van herkomst

Voorstudie 6 - 20-4-2005

Onderzoek verricht door dr. Edien Bartels (VU Amsterdam).

### Inburgering, gelijke behandeling en verblijfsrecht van vreemdelingen in Nederland

Voorstudie 7 – april 2005

Onderzoek verricht door Leonard F.M. Besselink, Instituut voor Staats- en Bestuursrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht.

### Juridische aspecten van gedwongen huwelijken

Voorstudie 8 (? Onder voorbehoud) - mei 2005

Voorstudie verricht door Mr. Guus E. Schmidt, T.M.C. Asser Institute.

Arbeidsrechtelijke aspecten van de toelating en het verblijf van vreemdelingen voor religieuze doeleinden –

Voorstudie 10 - juli 2005

Voorstudie verricht door prof. mr. dr. W. A. Zondag, R.U. Groningen.

Over het huwelijk gesproken: partnerkeuze en gedwongen huwelijken onder Marokkaanse, Turkse en Hindoustaanse Nederlanders

Voorstudie 9 – augustus 2005

Voorstudie verricht door drs. Martijn de Koning en dr. Edien Bartels (Vrije Universiteit Amsterdam).

#### **Individuele adviezen:**

De ACVZ heeft een beperkte adviestaak in individuele zaken. Deze taak vloeit voort uit de EG-richtlijn 64/221. De ACVZ adviseert de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over een te nemen beslissing naar aanleiding van een bezwaar of een administratief beroep, ingediend door een gemeenschapsonderdaan. Dit bezwaar of beroep moet zijn ingediend, omdat de toegang tot Nederland is geweigerd dan wel aan de vreemdeling geen rechtmatig verblijf op grond van de Vreemdelingenwet en regelgeving (meer) toekomt, op grond van gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. In deze individuele gevallen kan het besluit het verblijf niet toe te staan of te beëindigen, zeer ingrijpende gevolgen hebben. In die situaties biedt het advies van de ACVZ de vreemdeling de gewenste aanvullende rechtsbescherming, zoals de eerder genoemde EG-richtlijn vereist. Deze individuele adviezen worden niet openbaar gemaakt.

2002

Aantal hoorzittingen: 14

Aantal adviezen gegeven: 49

Aantal zaken aan de IND retour gezonden wegens onjuiste voorlegging: 16

2003

Aantal hoorzittingen: 10

Aantal adviezen gegeven: 16

Aantal zaken aan de IND retour gezonden wegens onjuiste voorlegging: -

2004

Aantal hoorzittingen: 11

Aantal adviezen gegeven: 25

Aantal zaken aan de IND retour gezonden wegens onjuiste voorlegging: 5

2005 (tot 20-10-2005)

Aantal hoorzittingen: 8

Aantal adviezen gegeven: 11

Aantal zaken aan de IND retour gezonden wegens onjuiste voorlegging: 10