



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan
De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon J.J. van Miert
doorkiesnummer
datum 31 januari 2006
ons kenmerk ACVZ/ADV/06/001
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Reactie ACVZ op externe evaluatie

Zeer geachte Mevrouw Verdonk,

Hierbij bieden wij u het rapport 'Wegwijzen in vreemdelingenland' aan. Het rapport vormt het evaluatieverslag dat ieder Kaderwet Adviescollege minstens eens in de vier jaar dient op te stellen.¹ De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft B&A Groep verzocht de evaluatie uit te voeren. B&A Groep heeft hiertoe een documentanalyse uitgevoerd en interviews gehouden met twintig personen die in hun functie te maken hebben met de adviezen van de ACVZ. De personen kwamen uit verschillende geledingen van de samenleving (bestuur, politiek, wetenschap, maatschappelijk middenveld, media). Op deze wijze ontstaat een duidelijk beeld van de kwaliteit en doorwerking van de adviezen van de ACVZ.

Korte weergave resultaten

De hoofdvraag van het onderzoek luidde: heeft de ACVZ ertoe gedaan, heeft zij verschil uitgemaakt? Deze vraag wordt in de evaluatie bevestigend beantwoord. De Commissie heeft in relatief korte tijd een stabiele en onafhankelijke positie verworven. Het oordeel over de kwaliteit van de adviezen is gunstig. De leesbaarheid en de argumentatie worden gewaardeerd. De adviezen hebben vooral instrumentele en politiek-strategische

postadres

Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres

Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com

Kaderwet Adviescolleges, art. 28 lid 2.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

doorwerking.² Om haar positie in de toekomst te consolideren en te versterken raadt B&A Groep aan om meer op te treden als 'countervailing power' en minder te adviseren binnen de kaders bepaald door de beleidsagenda van de regering. Hiertoe dient vaker gebruik te worden gemaakt van de mogelijkheid ongevraagd te adviseren. Daarnaast adviseert B&A Groep om meer conceptuele en agenderende adviezen uit te brengen.³

Verder wordt aanbevolen een bewuster en actiever mediabeleid te voeren en meer naar buiten toe te treden met de adviezen in de vorm van seminars, of voorlichting bij 'stakeholders'. Hiermee verbonden is het advies de Commissie meer te positioneren in de samenleving en minder als deskundigencommissie van het departement.

Voorts zou de wettelijke taakstelling van de ACVZ moeten worden aangepast opdat advisering over inburgering en integratie onderdelen worden van die taakstelling.

Opvolging van de aanbevelingen zou volgens de evaluatie wel leiden tot een afname van het aantal adviezen. Verder wijst B&A Groep op de kwetsbaarheid van het (relatief kleine) Secretariaat. Om de kwaliteit nog te verhogen zou het functiegebouw kunnen worden aangepast. Verdere aandachtspunten zijn de planning van de adviezen en de interne vraagarticulatie binnen de Commissie.

In het vervolg van deze brief geeft de ACVZ eerst haar algemene reactie op de evaluatie weer, waarna de verschillende aanbevelingen de revue passeren.

Algemene reactie

De ACVZ is verheugd over het positieve oordeel dat wordt geveld over de kwaliteit en de doorwerking van adviezen. De Commissie herkent in algemene zin het beeld dat wordt geschetst van haar advisering. Dat enkele jaren hard werken heeft geleid tot waardering in alle bevraagde geledingen, geeft de leden meer dan enige voldoening. Dit betekent niet dat de Commissie van oordeel is dat zij nu rustig achterover kan leunen. Een aantal wenken voor de toekomst acht zij waardevol. In de volgende paragrafen schetst de ACVZ de wijze waarop zij met de aanbevelingen wil omgaan.

Tegenwicht

Volgens de recente studie van de Universiteit van Tilburg (UvT)/Berenschot over het adviesstelsel kan de opdracht van de Kaderwet Adviescolleges worden omschreven als 'houdt het openbaar bestuur scherp, blijf attent op het ontstaan van 'bedrijfsblindheid', blijf zorgen voor discussie over lange-termijn visie en voedt het stelsel met de laatste kennis'⁴. Kortom, de adviesraden dienen een

² Met instrumentele doorwerking wordt bedoeld dat aanbevelingen worden overgenomen en leiden tot beleidswijzigingen. Politiek-strategische doorwerking betekent dat partijen in de beleidsarena de adviezen gebruiken om hun positie te versterken.

³ In conceptuele adviezen ligt de nadruk op verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen bij ontvangers van het advies. Van agenderende doorwerking is sprake als een nieuw (beleids)thema onderwerp wordt van politiek of maatschappelijk debat.

⁴ *Spelen met doorwerking. Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlands openbaar bestuur*, studie van Universiteit van



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

tegenwicht te vormen, oftewel met een populaire Engelse term, een 'countervailing power' te zijn. Uit de evaluatie blijkt verschil van inzicht met betrekking tot de mate waarin de ACVZ deze rol waar maakt, niet alleen tussen ondervraagde geledingen maar ook daarbinnen. De leden zelf vinden dat zij dicht bij het beleid van de Minister blijven, maar binnen dat kader onafhankelijk optreden. De ACVZ kwalificeert zichzelf in die zin als een kritische meedenker van het kabinet. Zij uit kritiek op het beleid indien zij dit nodig acht, maar ambieert daarnaast altijd een werkbaar alternatief aan te dragen.

De auteurs van de evaluatie raden de ACVZ aan zich los te maken van het drukke beleids- en wetgevingsprogramma van het huidige kabinet. Wanneer de stroom aan nieuwe maatregelen opdroogt kan het immers zijn dat de ACVZ alleen in de drooggevallen bedding achterblijft. De ACVZ zou zich meer moeten richten op thema's die zij zelf van belang acht, of waarvan de Commissie constateert dat zij leven in de samenleving. Deze thema's kunnen, maar behoeven niet noodzakelijkerwijze, deel uit te maken van de beleidsagenda van de overheid. De ACVZ neemt deze aanbeveling ter harte maar wijst daarbij op de beperkte speelruimte van een Kaderwet Adviescollege. De programmering wordt immers in belangrijke mate bepaald door de regering, die jaarlijks het werkprogramma vaststelt. Niettemin wil zij de aanbeveling ter harte nemen in die zin dat zij, in de jaarlijkse besprekingen over het concept-werkprogramma met het departement en met u, met nog meer nadruk dan voorheen zal verwoorden waarom zij bepaalde voorstellen voor het werkprogramma van belang acht: om de rol van tegenwicht te vervullen, om het gevaar van bedrijfsblindheid tegen te gaan. Daarnaast zal de Commissie ongevraagde adviezen uitbrengen, wanneer zij van mening is dat daar aanleiding toe bestaat.

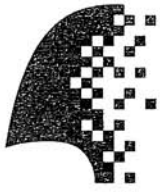
Conceptuele en agenderende adviezen

De evaluatie toont aan dat de adviezen van de ACVZ vooral een instrumentele en politiek-strategische doorwerking genereren. Hiermee verbonden is het gegeven dat de adviezen vooral de korte termijn betreffen en minder de (middel)lange termijn. De ACVZ herkent dit algemene beeld. Veel van de adviesaanvragen betreffen actuele beleidskwesties, als gevolg waarvan veel van de adviezen een instrumenteel karakter dragen. Aan de andere kant hebben de adviezen vaak conceptuele en strategische elementen en is een enkel advies als agenderend te bestempelen.⁵ Wat de politiek-strategische doorwerking betreft, het vreemdelingen- en integratiebeleid behoren tot de meest bediscussieerde thema's in het maatschappelijke en politieke debat. In deze hectische beleidsarena zijn vele spelers actief die op het scherp van de snede hun opvattingen verwoorden en belangen behartigen. Uiteraard willen zij de adviezen van de ACVZ gebruiken om hun positie ten opzichte van de andere spelers te versterken. Deze vorm van doorwerking voltrekt zich overigens buiten de invloedssfeer van de ACVZ.

De ACVZ bevindt zich in het gezelschap van meerdere strategische adviescolleges. In de al aangehaalde studie van UvT/Berenschot wordt geconstateerd dat de

Tilburg/Berenschot in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (november 2004), p.5.

⁵ Dit geldt met name voor het advies *Vreemdelingenbeleid en Terrorismebestrijding*, Den Haag: ACVZ, april 2003 (advieskenmerk 4)



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

adviesraden neigen naar het uitbrengen van 'meer probleemoplossende en instrumentele adviezen'.⁶ Dit neemt niet weg dat de ACVZ, meer dan in haar eerste raadsperiode, zal streven naar een evenwicht tussen instrumentele adviezen enerzijds en conceptuele en/of agenderende adviezen anderzijds. Gezien het karakter van veel adviesaanvragen is het uw uitdrukkelijke wens dat de ACVZ reflecteert op actuele beleidskwesties. De Commissie ambieert ook realistische en werkbare oplossingen aan te dragen voor de problemen van nu. Maar daarnaast dient er sprake te zijn van een tegenwicht voor de instrumentele adviezen op de programmering. De ACVZ zal, nadrukkelijker dan tot nu het geval is geweest, aandacht vragen voor de meer conceptuele/agenderende en (middel)lange termijn adviezen tijdens de jaarlijkse besprekingen over het werkprogramma. Zelf zal zij hiermee rekening houden bij het bepalen van de thema's voor ongevroegde advisering. Tevens zal bij iedere adviesaanvraag worden bezien in hoeverre conceptuele en agenderende aspecten kunnen worden opgenomen in het advies.

De ACVZ en de buitenwereld

B&A Groep adviseert een actiever optreden van de ACVZ in 'de buitenwereld'. Het mediabeleid zou bewuster en actiever moeten zijn, de adviezen kunnen meer worden 'uitgedragen', en de Commissie dient zich meer te richten op de samenleving als geheel en niet enkel op ministerie en politiek.

De ACVZ erkent dat zij relatief terughoudend is ten aanzien van publiciteit en verdere promotie van adviezen. In de afgelopen jaren is wel een pro-actief persbeleid ontwikkeld bij het verschijnen van adviezen, maar de Commissie zoekt vervolgens niet zelf de publiciteit. Sinds 2004 wordt ieder advies, op verzoek van de Tweede Kamer, toegelicht in de vaste kamercommissie voor Justitie of de algemene kamercommissie voor Integratiebeleid. De ACVZ zoekt niet actief andere podia om de analyses en aanbevelingen uit de adviezen te verbreiden. Hoewel de ACVZ de voordelen van een intensievere nazorg voor de adviezen onderkent, is de Commissie niet voornemens het beperkte pr-beleid dat nu wordt gevoerd te wijzigen. De focus zal primair gericht blijven op kabinet en Staten-Generaal. De ACVZ heeft hiervoor een principiële reden. De Kaderwet Adviescolleges geeft duidelijk aan dat regering en parlement de voornaamste 'klanten' zijn van het college. Dit houdt niet in dat de ACVZ zich niet buiten 'het Haagse' begeeft, maar dat de inspanningen van de Commissie voor het belangrijkste deel gericht moeten zijn op het zo goed mogelijk bedienen van deze 'klanten'. Daarnaast is het terrein van vreemdelingen en integratie, zoals vermeld, een terrein van intensief politiek en maatschappelijk debat. Bestendiging van de autoriteit, die de ACVZ blijkens de evaluatie in vier jaar heeft verworven, is sterk afhankelijk van de mate waarin de Commissie er in slaagt haar onafhankelijkheid te behouden. Zij is en wenst te blijven, zoals geciteerd in het evaluatierapport, een 'oase van rust' in de beleidsarena. Zij werpt haar advies, om in de beeldspraak van de arena te blijven, voor de leeuwen, maar neemt geen deel aan het politieke gevecht dat soms volgt over het uitgebrachte advies. Een al te actief uitdragen van haar adviezen kan meebrengen dat de Commissie vatbaar wordt voor beschuldigingen van het bedrijven van politiek, en dat wenst de ACVZ te voorkomen.

⁶ *Spelen met doorwerking*, p.5



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Dit betekent overigens niet dat de ACVZ de buitenwereld schuwt. Zowel Commissieleden als Secretariaatsmedewerkers voldoen geregeld aan verzoeken adviezen toe te lichten in de pers, op seminars of in andere vergaderingen. Dit gebeurt zelfs in toenemende mate, een gevolg van de grotere naamsbekendheid en de in vier jaar verworven status van de Commissie. De ACVZ zal aan dergelijke verzoeken blijven voldoen, voor zover de capaciteit dat toelaat. Zoals in de evaluatie wordt geconstateerd is het Secretariaat in omvang klein, en daarmee kwetsbaar. Het budget van de Commissie is nauwelijks toereikend. Vanwege een bezuiniging voortvloeiend uit de begrotingsbesprekingen van najaar 2004, zal het in 2006 waarschijnlijk niet volstaan voor het uitoefenen van de aan de ACVZ opgedragen taken. Het ontbreekt de ACVZ dus aan mensen en middelen om de adviezen breed uit te dragen op verschillende fora. De ACVZ kiest voor kwaliteit en kwantiteit van adviezen en niet voor een intensiever natraject. Het gevolg hiervan, namelijk een verminderde bekendheid met en doorwerking van adviezen bij andere partijen dan de Haagse, neemt de ACVZ voor lief. De prioriteit ligt immers, zoals gesteld, bij regering en parlement.

De wettelijke taakstelling en integratie

In de afgelopen jaren heeft u de ACVZ in toenemende mate vragen op het terrein van integratie gesteld. In eerste instantie ging het om vragen waarbij een duidelijke link bestaat met het verblijfsrecht.⁷ Recentelijk betrof het inburgeringsvraagstukken met een sterk juridische component⁸ of vragen over inburgering die werden toegevoegd aan toelatingsvraagstukken.⁹ Voorts werden in 2005 ook vragen voorgelegd waarbij de integratiecomponent zelfs de overheersende was (resultierend in de adviezen 'Tegen de wil achtergelaten' en 'Tot het huwelijk gedwongen').¹⁰

De ACVZ beschouwt deze tendens als een logische ontwikkeling. Bij de instelling van de ACVZ in 2001 waren vreemdelingenbeleid en integratie twee aparte beleidsterreinen die onder de verantwoordelijkheid van verschillende bewindspersonen vielen. Maar meer en meer worden immigratie en integratie als sterk aan elkaar gerelateerde fenomenen gezien. Deze zienswijze kreeg zijn institutionele uiting in de samenvoeging van de beleidsterreinen onder de verantwoordelijkheid van één Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Het evaluatierapport over de ACVZ bevat de aanbeveling de adviesrol van de ACVZ op het gebied van integratie te formaliseren door aanpassing van haar wettelijke taakomschrijving in art. 2 van de Vreemdelingenwet 2000. De ACVZ acht wetsaanpassing daarvan voorshands niet nodig. Integratieonderwerpen die

⁷ *Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland*, Den Haag: ACVZ, maart 2004 (advieskenmerk 9).

⁸ *Van Contourennota naar inburgeringswet*, Den Haag: ACVZ, december 2004 (advieskenmerk 11).

⁹ *Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden*, Den Haag: ACVZ, september 2005, (advieskenmerk 14).

¹⁰ *Tegen de wil achtergebleven. Een advies over het tegen de wil achterblijven van vrouwen en kinderen in hun herkomstland*, Den Haag: ACVZ, april 2005 (advieskenmerk 13); *Tot het huwelijk gedwongen. Een advies over preventie, correctieve en repressieve maatregelen ter voorkoming van huwelijksdwang*, Den Haag: ACVZ (advieskenmerk 15)



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

een relatie hebben met het vreemdelingenbeleid kunnen begrepen worden geacht onder art. 2 VW 2000.

Overigens beseft de Commissie dat zij als adviesraad gezelschap heeft op het integratieterrein. De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft de afgelopen jaren meerdere waardevolle adviezen over integratievraagstukken gepubliceerd¹¹. De invalshoek van de RMO is vanuit zijn taakomschrijving met name die van de maatschappelijke participatie en stabiliteit, waar de ACVZ in de regel vooral de samenhang tussen de terreinen immigratie en integratie beziet en zich vaak richt op de juridische aspecten van voorgenomen beleid. Deze invalshoeken zijn niet competitief maar complementair. Dit heeft het recente verleden al uitgewezen. In 2003 en 2004 werkten ACVZ en RMO vruchtbaar samen bij het uitbrengen van het ACVZ advies over 'Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland'.

De ACVZ is van mening dat immigratie en integratie terecht in toenemende mate in onderlinge samenhang worden gezien. Daarom ziet de ACVZ voor haar een zinvolle rol als adviseur op het terrein van de integratie en kan die rol met de huidige regelgeving ook adequaat worden vervuld.

Wij hopen u met deze reactie voldoende op de hoogte te hebben gesteld van de wijze waarop de ACVZ de verschillende aanbevelingen in het evaluatierapport wil uitwerken. Uiteraard is zij te allen tijde bereid deze reactie nader aan u toe te lichten.

Hoogachtend,

Namens de ACVZ,

De Voorzitter

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

De Secretaris

Dr. J.J. van Miert
(Wvd)

¹¹ Met name wordt gewezen op het recente advies *Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, februari 2005 (advies 35).