



**EVALUATIE ADVIESCOMMISSIE
VOOR VREEMDELINGENZAKEN
(ACVZ)**



EVALUATIE ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN (ACVZ)

Den Haag, april 2014

Ir. M. (Maarten) Noordink
Ir. B.J.F. (Boris) Gooskens
A. (Anna) Stutje MSc.

WIE WE ZIJN

Kwink Groep is een adviesbureau voor maatschappelijke vraagstukken. We ontwikkelen beleid en voeren het uit. We evalueren organisaties en wetgeving. En we zijn sterk in bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling.

We hebben een eigen visie op vraagstukken, zoals op het gebied van prestatiemeting. Onze aanpak is niet standaard. Op een creatieve manier bundelen we inzichten vanuit verschillende disciplines en sectoren. Adviseurs van Kwink Groep zijn enthousiast, nieuwsgierig en zetten graag een extra stap voor het beste resultaat. Daarom kiezen opdrachtgevers voor ons.

Kenmerkend voor Kwink Groep is ook de sterke link met de wetenschap. We werken regelmatig in projecten samen met (hoogleraren van) universiteiten. Gezamenlijk ontwikkelen we kennis die we toepassen in de praktijk en delen via onze publicaties. Dat houdt ons scherp.

kwink.
groep

INHOUD

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 5 |
| Conclusies | 6 |
| Aanbevelingen | 7 |
| 1. Inleiding | 9 |
| 1.1. Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken | 10 |
| 1.2. Aanleiding evaluatie | 10 |
| 1.3. Doelstelling en onderzoeksvraag | 10 |
| 1.4. Onderzoeksaanpak | 10 |
| 1.4.1. <i>Onderzoeksmodel</i> | 11 |
| 1.4.2. <i>Aanpak</i> | 12 |
| 1.5. Leeswijzer | 13 |
| 2. Doorwerking | 14 |
| 2.1. Inleiding | 15 |
| 2.2. Directe doorwerking | 15 |
| 2.3. Indirecte doorwerking | 19 |
| 2.4. Bevindingen | 23 |
| 3. Samenstelling commissie en secretariaat | 25 |
| 3.1. Inleiding | 26 |
| 3.2. Samenstelling van de commissie | 26 |
| 3.3. Samenstelling van het secretariaat | 28 |
| 3.4. Bevindingen | 29 |
| 4. Taakopvatting en positionering | 31 |
| 4.1. Inleiding | 32 |
| 4.2. Taak en rol ACVZ | 32 |
| 4.3. Positionering | 33 |
| 4.4. Europese dimensie | 35 |
| 4.5. Samenwerking | 37 |
| 4.6. Bevindingen | 38 |
| 5. Adviesproces | 40 |
| 5.1. Inleiding | 41 |
| 5.2. Opstellen werkprogramma | 41 |
| 5.3. Adviesproces | 44 |
| 5.4. Bevindingen | 47 |

| | |
|--|-----------|
| 6. Kwaliteit van de adviezen | 48 |
| 6.1. Inleiding | 49 |
| 6.2. Aantal en type adviezen | 49 |
| 6.3. Waardering voor kwaliteit | 50 |
| 6.4. Bevindingen | 53 |
| 7. Aanbieding en nazorg | 55 |
| 7.1. Inleiding | 56 |
| 7.2. Beelden aanbieding en nazorg | 56 |
| 7.3. Bevindingen | 60 |
| 8. Conclusies en aanbevelingen | 61 |
| 8.1. Inleiding | 62 |
| 8.2. Conclusies | 62 |
| 8.3. Aanbevelingen | 64 |
| Bijlagen | 66 |
| Bijlage I: Geraadpleegde bronnen | 67 |
| Bijlage II: Overzicht gesprekspartners | 68 |
| Bijlage III: Respons op enquête | 69 |

SAMENVATTING



De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is een onafhankelijk, permanent adviescollege dat gevraagd en ongevraagd beleids- en wetsadviezen op het gebied van vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid uitbrengt aan regering en parlement. De hoofdvraag van de evaluatie luidt:

Hoe heeft de ACVZ – rekening houdend met de uitkomsten van eerdere evaluaties – in de periode 2010-2013 gefunctioneerd en welke ontwikkelingskansen zijn hieruit af te leiden voor de toekomst?

De ACVZ heeft gekozen voor een beknopte evaluatie. De uitkomsten van het onderzoek zijn gebaseerd op een zelfevaluatie door de ACVZ, casuonderzoek op het aspect indirecte doorwerking, gesprekken met de ACVZ en stakeholders en een internet-enquête onder 365 personen uit het netwerk van de ACVZ.

Conclusies

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de ACVZ in de evaluatieperiode goed heeft gefunctioneerd. Hoewel de directe doorwerking van de adviezen op het beleid beperkt is en met de adviezen in veel gevallen een belangrijke, maar geen grote impuls wordt gegeven aan het maatschappelijke en politieke debat (indirecte doorwerking), volgt uit een nadere analyse van onderliggende factoren een overwegend positief beeld over het functioneren van de adviescommissie. Wel is er ruimte voor verbeteringen waarmee de doorwerking van adviezen kan worden vergroot. De organisatie is door haar relatief beperkte omvang bovendien kwetsbaar, omdat plotselinge veranderingen kunnen leiden tot ondercapaciteit of het ontbreken van bepaalde expertise.

We baseren ons oordeel op de volgende deelconclusies:

1. De ACVZ weet zich goed te positioneren in het complexe domein tussen politiek, beleid en veld. Het realiseren van doorwerking op het terrein van vreemdelingenzaken is echter geen gemakkelijke opgave, onder meer doordat het debat is gepolariseerd.
2. Net als in de vorige evaluatieperiode (2005-2009) is de directe doorwerking beperkt. Van de 42 adviezen zijn twaalf adviezen geheel of grotendeels overgenomen. Op dertien adviezen is (nog) geen inhoudelijke reactie ontvangen van de bewindspersoon. Acht uitgebrachte adviezen zijn geheel verworpen.
3. Bij veel adviezen is sprake van indirecte doorwerking, met name waar het gaat om het verschaffen van nieuwe inzichten en het stimuleren van het debat. De impact is in veel gevallen wel beperkt en verschilt bovendien per advies.
4. De ACVZ is gezaghebbend, onafhankelijk en deskundig op het gebied van vreemdelingenzaken, en positioneert zich goed ten opzichte van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Hoewel de werkrelatie met het ministerie in de evaluatieperiode een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt, is soms nog sprake van wrijving.
5. Stakeholders oordelen gematigd positief over de wijze waarop ze worden betrokken bij het opstellen van het werkprogramma. Het is wel voorgekomen dat niet alle relevante stakeholders zijn geconsulteerd of dat onduidelijkheid ontstond over het niveau waarop stakeholders zijn geconsulteerd (bestuurlijk of ambtelijk).
6. De betrokkenheid van stakeholders in het adviesproces, waaronder het ministerie van VenJ, is verbeterd in de evaluatieperiode. Aandachtspunten zijn de terugkoppeling richting stakeholders

over hun inbreng in het adviesproces en het informeren van stakeholders over de stand van zaken in de lopende en afgeronde adviesprojecten.

7. De kwaliteit van de adviezen van de ACVZ is hoog en is verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatieperiode. Er zijn twee aandachtspunten: 1) de kwaliteit en tijdigheid van adviezen heeft (mede door onderbezetting van het secretariaat) tijdelijk onder druk gestaan; 2) de kennis van sociaalwetenschappelijk onderzoek en bijbehorende onderzoeksmethoden was in de evaluatieperiode voor verbetering vatbaar. De ACVZ heeft op beide punten adequaat geacteerd.
8. De ACVZ heeft een goede balans gevonden tussen het uitdragen van adviezen en het bewaken van haar onafhankelijkheid en gezaghebbendheid. De commissie heeft in de evaluatieperiode geïnvesteerd in het geven van publiciteit aan adviezen. Stakeholders oordelen hierover overwegend positief, al vragen sommigen om een actievere rol in het maatschappelijk debat.
9. De ACVZ heeft in de evaluatieperiode geanticipeerd op de toenemende invloed van het Europese beleid op het gebied van vreemdelingenzaken, maar de ambitie om de Europese dimensie in het werk van de ACVZ te versterken is nog niet volledig waargemaakt.

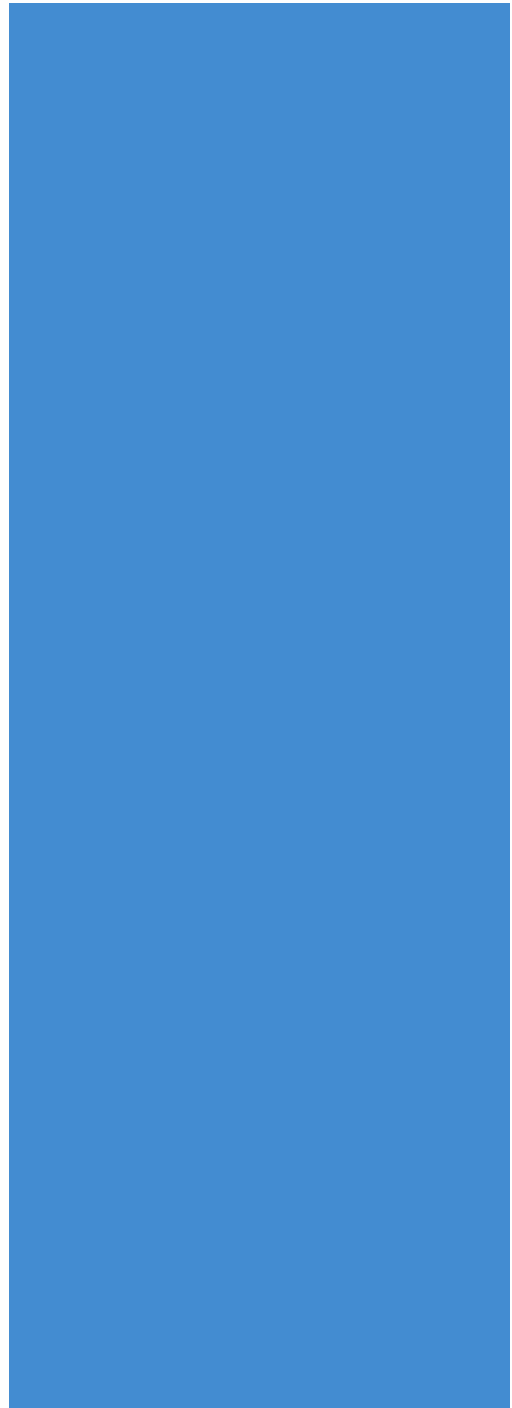
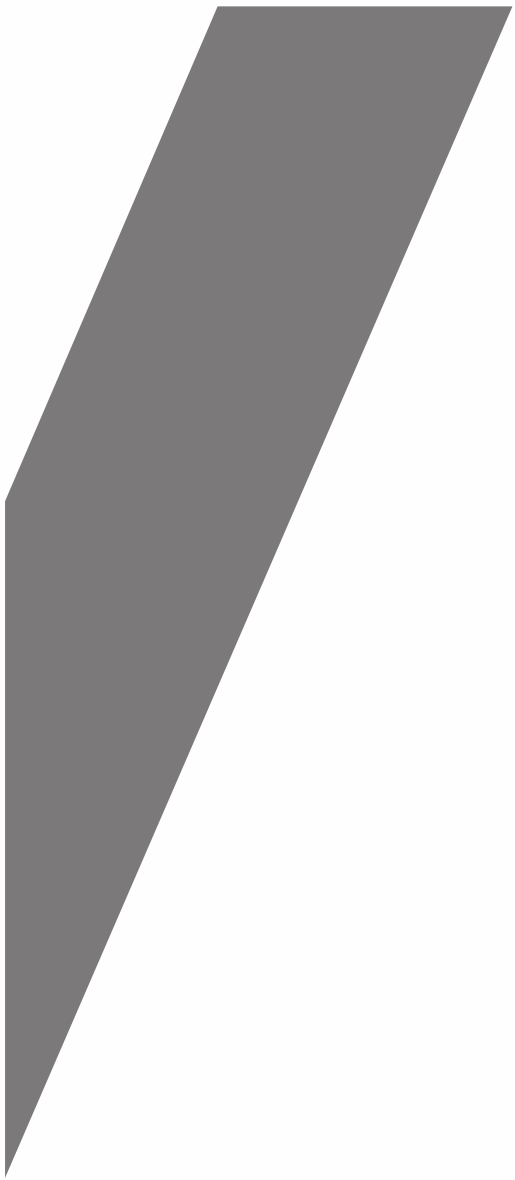
Aanbevelingen

De uitdaging voor de ACVZ voor de komende jaren is het verder professionaliseren en robuust maken van de organisatie, zodat de ACVZ invulling kan geven aan haar ambities, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van adviezen en haar gezaghebbendheid. Wij doen hiervoor een aantal aanbevelingen:

1. Herijk de Europese ambitie in het licht van de beperkt beschikbare capaciteit: Wat is noodzakelijk en wat is enkel nuttig? Hoe kan dit worden georganiseerd (al dan niet in samenwerking met andere nationale en internationale organisaties)?
2. Ontwikkel een consultatieproces voor het opstellen van het werkprogramma, dat stakeholders prikkelt tot het leveren van bruikbare inbreng en duidelijkheid verschaft over wie op welk niveau wordt betrokken en wat met de inbreng wordt gedaan.
3. Verbeter het adviesproces door te zorgen voor een goede terugkoppeling aan stakeholders die inbreng hebben geleverd en duidelijk te communiceren over het moment van oplevering van het advies.
4. Vergroot de bruikbaarheid van de beleidsadviezen door al dan niet in aanvulling op de huidige rapportages te experimenteren met andere presentatievormen.
5. Verken de samenwerking met andere adviescolleges en verwante organisaties om langs die weg de organisatie robuuster te maken, mits dit niet ten koste gaat van de onafhankelijkheid van de ACVZ.
6. Vergroot de politieke en maatschappelijke relevantie van de adviezen (indirecte doorwerking) door nadrukkelijker aanwezig te zijn in het debat, zonder dat dit ten koste gaat van de onafhankelijkheid en gezaghebbendheid. Bijvoorbeeld door:
 - Steviger dan nu gebeurt (advies)onderwerpen te agenderen.
 - Na publicatie van een advies proactiever het gesprek aan te gaan met stakeholders.
 - Inzichtelijk te maken op welke beleidsadviezen nog geen reactie is ontvangen.

- De bewindspersoon duidelijker aan te spreken op het (niet) nakomen van toezeggingen.
- Op een aantal thema's een dossier op te bouwen op de website en na verloop van tijd adviezen te actualiseren.
- Adviezen onder de aandacht te blijven brengen als het onderwerp terugkomt in het maatschappelijke of politieke debat.

1. INLEIDING



1.1. Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is een onafhankelijk, permanent adviescollege op grond van de Kaderwet adviescolleges en is ingesteld bij de Vreemdelingenwet 2000. De commissie adviseert de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd over het vreemdelingenrecht- en beleid.

De ACVZ onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. In haar adviezen richt de commissie zich op zowel bestaande rechts- en beleidskaders als op beoogde wijzigingen hiervan en voornemens voor nieuwe wet- en regelgeving. De commissie bekijkt hoe bestaande praktijken en nieuwe plannen zich verhouden tot het internationale en Europese recht en betreft (de gevolgen voor) de uitvoeringspraktijk bij haar advisering.

De wetsadviezen van de ACVZ hebben betrekking op wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000.

1.2. Aanleiding evaluatie

Artikel 28, tweede lid van de Kaderwet adviescolleges verplicht een adviescollege – op verzoek van de minister die het aangaat, maar ten minste elke vier jaar – een evaluatieverslag op te (laten) stellen waarin zijn taakvervulling wordt geëvalueerd.

De ACVZ is tweemaal eerder extern geëvalueerd. In 2005¹ is de taakuitvoering van de commissie in de periode (november) 2001 tot (oktober) 2005 geëvalueerd en in 2010² is een evaluatie uitgevoerd voor de periode 2005 tot en met 2009.

Dit evaluatieonderzoek betreft de periode 2010 tot en met 2013.

1.3. Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van de evaluatie is enerzijds te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de Kaderwet adviescolleges om een evaluatieverslag voor de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op te stellen.

Anderzijds heeft dit evaluatieonderzoek tot doel om vooruit te kijken. We beogen inzicht te geven in de verwachtingen die de verschillende doelgroepen hebben van de ACVZ in de komende jaren en in de mate waarin en de wijze(n) waarop de commissie aan die verwachtingen zou kunnen voldoen.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt:

Hoe heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken – rekening houdend met de uitkomsten van eerdere evaluaties – in de periode 2010-2013 gefunctioneerd en welke ontwikkelingskansen zijn hieruit af te leiden voor de toekomst?

1.4. Onderzoeksaanpak

De ACVZ heeft gekozen voor een beknopte evaluatie. Een juridische second opinion op de uitgebrachte adviezen behoort uitdrukkelijk niet tot de opdracht. Deze keuzes hebben geresulteerd in de hierna beschreven aanpak.

¹ B&A, Evaluatie ACVZ periode 2001-2005.

² Ernst&Young, Evaluatie ACVZ periode 2005-2009.

1.4.1. Onderzoeksmodel

In deze evaluatie is gebruik gemaakt van het onderzoeksmodel zoals weergegeven in figuur 1.



Figuur 1 Onderzoeksmodel.

Directe en indirecte doorwerking

De ACVZ beoogt met haar adviezen doorwerking te realiseren. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen directe doorwerking (de mate waarin het kabinet de adviezen van de ACVZ overneemt in nieuwe wetsvoorstellen, aanpassing van wet- en regelgeving of andere beleidsstukken) en indirecte doorwerking (indirecte effecten van de adviezen van de ACVZ, bijvoorbeeld beïnvloeding van het maatschappelijk debat of de politieke agenda).

Vijf sleutelfactoren

Het functioneren van de ACVZ kan echter niet worden beoordeeld op basis van een analyse van doorwerking alleen. Ten eerste zal het – met name waar het gaat om indirecte doorwerking – niet gemakkelijk zijn om de doorwerking objectiveerbaar in kaart te brengen. Ten tweede zegt doorwerking niet alles over het functioneren van de ACVZ. Ook een goed advies kan bijvoorbeeld niet worden overgenomen door de bewindspersoon.

Wij onderzoeken daarom naast het resultaat van het werk van de ACVZ (de doorwerking van haar adviezen) ook het proces dat de ACVZ doorloopt om tot haar adviezen te komen en de keuzes die daarin worden gemaakt. In eerder uitgevoerd onderzoek zijn hiervoor vijf sleutelfactoren geïdentificeerd: 1) samenstelling van de commissie en het secretariaat; 2) taakopvatting; 3) adviesproces; 4) type en kwaliteit adviesproduct; 5) aanbieding en nazorg.³

³ Universiteit van Tilburg en Berenschot Procesmanagement, "Spelen met doorwerking. Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur". Tilburg/Utrecht, 4 november 2004.

Omgang met spanningsvelden

Op elk van de vijf genoemde sleutelfactoren kan sprake zijn van spanningsvelden bij de invulling ervan door de ACVZ. Bijvoorbeeld:

1. *Samenstelling*: Kenmerkt de samenstelling van de adviescommissie zich door onafhankelijkheid of door de betrokkenheid van bestuurders en professionals uit het veld?
2. *Taakopvatting*: Moet de adviescommissie zich dienstbaar opstellen aan beleid of juist als *countervailing power* fungeren (door bijvoorbeeld meer ongevraagd advies te geven)?
3. *Adviesproces*: Doet de adviescommissie er goed aan om nauwe banden te onderhouden met het opdrachtgevende departement (op strategisch en 'operationeel' niveau) en met het veld of is het effectiever om juist meer afstand te houden?
4. *Kwaliteit adviezen*: Kiest de adviescommissie voor praktische adviezen die direct toepasbaar zijn of juist voor adviezen op conceptueel en strategisch niveau waarvan de impact veelal pas op (middel)lange termijn zichtbaar wordt?
5. *Aanbieding en nazorg*: Ligt de keuze om al dan niet ruchtbaarheid te geven aan een advies bij de opdrachtgever of is publiciteit een voorwaarde voor doorwerking (en is hierbij een belangrijke rol weggelegd voor de adviescommissie)?

Ten aanzien van de omgang met deze spanningsvelden bestaat niet zoiets als 'goed' of 'fout'. Het kan per situatie verschillen welke positie de ACVZ het beste kan innemen. Wel mag van de ACVZ verwacht worden dat ze onderbouwde keuzes maakt in de positionering ten aanzien van mogelijke spanningsvelden.

Onze hypothese is dat de wijze waarop de ACVZ invulling geeft aan de vijf succesfactoren en omgaat met bijbehorende spanningsvelden van invloed is op de doorwerking van haar adviezen. In dit rapport maken wij daarom spanningsvelden inzichtelijk en analyseren we hoe de ACVZ met deze spanningsvelden en daaruit volgende dilemma's omgaat.

1.4.2. Aanpak

In deze evaluatie zijn de volgende onderzoeksstappen doorlopen:

1. *Zelfevaluatie door de ACVZ*: We hebben de ACVZ in een zelfevaluatie laten reflecteren op het eigen functioneren. Op basis van een werkinstructie heeft de ACVZ feiten en percepties in kaart gebracht op de vijf succesfactoren en directe en indirecte doorwerking.
2. *Casusonderzoek indirecte doorwerking*: Van vier uitgebrachte adviezen hebben we een aantal relevante documenten bestudeerd. Op basis daarvan hebben we het beeld dat de ACVZ heeft ten aanzien van indirecte doorwerking geverifieerd en hebben we hierin verdieping aangebracht.
3. *(Groeps)gesprekken met de ACVZ en stakeholders*: We hebben gesprekken gevoerd met de commissie en het secretariaat van de ACVZ en een zevental externe stakeholders waaronder het ministerie van VenJ. Voor een overzicht van de gesprekspartners zie bijlage II.
4. *Internet-enquête*: We hebben een enquête afgenomen onder 365 personen uit het netwerk van de ACVZ. De respons op de enquête was 34% (125 respondenten). Voor toelichting op de enquête zie bijlage III.
5. *Analyse en toetsing*: De uitkomsten van de vorige stappen zijn verwerkt in de analyse en de bevindingen zijn getoetst in twee toetsbijeenkomsten met respectievelijk de ACVZ en externe stakeholders. Voor een overzicht van deelnemers aan de toetsbijeenkomsten zie bijlage II.

6. *Rapportage*: De uitkomsten van de toetsbijeenkomsten zijn verwerkt in deze rapportage en zijn besproken met de ACVZ.

1.5. Leeswijzer

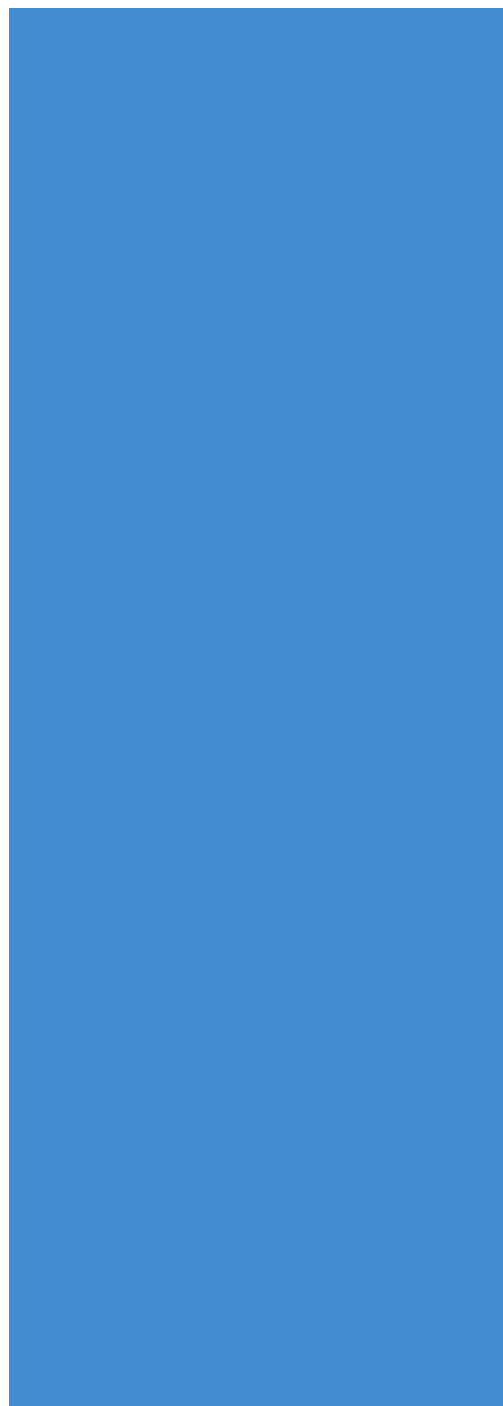
In hoofdstuk 2 beschrijven we de doorwerking van de adviezen van de ACVZ. Hierbij gaan we zowel in op directe als indirecte doorwerking.

In de vijf daaropvolgende hoofdstukken komen de vijf sleutelfactoren uit het onderzoeksmodel aan bod. In hoofdstuk 3 gaan we in op de samenstelling van de commissie en het secretariaat. In hoofdstuk 4 beschrijven we de taakopvatting van de ACVZ. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 5 dieper in op het adviesproces, waaronder ook het opstellen van het werkprogramma. In hoofdstuk 6 gaan we in op de kwaliteit van de adviezen. In hoofdstuk 7 beschrijven we ten slotte aanbieding en nazorg. We gaan daarbij onder meer in op de publiciteit die wordt gegeven aan adviezen en de opstelling van de ACVZ in het maatschappelijk debat.

In hoofdstuk 8 presenteren we de conclusies en aanbevelingen.

Als bijlagen zijn opgenomen een overzicht met geraadpleegde bronnen, een overzicht met gesprekspartners en een toelichting op de respons op de enquête.

2. DOORWERKING



2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de doorwerking van de adviezen van de ACVZ. Er wordt gebruik gemaakt van twee perspectieven op doorwerking.

In het eerste perspectief (directe doorwerking) heeft de ACVZ doorwerking gerealiseerd wanneer haar adviezen (en aanbevelingen) geheel of ten dele worden overgenomen door het kabinet. Dit perspectief is instrumenteel, objectief waarneembaar en heeft een korte termijn karakter.

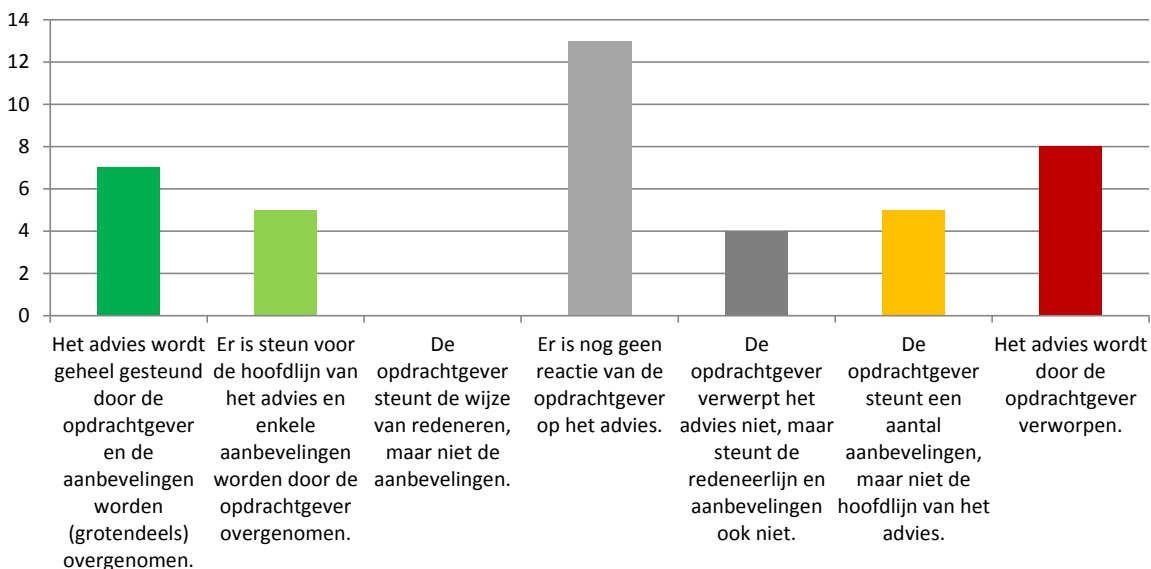
In het tweede perspectief heeft de ACVZ doorwerking gerealiseerd wanneer haar adviezen indirect doorwerken door het verschaffen van nieuwe inzichten aan stakeholders, het beïnvloeden van standpunten van politieke en maatschappelijke partijen, het stimuleren van het maatschappelijk debat en het veranderen van de politieke agenda. Dit perspectief is meer conceptueel van aard, heeft een (middel-)lange termijn karakter en is minder goed objectief waarneembaar.

2.2. Directe doorwerking

Uit de zelfevaluatie volgt dat een deel van de adviezen van de ACVZ niet wordt overgenomen en dat op een deel geen reactie wordt ontvangen van de bewindspersoon.

De onderzoekers van Kwink Groep hebben de ACVZ gevraagd alle beleidsadviezen en wetstechnische adviezen die in de periode 2010-2013 zijn uitgebracht te beoordelen. In de beoordeling wordt gebruik gemaakt van een zevenpuntsschaal met als ene uiterste 'het advies wordt geheel gesteund door de opdrachtgever' en als andere uiterste 'het advies wordt door de opdrachtgever verworpen'.

Dit resulteert in onderstaand overzicht, waaruit blijkt dat twaalf van de 42 uitgebrachte adviezen volledig of grotendeels zijn overgenomen en dat acht adviezen geheel zijn verworpen.



Figuur 2. Overzicht directe doorwerking (op basis van zelfevaluatie).

In onderstaande tabel is een uitsplitsing gemaakt naar gevraagde en ongevraagde adviezen en naar beleidsadviezen en wetstechnische adviezen. Daaruit zijn geen duidelijke verbanden op te maken: alle type adviezen lijken ongeveer even vaak te worden gesteund of verworpen.

| | Gevraagd ⁴ | Ongevraagd | Beleidsadviezen | Wetstechnische adviezen | Totaal |
|--|-----------------------|------------|-----------------|----------------------------|-----------|
| Het advies wordt geheel gesteund door de opdrachtgever en de aanbevelingen worden (grotendeels) overgenomen. | 4 | 3 | 3 | 4 | 7 |
| Er is steun voor de hoofdlijn van het advies en enkele aanbevelingen worden door de opdrachtgever overgenomen. | 5 | 0 | 3 | 2 | 5 |
| De opdrachtgever steunt de wijze van redeneren, maar niet de aanbevelingen. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Er is nog geen reactie van de opdrachtgever op het advies. | 11 | 2 | 5 | 8 | 13 |
| De opdrachtgever verworpt het advies niet, maar steunt de redeneerlijn en aanbevelingen ook niet. | 3 | 1 | 1 | 3 | 4 |
| De opdrachtgever steunt een aantal aanbevelingen, maar niet de hoofdlijn van het advies. | 5 | 0 | 1 | 4 | 5 |
| Het advies wordt door de opdrachtgever verworpen. | 6 | 2 | 3 | 5 | 8 |
| Totaal | 34 | 8 | 16 | 26 | 42 |

Tabel 1 Uitsplitsing directe doorwerking naar type adviezen (op basis van zelfevaluatie).

Overigens werden in 2011 acht van de elf uitgebrachte adviezen (deels) verworpen, een aanzienlijk hogere ratio dan in de andere jaren. De verklaring die door gesprekspartners wordt gegeven is dat in 2011 het politieke klimaat zodanig gepolariseerd was dat er weinig ruimte voor de bewindspersoon was om de adviezen van de ACVZ over te nemen.

Voorts valt op dat op dertien adviezen nog geen inhoudelijke reactie is ontvangen van de bewindspersoon, terwijl deze wettelijk verplicht is binnen drie maanden na ontvangst van een advies te reageren.

De bewindspersoon is verplicht binnen drie maanden na ontvangst van een advies de Eerste en Tweede Kamer te informeren over zijn standpunt.⁵ Deze wettelijke verplichting geldt volgens de ACVZ voor beleidsadviezen en gevraagde wetsadviezen, maar niet voor signaleringen en ongevraagde wetstechnische adviezen.⁶ Vrijwel alle gesprekspartners zijn echter van mening dat ook zonder de wettelijke verplichting van de bewindspersoon verwacht zou mogen worden dat hij de moeite neemt om op adviezen te reageren. De adviezen waarop nog geen reactie is ontvangen zijn acht wetstechnische adviezen, twee signaleringen en drie beleidsadviezen, waarbij voor de signaleringen dus

⁴ De categorisering gevraagd / ongevraagd is gebaseerd op de gegevens van de ACVZ. Voor sommige gevraagde adviezen geldt volgens de ACVZ dat het onderwerp als ongevraagd advies is geagendeerd door de ACVZ en gedurende het adviestraject alsnog een formele adviesaanvraag volgt vanuit het ministerie.

⁵ In artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges staat dat de bewindspersoon binnen drie maanden de Eerste Kamer en de Tweede Kamer op de hoogte stelt van zijn standpunt over (1) een door hem gevraagd en tijdig uitgebracht advies over een vast te stellen ministeriële regeling of over te voeren beleid; (2) een uit eigen beweging uitgebracht advies over *hoofdlijnen van beleid*. Volgens de ACVZ geldt deze verplichting dus zowel voor beleids- als voor wetstechnische adviezen en niet alleen voor gevraagde, maar ook voor ongevraagde adviezen, voor zover deze 'hoofdlijnen van beleid' betreffen. In de regel hebben de ongevraagde beleidsadviezen wel betrekking op 'hoofdlijnen van beleid', maar de ongevraagde wetsadviezen niet, aldus de ACVZ.

⁶ Een wetstechnisch advies van de ACVZ wordt pas openbaar als het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer wordt verzonden. Dit betekent dat wanneer een wetsvoorstel daarvóór wordt ingetrokken, het advies in de regel niet openbaar wordt gemaakt.

geldt dat er geen wettelijke verplichting voor de bewindspersoon is om te reageren.⁷ Met uitzondering van de twee signaleringen zijn alle adviezen gevraagde adviezen.

De ACVZ geeft desgevraagd aan dat wanneer er geen reactie is ontvangen, de commissie navraag doet bij het ministerie van VenJ middels één of twee brieven. Tevens wordt aandacht voor het onderwerp gevraagd in de maandelijks overleggen tussen de ACVZ en het ministerie. In veel gevallen wordt het niet ontvangen van een reactie ook gemeld bij de griffie van de Tweede Kamer. De ACVZ en meerdere gesprekspartners stellen dat na deze melding de verantwoordelijkheid voor het aanspreken van de bewindspersoon (ook) bij de Kamerleden ligt, maar dat hier niet altijd opvolging aan wordt gegeven.

Het departement geeft als veelvoorkomende verklaring voor het uitblijven van een reactie van de bewindspersoon aan dat het advies betrekking heeft op voorgenomen beleid dat vertraagd is of niet meer uitgevoerd gaat worden. Volgens gesprekspartners komt het met name rond kabinetswisselingen voor dat ontwerpbesluiten (waar de ACVZ reeds over heeft geadviseerd) worden ingetrokken. Dit vormt echter geen verklaring voor het uitblijven van een reactie op alle genoemde adviezen. De ACVZ geeft overigens aan dat indien er wel een reactie op beleidsadviezen van de bewindspersoon wordt ontvangen, deze zelden binnen de drie-maanden-termijn wordt ontvangen en dat dit, gegeven het politieke besluitvormingsproces, ook niet altijd mogelijk is.

Veel gesprekspartners vinden dat de ACVZ meer druk op de bewindspersoon kan en mag uitoefenen om toch een reactie te krijgen op haar adviezen, al dan niet via de Tweede Kamer. Dit onderwerp komt uitgebreider aan bod in hoofdstuk 7.

Bij stakeholders bestaat het beeld dat de richting van het kabinetsbeleid bepalend is voor de doorwerking van de adviezen.

Uit gesprekken met stakeholders volgt het beeld dat de ACVZ voor de directe doorwerking van haar adviezen sterk afhankelijk is van de richting van het kabinetsbeleid. Adviezen die niet stroken met het kabinetsbeleid, worden volgens gesprekspartners vrijwel altijd verworpen. Dit wordt bevestigd door de toelichting die respondenten geven in de enquête (zie het tekstvak hierna). Een kanttekening bij deze opvattingen is dat de opvattingen van stakeholders gekleurd kunnen zijn, doordat de bewindspersoon zijn reacties op adviezen zodanig ‘framet’ dat het lijkt alsof de aanbevelingen van adviescolleges staand beleid zijn of toch al beleid zouden worden.

⁷ Overzicht adviezen waar (nog) geen inhoudelijke reactie op is ontvangen:

- Wetsadvies Besluit justitiële gegevens (26 juli 2010) (gevraagd);
- Wetsadvies aanscherping glijdende schaal (23 aug 2011) (gevraagd);
- Wetsadvies tegengaan huwelijksdwang (1 feb 2012) (gevraagd);
- Wetsadvies regelen verblijfsstatus na verlies Nederlanderschap (5 september 2012) (gevraagd);
- Signalering gezinsmigratie (sept. 2012) (ongevraagd);
- Signalering vermaatschappelijking in het vreemdelingenbeleid (november 2012) (ongevraagd);
- Wetsadvies Aanvullend advies strafbaarstelling illegaliteit (19 dec 2012) (gevraagd);
- Wetsadvies Aanscherping glijdende schaal (29 jan 2013) (gevraagd);
- Wetsadvies biometrische kenmerken (25 feb 2013) (gevraagd);
- Wetsadvies verlenging naturalisatietermijn (23 mei 2013) (gevraagd);
- Briefadvies verhoging leeftijdsvereiste Nederlandse referent naar 24 jaar (3 april 2013) (gevraagd);
- Beleidsadvies External Processing (december 2010) (gevraagd);
- Beleidsadvies Geen land te bekennen. Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland (4 dec 2013) (gevraagd).

Toelichting van respondenten in de enquête over de doorwerking van adviezen.

“De adviezen zijn vaak sterk, maar worden in het politieke debat helaas te veel afgezwakt om beleid echt voortvarend verder te brengen. Dat is jammer. Soms geeft de ACVZ een iets te afgezwakt advies dat te veel is gericht op politieke haalbaarheid, bijvoorbeeld als het gaat om het buitenschuldbeleid. Daardoor is er nu geen doorbraak gekomen in het buitenschuldbeleid en blijft het wat doormodderen. Zelfcensuur verzwakt de adviezen van de ACVZ terwijl juist de kracht is om onafhankelijk een probleemanalyse te maken in een internationale context.”

“De impact van de adviezen op de beleidsvoorbereiding en uitvoering in Den Haag lijkt nogal beperkt.”

“Dominante krachten in de politiek zitten niet te wachten op genuanceerde adviezen, daar kan de ACVZ niets aan doen..”

“Er zijn zoveel factoren, die de politieke agenda beïnvloeden, dat lastig is na te gaan wat de inbreng van de ACVZ is geweest.”

“Ik vind dat de ACVZ zich stilliger mag uitspreken over de adviezen die ze geeft. Zeker als het een negatief advies is t.a.v. nieuwe wetsvoorstellen o.i.d., door ook aan te geven welke schade het aan mensen toe kan brengen.”

“M.i. interesseert het Teeven / Opstelten bar weinig. Ze kijken alleen maar: voor welke onderwerpen ze er absoluut niet onderuit kunnen. Zie het kinderpardon: 629 toegekend, 1800 afgewezen. De ACVZ is een van de weinige krachten die gewicht in de schaal kan leggen.”

“Met regelmaat worden adviezen van de ACVZ niet opgevolgd.”

Voor de beperkte directe doorwerking worden verschillende verklaringen gegeven, die veelal niet aan de ACVZ zijn toe te rekenen, maar het gevolg zijn van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen.

In dit kader wijzen meerdere gesprekspartners op het verschil tussen de taakinvulling van de ACVZ (verklarend, genuanceerd, beantwoording van fundamentele vragen in een complexe context) en de focus van de politiek (uitgesproken, gericht op harde cijfers en waardeoordelen), waardoor het realiseren van directe doorwerking niet eenvoudig is. Deze beelden worden bevestigd door de toelichting die respondenten geven in de enquête (zie het tekstvak hiervoor).

Bovendien noemen gesprekspartners verschillende ontwikkelingen waardoor de inhoud van de adviezen van de ACVZ sterker afwijkt van het politieke discours dan voorheen. Ten eerste zijn volgens deze gesprekspartners de opvattingen over vreemdelingenzaken van sommige politieke partijen steviger geworden. Ook is het debat gepolariseerd en is er steeds meer media-aandacht voor het politieke debat op dit onderwerp.

Ten tweede stelt de ACVZ dat ze in de laatste jaren relatief veel gevoelige onderwerpen heeft opgepakt en als gevolg daarvan ook aanbevelingen heeft geformuleerd waarvan bekend was dat deze politiek moeilijk zouden kunnen liggen (bijvoorbeeld het verbinden van een verblijfsrecht aan de vaststelling van staatloosheid in het recente beleidsadvies over een procedure tot vaststelling van staatloosheid).

Aangezien deze ontwikkelingen deels buiten de invloedssfeer van de ACVZ vallen, vinden vrijwel alle stakeholders dat de ACVZ niet enkel beoordeeld kan worden op de gerealiseerde directe doorwerking.

2.3. Indirecte doorwerking

Om de indirecte doorwerking te analyseren worden vier typen doorwerking onderscheiden:

1. Verschaffen van nieuwe inzichten
2. Invloed op standpunten van organisaties
3. Stimulering van het debat
4. Verandering van de politieke agenda

Er zijn verschillende indicaties van indirecte doorwerking in de praktijk, met name waar het gaat om het verschaffen van nieuwe inzichten, stimulering van het debat en verandering van de politieke agenda.

Verschaffen van nieuwe inzichten: De onderwerpen waarover de ACVZ adviezen uitbrengt worden door gesprekspartners als relevant ervaren. Verschillende gesprekspartners geven aan de adviezen te gebruiken voor de (interne en externe) onderbouwing van hun besluiten en standpunten.

Uit de zelfevaluatie volgt dat maatschappelijke organisaties vaak op de beleidsadviezen reageren via hun website. Onder andere de adviezen 'Om het maatschappelijk belang' en 'Waar een wil is maar geen weg' leidden tot veel reacties van stakeholders (Vluchtelingenwerk Nederland, Defence for Children, INLIA, VNG, UAF).⁸ Met name VluchtelingenWerk Nederland verwijst regelmatig naar de adviezen van de ACVZ in brieven aan de Tweede Kamer.⁹

Wetstechnische adviezen zijn relatief onbekend bij het grote publiek en verschaffen vooral nieuwe inzichten aan juristen – waarvoor deze adviezen wel erg belangrijk zijn. Maar ook tussen beleidsadviezen zijn onderling grote verschillen waarneembaar: wanneer gesprekspartners wordt gevraagd naar adviezen die voor hen belangrijk waren, worden vijf tot tien beleidsadviezen veel genoemd, terwijl andere adviezen nauwelijks bekend lijken te zijn.¹⁰

Invloed op standpunten van organisaties: Enkele gesprekspartners geven aan incidenteel hun standpunten aan te passen naar aanleiding van een advies van de ACVZ. De adviezen van de ACVZ worden gebruikt als referentiepunt op basis waarvan maatschappelijke partijen een scherper of genuanceerder standpunt kiezen; als het advies van de ACVZ een andere toon heeft dan verwacht kan dat voor de maatschappelijke organisaties reden zijn hun standpunt aan te passen. Van deze vorm van indirecte doorwerking zijn geen concrete voorbeelden gevonden.

Stimulering van het debat: Bij de publicatie van beleidsadviezen stuurt de ACVZ een persbericht uit dat door het ANP onder de media wordt verspreid. Voorts worden adviezen aangekondigd via Twitter (sinds juni 2012) en via de attenderingsservice (onder andere RSS feeds) van de ACVZ. Doorgaans nemen veel kranten en nieuwswebsites het ANP-bericht over. Bij sommige adviezen blijft het bij het plaatsen van

⁸ Bijvoorbeeld via de website van Vluchtelingenwerk <https://www.vluchtelingenwerk.nl/persbericht/acvz-advies-buitenschuld-stap-goede-richting>, de website van INLIA <http://www.inlia.nl/news/show/acvz-advies-over-maatschappelijk-belang-bij-schrijnende-gevallen>, de website van Defence for Children <http://www.defenceforchildren.nl/p/21/2226/mo89-mc21>; en de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=111996>.

⁹ Vluchtelingenwerk Nederland heeft in een brief aan de woordvoerders asiel van de vaste Kamercommissie voor Justitie van 12 mei 2010 met het oog op het AO inzake Europees en Nederlandse asielbeleid van 19 mei 2010 verwezen naar het beleidsadvies 'Het topje van de ijsberg?'. In een andere brief heeft VluchtelingenWerk Nederland naar het advies Expertise Getoetst verwezen (zie <https://www.vluchtelingenwerk.nl/nieuws/vluchtelingenwerk-blij-met-acvz-advies-deskundigen-asielzaken>).

¹⁰ Als bekende adviezen worden voornamelijk 'Om het maatschappelijk belang', 'Verloren tijd', het advies over staatloosheid, het advies over het buitenschuldbeleid, 'Het topje van de ijsberg' en het briefadvies tweede nota van wijziging implementatie Terugkeerrichtlijn genoemd.

het ANP-bericht, zoals in het geval van het advies 'Expertise getoetst'. Over dat advies publiceerden zowel Trouw, Parool, Algemeen Dagblad, het Reformatorisch Dagblad als de Volkskrant hetzelfde ANP-bericht.¹¹

Over sommige adviezen wordt naast een ANP-bericht een meer opiniërend artikel geschreven. Naar aanleiding van het advies over het buitenschuldbeleid was er veel aandacht in het NRC Handelsblad en in NRC-next. Naast een artikel van verslaggevers¹², verscheen er een interview met de voorzitter van de ACVZ over het advies in de NRC.¹³ Ook de Volkskrant, de Telegraaf en het Algemeen Dagblad schreven over het advies. Echter, er zijn ook beleidsadviezen waarover geen bericht verschijnt in de zes grootste Nederlandse dagbladen, terwijl deze adviezen door de ACVZ en gesprekspartners wel regelmatig worden genoemd.¹⁴

Regelmatig stimuleert de ACVZ ook het debat via optredens van de voorzitter op radio en televisie. Per gepubliceerd beleidsadvies wordt (minimaal) één toelichting gegeven; voor wetsadviezen is alleen aandacht als het wetgeving betreft die raakt aan het maatschappelijke debat van dat moment.¹⁵ De voorzitter heeft op 15 maart 2012 in een interview met Nieuwsuur de belangrijkste punten uit het advies 'Recht op menswaardig bestaan' toegelicht. Naar aanleiding van de problemen rond de opvang van asielzoekers en het ontstaan van het tentenkamp bij Amsterdam-Osdorp werd de voorzitter op 4 oktober 2012 geïnterviewd door RTL4 nieuws. Op 25 februari 2013 is de voorzitter van de ACVZ door Nieuwsuur geïnterviewd naar aanleiding van het aanvullend advies over de strafbaarstelling van illegaliteit.

Verder stimuleert de ACVZ met enige regelmaat het debat door publicaties in vaktijdschriften te plaatsen en bij te dragen aan symposia. Dit gebeurt met name naar aanleiding van beleidsadviezen. Naar aanleiding van het beleidsadvies 'Het topje van de ijsberg' is bijvoorbeeld door de ACVZ een bijdrage geleverd aan de Nieuwsbrief van het Europees Migratie Netwerk (nr. 36, juni 2010, rubriek 'recente publicaties') en Journaal Vreemdelingenrecht (jaargang 9, nr. 2, juli 2010). Op 10 juni 2010 (jaarlijkse studiedag van de Vereniging voor Familie- en Jeugdrecht (FJR)) is door de ACVZ een presentatie over het advies verzorgd. De presentatie is op de site van de FJR geplaatst. Ook is er op 27 oktober 2010 door de ACVZ een toelichting gegeven op het fraudeadvies tijdens het najaarscongres van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) in Maastricht.

Verandering van de politieke agenda: Bijna alle adviezen worden uitgebracht aan de bewindspersoon met de portefeuille vreemdelingenzaken, met uitzondering van twee adviezen in 2010 die

¹¹ Zie onderstaande artikelen:

- <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3282716/2012/07/06/Vraagtekens-bij-advies-deskundigen-asielzaken.dhtml>
- <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3282716/2012/07/06/Vraagtekens-bij-advies-deskundigen-asielzaken.dhtml>
- http://www.refdag.nl/nieuws/anp/binnenland/vraagtekens_bij_advies_deskundigen_asielzaken_1_658059
- <http://publiek.nl/!LgYb>
- www.parool.nl/parool/nl/224/BINNENLAND/article/detail/3282716/2012/07/06/Vraagtekens-bij-advies-deskundigen-asielzaken.dhtml
- http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3282716/2012/07/06/Vraagtekens-bij-advies-deskundigen-asielzaken.dhtml#.T_lbi9kilO8.twitter

¹² <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/07/01/advies-aan-teeven-verruiming-regels-verblijfsvergunning-niet-nodig/>

¹³ <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2013/juli/1/dit-moet-geen-herkansing-voor-asielaanvraag-zijn-1267068>

¹⁴ Over het advies 'Om het maatschappelijk belang' is bijvoorbeeld niets verschenen in de grootste nieuwsbladen (Volkskrant, NRC Handelsblad, Algemeen Dagblad, Telegraaf, Trouw).

¹⁵ Hier was bijvoorbeeld sprake van bij het wetsadvies strafbaarstelling illegaliteit, het wetsadvies over de pardonregeling en het wetsadvies over aanscherping van de glijdende schaal.

respectievelijk aan de minister van VROM en de minister van WWI werden uitgebracht.¹⁶ De verantwoordelijke bewindspersoon wordt geacht binnen drie maanden na ontvangst van een beleidsadvies de Eerste en Tweede Kamer in kennis te stellen van het standpunt van het kabinet (kabinetsreactie) met betrekking tot het advies.¹⁷ Sommige beleidsadviezen worden daarna nog meerdere malen besproken in Kamerdebatten. Zo is het advies 'om het maatschappelijk belang' (uitgebracht op 6 december 2011) nog besproken in een debat op 7 januari 2013 dat ging over de uitwerking van het advies.¹⁸

Een andere indicatie voor doorwerking in de politiek is de mate waarin politieke partijen standpunten innemen of veranderen naar aanleiding van een advies. In Kamerstukken zijn meerdere passages terug te vinden waarin Kamerleden hun waardering voor een advies van de ACVZ uitspreken en pleiten voor het overnemen van alle aanbevelingen. Er zijn ook passages terug te vinden in Kamerstukken waarin Kamerleden een advies juist expliciet verwerpen.¹⁹

Tweede Kamerleden geven aan dat zij de adviezen van de ACVZ waardevol vinden als objectief tegengewicht tegen gekleurde opvattingen van stakeholders aan de randen van het politieke spectrum. De Kamerleden wijzen op een tweetal ontwikkelingen die een uiting zijn van de waardering voor de adviezen van de ACVZ. Ten eerste: de Tweede Kamer wacht over het algemeen met besluitvorming totdat een beleidsadvies van de ACVZ over het betreffende onderwerp is ontvangen, terwijl op andere thema's niet altijd het advies van een adviescollege wordt afgewacht. Ten tweede: van een recent advies van de Kinderombudsman, dat volgens de Tweede Kamer voor verbetering vatbaar was, is een second opinion aan de ACVZ gevraagd – de Tweede Kamer zou hier alleen op aandringen als de verwachting is dat de ACVZ daadwerkelijk een toegevoegde waarde kan leveren.²⁰

Wetstechnische adviezen worden over het algemeen niet in de Tweede Kamer besproken, maar de Raad van State verwijst in haar adviezen wel veelvuldig naar de adviezen van de ACVZ (en de adviezen van de Raad van State worden wel aan de Tweede Kamer toegezonden).²¹

Respondenten zijn gematigd positief over de indirecte doorwerking van de adviezen.

Uit de enquêteresultaten valt op te maken dat stakeholders verschillen ervaren in de indirecte doorwerking op de vier aspecten: over de mate waarin de adviezen van de ACVZ nieuwe inzichten hebben verschaft en het maatschappelijk debat hebben gestimuleerd zijn respondenten duidelijk positiever dan de mate waarin de adviezen invloed hebben gehad op standpunten van hun organisatie en – met name – de mate waarin de adviezen hebben geleid tot een verandering van de politieke agenda. Het aandeel respondenten dat expliciet aangeeft dat de adviezen van de ACVZ niet hebben geleid tot een verandering van de politieke agenda (30%) is groter dan het aandeel respondenten dat inschat dat de ACVZ hier wel een bijdrage aan heeft geleverd (23%).

¹⁶ Gedurende de evaluatieperiode zijn verschillende bewindspersonen verantwoordelijk geweest voor de portefeuille vreemdelingenzaken. Sinds oktober 2010 was dit de minister van Immigratie, Integratie en Asiel in het Kabinet Rutte I (Dhr. Leers) en sinds november 2012 de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in het Kabinet Rutte II (Dhr. Teeven).

¹⁷ Artikel 24 van de Kaderwet Adviescolleges.

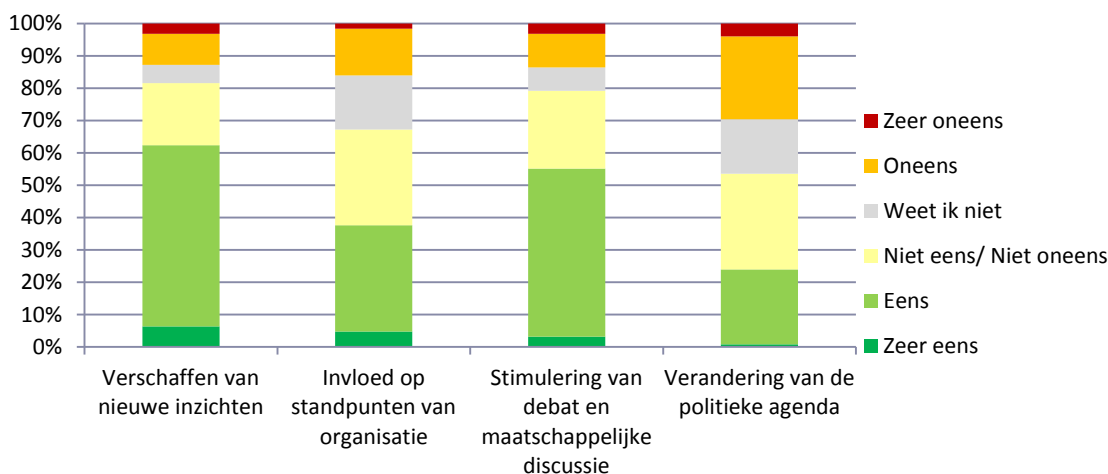
¹⁸ <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-19637-1598.html>

¹⁹ Zie onder andere debat over uitspraken van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel om soepeler te kunnen omgaan met individuele asielaanvragen. (Handelingen 2011-2012, nr. 91, item 15) en <https://groenlinks.nl/nieuws/belofte-maakt-schuld-het-buitenschuldbeleid-moet-worden-verruimd>.

²⁰ Het gaat hier om het rapport 'Beleid en praktijk rondom gezinshereniging'. Zie voor een weergave van het debat in de Tweede Kamer: Kamerstukken 19 637, nr. 1747, verslag van algemeen overleg d.d. 13 november 2013.

²¹ Zo heeft de Raad van State zich in haar advies over het tegengaan van huwelijksdwang verwezen naar het ACVZ-advies en heeft zich daar inhoudelijk bij aangesloten (zie kamerstuk 33 488, nr. 4). Ook in haar advies over het wetsvoorstel herschikking asielgronden verwijst de Raad van State meerdere malen naar het advies van de ACVZ (kamerstuk 33 293, nr. 4).

Een nadere uitsplitsing naar type respondenten leert dat juristen positiever zijn over de mate waarin de ACVZ nieuwe inzichten verschaft dan andere respondenten.²² Wetenschappers zijn gemiddeld genomen negatiever over de vier aspecten van indirecte doorwerking dan het andere type respondenten, met name waar het gaat om de invloed van de adviezen van de ACVZ op standpunten van hun organisatie en de mate waarin de adviezen van de ACVZ hebben geleid tot verandering van de politieke agenda.²³



Figuur 3 Stelling: Adviezen van de ACVZ hebben geleid tot...(n=125).

Sommige stakeholders zien mogelijkheden om de indirecte doorwerking te vergroten door (1) de praktische toepasbaarheid van conclusies en aanbevelingen te vergroten en (2) voor een actievere rol te kiezen in het maatschappelijk debat. Stakeholders verschillen van opvatting hoe ver de ACVZ hierin kan gaan zonder haar onafhankelijkheid te verliezen.

Een aantal gesprekspartners plaatst kanttekeningen bij de praktische toepasbaarheid van de beleidsadviezen. Zij vinden dat de ACVZ zich te veel laat leiden door de adviesaanvraag van het ministerie van VenJ en het juridisch kader, wat ten koste gaat van de aandacht voor de daadwerkelijke problematiek die in het veld wordt ervaren. Als voorbeeld wordt het briefadvies huwelijks- en gezinsmigratie genoemd, waarin de ACVZ negatief adviseert over het beleidsvoornemen van de bewindspersoon, maar vervolgens geen oplossing noemt voor het achterliggende probleem. Dit onderwerp komt uitgebreid aan bod in hoofdstuk 6.

Een deel van de respondenten vraagt in de enquête om een actievere rol van de ACVZ in het maatschappelijke debat. Deze respondenten vinden dat de ACVZ moet zorgen dat 'de staatssecretaris niet om het advies heen kan'. Ook zijn veel gesprekspartners van mening dat de ACVZ de indirecte doorwerking zou kunnen vergroten door meer aandacht te besteden aan de nazorg (in gesprek gaan over opvolging van aanbevelingen, vervolgonderzoek doen, et cetera). Deze onderwerpen komen uitgebreid aan bod in hoofdstuk 7.

²² Andere type respondenten: rijksoverheid (ministeries, IND, DT&V), andere overheden (Eerste en Tweede Kamer, gemeenten, provincies), wetenschappers.

²³ Wanneer de antwoorden op de vier stellingen over indirecte doorwerking bij elkaar worden opgeteld, blijkt dat de wetenschappers 28% van de stellingen met '(zeer) eens' hebben beantwoord en 39% met 'oneens', terwijl alle respondenten gezamenlijk 45% van de stellingen met (zeer) eens hebben beantwoord en 18% met '(zeer) oneens'.

Andere stakeholders zien juist als risico dat als de ACVZ invulling zou geven aan bovenstaande wensen, de onafhankelijkheid en de gezaghebbendheid van de ACVZ ter discussie komen te staan.

2.4. Bevindingen

Op grond van de hiervoor gepresenteerde beelden komen wij tot de volgende bevindingen:

1. Het realiseren van doorwerking is om meerdere redenen ingewikkeld. Ten eerste opereert de ACVZ in een complex speelveld tussen politiek, beleid en veld. De ACVZ moet hierbinnen een zorgvuldige balans bewaken, bijvoorbeeld tussen onafhankelijkheid en zichtbaarheid en tussen pragmatisme (wat kan; praktische uitvoerbaarheid) en idealisme (wat zou moeten). Doorwerking bestaat hierdoor uit vele facetten (direct, maar ook indirect), die niet altijd goed te verenigen zijn.

Ten tweede zijn er verschillende ontwikkelingen waardoor de inhoud van de adviezen van de ACVZ sterker afwijkt van het politieke discours dan voorheen en waardoor het lastiger is om directe doorwerking te realiseren. Deze ontwikkelingen hebben te maken met het gepolariseerde politieke en maatschappelijke debat en de onderwerpkeuze van de ACVZ. Overigens hebben diezelfde ontwikkelingen waarschijnlijk tot meer indirecte doorwerking geleid, aangezien er meer media-aandacht is voor de adviezen van de ACVZ en er in het gepolariseerde debat meer behoefte is aan een deskundig en objectief advies.

Ten derde is de invloed van de adviezen van de ACVZ moeilijk te isoleren van andere ontwikkelingen. Op het thema vreemdelingenzaken zijn tal van (maatschappelijke) partijen actief die elk een bijdrage leveren aan het realiseren van bepaalde veranderingen.

2. Net als in de vorige evaluatieperiode (2005-2009) is de directe doorwerking beperkt. Van de 42 uitgebrachte adviezen zijn er twaalf geheel of grotendeels overgenomen.²⁴ Op dertien adviezen is (nog) geen inhoudelijke reactie ontvangen van de bewindspersoon.²⁵ Acht adviezen zijn geheel verworpen. Van de adviezen die wel worden overgenomen is niet duidelijk in hoeverre de adviezen zijn overgenomen omdat ze aansluiten bij het staande kabinetsbeleid of dat de adviezen daadwerkelijk tot een verandering van standpunt van het kabinet hebben geleid. Het beeld bij stakeholders is dat de directe doorwerking beperkt is, maar dat de ACVZ hier niet op afgerekend kan worden om de redenen die reeds zijn genoemd bij de eerste bevinding.

De bevinding dat de directe doorwerking beperkt is, komt overeen met de uitkomsten van de vorige evaluatie van de ACVZ, waarin twee derde van de respondenten aangaf 'dat de minister om adviezen van de ACVZ heen kon' en waarin werd geconcludeerd dat 'op basis van gezaghebbende positie en kwaliteit van adviezen een hogere doorwerking zou worden verwacht'.

²⁴ Van vijf adviezen steunt de bewindspersoon een aantal aanbevelingen, maar niet de hoofdlijn van het advies.

²⁵ De bewindspersoon is wettelijk verplicht binnen drie maanden na ontvangst van een advies te reageren. Deze wettelijke verplichting geldt niet voor signaleringen en ongevraagde wetstechnische adviezen, wat voor het ontbreken van een reactie op twee adviezen een verklaring vormt. Veel gesprekspartners zijn echter van mening dat ook zonder de wettelijke verplichting van de bewindspersoon verwacht zou mogen worden dat hij de moeite neemt om op adviezen te reageren.

3. Adviezen hebben veelal indirecte doorwerking, met name waar het gaat om het verschaffen van nieuwe inzichten en het stimuleren van het debat, maar door het complexe karakter van het beleidsterrein is de impact in veel gevallen beperkt en verschilt deze bovendien per advies.

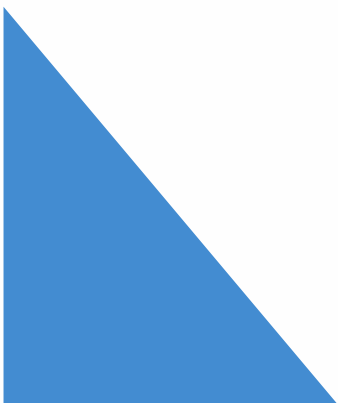
Waardering en erkenning: Er is onder de stakeholders een grote waardering voor de kwaliteit van de adviezen en erkenning van het belang van de ACVZ. De toegevoegde waarde ligt met name in de aansluiting van de adviezen bij het maatschappelijk debat en het objectieve en onafhankelijke karakter van de adviezen in het veelal sterk gepolariseerde debat.

Verschaffen van nieuwe inzichten en stimulering van het debat: de adviezen van de ACVZ verschaffen partijen nieuwe inzichten en stimuleren het maatschappelijke debat. Maatschappelijke organisaties verwijzen veelvuldig naar adviezen in hun publicaties en gebruiken de adviezen in de onderbouwing van hun standpunten. Met name de beleidsadviezen hebben regelmatig indirecte doorwerking in diverse media (kranten, televisie, social media). De wetstechnische adviezen zijn relatief onbekend.

Verandering van de politieke agenda: Hoewel de directe doorwerking van de adviezen beperkt is, vervullen de adviezen wel een relevante rol in de politieke besluitvorming. De beleidsadviezen van de ACVZ worden vaak besproken in debatten in de Eerste Kamer en Tweede Kamer. De beleidsadviezen zijn waardevol als objectief tegengewicht in een gepolariseerd debat. De Raad van State verwijst in haar adviezen over wetsvoorstellen veelvuldig naar de wetstechnische adviezen van de ACVZ.

Kleine stapjes: Uit de zelfevaluatie, de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken blijkt echter wel dat de indirecte doorwerking die wordt gerealiseerd sterk verschilt per advies: sommige beleidsadviezen hebben grote invloed op het maatschappelijk debat (ook in de media), leiden tot tal van reacties van maatschappelijke organisaties en worden uitgebreid besproken in het parlement. Meestal zijn de stapjes die kunnen worden gezet echter klein, door de complexe context waarbinnen de ACVZ adviseert. Zo zijn veel wetsadviezen alleen bekend bij een beperkte groep van voornamelijk juristen (onder andere bij de Raad van State), maar deze adviezen zijn voor die groep wel van groot belang. Tot slot zijn er adviezen die nauwelijks tot directe of indirecte doorwerking lijken te hebben geleid.

3. SAMENSTELLING COMMISSIE EN SECRETARIAAT



3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de samenstelling van de commissie en het secretariaat van de ACVZ.

Voor het beoordelen van de doorwerking van de adviezen van de ACVZ is het van belang om inzicht te krijgen in de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de samenstelling van de commissie en het secretariaat. De keuze voor onafhankelijk geïmplementeerde leden of voor leden die juist betrokken zijn bij het maatschappelijk veld kan van invloed zijn op de kwaliteit van de adviezen en de gezaghebbendheid van de commissie, en daarmee op de doorwerking van adviezen. Evenzo kan de aanwezige expertise van het secretariaat van invloed zijn op de kwaliteit van de adviezen en op de doorwerking daarvan.

Bij de samenstelling van de commissie gaan we onder meer in op de omvang, deskundigheid, diversiteit en de onafhankelijkheid van de commissieleden. Bij de samenstelling van het secretariaat gaan we in op de omvang van het secretariaat en de aanwezige expertise.

3.2. Samenstelling van de commissie

De ACVZ is een multidisciplinaire commissie met een juridische kern.

De ACVZ is een multidisciplinaire commissie, die bestaat uit tien leden met uiteenlopende kennis en ervaring. Het merendeel van de commissieleden heeft een juridische achtergrond en kennis van het vreemdelingenrecht. Daarnaast wordt van commissieleden verwacht dat zij een bestuurlijke en politieke sensitiviteit bezitten en strategisch en tactisch inzicht hebben. Meerdere leden beschikken over bestuurlijke, methodologische en sociologische kennis en er is expertise aanwezig over vreemdelingenbeleid, mensenhandel, arbeidsmigratie, buitenlandse betrekkingen en publieksinformatie.

De ACVZ geeft aan dat ze het multidisciplinaire karakter van de commissie bewaakt en bij de werving van nieuwe commissieleden onder meer let op (het ontbreken van) specifieke kennisgebieden. De commissieleden worden op basis van hun persoonlijke deskundigheid benoemd voor vier jaar. De vacatures werden in de evaluatieperiode gemiddeld na drie tot vier maanden (vanaf moment van werving) opgevuld.

Stakeholders oordelen positief over de samenstelling, maar zijn relatief kritisch over de operationele ervaring van de commissie.

Stakeholders oordelen in de enquête zeer positief over de deskundigheid²⁶ en de academische achtergrond²⁷ van de commissieleden (figuur 4).

Gesprekspartners oordelen ook positief over de onafhankelijkheid van de ACVZ. De commissie geeft zelf aan dat ze in de media veelal wordt omschreven als een 'onafhankelijke adviescommissie', 'deskundigencommissie' of 'de belangrijkste commissie die de staatssecretaris op het gebied van vreemdelingenzaken adviseert'.

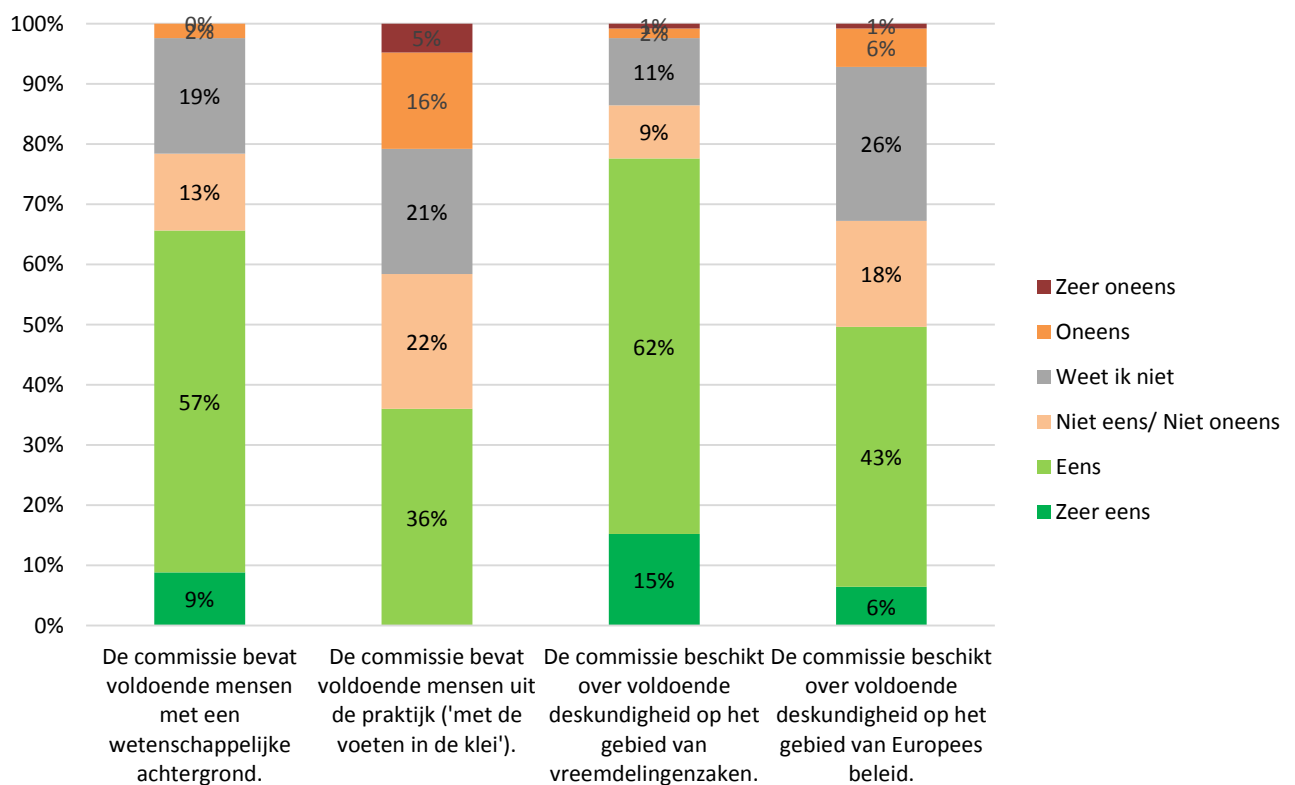
Stakeholders zijn relatief minder positief over de operationele ervaring ('voeten in de klei') van de commissieleden. Van de geënquêteerden geeft 36% aan het eens te zijn met de stelling dat de

²⁶ 77% is het (zeer) eens met de stelling dat de commissie beschikt over voldoende deskundigheid op het gebied van vreemdelingenzaken; 3% is het hiermee (zeer) oneens.

²⁷ 66% is het eens met de stelling dat de commissie voldoende mensen met een wetenschappelijke achtergrond bevat; 2% is het hiermee oneens.

commissie voldoende mensen uit de praktijk bevat²⁸, maar tegelijkertijd geeft 21% van de geënquêteerden aan het daarmee oneens te zijn (waarvan 5% zeer oneens).

Door een aantal gesprekspartners is hierover gezegd dat de ACVZ niet alleen aandacht zou moeten hebben voor migratievraagstukken, maar daarnaast ook voor de gevolgen van beleid en wetgeving voor integratie. Volgens stakeholders is het door de juridische samenstelling van de commissie lastig om de implicaties voor integratie in de praktijk te overzien. De ACVZ geeft aan dat de commissie en het secretariaat op dit punt complementair zijn en dat het secretariaat beschikt over ruime, operationele ervaring. De commissie heeft eveneens opgemerkt integratie als wezenlijk onderdeel van haar advieswerk te beschouwen daar waar integratievoorwaarden aan verblijfsrecht worden gekoppeld.



Figuur 4 Samenstelling commissie (n=125).

Ten opzichte van de vorige evaluatie zijn geënquêteerden positiever over de operationele ervaring van de commissie. In de vorige evaluatie gaf meer dan 50% aan het (zeer) oneens te zijn met de stelling dat de commissie voldoende mensen uit de praktijk bevat.²⁹

De ACVZ heeft inmiddels nieuwe expertise aangetrokken.

Uit de gesprekken volgt het beeld dat Europees recht en beleid steeds belangrijker worden voor de ACVZ. De ACVZ heeft de afgelopen jaren nieuwe expertise aangetrokken op dit gebied.

²⁸ Opvallend is dat 29% van alle respondenten die het eens zijn met de stelling dat de commissie voldoende mensen bevat uit de praktijk, uit de advocatuur of de wetenschap komt. Van alle respondenten die de enquête hebben ingevuld vormt de groep respondenten uit de advocatuur en wetenschap 18%.

²⁹ Ernst&Young, Evaluatie ACVZ periode 2005-2009, p. 25. Door verschillen in de antwoordcategorieën en de respondenten zijn de resultaten van beide enquêtes niet volledig vergelijkbaar.

Gesprekspartners oordelen over het algemeen positief over de toegenomen kennis op het gebied van Europees recht. Ze geven aan dat deskundigheid op Europees beleid ook is verbeterd, maar benadrukken tegelijkertijd dat het een aandachtspunt blijft voor de toekomst. De ACVZ benadrukt in haar werkprogramma's dat ze waar mogelijk vergelijkend onderzoek naar wetgeving en beleid van andere EU-lidstaten doet. De commissie geeft echter ook aan dat mogelijkheden voor het verrichten van vergelijkend internationaal onderzoek beperkt zijn als gevolg van het beperkte onderzoeksbudget van de ACVZ. Gesprekspartners geven aan dat het regelmatig voorkomt dat aan het begin van het adviesproces het voornemen bestaat vergelijkend onderzoek naar beleid in andere Europese landen te doen, maar dat een dergelijke analyse uiteindelijk geen plek krijgt in het beleidsadvies.

Dit beeld wordt ondersteund door de uitkomsten van de enquête. Van de geënquêteerden is 49% het (zeer) eens met de stelling dat de commissie beschikt over voldoende deskundigheid op het gebied van Europees beleid. In vergelijking tot de antwoorden op de andere stellingen in figuur 4 is er echter een relatief groot aandeel (44%) dat geen antwoord weet op de stelling of neutraal is, of dat het hiermee (zeer) oneens is (7%).

De ACVZ hoeft niet alle kennis en ervaring zelf in huis te hebben, maar kan ook (tijdelijk) expertise van buiten betrekken.

Gesprekspartners zijn van mening dat de ACVZ niet alle expertise zelf in huis hoeft te hebben. Ze zien vooral mogelijkheden voor samenwerking met andere adviescolleges en verwante organisaties (zoals de WRR). Samenwerking kan gaan om het organiseren van kennisuitwisseling, maar zou ook kunnen betekenen dat medewerkers (van het secretariaat) met bepaalde expertise worden uitgewisseld. Als voorbeeld wordt door gesprekspartners samenwerking op het gebied van Europees beleid genoemd.

Voor een meer uitgebreide beschrijving van de samenwerking van de ACVZ met andere adviescolleges en verwante organisaties zie het onderdeel taakopvatting (hoofdstuk 4).

3.3. Samenstelling van het secretariaat

Het beeld over het secretariaat is overwegend positief, maar er zijn kritische geluiden over onderbezetting.

Het secretariaat ondersteunt de commissie in haar werkzaamheden. Formeel bestaat het secretariaat uit tien fte, waarvan drie fte ondersteunend en zes fte inhoudelijk adviserend. De leiding van het secretariaat berust bij de secretaris van de ACVZ (één fte).

Het secretariaat was in 2012 en 2013 op inhoudelijk adviserend vlak onderbezet.³⁰ Aan het eind van 2013 was het secretariaat weer volledig bezet. De onderbezetting noopte de ACVZ tot het treffen van een aantal maatregelen. Ten eerste heeft de ACVZ prioritering aangebracht in haar werkprogramma. Ten tweede heeft de ACVZ de betrokkenheid van commissieleden getracht te vergroten, bijvoorbeeld door hen te laten meeschrijven aan (delen van) adviezen. Ten derde heeft de ACVZ meer regie gevoerd in het personeelsbeleid door bij het selecteren van (nieuwe) medewerkers te letten op multidisciplinariteit, efficiëntie, productiviteit en deskundigheid. Hoewel de ACVZ zelf positief oordeelt over de omgang met de onderbezetting, vermoeden meerdere gesprekspartners dat onderbezetting negatieve gevolgen heeft gehad, bijvoorbeeld voor de tijdigheid van adviezen.

³⁰ In 2010 was er 6fte, in 2011 was er 7fte, in 2012 was er 4/5 fte (waarvan 1 medewerker lange tijd ziek was) en in 2013 4fte (eind 2013 weer 6 fte).

Om problemen als gevolg van onderbezetting te voorkomen zorgt de ACVZ ervoor dat een projectteam altijd uit minimaal twee medewerkers bestaat. Als één persoon (tijdelijk) wegvalt, neemt het andere projectlid diens taken over.

Sommige stakeholders zijn kritisch over de achtergrond van de medewerkers van het secretariaat.

Een aantal gesprekspartners is van mening dat het secretariaat een te eenzijdige achtergrond heeft, doordat er relatief veel medewerkers zijn met een achtergrond bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De ACVZ merkt hierover op dat ze niet volledig vrij is in haar personeelsbeleid, omdat het secretariaat beheersmatig onder het ministerie van VenJ valt. Als gevolg van de externe vacaturestop van het ministerie kan de ACVZ alleen binnen de rijksoverheid werven. Binnen het ministerie werft de ACVZ voornamelijk onder medewerkers van de uitvoerende diensten, waaronder de IND, omdat die medewerkers veel praktijkervaring hebben.

De ACVZ heeft al stappen gezet om expertise aan te trekken en medewerkers te trainen.

Daarnaast menen sommige gesprekspartners dat bij het secretariaat de kwaliteit van het sociaalwetenschappelijk onderzoek en kennis van bijbehorende onderzoeksmethoden verbeterd kan worden.

De ACVZ heeft begin 2013 een medewerker met antropologische achtergrond en ervaring met het verrichten van sociaalwetenschappelijk onderzoek en statistiek aangetrokken. Daarnaast is er meer aandacht voor sociaalwetenschappelijke onderzoeksvaardigheden. Medio 2012 heeft een oud-commissielid met expertise op het gebied van interculturele communicatie en methoden en technieken van onderzoek voor alle secretariaatsmedewerkers en enkele leden van de commissie een training gegeven in interviewtechnieken. Een vervolgtraining voor de secretariaatsmedewerkers van de ACVZ, en enkele medewerkers van het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale Ombudsman is onlangs verzorgd door een commissielid met expertise op het gebied van criminologie en bijbehorende onderzoeksmethoden en -technieken.

3.4. Bevindingen

Op grond van de hiervoor gepresenteerde beelden komen wij tot de volgende bevindingen:

1. De ACVZ is gezaghebbend, onafhankelijk en deskundig op het gebied van vreemdelingenzaken. Hoewel stakeholders positiever zijn over de operationele ervaring van de commissie in vergelijking met de vorige evaluatie, is de ervaring van de commissie met de uitvoeringspraktijk volgens de stakeholders een aandachtspunt. Voor een deel wordt dit gecompenseerd door de operationele ervaring van het secretariaat. Die ervaring bestaat echter in belangrijke mate uit ervaring in de uitvoering bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, mede doordat de ACVZ door een vacaturestop bij het ministerie, waar het secretariaat beheersmatig onder valt, beperkt wordt in haar wervingsbeleid.
2. De ACVZ heeft in de evaluatieperiode geanticipeerd op het toenemende belang van Europees recht en beleid, maar dit onderwerp zal ook in de toekomst aandacht blijven vragen.
3. Het secretariaat van de ACVZ is in 2012 en 2013 onderbezet geweest. De kwaliteit van de adviezen stond daardoor tijdelijk onder druk, maar de ACVZ is goed omgegaan met de

onderbezetting. De ACVZ heeft de onderbezetting benut om de organisatie te professionaliseren (bijvoorbeeld op het gebied van personeelsbeleid).

4. Kennis van sociaalwetenschappelijk onderzoek en bijbehorende onderzoeksmethoden was in de evaluatieperiode voor verbetering vatbaar. De ACVZ heeft hiertoe al stappen gezet.

4. TAAKOPVATTING EN POSITIONERING



4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de taakopvatting van de ACVZ. We presenteren beelden uit het onderzoek op de volgende onderwerpen:

1. Taak en rol die de ACVZ voor zichzelf ziet;
2. Positionering;
3. Europese dimensie in het werk van de ACVZ;
4. Samenwerking met andere adviescolleges en verwante organisaties.

4.2. Taak en rol ACVZ

De ACVZ heeft formeel de taak om de bewindspersoon gevraagd en ongevraagd te adviseren op het terrein van vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid.

De ACVZ is een onafhankelijk adviescollege op grond van de Kaderwet adviescolleges, ingesteld bij de Vreemdelingenwet 2000, dat gevraagd en ongevraagd beleids- en wetsadviezen uitbrengt aan regering en parlement op het gebied van vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid. De staatssecretaris van VenJ is belast met de vreemdelingenportefeuille, waardoor in de praktijk de meeste adviezen primair aan deze bewindspersoon zijn gericht.

De ACVZ beoogt met haar adviezen het debat over vreemdelingenzaken te rationaliseren.

Het vreemdelingenbeleid en -recht is volgens de ACVZ een politiek en maatschappelijk beladen onderwerp en staat constant ter discussie. In dit spanningsveld beoogt de ACVZ vanuit een interdisciplinair perspectief een objectieve, verantwoorde en gedegen onderbouwde bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het vreemdelingenbeleid en -recht, en daarmee de nationale gedachtevorming op dit terrein te versterken en het debat te rationaliseren. Belangrijke kernwaarden hierbij zijn: onafhankelijkheid, objectiviteit en (onderzoeks)kwaliteit.

Belangrijke ambities uit de evaluatieperiode waren het versterken van de positionering, de EU-dimensie en de samenwerking met andere organisaties.

Uit de zelfevaluatie en bestudering van strategische documenten³¹ volgt dat de ACVZ in de evaluatieperiode een aantal belangrijke ambities had.

Ten eerste de ambitie om de positionering verder te versterken. Meer concreet gaat het hierbij om beter op het netvlies te komen van de politiek (parlement, politieke partijen en wetenschappelijke bureaus) en het veld. Daarnaast geeft de ACVZ aan ernaar te streven meer zelf de keuze te maken in adviesonderwerpen. Ze streeft naar een verhouding van 80% gevraagde en 20% ongevraagde advisering.

Ten tweede de ambitie om de EU-dimensie in het werk van de ACVZ te versterken. De invloed van Europees beleid wordt volgens de ACVZ steeds groter. De ACVZ wil daarom graag in een vroeg stadium, gevraagd of ongevraagd, meedenken over de implementatie van Europese regelgeving. Ook wil de ACVZ het ministerie van VenJ adviseren over voorstellen tot implementatie van Europese regelgeving in Nederland, en meer in algemene zin de Europese ontwikkelingen ten aanzien van migratie volgen.

³¹ Intern document werkprocessen 2012-2013.

Ten derde heeft de ACVZ de ambitie om de samenwerking met andere adviescolleges en aanverwante organisaties te versterken. De ACVZ merkt hierover op dat samenwerking geen doel op zich is, maar dat samenwerking wordt nagestreefd daar waar dat bijdraagt aan een effectieve en efficiënte taakuitvoering.

4.3. Positionering

De ACVZ weet zich volgens stakeholders goed te positioneren in het complexe domein tussen politiek, beleid en veld.

Gesprekspartners bevestigen het beeld dat vreemdelingenbeleid een politiek en maatschappelijk beladen onderwerp is dat constant ter discussie staat. Voor de ACVZ betekent dit dat ze opereert in een complex domein tussen politiek, beleid en veld.

Volgens gesprekspartners weet de ACVZ goed de balans te bewaken tussen objectiviteit en onafhankelijkheid enerzijds en maatschappelijke, politieke en beleidsmatige relevantie anderzijds. Gesprekspartners zijn unaniem van mening dat de ACVZ verliest aan gezag als ze te veel de ene of de andere kant op beweegt.

Dit beeld wordt over het algemeen bevestigd in de toelichting die respondenten konden geven in de enquête (zie het tekstkader hierna voor een aantal voorbeelden).

Toelichting van respondenten in de enquête over de positionering van de ACVZ

“Dat ze niet klakkeloos beleid aanneemt en volgt, vind ik erg positief.”

“De ACVZ zit in een spagaat. Enerzijds wetstechnische advisering anderzijds beleidsbeïnvloedende advisering. Lastige positie.”

“De commissie zou meer echt goed onderzoek kunnen doen, naar aanleiding van signalen uit de maatschappij, dan het overheidsbeleid volgen.”

“De huidige taakopvatting van de ACVZ is een uitstekende balans tussen verschillende verwachtingen.”

“Focus en diepgang zijn in een beleidsveld waarin zoveel partijen acteren belangrijker dan kwantiteit. Daarbij is de ACVZ gezaghebbend en moet zeer inzetten op kwaliteit en onpartijdigheid om die positie te bestendigen in een beleidsterrein waarin steeds meer factfree politics wordt bedreven.”

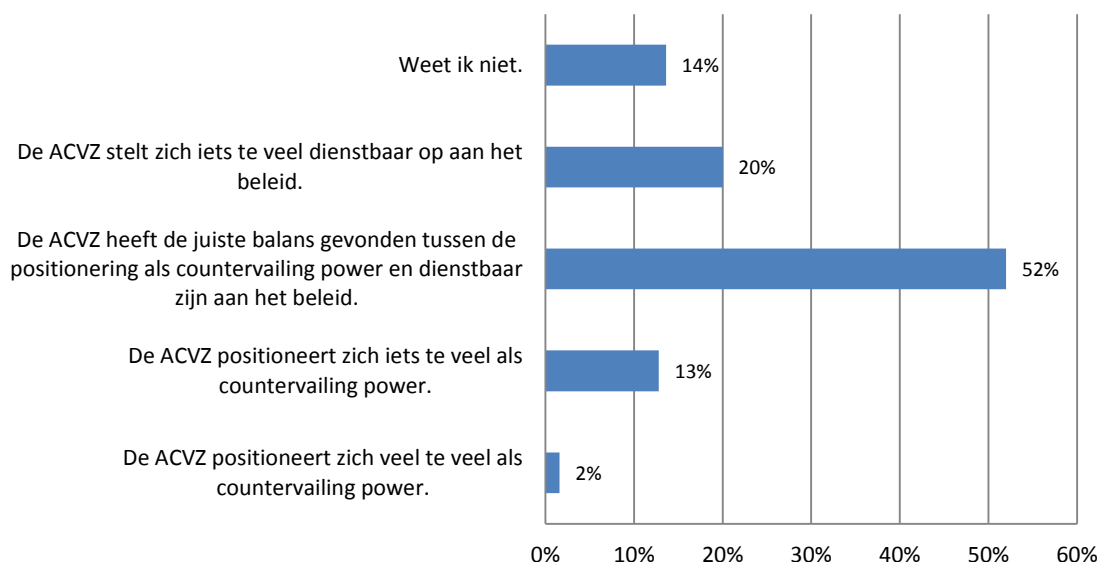
In de gesprekken is een aantal succesfactoren genoemd. Ten eerste de *timing* van de adviezen. Om doorwerking te hebben is het van belang dat de adviezen op het juiste moment in het beleidsvormingstraject van het ministerie en/of het politiek-maatschappelijke debat beschikbaar komen. Het ministerie van VenJ merkt op dat de ACVZ hierin een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt in de evaluatieperiode. In de jaren 2010 tot en met 2012 verschenen adviezen volgens het ministerie nog regelmatig te laat, maar hier is vanaf 2013 verbetering in gekomen (zie hoofdstuk 5 voor nadere toelichting). Ten tweede wordt door gesprekspartners gewezen op het belang van het onderhouden van goede contacten, zowel met het beleidsdepartement, de politiek als het veld. Uit de gesprekken volgt het beeld dat de ACVZ in de evaluatieperiode contacten op alle terreinen heeft aangehaald (zie ook hoofdstuk 5). Ten derde geven gesprekspartners aan dat *management van verwachtingen* een belangrijke rol speelt. De ACVZ merkt hierover op dat ze altijd bereid is om naar stakeholders te luisteren, maar dat ze uiteindelijk haar eigen lijn kiest en hierover duidelijk richting

stakeholders communiceert. Ten slotte is door een aantal gesprekspartners genoemd dat de voorzitter van de commissie een goede balans weet te houden in contacten met stakeholders en publieke optredens tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid.

De ACVZ weet zich volgens stakeholders goed te positioneren ten opzichte van het ministerie van VenJ.

In de enquête onder stakeholders geeft de grootste groep respondenten aan dat de ACVZ zich op juiste wijze positioneert ten opzichte van het ministerie van VenJ: 52% van de respondenten is van mening dat de ACVZ de juiste balans heeft gevonden tussen de positionering als *countervailing power* en dienstbaar zijn aan beleid; 20% is van mening dat de ACVZ zich iets te veel dienstbaar opstelt aan het beleid, terwijl 15% vindt dat ACVZ zich juist (iets) te veel opstelt als *countervailing power* (zie figuur 5).

Als we de uitkomsten opsplitsen naar type stakeholders, dan valt op dat medewerkers van het ministerie van VenJ (inclusief IND en DT&V) bovengemiddeld van mening zijn dat de ACVZ zich iets te veel positioneert als *countervailing power* (48%). Het oordeel van medewerkers van maatschappelijke organisaties wijkt niet af van het algemene beeld.



Figuur 5 Positionering (n=125).

Het merendeel van de gesprekspartners onderschrijft het algemene beeld uit de enquête en vindt dat de ACVZ genoeg afstand van het ministerie van VenJ houdt om ook voor het veld en andere stakeholders geloofwaardig te zijn. Bovendien is opgemerkt dat de rol van *countervailing power* en dienstbaar zijn aan beleid niet per definitie onverenigbaar zijn. De ACVZ is volgens meerdere gesprekspartners, waaronder het ministerie van VenJ, constructief-kritisch op de inhoud en waar mogelijk dienstbaar in het proces. Als voorbeeld hierbij is door de ACVZ genoemd dat ze in bepaalde gevallen bereid is tot het afgeven van een informeel mondeling advies aan de bewindspersoon als dit ten goede komt aan de voortgang en snelheid van het beleidsproces (onder het voorbehoud dat de mogelijkheid blijft bestaan om alsnog een formeel advies af te geven).

Een enkele gesprekspartner is kritisch op de positionering van de ACVZ ten opzichte van het ministerie van VenJ. De prikkel om adviezen te schrijven zou voornamelijk volgen uit adviesaanvragen van het

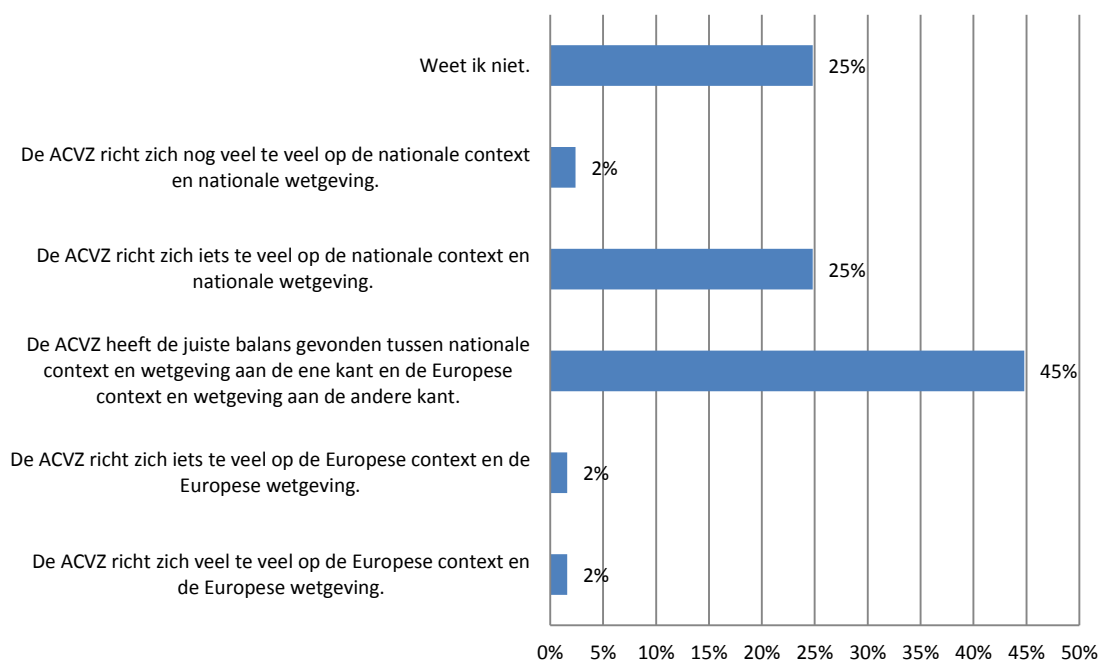
departement. De ACVZ herkent deze kritiek niet. De commissie streeft ernaar om meer zelf het initiatief te nemen bij de keuze van onderwerpen. Uit een analyse van uitgevoerde adviezen blijkt dat de ACVZ haar eigen ambitie van 20% ongevraagde adviezen in de evaluatieperiode heeft bereikt: 24%.

Zowel de ACVZ als het ministerie van VenJ erkennen dat er sprake blijft van wrijving in de werkrelatie, maar dat die de laatste jaren is afgenomen, onder meer door het intensiveren van het overleg (zie ook hoofdstuk 5). Bovendien merken beide partijen op dat de onderlinge relatie ook afhangt van de koers van het kabinet (zie ook hoofdstuk 2).

4.4. Europese dimensie

Stakeholders onderschrijven het toenemende belang van de EU-dimensie in de adviezen en het werk van de ACVZ. In de praktijk is de Europese ambitie van de ACVZ nog niet volledig waargemaakt.

In de enquête onder stakeholders geeft de grootste groep respondenten aan dat de ACVZ de juiste balans heeft gevonden tussen de nationale en Europese context en wetgeving (45%). Een verhoudingsgewijs grote groep (27%) is echter van mening dat ACVZ zich (iets) te veel richt op de nationale context en wetgeving.



Figuur 6 Europese dimensie (n=125).

De ACVZ geeft aan dat in de evaluatieperiode de Europese dimensie in haar werk is versterkt. Zo maakt de ACVZ in adviezen steeds vaker de vergelijking met andere landen, adviseert ze sinds enige tijd over de implementatie van Europese richtlijnen, werkt ze aan de uitbouw van Europese contacten (bij de Europese Unie in Brussel en via een Europees netwerk van migratie-experts) en is recent een medewerker aangenomen met expertise op het gebied van Europese regelgeving. De ACVZ onderkent wel dat de ambitie om de EU-dimensie te versterken nog niet volledig is waargemaakt en blijft staan voor de komende periode.

Gesprekspartners zijn het er over eens dat de Europese dimensie in het werk van de ACVZ belangrijk is. De invloed van Europees beleid en regelgeving op de nationale wet- en regelgeving op het gebied van vreemdelingenzaken is ook volgens hen groter geworden en zal de komende jaren verder toenemen. Ze zijn van mening dat de ACVZ nog nadrukkelijker het Europees perspectief in adviezen kan betrekken, onder meer omdat Nederland van andere Europese landen kan leren op het gebied van vreemdelingenbeleid en -recht.

Dit beeld wordt bevestigd in de toelichting die respondenten konden geven in de enquête (zie tekstkader hieronder voor een aantal voorbeelden).

Toelichting van respondenten in de enquête over de Europese dimensie

“Niet bovenmatig veel adviezen; beleidsmatige adviezen in kader van EU-context verdienen meer aandacht. Want het beleid wordt in de EU bepaald.”

“Er is een gat in de markt bij de advisering over concept EU-richtlijnen en -verordeningen. In de EU worden de echte keuzes gemaakt, bij de implementatiewetgeving resteren dan alleen nog ondergeschikte keuzes. Het loont dan meer om in een vroeg stadium over de conceptrichtlijn en conceptverordening te adviseren, dan om later over de implementatiewetgeving te adviseren (daarom geldt er bij implementatiewetgeving ook geen adviesverplichting volgens artikel 1:7 Algemene wet bestuursrecht).”

“De ACVZ heeft een goede balans in haar adviezen, maar zou zich ook meer kunnen richten op onderwerpen die het asielbeleid raken, zoals Europese richtlijnen en het integratiebeleid.”

De ACVZ en het ministerie van VenJ hebben uiteenlopende beelden over de toegevoegde waarde van de advisering over de implementatie van EU-richtlijnen door de ACVZ.

De ACVZ is van mening dat het niet meer dan logisch is dat zij, gelet op haar mandaat, adviseert over implementatie van Europese richtlijnen in nationale wetgeving, omdat vrijwel alle onderwerpen waarover de ACVZ adviseert uitvloeisel zijn van Europees beleid en regelgeving. De ACVZ geeft aan dat ze aanvankelijk weinig gehoor vond bij het ministerie van VenJ, maar dat na aandringen de staatssecretaris ertoe heeft besloten om de ACVZ voortaan te vragen om te adviseren over de implementatie van Europese richtlijnen. Volgens de ACVZ heeft de terughoudendheid bij het ministerie vooral te maken met zorgen over het in gedrang komen van de implementatietermijnen.

Het ministerie van VenJ geeft aan dat ze de ACVZ inderdaad sinds enige tijd vraagt om te adviseren over de implementatie van EU-richtlijnen, tenzij er sprake is van een spoedtraject waarin geen ruimte is voor advisering door de ACVZ. Het ministerie heeft twijfels bij de toegevoegde waarde van deze vorm van advisering en wijst er allereerst op dat het niet gebruikelijk is dat een adviescollege mag adviseren over de implementatie van EU-richtlijnen, en dat de ACVZ in die zin een uitzonderingspositie inneemt. Het ministerie noemt de advisering daarnaast *nice to have* en niet *need to have*. De EU-richtlijnen worden volgens het ministerie vrijwel in alle gevallen één-op-één overgenomen. Dit betekent dat als de ACVZ met een afwijkend advies komt, de ruimte om op basis daarvan een wijziging door te voeren in de nationale regelgeving beperkt is. De ACVZ deelt deze zienswijze van het ministerie niet. Het kan volgens de ACVZ voorkomen dat bepaalde onderdelen van de richtlijn anders worden ingevuld in nationale regelgeving of dat definities uit de richtlijn moeten worden geïnterpreteerd.

Het ministerie van VenJ zou liever zien dat de ACVZ de beperkt beschikbare capaciteit gebruikt voor beleids- en wetsadvisering met een nationaal karakter. In de beleidsadviezen zou de ACVZ het Europese perspectief nog nadrukkelijker aan bod kunnen laten komen. Hiervoor zou de ACVZ de samenwerking kunnen zoeken met het European Migration Network (EMN). En als de ACVZ wil blijven adviseren over de implementatie van Europese richtlijnen dan zou het ministerie het zinvoller vinden als advies wordt uitgebracht in een veel vroeger stadium, namelijk in de fase dat de staatssecretaris in Europa onderhandelt over EU-regelgeving.

Een aantal andere gesprekspartners heeft ook twijfels geuit over de vraag of de ACVZ beschikt over voldoende capaciteit en kennis over Europees beleid om invulling te kunnen geven aan haar Europese ambitie. Ze vragen zich bijvoorbeeld af of het opbouwen van een Europees netwerk niet ten koste gaat van de kwaliteit van beleids- en wetstechnische adviezen.

4.5. Samenwerking

Overleg, afstemming en samenwerking met andere adviescolleges is geïntensiveerd in de evaluatieperiode.

Samenwerking is een trend die al langer bij meerdere adviescolleges zichtbaar is en die belangrijk kan zijn voor de doorwerking van adviezen: 'De uitwisseling van kennis en kunde tussen colleges en secretariaten, het bevorderen van meer integrale adviesaanvragen en een multidisciplinaire aanpak van adviestrajecten, beïnvloeden doorwerking'.³²

De ACVZ geeft aan dat ze – waar mogelijk – probeert samen te werken met andere adviescolleges. Als belangrijkste criterium hiervoor geldt dat die samenwerking meerwaarde moet opleveren. De ACVZ stemt via het voorzitters- en secretarissenoverleg af met andere kaderwetadviescolleges. Deze afstemming is in de evaluatieperiode volgens de ACVZ geïntensiveerd. Daarnaast heeft de ACVZ in 2012 het voornemen uitgesproken om te kijken naar mogelijkheden voor verdere samenwerking.³³

In de evaluatieperiode heeft dit er onder meer in geresulteerd dat de ACVZ haar expertise beschikbaar heeft gesteld aan de SER en de Onderzoeksraad voor Veiligheid door conceptrapporten van commentaar te voorzien. Eerder heeft de ACVZ een bijdrage geleverd aan rapporten van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling (RMO). Het daadwerkelijk samen uitbrengen van adviezen met andere adviesorganen is nog niet gebeurd. Dit houdt volgens de ACVZ mede verband met de technisch-specialistische aard van het werk van de ACVZ en de bredere focus van adviescolleges zoals de Rob en de RMO, die zich doorgaans op meer generieke, bestuurs- en maatschappelijke ontwikkelingen richten.

Er liggen kansen om de samenwerking met andere adviescolleges en verwante organisaties te versterken en uit te bouwen.

De huidige afstemming tussen de adviescolleges vormt volgens de ACVZ een opstap voor meer intensieve samenwerking in de toekomst. Hoewel in vergelijking met vijf jaar geleden al veel vooruitgang is geboekt, staat de samenwerking tussen adviescolleges volgens de ACVZ nog in de kinderschoenen.

³² Universiteit van Tilburg en Berenschot (2004), Spelen met doorwerking; over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlands openbaar bestuur.

³³ Intern document werkprocessen 2012-2013, bijlage 10 uitkomsten heidag maart 2012.

Bij een aantal gesprekspartners bestaat het beeld dat adviescolleges nog beperkt samenwerken en dat er kansen zijn om dit te intensiveren. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) zijn genoemd als voorbeelden van mogelijke samenwerkingspartners. Verder zijn in gesprekken de volgende samenwerkingskansen genoemd:

- Gezamenlijk verkennen van strategische vraagstukken (bijvoorbeeld over de positionering en de Europese dimensie);
- Uitwisselen van kennis over onderzoeksmethoden
- Uitwisselen en detacheren van personeel
- Delen van faciliteiten en facilitaire zaken (bijvoorbeeld technische ondersteuning website)

Volgens een aantal gesprekspartners kan ook met andere partijen de samenwerking worden opgezet of geïntensiveerd. In de gesprekken zijn de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het College voor de Rechten van de Mens (CRM), de Raad van State, de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman genoemd.

4.6. Bevindingen

Op grond van de hiervoor gepresenteerde beelden komen wij tot de volgende bevindingen:

1. De ACVZ weet zich goed te positioneren in het complexe domein tussen politiek, beleid en het veld. De commissie bewaakt de balans tussen objectiviteit en onafhankelijkheid enerzijds en maatschappelijke, politieke en beleidsmatige relevantie anderzijds. Als de ACVZ te veel richting politiek, beleid of het veld beweegt dan kan dit ten koste gaan van haar gezaghebbendheid. Succesfactoren zijn de goede timing van adviezen, het aanhalen van contacten op alle drie de terreinen (politiek, beleid en het veld) en goed verwachtingsmanagement over de onafhankelijkheid van de ACVZ.
2. De ACVZ positioneert zich goed ten opzichte van het ministerie van VenJ. De commissie is constructief-kritisch op de inhoud en waar mogelijk dienend in het proces. De werkrelatie is in de evaluatieperiode verbeterd. Er is soms sprake van wrijving.
3. De invloed van Europees beleid op het gebied van vreemdelingenzaken is de afgelopen jaren groter geworden en zal de komende jaren verder toenemen. Het nadrukkelijker betrekken van het Europese perspectief in de adviezen van de ACVZ wordt door stakeholders zinvol geacht. De ambitie van de ACVZ om de EU-dimensie in haar werk te versterken, komt in de praktijk echter nog beperkt van de grond.
4. De ACVZ adviseert sinds enige tijd over implementatievoorstellen van Europese regelgeving, maar over de toegevoegde waarde hiervan lopen de beelden bij de ACVZ en het ministerie van VenJ uiteen. Het ministerie noemt de toegevoegde waarde beperkt en zou liever zien dat de ACVZ haar capaciteit zou inzetten voor beleids- en wetsadvisering met een nationaal karakter. Bij andere stakeholders bestaan ook twijfels over de haalbaarheid van de Europese ambitie van de ACVZ, gegeven de beperkt beschikbare capaciteit.
5. Overleg, afstemming en samenwerking met adviescolleges is geïntensiveerd in de evaluatieperiode. Dit vormt een opstap voor een meer intensieve samenwerking met

adviescolleges en verwante organisaties. Er liggen kansen om de samenwerking te versterken en uit te bouwen op meerdere terreinen: 1) strategievorming; 2) uitwisselen van kennis over onderzoeksmethoden; 3) uitwisselen en detacheren van personeel; 4) delen van faciliteiten en facilitaire zaken.

5. ADVIESPROCES



5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het jaarlijkse werkprogramma van de ACVZ en het adviesproces.

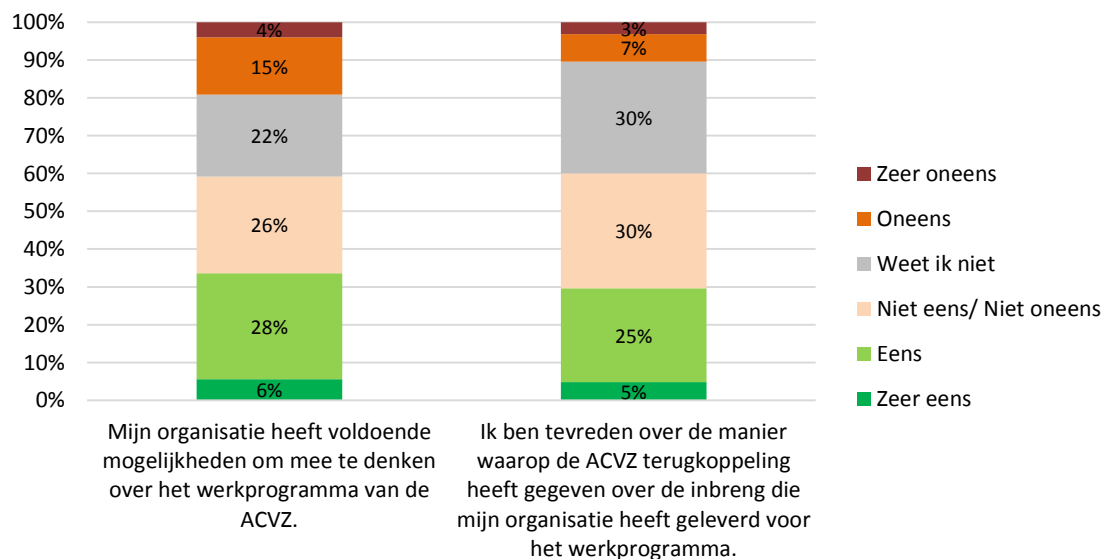
De ACVZ stelt elk jaar een werkprogramma op met adviesthema's die de ACVZ in het desbetreffende jaar als leidraad voor haar werk hanteert. We gaan in het bijzonder in op de wijze waarop de ACVZ tot haar werkprogramma komt en de consultatie van stakeholders (beleidsdepartement en maatschappelijke organisaties) in dit proces.

Ten aanzien van het adviesproces is het van belang op te merken dat bij het opstellen van beleidsadviezen stakeholders worden betrokken, terwijl dat bij het opstellen van wetsadviezen doorgaans niet gebeurt.

5.2. Opstellen werkprogramma

Stakeholders oordelen gematigd positief over de mogelijkheden om inbreng te leveren bij het opstellen van het werkprogramma.

Op de stelling of hun organisatie voldoende mogelijkheden heeft om mee te denken over het werkprogramma van de ACVZ antwoorden respondenten gematigd positief (figuur 7). Van de geënquêteerden is 34% het (zeer) eens met de stelling, terwijl 19% van de geënquêteerden het hiermee (zeer) oneens is.



Figuur 7 Werkprogramma (n=125).

Het proces van het opstellen van het werkprogramma is volgens zowel de ACVZ als stakeholders tijdens de evaluatieperiode verbeterd.

De ACVZ geeft aan in de afgelopen jaren meer structureel aandacht te hebben gegeven aan het consulteren van stakeholders ten behoeve van het werkprogramma. De ACVZ streeft ernaar bij het vaststellen van het werkprogramma jaarlijks circa veertig consultatiegesprekken te voeren met stakeholders (Kamerleden, advocaten, NGO's, ambtenaren, et cetera). De stakeholders wordt zowel mondeling als schriftelijk (per mail) gevraagd om input te leveren. Daarnaast wordt stakeholders tijdens

algemene overleggen en in gesprekken die in het kader van specifieke adviestrajecten worden gevoerd, gevraagd naar adviesonderwerpen. In 2012 is ook een brainstormsessie gehouden met maatschappelijke organisaties en sinds kort is het mogelijk om via de website onderwerpen aan te dragen voor het werkprogramma.

Op basis van deze consultaties en suggesties wordt een longlist met onderwerpen opgesteld. De ACVZ geeft aan dat het ministerie input levert op de longlist in afstemming met ministeriële diensten zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Ook de ACVZ zelf draagt adviesonderwerpen aan. De ACVZ heeft de ambitie om twee onderwerpen – Europa en arbeidsmigratie – voor langere tijd onderdeel te maken van het werkprogramma.

Het werkprogramma wordt conform de aanwijzingen daartoe in de Kaderwet adviescolleges ieder jaar voor de zomer vastgesteld en in de vorm van een bijlage bij de begrotingsstukken door de bewindspersoon voor Prinsjesdag aan de Tweede Kamer toegestuurd. De ACVZ geeft aan dat in de planning van het werkprogramma rekening wordt gehouden met mogelijke ad hoc adviesaanvragen van het kabinet en het parlement, die gemiddeld twee tot drie keer paar jaar aangevraagd worden.

Er blijven aandachtspunten in de afstemming met stakeholders over het opstellen van het werkprogramma.

Meerdere gesprekspartners zijn van mening dat de ACVZ hen op meer systematische wijze zou kunnen betrekken. Bovendien geeft een aantal gesprekspartners aan dat ze in 2012 en 2013 niet zijn geconsulteerd of dat onduidelijk is op welk niveau de ACVZ stakeholders consulteert (op bestuurlijk, ambtelijk of beide niveaus).

De ACVZ geeft hierover zelf aan dat ze nog zoekende is hoe stakeholders het beste betrokken kunnen worden bij het opstellen van het werkprogramma. Er is enkele jaren geleden geprobeerd om de consultatie meer gestructureerd vorm te geven, bijvoorbeeld met behulp van een brainstormsessie in 2012, maar dat die werkwijze niet naar tevredenheid verliep, waarop ervoor is gekozen om de consultatie weer meer ad hoc vorm te geven. De ACVZ geeft zelf aan dat consultatiebijeenkomsten soms bruikbare informatie opleveren, maar vaak ook niet. Nu kiest de ACVZ ervoor om in ieder contact met stakeholders aandacht te vragen voor mogelijke nieuwe onderwerpen. Ongeacht voor welke wijze van consulteren wordt gekozen, meent de ACVZ dat het verwachtingsmanagement omtrent betrokkenheid richting stakeholders verbeterd kan worden.

Naast een meer systematische betrokkenheid noemen stakeholders als aandachtspunt dat de groslijst van onderwerpen voor het werkprogramma weinig vernieuwend is. De groslijst is lang en veel onderwerpen komen regelmatig terug. Stakeholders geven aan dat de ACVZ zou moeten nadenken over een werkwijze die uitnodigt tot het leveren van meer input op het werkprogramma. De ACVZ erkent het belang hiervan, omdat de meest interessante onderwerpen de afgelopen jaren al een keer aan bod zijn gekomen en er meer moeite moet worden gedaan om het 'hoog hangende fruit' te plukken.

De ACVZ erkent dat het belangrijk is om op een prikkelende manier stakeholders te vragen input te leveren voor het werkprogramma ('voorzorg'). Tegelijkertijd blijft de ACVZ het belangrijk vinden dat niet het beeld ontstaat dat op afroep ieder onderwerp wordt onderworpen aan onderzoek. Bij het opstellen van de uiteindelijke adviesvragen wordt vaak gekozen voor een combinatie van door stakeholders aangedragen thema's en onderwerpen die de commissie zelf heeft opgepakt. De ACVZ destilleert de

kernproblematiek en daar komt een advies uit voort, dat vaak ten dele het oorspronkelijke adviesidee van de stakeholder behelst.

Afstemming tussen de ACVZ en het ministerie van VenJ bij het opstellen van het werkprogramma is verbeterd, maar afstemming binnen het ministerie is soms nog een knelpunt voor de ACVZ.

De input van het ministerie op het werkprogramma was in het begin van de evaluatieperiode beperkt. Tot 2010 was er tijdens de overleggen met het ministerie over het werkprogramma en de inventarisatie van mogelijke adviesaanvragen weinig gerichte input. Ook tijdens het demissionaire kabinet (2010) was er minimale vraagarticulatie door het ministerie.

Zowel de ACVZ als het ministerie van VenJ geven aan dat betere afstemming met het ministerie door regelmatige overleggen tussen de voorzitter van de ACVZ en het ministerie over het werkprogramma ervoor heeft gezorgd dat de input voor het opstellen van het werkprogramma is verbeterd (zie ook paragraaf 5.3).

Er blijven aandachtspunten. Het ministerie van VenJ veronderstelde dat de ACVZ afstemde met IND, DT&V en COA over het werkprogramma, terwijl de ACVZ het omgekeerde veronderstelde. Inmiddels is afgesproken dat het ministerie zelf met zijn diensten afstemming zoekt, hoewel dat in de praktijk niet altijd ordelijk blijkt te verlopen. Bij het vaststellen van het werkprogramma 2014 bleek tijdens het zeswekelijkse overleg dat er geen afstemming was geweest tussen de Directie Migratiebeleid (DMB) en DT&V en IND. De conceptthema's die door het ministerie aan alle uitvoerende diensten rondgestuurd waren, werden door DT&V en IND als eindversies gezien waardoor er verwarring ontstond. Voor het werkprogramma van 2014 hebben IND en DT&V uiteindelijk pas laat input geleverd.

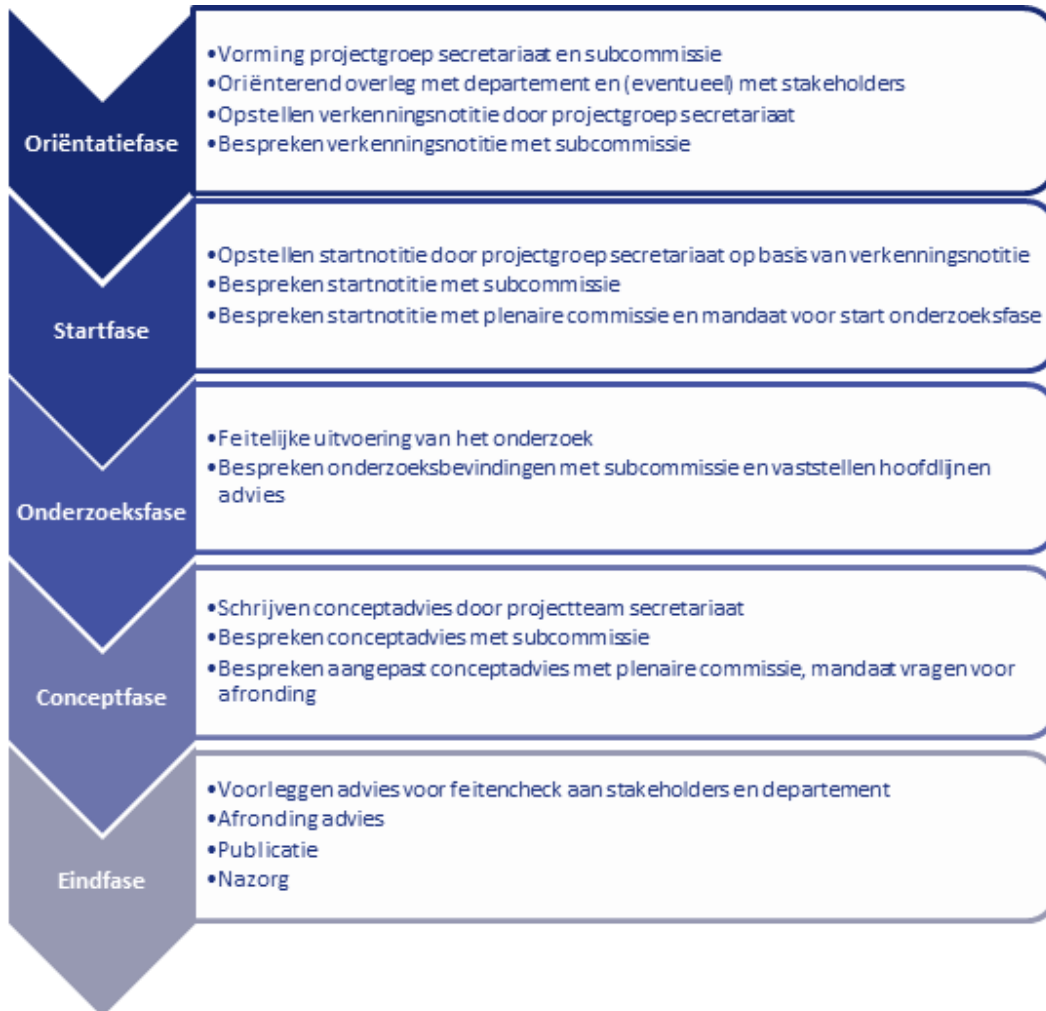
Stakeholders zijn van mening dat de terugkoppeling naar aanleiding van input op het werkprogramma verbeterd kan worden.

Stakeholders oordelen in de enquête gematigd positief over de wijze waarop de ACVZ een terugkoppeling geeft over de wijze waarop is omgegaan met de inbreng van hun organisatie voor het werkprogramma: 30% van de geënquêteerden is het hiermee (zeer) eens en 10% (zeer) oneens (figuur 7).

De ACVZ heeft geen systematische werkwijze om terugkoppeling te geven op de input van stakeholders op het werkprogramma en geeft aan dat input van veel stakeholders te weinig concreet is om terugkoppeling op te geven.

5.3. Adviesproces

Het adviesproces van beleidsadviezen kent verschillende fasen en verschillende momenten waarop stakeholders worden betrokken.



Figuur 8 Adviesproces beleidsadviezen.

In het adviesproces, dat in figuur 8 schematisch is weergegeven, is de startnotitie een beslissend moment. De subcommissie 'verdedigt' in de startfase met de startnotitie de onderzoeksopzet en de uitgangspunten daarvan in de plenaire vergadering, waar zowel commissieleden als medewerkers van het secretariaat bij aanwezig zijn. De ACVZ geeft aan dat de goedkeuring van de startnotitie fungeert als een 'stop-or-go'-moment in een adviestraject. Gedurende een periode van zeven jaar zijn twee trajecten afgebroken. De ACVZ geeft aan dat het lage aantal afgebroken projecten het gevolg is van een kritische blik vooraf op 1) de noodzaak om te adviseren en 2) de meerwaarde die de ACVZ daarin kan leveren.

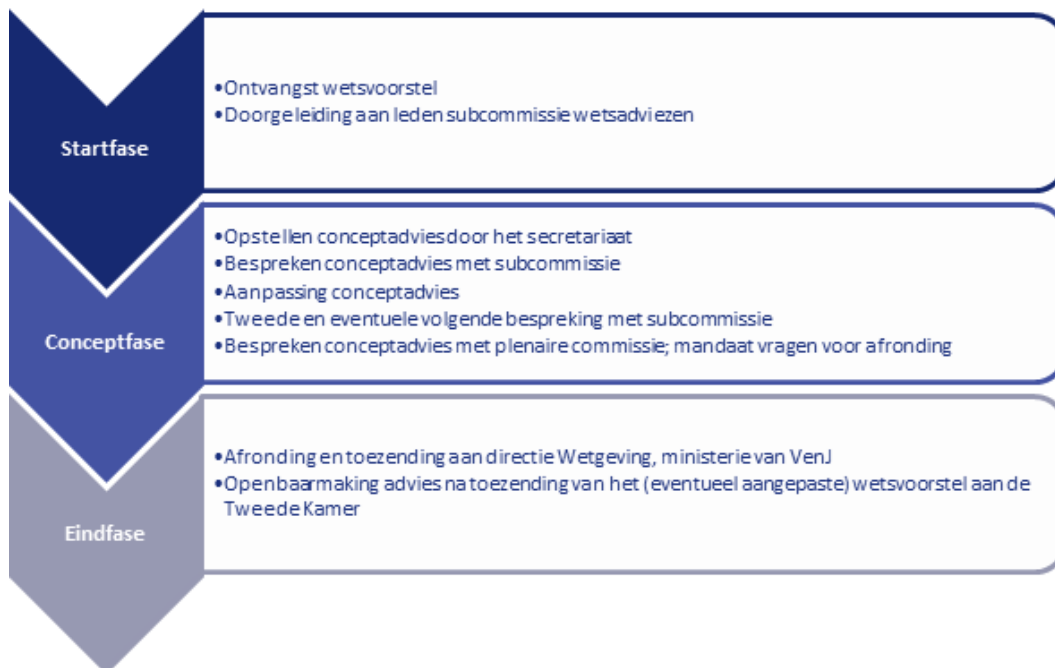
De ACVZ geeft aan dat in de onderzoeksfase nu per adviestraject ongeveer twintig gesprekken met externe stakeholders worden gehouden en dat het aantal gesprekken is toegenomen ten opzichte van de vorige evaluatieperiode. In sommige adviestrajecten wordt om specifieke medewerking gevraagd van stakeholders, bijvoorbeeld in de vorm van dossieronderzoek bij uitvoeringsorganisaties zoals de IND.

In sommige adviestrajecten wordt in de onderzoeksfase (indien nodig) ook een expertmeeting³⁴ met stakeholders gepland, waarin de inhoudelijke conceptbevindingen van de ACVZ kunnen worden getoetst op volledigheid en diepgang. Bij meer complexe adviestrajecten kunnen expertmeetings ook al in de oriënterende fase plaatsvinden. De ACVZ geeft aan dat expertmeetings alleen worden gehouden als ze in termen van opbrengsten en efficiëntie toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de diepte-interviews met stakeholders.

In de eindfase van het traject wordt het advies klaargemaakt voor openbaarmaking. Beleidsadviezen worden toegestuurd aan de bewindspersoon en de Tweede Kamer en zijn vanaf dat moment ook openbaar. Als beleidsadviezen pas op een later moment in de Tweede Kamer worden besproken, stuurt de ACVZ het advies tegen die tijd nogmaals toe. Bij beleidsadviezen biedt de ACVZ in principe altijd aan om toelichting te geven aan de Tweede Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie.

De ACVZ geeft aan dat het naar schatting eens per jaar voorkomt dat de ACVZ vooruitlopend op een advies het ministerie alvast informeel mondeling adviseert. Daarnaast is het in de evaluatieperiode één keer voorgekomen dat de bewindspersoon vooruitlopend op een advies alvast op de hoogte gesteld wilde worden van de uitkomsten van een deel van het onderzoek.

Het opstellen van wetsadviezen en de betrokkenheid van stakeholders daarbij verschilt van dat van beleidsadviezen.



Figuur 9 Adviesproces wetsadviezen.

Bij het opstellen van een wetsadvies zijn doorgaans geen stakeholders betrokken. Stakeholders krijgen pas inzicht in het wetsadvies zodra het wetsvoorstel waarover een advies is uitgebracht door het kabinet aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Het kan bij sommige wetswijzigingen en bijbehorende

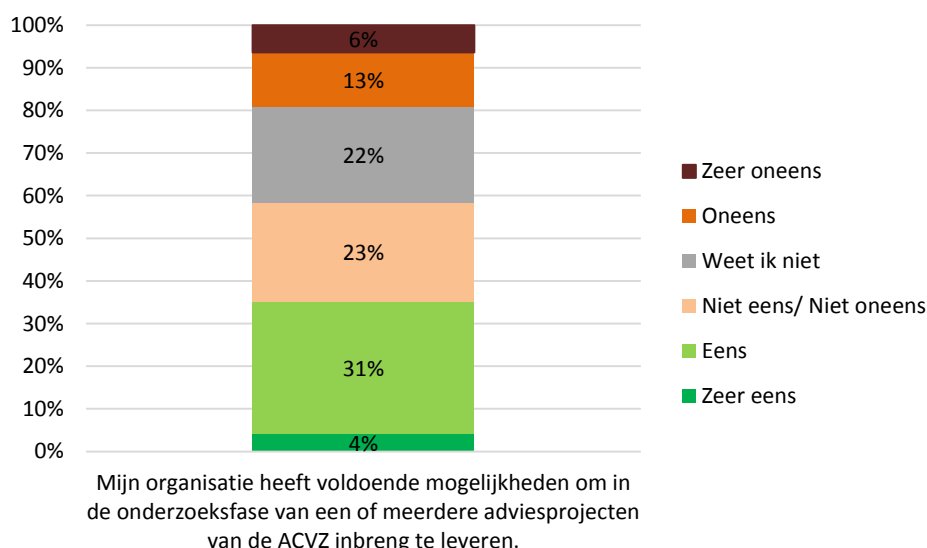
³⁴ Er zijn twee expertmeetings in 2010 geweest (er hebben vier beleidsadviestrajecten plaatsgevonden dat jaar), géén expertmeeting in 2011 (er hebben drie beleidsadviestrajecten plaatsgevonden in dat jaar), drie expertmeetings in 2012 (er hebben vier beleidsadviestrajecten plaatsgevonden in dat jaar) en twee expertmeetings in 2013 (er hebben vijf beleidsadviestrajecten plaatsgevonden in dat jaar).

wetsadviezen jaren duren voordat een wetsvoorstel daadwerkelijk in de Tweede Kamer wordt behandeld. Bij wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 wordt het wetsadvies als bijlage met het wetsvoorstel vanuit het departement naar de Tweede Kamer gestuurd. Bij wijzigingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 stuurt de ACVZ dat advies zelf aan de Tweede Kamer. In de toelichting bij de wet of het besluit wordt aangegeven op welke wijze het advies van de ACVZ is verwerkt.

Het komt ook voor dat een wetsvoorstel wordt ingetrokken voordat het in de Tweede Kamer wordt behandeld. In dat geval nemen Kamerleden geen kennis van het wetsadvies van de ACVZ. Sinds 2012 wordt wel op de website van de ACVZ aangegeven dat er een wetsadvies is uitgebracht aan de regering en wordt vermeld dat dit advies pas openbaar wordt bij het publiek maken van het wetsvoorstel.

Stakeholders zijn relatief tevreden over hun betrokkenheid tijdens het adviesproces.

Van de stakeholders geeft 35% in de enquête aan het (zeer) eens te zijn met de stelling dat de organisatie voldoende mogelijkheden heeft om in de onderzoeksfase van een of meerdere beleidsadviesprojecten inbreng te leveren. Van de geënquêteerden is 19% het daarmee (zeer) oneens.



Figuur 10 Inbreng adviesproces (n=125).

Afstemming tussen de ACVZ en het ministerie van VenJ tijdens het adviesproces is verbeterd, maar afstemming binnen het ministerie is soms nog een knelpunt voor de ACVZ.

Het ministerie van VenJ en de ACVZ zijn positief over de intensivering van het contact over de planning en de voortgang van beleidsadviezen. In 2010 hebben drie afstemmingsoverleggen plaatsgevonden. Begin 2011 is een ritme van zeswekelijkse overleggen ingevoerd (circa negen overleggen per jaar). De directeur van DMB is samen met een contactpersoon vanuit DMB aanwezig bij dit overleg en sinds 2011 is tevens een vertegenwoordiger van de Directie Wetgeving (DW) aanwezig voor de coördinatie van de wetstechnische adviezen. Vanuit de ACVZ zijn de voorzitter en de secretaris aanwezig.

Volgens de ACVZ behoeft de coördinatie over inhoud en proces van adviestrajecten binnen het ministerie (tussen DMB en DW en tussen ministeriële diensten als IND, DT&V en COA) nog wel nadere aandacht. Het niet intern delen van ontwikkelingen en gemaakte afspraken heeft er toe geleid dat dossierhouders van DMB niet op de hoogte waren van afspraken. Als gevolg daarvan zijn er

misverstanden geweest tussen uitvoeringsorganisaties en het kerndepartement over de vraag op welk moment en op welke wijze de ACVZ toegang zou verkrijgen tot dossiers ten behoeve van onderzoek in het kader van een gevraagd advies.

Stakeholders zijn positief over betrokkenheid via expertmeetings en feitenchecks, maar noemen de terugkoppeling na de feitencheck als aandachtspunt.

De ACVZ geeft zelf aan dat afstemming met stakeholders in de loop van de jaren beter is geworden, omdat transparantie en het actief betrekken van stakeholders grotere aandacht heeft gekregen. Het resultaat daarvan is dat de contacten met de stakeholders intensiever zijn geworden, doordat expertmeetings worden georganiseerd en stakeholders wordt gevraagd een feitencheck te doen.

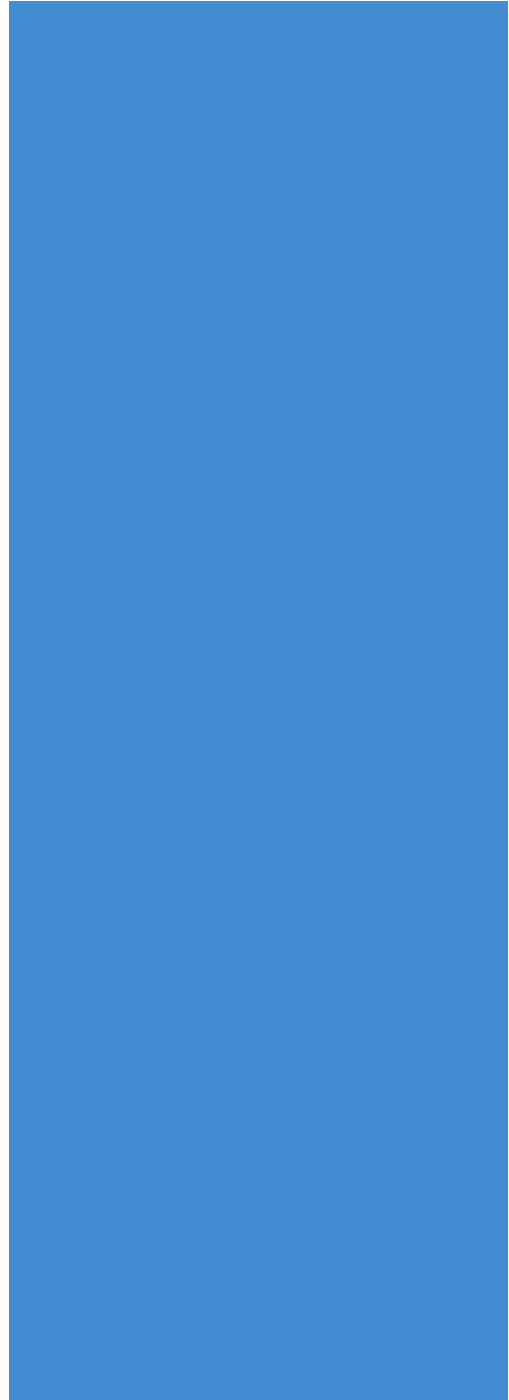
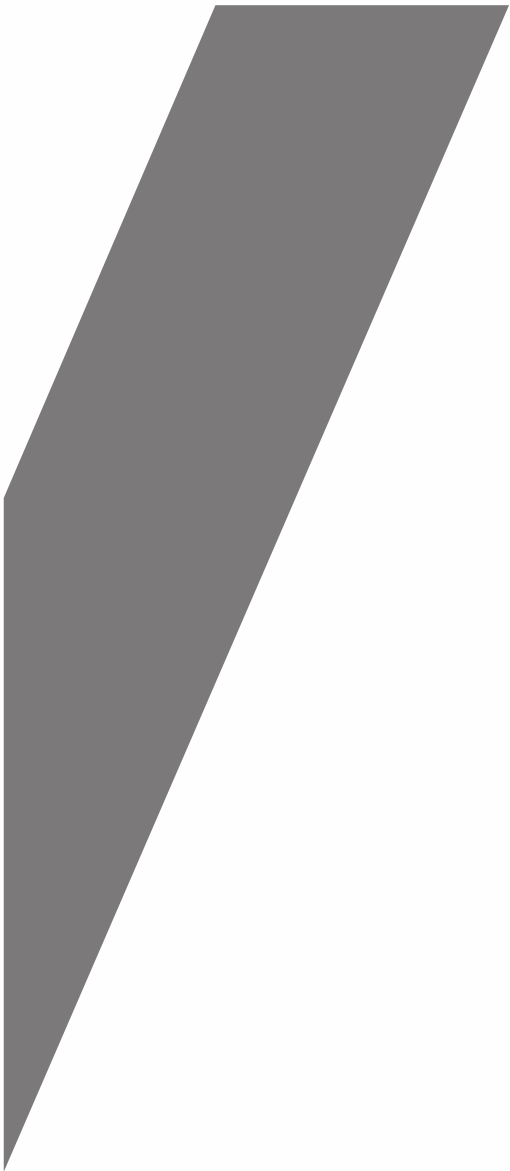
Stakeholders geven aan dat de ACVZ na de feitencheck niet altijd terugkoppelt over de wijze waarop is omgegaan met voorgestelde wijzigingen. Stakeholders hebben daar wel behoefte aan. Daarnaast geven sommige stakeholders aan meer actief te willen bijdragen aan onderzoek. Dat verzoek wordt niet altijd ingewilligd, omdat de ACVZ meent dat medewerking van stakeholders met belangen op gespannen voet staat met de onafhankelijkheid van het onderzoek.

5.4. Bevindingen

Op grond van de hiervoor gepresenteerde beelden ten aanzien van het werkprogramma en het adviesproces komen wij tot de volgende bevindingen:

1. Stakeholders zijn gematigd positief over de wijze waarop ze worden betrokken bij het opstellen van het werkprogramma.
2. Het proces van het opstellen van het werkprogramma is verbeterd in de evaluatieperiode, maar er zijn specifieke aandachtspunten. In de evaluatieperiode zijn niet alle stakeholders altijd geconsulteerd en was het voor stakeholders niet altijd duidelijk op welk niveau (ambtelijk, bestuurlijk of beide) de ACVZ consulteerde. Verder heeft de ACVZ nog geen systematische werkwijze om terugkoppeling te geven op de input van stakeholders op het werkprogramma. Naast meer systematiek in de wijze waarop het werkprogramma wordt opgesteld, zou de ACVZ op meer prikkelende wijze input kunnen vragen voor het werkprogramma.
3. De betrokkenheid van stakeholders in het adviesproces is verbeterd in de evaluatieperiode, onder meer door de introductie van expertmeetings en feitenchecks. De terugkoppeling aan stakeholders na de feitencheck aan het eind van het adviesproces kan wel worden verbeterd.
4. De afstemming over de inhoud en de planning van het adviesproces tussen het ministerie van VenJ en de ACVZ is geïntensiveerd en verloopt beter. De interne afstemming binnen het ministerie van VenJ wordt door de commissie soms als knelpunt ervaren.

6. KWALITEIT VAN DE ADVIEZEN



6.1. Inleiding

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen.

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van het type adviezen dat de ACVZ heeft opgeleverd (beleidsadviezen / wetsadviezen, gevraagd / ongevraagd, gebruikte onderzoeksmethoden, et cetera).

Vervolgens wordt inzicht gegeven in de opvattingen van respondenten en gesprekspartners over onder andere de leesbaarheid, de analyse, de conclusies en de tijdigheid van de adviezen.

6.2. Aantal en type adviezen

De ACVZ heeft in de periode 2010 - 2013 16 beleidsadviezen en 26 wetsadviezen uitgebracht.

Binnen de beleidsadviezen maakt de ACVZ onderscheid in (1) beleidsadviezen (2) kortere briefadviezen en (3) signaleringen. De signaleringen kenmerken zich door een beschrijving en duiding van de feiten, zonder dat hier concrete adviezen aan worden verbonden. Voorts wordt onderscheid gemaakt in gevraagde adviezen (10 adviezen) en ongevraagde adviezen (6 adviezen, waarvan 2 signaleringen). Ook bij wetstechnische adviezen wordt onderscheid gemaakt in gevraagde adviezen (22 adviezen) en ongevraagde adviezen (4 adviezen).

De meeste adviezen, zeker de wetstechnische, zijn volgens de ACVZ instrumenteel van aard: ze zijn enerzijds bedoeld om een aanpassing te bewerkstelligen in de bestaande praktijk en (uitvoerings)processen en anderzijds erop gericht om voorgestelde wettelijke regelingen en voornemens te toetsen en te becommentariëren. Een enkel advies (2010 External Processing) is volgens de ACVZ conceptueel van aard.

| | Wetstechnische adviezen | Beleidsadviezen |
|----------------------|-------------------------|-----------------|
| Gevraagde adviezen | 22 | 10 |
| Ongevraagde adviezen | 4 | 6 |

Tabel 2 Uitsplitsing adviezen.

De meest gebruikte onderzoeksmethoden zijn deskresearch, gesprekken met deskundigen en belanghebbenden en expertmeetings.

De ACVZ geeft aan in onderzoekstrajecten het meest gebruik te maken van deskresearch (literatuur- en jurisprudentie-onderzoek), gesprekken met deskundigen en belanghebbenden en expertmeetings. Naast deze onderzoeksmethoden maakt de ACVZ ook gebruik van empirisch onderzoek, dossieronderzoek, statistische analyse, (internet)enquêtes, vragenlijsten, vergelijkingen, en gestratificeerde steekproeven. Tevens zijn er (deel)onderzoeken uitbesteed aan experts dan wel externe experts betrokken bij het onderzoek als dit door de ACVZ niet geheel zelf kon worden gedaan.³⁵

De ACVZ geeft aan dat er gedurende de evaluatieperiode twee ontwikkelingen hebben plaatsgevonden ten aanzien van de onderzoeksmethoden. Ten eerste zijn de onderzoekers vaker 'het veld in gegaan',

³⁵ Voor het advies over identiteitsfraude (2010) is een externe deskundige aan de subcommissie toegevoegd, die is gespecialiseerd in gegevensbescherming. Voor het advies 'Recht op menswaardig bestaan' (2012) is het Europees vergelijkend onderzoek uitbesteed aan Eurasyllum, voor de adviezen Verloren tijd (2013) en Staatloosheid (2013) is het projectteam van het secretariaat versterkt met een tijdelijk medewerker.

waardoor meer informatie is opgehaald via interviews en locatiebezoeken in plaats van via literatuuronderzoek. De ACVZ is van mening dat de informatie die op die manier wordt verkregen rijker is dan voorheen. Ten tweede wordt in ieder adviestraject van gedachte gewisseld over de onderzoeksmethodiek met de expert op het gebied van methoden en technieken van onderzoek die in de commissie zit.

6.3. Waardering voor kwaliteit

De ACVZ heeft verschillende voorzieningen getroffen om de kwaliteit van adviezen te waarborgen. De ACVZ stelt dat de kwaliteit van de adviezen onder alle omstandigheden een randvoorwaarde vormt (ook als dit ten koste gaat van de tijdigheid van de advisering).

Uit de zelfevaluatie en interne documenten blijkt dat de ACVZ verschillende *checks and balances* heeft ingebouwd in het adviesproces: bij de start van een adviestraject stelt het secretariaat een startnotitie op die moet worden goedgekeurd door een subcommissie en door de plenaire commissie. In de eindfase moet het conceptadvies wederom worden goedgekeurd door de plenaire commissie; de interne gang van zaken is dat subcommissies pas een conceptadvies voorleggen aan de plenaire vergadering wanneer de gehele subcommissie achter het advies staat. Concepten van adviezen worden voorgelegd aan stakeholders voor een feitencheck.

Er is een mogelijkheid om adviestrajecten tussentijds af te breken. De ACVZ geeft aan dat adviestrajecten kunnen worden afgebroken als het advies bij nader inzien onvoldoende meerwaarde heeft, als de kwaliteit van het onderzoek onvoldoende wordt geacht of als bij nader inzien niet de juiste keuze is gemaakt in de prioritering van adviezen. Het is gedurende de evaluatieperiode tweemaal voorgekomen dat een adviestraject is afgebroken.³⁶

De grotere beleidsadviestrajecten worden intern geëvalueerd; briefadviezen en wetstechnische adviestrajecten worden niet geëvalueerd. De ACVZ heeft wel het voornemen om wetstechnische adviezen te gaan evalueren. De evaluaties hebben een inhoudelijke component (wat stelt de kabinetsreactie, welke conclusies worden gedeeld en welke aanbevelingen worden wel of niet overgenomen?) en een procesmatige component (wat ging goed en wat kan beter?).

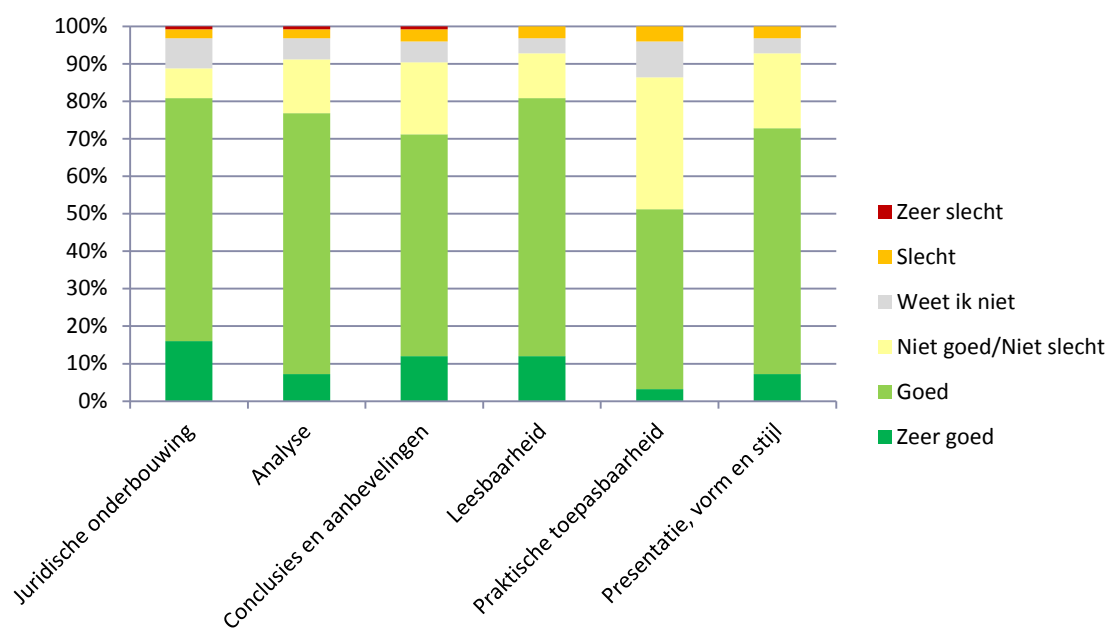
Respondenten zijn zeer positief over de kwaliteit van de adviezen. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met stakeholders.

Stakeholders oordelen in de enquête overwegend zeer positief over de kwaliteit van de adviezen. In vergelijking met de andere aspecten valt op dat respondenten minder positief zijn over de praktische toepasbaarheid van de adviezen.

Ten opzichte van de vorige evaluatie is sprake van een duidelijke verbetering, met name voor wat betreft de aspecten leesbaarheid en presentatie (+10%) en de juridische onderbouwing van adviezen (+30%).³⁷

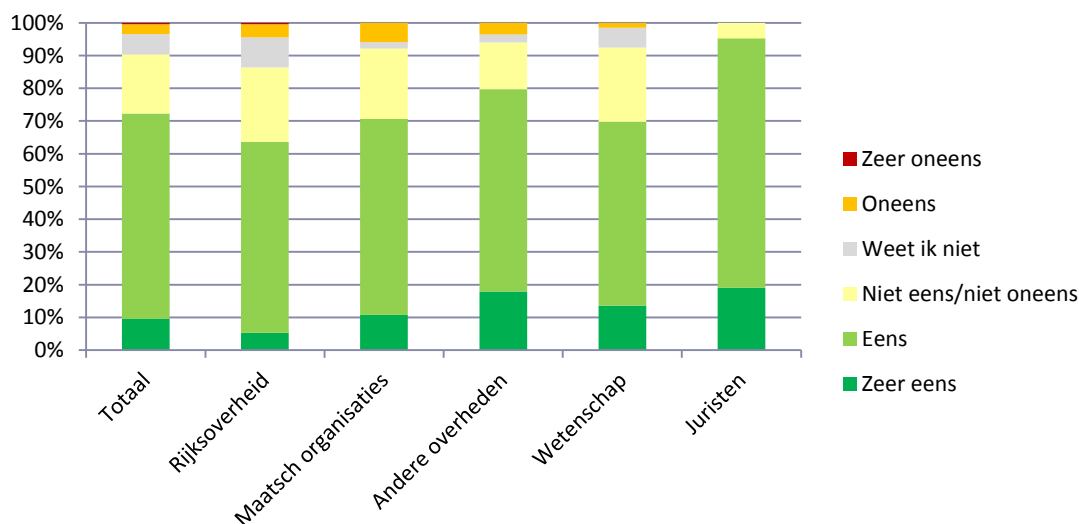
³⁶ Betreft 'Terugkeer' (2010) en 'Europese jurisprudentie' (2011).

³⁷ Ernst&Young, Evaluatie ACVZ periode 2005-2009, p. 12. Door verschillen in de vraagstelling en de respondenten zijn de resultaten van beide enquêtes niet volledig vergelijkbaar.



Figuur 11 Kwaliteit van de adviezen (n=125).

Een nadere uitsplitsing naar type respondenten laat een aantal verschillen zien. Juristen (rechtspraak, advocatuur) zijn gemiddeld genomen positiever over de kwaliteit van de adviezen dan andere respondenten. Dit geldt in het bijzonder voor de analyse, de conclusies en aanbevelingen en de praktische toepasbaarheid van de aanbevelingen. De vertegenwoordigers van de rijksoverheid (ministeries, IND, COA, DT&V) zijn juist iets minder positief over de kwaliteit van de adviezen. Dit geldt in het bijzonder voor de juridische onderbouwing en de praktische toepasbaarheid van de adviezen.



Figuur 12 Kwaliteit van de adviezen, uitsplitsing naar type respondent (n=125).

Ook de meeste gesprekspartners zijn uitgesproken positief over de kwaliteit van de adviezen, met name voor wat betreft de gedegen analyse (feitelijk, objectieverbaar) en de juridische onderbouwing. De ACVZ geeft met haar adviezen volgens gesprekspartners uitstekend invulling aan de kernwaarden

gezaghebbendheid en onafhankelijkheid. Gesprekspartners benadrukken het belang van de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen, juist omdat de doorwerking van veel externe factoren afhankelijk is.

Hoewel het algemene beeld onder gesprekspartners positief is, is er ook enige kritiek op de kwaliteit van de adviezen.

Het departement geeft aan dat conceptversies van beleidsadviezen (die het departement krijgt voorgelegd bij de feitencheck) soms te mager waren en dat het er daarom nog veel werk aan heeft gehad. Op dit aspect was volgens het departement in 2013 wel een verbetering zichtbaar ten opzichte van de periode 2010-2012. Het departement legt hierbij een verband met de onderbezetting van het secretariaat in de betreffende periode. De ACVZ bevestigt dat het departement in sommige gevallen niet tevreden is met een advies, maar is van mening dat dit met name het gevolg is van andere opvattingen over de beleidspraktijk en de inhoud van het advies.

Verder is een aantal gesprekspartners kritisch over de vorm en presentatie van de beleidsadviezen. Zij geven aan dat "vuistdikke rapporten niet meer van deze tijd zijn" en dat de rapporten van de ACVZ met name moeilijk leesbaar zijn voor niet-juristen.

Ook plaatst een aantal gesprekspartners kanttekeningen bij de praktische toepasbaarheid van de beleidsadviezen. Deze gesprekspartners vinden dat de ACVZ zich te veel laat leiden door de adviesaanvraag en het juridisch kader, wat ten koste gaat van de aandacht voor de daadwerkelijke problematiek die in het veld wordt ervaren.³⁸

Opvallend is dat wanneer gesprekspartners wordt gevraagd naar voorbeelden van goede en minder goede adviezen, er geen eenduidig beeld ontstaat. Dit bevestigt dat de ACVZ opereert in een complex speelveld, waarin stakeholders waarde hechten aan verschillende aspecten.

Er wordt door vrijwel elke gesprekspartner een ander voorbeeld genoemd van een goed of minder goed advies. Bovendien zijn die voorbeelden soms tegenstrijdig: wat door de ene gesprekspartner is genoemd als een voorbeeld van een goed advies, is door een andere gesprekspartner genoemd als voorbeeld van een minder goed advies. Dit geldt bijvoorbeeld voor het advies 'Verloren tijd' ("niet wetenschappelijk genoeg" versus "vinger op de zere plek"), het advies over staatloosheid ("te snel uitgebracht, was nog niet af" versus "goede bruikbare conclusies") en het advies "buiten schuld" ("erg goed advies" versus "goede analyse, maar conclusies niet bruikbaar").

Hoewel respondenten overwegend positief zijn over de timing van de adviezen, wijzen sommige gesprekspartners op een spanning tussen de kwaliteit van de adviezen en de tijdigheid van advisering.

Van de respondenten is 55% het (zeer) 'eens' met de stelling dat 'adviezen van de ACVZ bij verschijnen goed getimed zijn', terwijl slechts 6% het (zeer) oneens is met deze stelling.

Sommige gesprekspartners benoemen expliciet dat de ACVZ er bij uitstek in slaagt om op het juiste moment beleidsadviezen uit te brengen die relevant zijn voor het politieke en maatschappelijke debat. Andere gesprekspartners zijn kritischer over de timing van sommige adviezen en geven aan dat met name wetstechnische adviezen soms te laat komen, waardoor de relevantie nog maar beperkt is. Voorts geeft een aantal gesprekspartners aan dat zij begrip hebben voor de vertraging die in sommige

³⁸ Als voorbeeld wordt het briefadvies huwelijks- en gezinsmigratie genoemd, waarin de ACVZ negatief adviseert over het beleidsvoornemen van de bewindspersoon, maar vervolgens geen oplossing aandraagt voor het achterliggende probleem. De commissie heeft in reactie hierop opgemerkt dat dit niet mogelijk was, omdat het probleem volgens haar onvoldoende was gedefinieerd.

adviestrajecten wordt opgelopen, maar dat zij graag zouden zien dat de ACVZ deze vertraging ook helder communiceert, zodat alle stakeholders weten wanneer zij het advies kunnen verwachten.

De ACVZ geeft zelf aan dat er als gevolg van de onderbezetting van het secretariaat (vanaf begin 2012 tot eind 2013) een aantal adviestrajecten vertraagd is. Ook is het een aantal keer voorgekomen dat het onderwerp complexer was dan vooraf ingeschat of dat het dossieronderzoek onverwacht ingewikkeld en/of tijdrovend was. De ACVZ schat zelf in dat steeds meer adviezen tijdig worden opgeleverd. In een aantal gesprekken met stakeholders is dit beeld bevestigd.

6.4. Bevindingen

Op grond van de hiervoor gepresenteerde beelden komen wij tot de volgende bevindingen:

1. De kwaliteit van de adviezen van de ACVZ is hoog en is verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatieperiode. Nog geen 5% van de respondenten oordeelt negatief over de aspecten juridische onderbouwing, analyse, conclusies en aanbevelingen, praktische toepasbaarheid, leesbaarheid en presentatie/vorm/stijl; meer dan 70% van de respondenten is uitgesproken positief (op het aspect praktische toepasbaarheid ongeveer 50%).
2. De ACVZ is zich ervan bewust dat de kwaliteit van de adviezen een belangrijke voorwaarde is om doorwerking te realiseren en heeft verschillende voorzieningen getroffen om de kwaliteit van de adviezen te waarborgen.
3. Hoewel de kwaliteit van de adviezen hoog is, zijn er enkele mogelijkheden om de kwaliteit verder te vergroten. Ten eerste kan de ACVZ meer aandacht besteden aan het managen van de verwachtingen over de datum van oplevering van de adviezen. Stakeholders hebben begrip voor de vertraging die in sommige adviestrajecten wordt opgelopen, maar willen wel proactief op de hoogte worden gehouden van de datum waarop zij het advies van de ACVZ kunnen verwachten.
4. Ten tweede kan de ACVZ de leesbaarheid en toegankelijkheid van beleidsadviezen voor niet-juristen vergroten door – al dan niet in aanvulling op de huidige rapportage – te experimenteren met andere presentatievormen.
5. Ten derde kan de ACVZ na publicatie van een advies de praktische toepasbaarheid van de aanbevelingen vergroten door proactiever het gesprek aan te gaan met het departement, de Tweede Kamer en eventueel ook met maatschappelijke organisaties. Bijvoorbeeld door op verzoek toe te lichten hoe aanbevelingen bedoeld zijn of door eventuele onderzochte alternatieven te bespreken.

Het bespreken van de aanbevelingen na het uitbrengen van het advies zou het beeld van de onafhankelijkheid van de ACVZ kunnen schaden, bijvoorbeeld wanneer stakeholders publiekelijk beweren dat over de uitwerking van het advies nog wel te praten valt of wanneer de ACVZ in de positie wordt gedwongen om het debat aan te gaan over haar aanbevelingen. Daarom is het belangrijk dat (1) de ACVZ in deze gesprekken dicht bij haar eigen aanbevelingen

blijft, (2) deze verdiepende gesprekken buiten de media plaatsvinden en (3) dat vooraf de verwachtingen over deze gesprekken duidelijk met de gesprekspartners zijn afgestemd.³⁹

³⁹ In de praktijk kan de ACVZ per uitnodiging een afweging maken.

7. AANBIEDING EN NAZORG



7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij dieper in op de wijze waarop adviezen worden aangeboden aan het kabinet en andere stakeholders, en de mate waarin (en de wijze waarop) er publiciteit wordt gegeven aan adviezen. Ook wordt hierbij ingegaan op de toegankelijkheid en responsiviteit van de ACVZ nadat een advies is verschenen (bijvoorbeeld door op verzoek een toelichting te geven).

7.2. Beelden aanbieding en nazorg

De ACVZ maakt gebruik van meerdere voorzieningen om de bekendheid van adviezen te vergroten.

De onderstaande voorzieningen zijn vastgelegd in de werkprocessen van de ACVZ:

- Adviezen worden vooraf aangekondigd via Twitter (vanaf juni 2012) en via de attenderingsservice (onder andere RSS feeds) van de ACVZ. Het twitteraccount van de ACVZ heeft per 1 februari 2014 193 volgers en de ACVZ volgt zelf 9 twitter-accounts. De ACVZ heeft sinds 16 juni 2012 74 tweets gestuurd.⁴⁰
- De ACVZ organiseert sinds 2012 bij het aanbieden van sommige adviezen persconferenties, waarin het advies publiekelijk wordt aangeboden aan de bewindspersoon. De afweging om een persconferentie te organiseren hangt af van de te verwachten impact van het advies, dan wel de maatschappelijke discussie over het specifieke onderwerp.
- De ACVZ brengt bij publicatie van adviezen een persbericht uit. Bij de schrijvende pers wordt in aanvulling op het 'standaard' persbericht altijd geprobeerd om een achtergrondartikel te laten opstellen met bijvoorbeeld een interview met de voorzitter van de commissie. Dat wordt dan op de dag van het uitbrengen van het advies in de krant gepubliceerd.
- Het advies wordt op de website gepubliceerd en via de attenderingsservice verspreid. Daarnaast worden nog circa tweehonderd papieren exemplaren van adviezen onder stakeholders, kennisinstellingen, bibliotheken en overige geïnteresseerden verspreid. De personen en organisaties die hebben meegewerkt tijdens het onderzoek krijgen eveneens een papieren exemplaar toegestuurd.
- De bewindspersoon krijgt een week voordat het advies wordt uitgebracht inzage in de eindversie van het advies, zodat binnen het ministerie van VenJ afstemming mogelijk is met de directie voorlichting, beleidsdirectie en politieke adviseurs van de bewindspersoon.
- De ACVZ geeft steeds vaker presentaties in de Tweede Kamer (hoorzitting of toelichting) op verzoek van Kamercommissies. Ook aan stakeholders en overige geïnteresseerden worden regelmatig (op aanvraag) presentaties gegeven over uitgebrachte adviezen.

De ACVZ maakt bewuste keuzes bij de publicatie en nazorg van adviezen, zodat de bekendheid niet ten koste gaat van de onafhankelijkheid van de commissie.

De ACVZ geeft aan er bewust voor te kiezen om niet bij de publicatie van elk advies een persconferentie te organiseren, zodat niet de indruk kan ontstaan dat de commissie zichzelf graag in de schijnwerpers plaatst. Ook kiest de ACVZ er bewust voor om zich niet te snel te mengen in debatten die ontstaan naar aanleiding van adviezen van de ACVZ en het gebruik van social media te beperken tot het doen van aankondigingen via Twitter.

⁴⁰ De volgers zijn geïnteresseerde individuen, variërend van masterstudenten tot advocaten migratierecht, maar ook organisaties als Vluchtelingenwerk Nederland. Sommige berichten worden geretweet (bijvoorbeeld de tweet 'Buitenschuldbeleid is onduidelijk, gevaar voor willekeur. Advies en persbericht zie <http://..>'). Dit bericht is door 14 mensen geretweet.

Uit de zelfevaluatie volgt het beeld dat de bekendheid van de adviezen gedurende de evaluatieperiode is toegenomen. Er zijn echter geen monitoringsgegevens beschikbaar om dit beeld te onderbouwen.

De ACVZ heeft de indruk dat de bekendheid van de adviezen gedurende de evaluatieperiode is toegenomen. Dit blijkt volgens de ACVZ onder andere uit een toename van het aantal vragen van de pers voorafgaand aan het uitbrengen van een advies en het aantal publicaties in de media over de adviezen. De voorzitter van de commissie is volgens de ACVZ vaker dan voorheen door de pers gebeld wanneer er geen persconferentie wordt georganiseerd bij het uitbrengen van een advies. Ook het aantal verzoeken om na publicatie van het advies een toelichting te geven (in de Tweede Kamer of bij maatschappelijke organisaties), is volgens de ACVZ toegenomen. Tot slot geeft de ACVZ aan dat het aantal bezoekers van de website gedurende de evaluatieperiode is gestegen.

Stakeholders geven in de enquête aan dat de ACVZ voldoende bekendheid geeft aan het verschijnen van adviezen. Van de respondenten is 55% (zeer) positief over de publiciteit die de ACVZ geeft aan haar adviezen (slechts 16% antwoordt negatief).

De ACVZ beschikt niet over de monitoringsgegevens om de toegenomen bekendheid te kunnen verifiëren. Van de website zijn alleen bereikcijfers beschikbaar voor de periode februari 2013 - januari 2014 en daarin is geen sprake van een stijging van het aantal bezoekers.⁴¹

Stakeholders waarderen de bereidheid van de ACVZ om op verzoek een toelichting te geven op adviezen.

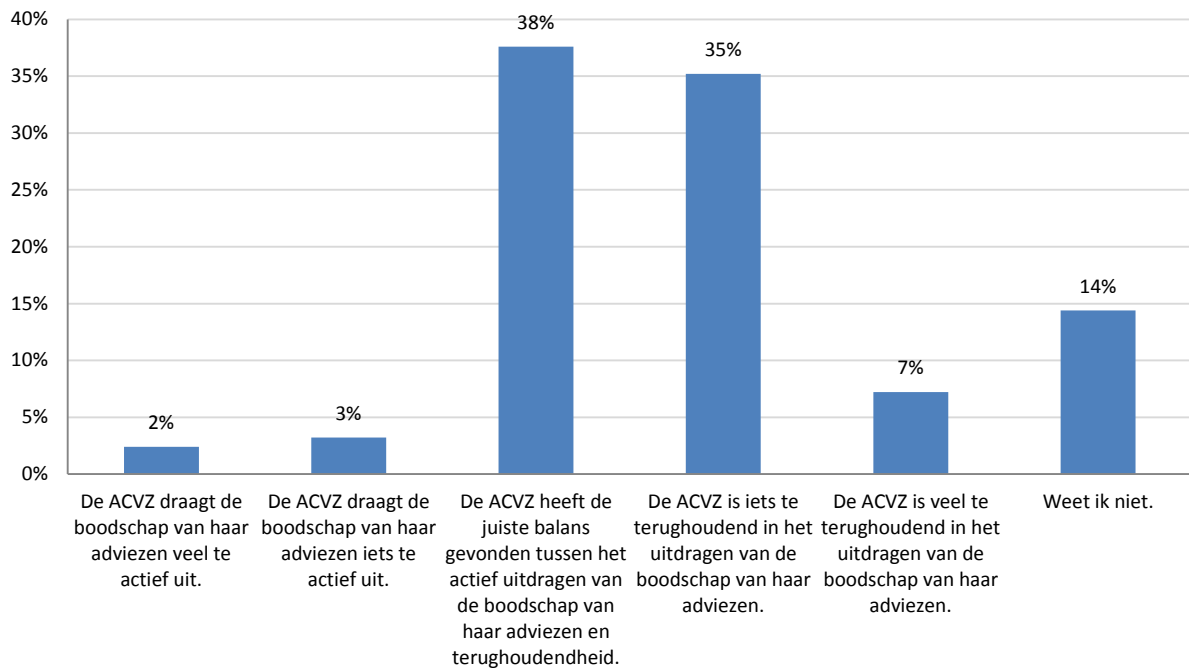
Slechts 2% van de respondenten is het oneens met de stelling 'de ACVZ was bereid een toelichting te geven op een advies indien dat werd gevraagd'. Opvallend is wel dat 50% van de respondenten 'weet ik niet' op deze vraag heeft geantwoord. Deze groep heeft waarschijnlijk zelden of nooit contact gehad met de ACVZ naar aanleiding van het verschijnen van een advies.

Ook de meeste gesprekspartners zijn positief: zij geven aan het prettig te vinden dat de ACVZ op verzoek een toelichting geeft op adviezen. De ACVZ zelf denkt – net als een aantal gesprekspartners – dat er nog mogelijkheden zijn om leden van de commissie en het secretariaat vaker te laten deelnemen aan bijvoorbeeld seminars en conferenties om adviezen toe te lichten of mee te denken over nieuwe beleidsontwikkelingen.

Een deel van de respondenten vraagt in de enquête om een actievere rol van de ACVZ in het maatschappelijke debat. Tegelijkertijd vindt bijna 40% dat de ACVZ de juiste balans heeft gevonden in het uitdragen van haar adviezen.

Van de respondenten is 33% van mening dat de ACVZ iets te terughoudend is met het uitdragen van haar boodschap. 7% heeft de stevigere opvatting dat de ACVZ veel te terughoudend is met het uitdragen van haar adviezen. Niet alle respondenten zijn het hier mee eens: 38% vindt dat de ACVZ de juiste balans heeft gevonden en 5% is van mening dat de ACVZ haar boodschap juist te actief uitdraagt.

⁴¹ <http://www.acvz.org/stats/>



Figuur 13 De ACVZ kan er voor kiezen om de boodschap van haar adviezen actief uit te dragen (bijvoorbeeld door persvoorlichting en via de media). De ACVZ kan er ook voor kiezen terughoudend te zijn in het uitdragen van de boodschap (n=125).

Dat respondenten geen eenduidige opvatting hebben op dit thema blijkt uit de reacties op andere stellingen in de enquête: 51% van de respondenten is van mening dat de ACVZ ‘nadrukkelijker aanwezig zou moeten zijn in het maatschappelijk debat’ (waarmee 21% het juist (zeer) oneens is).

Een nadere uitsplitsing naar type stakeholders leert dat maatschappelijke organisaties en juristen (rechtspraak en advocatuur) meer dan gemiddeld kritisch zijn op de publiciteit die de ACVZ geeft aan haar adviezen en vragen om een actievere rol van de ACVZ in het maatschappelijk debat. Tussen de overige type stakeholders (rijksoverheid, andere overheden, wetenschap, overig) zijn geen opvallende verschillen waarneembaar.

Toelichting van respondenten in de enquête over aanbieding van adviezen en nazorg

“De adviezen zijn niet echt toegankelijk voor een breder publiek, worden nauwelijks onderdeel van publiek en maatschappelijk debat. Inschatting is dat vooral beleidsmedewerkers bij ngo’s en overheid blij zijn met de adviezen. Is dat genoeg is de vraag.”

“ACVZ kan als onafhankelijke commissie prima wat meer in het maatschappelijk debat in congressen hun standpunten toelichten. Dat is juist wel verfrissend in dit meestal te politieke gekleurde debat.”

“Check op of achteraf adviezen zijn overgenomen nuttig”

“De ACVZ adviseert, waarna het in het maatschappelijke en politieke debat terecht komt. De ACVZ zou zich actiever op kunnen stellen in dit debat en duidelijker stelling kunnen nemen in waarom zij iets adviseert. Het zou ook goed zijn als de ACVZ de implementatie van haar adviezen monitort en daar terug koppeling over geeft. Nu blijft het vaak nog een eenmalig gegeven advies, waarbij het aan de maatschappelijke organisaties is om dat te kapitaliseren.”

“Ik ben van mening dat de adviezen van de ACVZ op de werkvloer te weinig bekendheid genieten en dat het aldaar nauwelijks invloed heeft. Dat is erg jammer.”

“Ik hoor te weinig, er is geen persoonlijk contact.”

“Primaire taak van de ACVZ is minister en parlement adviseren. Door te veel de publiciteit op te zoeken ontstaat er een te hijgerige sfeer rond de adviezen en wordt een van de doelen: het objectiveren van het debat niet bereikt.”

“Te actief zijn in het uitdragen kan contraproductief zijn. Ik denk dat ACVZ dat wel beseft.”

Gesprekspartners die dichtbij de ACVZ staan hebben veel waardering voor de wijze waarop de ACVZ enerzijds haar onafhankelijkheid bewaakt en anderzijds haar adviezen weet uit te dragen.

Meerdere gesprekspartners benadrukken dat de gezaghebbendheid van de ACVZ valt of staat met haar onafhankelijkheid. Het te actief opzoeken van de publiciteit kan de onafhankelijkheid en daarmee de gezaghebbendheid van de ACVZ schaden. Bovendien geven gesprekspartners aan dat er geen noodzaak is de publiciteit op te zoeken, aangezien er al veel andere partijen op dit beleidsterrein actief zijn die de publiciteit opzoeken en daarbij ook gebruik maken van de adviezen van de ACVZ. Deze gesprekspartners geven aan dat “als de ACVZ te veel een partij wordt in het maatschappelijke debat, ze haar bestaansrecht verliest”.

Gesprekspartners vinden dat de ACVZ goede keuzes maakt in het aantal en het type media-optredens. De persconferenties die sinds enige tijd worden georganiseerd bij het uitbrengen van de adviezen en de toelichtingen die worden gegeven in onder andere de Tweede Kamer worden als zeer zinvol gezien. Er wordt specifiek waardering uitgesproken voor de media-optredens van de voorzitter van de commissie: goede woordkeuze; duidelijk, maar toch genuanceerd.

Stakeholders zien wel mogelijkheden om de doorwerking van de adviezen te vergroten door meer aandacht te besteden aan de nazorg.

Meerdere gesprekspartners pleiten ervoor dat de ACVZ juist vanuit haar rol als onafhankelijke en gezaghebbende partij meer aandacht zou moeten besteden aan de nazorg van adviezen.

Wij wijzen erop dat het politieke en het maatschappelijke debat na publicatie van het advies van de ACVZ snel 'overgaat tot de orde van de dag', terwijl er in de praktijk nog ontwikkelingen plaatsvinden die aandacht verdienen. Door deze ontwikkelingen kan het noodzakelijk zijn om na twee jaar een onderwerp opnieuw te onderzoeken of het uitgebrachte advies te actualiseren.

Daarnaast geeft het ministerie van VenJ aan dat de ACVZ zou moeten voorkomen dat wetsadviezen ondersneeuwen omdat die minder mediageniek zijn. Het schrijven van wetsadviezen is een hoofdtaak van de ACVZ en is voor de wetgever belangrijk.

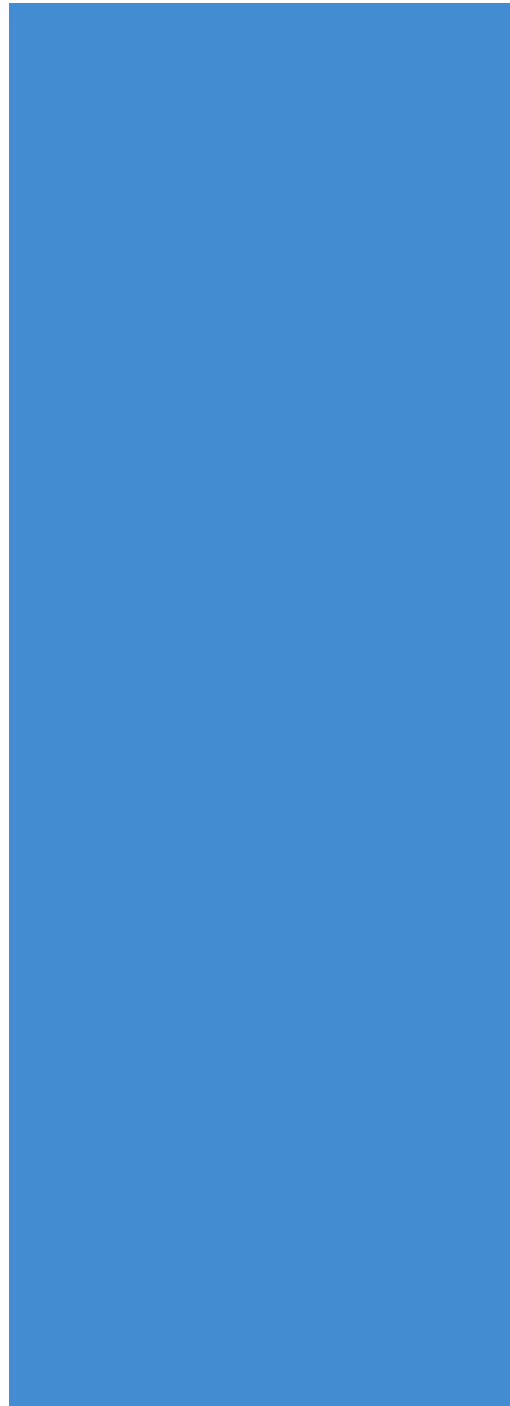
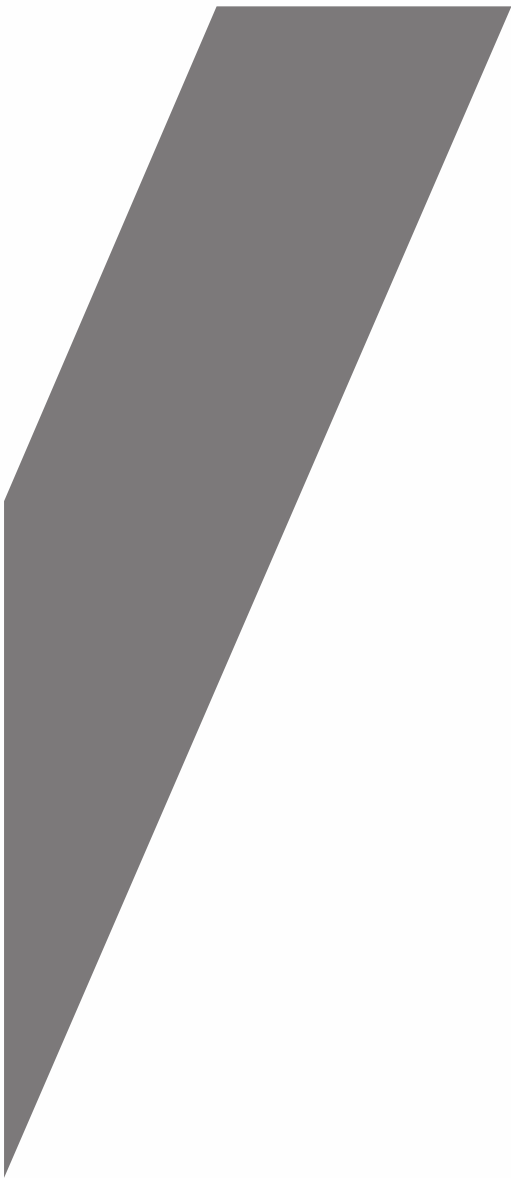
Bovendien vinden meerdere gesprekspartners dat de bewindspersoon soms onvoldoende opvolging geeft aan gedane toezeggingen (bijvoorbeeld om aanbevelingen van de ACVZ over te nemen) en dat het 'onfatsoenlijk' is dat de ACVZ niet op al haar uitgebrachte beleidsadviezen een reactie ontvangt van de bewindspersoon.

7.3. Bevindingen

Op grond van de hiervoor gepresenteerde beelden komen wij tot de volgende bevindingen:

1. De ACVZ heeft verschillende voorzieningen getroffen om publiciteit te geven aan adviezen en heeft hier in de evaluatieperiode in geïnvesteerd, bijvoorbeeld door persconferenties te geven bij de verschijning van adviezen en meer toelichtingen op adviezen te geven in de Tweede Kamer.
2. Stakeholders oordelen positief over de publiciteit die de ACVZ geeft aan de verschijning van adviezen. Het ontbreekt aan monitoringsgegevens om vast te stellen of de bekendheid van de adviezen ook daadwerkelijk is toegenomen.
3. De ACVZ heeft in de evaluatieperiode een goede balans gevonden tussen het uitdragen van adviezen en het bewaken van haar onafhankelijkheid en gezaghebbendheid. Stakeholders oordelen hier overwegend positief over. Sommige stakeholders vragen om een iets actievere rol in het maatschappelijk debat, maar de ACVZ zou ervoor moeten waken dat dit niet ten koste gaat van haar onafhankelijkheid en gezaghebbendheid.
4. De (indirecte) doorwerking van adviezen kan worden vergroot door meer aandacht aan nazorg te besteden.
 - De ACVZ kan (bijvoorbeeld in jaarverslagen en op de website) inzichtelijk maken op welke beleidsadviezen nog geen reactie is ontvangen.
 - De ACVZ kan de bewindspersoon, duidelijker dan nu gebeurt, aanspreken op het (niet) nakomen van toezeggingen, al dan niet via de Tweede Kamer.
 - De ACVZ kan op een aantal thema's een dossier opbouwen, deze presenteren op de website en – waar nodig – eerdere adviezen na verloop van tijd actualiseren.
 - De ACVZ kan adviezen opnieuw/nogmaals onder de aandacht brengen als het onderwerp terugkomt in het maatschappelijke of politieke debat.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN



8.1. Inleiding

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is een onafhankelijk, permanent adviescollege dat gevraagd en ongevraagd beleids- en wetsadviezen uitbrengt aan regering en parlement op het gebied van vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid. De Kaderwet adviescolleges verplicht een adviescollege periodiek tot het laten uitvoeren van een externe evaluatie van zijn functioneren.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt:

Hoe heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken – rekening houdend met de uitkomsten van eerdere evaluaties – in de periode 2010-2013 gefunctioneerd en welke ontwikkelingskansen zijn hieruit af te leiden voor de toekomst?

8.2. Conclusies

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de ACVZ in de evaluatieperiode goed heeft gefunctioneerd. Hoewel de directe doorwerking van de adviezen op het beleid beperkt is en met de adviezen in veel gevallen een belangrijke, maar geen grote impuls wordt gegeven aan het maatschappelijke en politieke debat (indirecte doorwerking), volgt uit een nadere analyse van onderliggende factoren een overwegend positief beeld over het functioneren van de adviescommissie. De ACVZ is gezaghebbend, deskundig en onafhankelijk en weet zich goed te positioneren in het complexe domein tussen politiek, beleid en veld. De kwaliteit van de adviezen is hoog.

Wel is er ruimte voor verbeteringen waarmee de doorwerking van adviezen kan worden vergroot, onder meer ten aanzien van het opstellen van het jaarlijkse werkprogramma, het verkrijgen van inzicht in de bekendheid van adviezen en de relatie met het ministerie van VenJ. De organisatie is door haar relatief beperkte omvang en budget bovendien kwetsbaar, omdat plotselinge veranderingen kunnen leiden tot ondercapaciteit of het ontbreken van bepaalde expertise. Dit aandachtspunt is met name belangrijk met het oog op de toekomst: wil de ACVZ invulling kunnen geven aan haar Europese ambitie zonder dat dit ten koste gaat van haar bestaande werkzaamheden dan vereist dit een professionele en robuuste organisatie.

We baseren ons oordeel op de volgende deelconclusies:

1. De ACVZ weet zich goed te positioneren in het complexe domein tussen politiek, beleid en veld. Succesfactoren zijn de goede timing van adviezen, het aanhalen van contacten op de drie terreinen (politiek, beleid en veld) en goed verwachtingsmanagement over de onafhankelijkheid van de ACVZ en de ruimte voor inbreng in adviezen door stakeholders.
2. Het realiseren van doorwerking op het terrein van vreemdelingenbeleid is om meerdere redenen ingewikkeld. Ten eerste kent doorwerking vele facetten (direct, maar ook indirect), die niet altijd goed met elkaar te verenigen zijn. Dat er geen eensgezindheid is onder stakeholders over de kwaliteit van de adviezen van de ACVZ lijkt dit beeld te bevestigen; stakeholders hebben uiteenlopende en soms tegenstrijdige meningen over wat 'goede' en 'minder goede' adviezen zijn. Ten tweede wijkt de inhoud van de adviezen van de ACVZ door externe ontwikkelingen sterker af van het politieke discours dan voorheen. Ten derde is de invloed van de adviezen van de ACVZ moeilijk te isoleren van andere ontwikkelingen.

3. Net als in de vorige evaluatieperiode (2005-2009) is de directe doorwerking beperkt. Van de 42 adviezen zijn twaalf adviezen geheel of grotendeels overgenomen. Op dertien adviezen is (nog) geen inhoudelijke reactie ontvangen van de bewindspersoon. Acht uitgebrachte adviezen zijn geheel verworpen.
4. Bij veel adviezen is sprake van indirecte doorwerking, met name waar het gaat om het verschaffen van nieuwe inzichten en het stimuleren van het debat. Door het complexe karakter van het beleidsterrein is de impact in veel gevallen wel beperkt en verschilt deze bovendien per advies.
5. De ACVZ is gezaghebbend, onafhankelijk en deskundig op het gebied van vreemdelingenzaken. Hoewel stakeholders positiever zijn over de operationele ervaring van de commissie in vergelijking met de vorige evaluatie, is de ervaring van de commissie met de praktijk een aandachtspunt. Voor een deel wordt dit gecompenseerd door de operationele deskundigheid van het secretariaat. Die kennis bestaat echter in belangrijke mate uit ervaring in de uitvoering bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, mede doordat de ACVZ door een vacaturestop bij het ministerie beperkt wordt in haar wervingsbeleid.
6. De ACVZ positioneert zich goed ten opzichte van het ministerie van VenJ. De commissie is constructief-kritisch op de inhoud en waar mogelijk dienend in het beleidsproces. De werkwijze heeft in de evaluatieperiode een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Soms is er sprake van wrijving.
7. Het proces van het opstellen van het werkprogramma is in de evaluatieperiode verbeterd en stakeholders oordelen gematigd positief over de wijze waarop ze worden betrokken. De ACVZ zoekt nog wel naar de meest passende en effectieve vorm. Nu komt het nog voor dat niet alle relevante stakeholders worden geconsulteerd en dat onduidelijkheid ontstaat over het niveau waarop stakeholders worden geconsulteerd (bestuurlijk of ambtelijk).
8. De betrokkenheid van stakeholders in het adviesproces, waaronder de afstemming met het ministerie van VenJ over de inhoud en de voortgang van adviezen, is verbeterd in de evaluatieperiode. Een aandachtspunt is de terugkoppeling richting stakeholders over hun inbreng in de feitencheck. Verder ervaart de ACVZ de interne afstemming binnen het ministerie van VenJ soms als knelpunt.
9. De kwaliteit van de adviezen van de ACVZ is hoog en is verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatieperiode. De ACVZ heeft verschillende voorzieningen getroffen om de kwaliteit van de adviezen te waarborgen. Er zijn twee aandachtspunten. Ten eerste hebben de kwaliteit en tijdigheid van adviezen door onderbezetting op het secretariaat tijdelijk onder druk gestaan. Ten tweede was de kennis van sociaalwetenschappelijk onderzoek en bijbehorende onderzoeksmethoden in de evaluatieperiode voor verbetering vatbaar. De ACVZ onderkent dit en heeft op beide punten adequaat geacteerd. Ze heeft deze aandachtspunten benut om de organisatie te professionaliseren (bijvoorbeeld op het gebied van personeelsbeleid).
10. De ACVZ heeft verschillende voorzieningen getroffen om publiciteit te geven aan adviezen en heeft hier in de evaluatieperiode in geïnvesteerd. Stakeholders oordelen positief over de

publiciteit die de ACVZ geeft aan de verschijning van adviezen. Het ontbreekt aan monitoringsgegevens om vast te stellen of de bekendheid van de adviezen daadwerkelijk is toegenomen.

11. De ACVZ heeft in de evaluatieperiode een goede balans gevonden tussen het uitdragen van adviezen en het bewaken van haar gezaghebbendheid en onafhankelijkheid. Stakeholders oordelen hier overwegend positief over, hoewel sommige van hen vragen om een actievere rol in het maatschappelijk debat.
12. De invloed van Europees beleid op het gebied van vreemdelingenzaken is de afgelopen jaren groter geworden en zal de komende jaren verder toenemen. De ACVZ heeft hierop in de evaluatieperiode geanticipeerd, maar de ambitie van de ACVZ om de Europese dimensie in haar werk te versterken is nog niet volledig waargemaakt. De invulling van deze ambitie zal veel van de organisatie vragen.

8.3. Aanbevelingen

De uitdaging voor de ACVZ voor de komende jaren is het verder professionaliseren en robuust maken van de organisatie, zodat de ACVZ invulling kan geven aan haar ambities, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van adviezen en haar gezaghebbendheid. Wij doen hiervoor een aantal aanbevelingen.

1. Herijk de Europese ambitie in het licht van de beperkt beschikbare capaciteit. Het belang van de Europese dimensie voor het werk van de ACVZ staat niet ter discussie. De invulling daarvan echter wel. Zo lopen de beelden bij de ACVZ en stakeholders uiteen voor wat betreft de toegevoegde waarde van het adviseren over implementatievoorstellen van Europese regelgeving. Gelet op de beperkt beschikbare capaciteit is het wenselijk dat de ACVZ zich (her)bezint op haar Europese ambitie: Wat is noodzakelijk en wat is enkel nuttig? Hoe kan dit worden georganiseerd (al dan niet in samenwerking met andere nationale en internationale organisaties)?
2. Ontwikkel een consultatieproces voor het opstellen van het werkprogramma en communiceer hierover richting relevante stakeholders. Hanteer daarbij een prikkelende vorm en schenk aandacht aan het geven van een terugkoppeling op de inbreng van stakeholders op het werkprogramma. Blijf stakeholders informeren over de stand van zaken in lopende en afgeronde adviesprojecten.
3. Verbeter het adviesproces door:
 - Te zorgen voor een goede terugkoppeling aan stakeholders die inbreng hebben gegeven in de feitencheck van een adviestraject.
 - Meer aandacht te besteden aan het managen van de verwachtingen over het moment van oplevering van adviezen.
4. Vergroot de bruikbaarheid van de beleidsadviezen door al dan niet in aanvulling op de huidige rapportages te experimenteren met andere presentatievormen om de leesbaarheid en toegankelijkheid van beleidsadviezen voor niet-juristen te vergroten.

5. Verken de samenwerking met andere adviescolleges en verwante organisaties om langs die weg de organisatie robuuster te maken. Overleg, afstemming en samenwerking met andere adviescolleges is geïntensiveerd in de evaluatieperiode. Dit vormt een opstap voor een meer intensieve samenwerking met adviescolleges en andere verwante organisaties. Belangrijke uitgangspunten zijn dat de samenwerking toegevoegde waarde heeft, onder meer door rekening te houden met de specifieke aard van het werk van de ACVZ (technisch-specialistisch advies), en niet ten koste mag gaan van het onafhankelijke karakter van de ACVZ. Er liggen kansen om de samenwerking te versterken en uit te bouwen op meerdere terreinen: 1) strategievorming; 2) uitwisselen van kennis over onderzoeksmethoden; 3) uitwisselen en detacheren van personeel; 4) delen van faciliteiten en facilitaire zaken.

6. Vergroot de politieke en maatschappelijke relevantie van de adviezen (indirecte doorwerking) door nadrukkelijker aanwezig te zijn in het debat, zonder dat dit ten koste gaat van de onafhankelijkheid en gezaghebbendheid. Bijvoorbeeld door:
 - Steviger dan nu gebeurt (advies)onderwerpen te agenderen.
 - Na publicatie van een advies proactiever het gesprek aan te gaan met het departement, de Tweede Kamer en eventueel ook met maatschappelijke organisaties. Bijvoorbeeld door op verzoek toe te lichten hoe aanbevelingen geïnterpreteerd moeten worden of door onderzochte alternatieven te bespreken.
 - Inzichtelijk te maken (bijvoorbeeld in jaarverslagen en op de website) op welke beleidsadviezen nog geen reactie is ontvangen.
 - De bewindspersoon duidelijker dan nu gebeurt aan te spreken op het (niet) nakomen van toezeggingen, al dan niet via de Tweede Kamer.
 - Op een aantal thema's een dossier op te bouwen, deze te presenteren op de website en – waar nodig – eerdere adviezen na verloop van tijd te actualiseren.
 - Adviezen opnieuw/nogmaals onder de aandacht te brengen als het onderwerp terugkomt in het maatschappelijke of politieke debat

BIJLAGEN



Bijlage I: Geraadpleegde bronnen

Documenten

- ACVZ, Intern document werkprocessen 2012-2013.
- B&A (2005), Evaluatie ACVZ periode 2001-2005.
- Ernst & Young (2010), Evaluatie ACVZ periode 2005-2009.
- Universiteit van Tilburg en Berenschot (2004), 'Spelen met doorwerking. Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur'.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 19637 nr. 1598, Vreemdelingenbeleid.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk 19637 nr. 1747, Verslag van een algemeen overleg.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33488 nr. 3, Wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de huwelijksleeftijd, de huwelijksbeletselen, de nietigverklaring van een huwelijk en de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken (Wet tegengaan huwelijksdwang).
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 33293 nr. 3, Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening.
- Kaderwet Adviescolleges.
- Vreemdelingenwet 2000.

Websites

- <https://www.vluchtelingenwerk.nl/persbericht/acvz-advies-buitenschuld-stap-goede-richting>
- <http://www.inlia.nl/news/show/acvz-advies-over-maatschappelijk-belang-bij-schrijnende-gevallen>
- <http://www.defenceforchildren.nl/p/21/2226/mo89-mc21>
- <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=111996>
- <https://www.vluchtelingenwerk.nl/nieuws/vluchtelingenwerk-blij-met-acvz-advies-deskundigen-asielzaken>
- <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3282716/2012/07/06/Vraagtekens-bij-advies-deskundigen-asielzaken.dhtml>
- <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3282716/2012/07/06/Vraagtekens-bij-advies-deskundigen-asielzaken.dhtml>
- http://www.refdag.nl/nieuws/anp/binnenland/vraagtekens_bij_advies_deskundigen_asielzaken_1_658059
- <http://publitiiek.nl/!LgYb>
- www.parool.nl/parool/nl/224/BINNENLAND/article/detail/3282716/2012/07/06/Vraagtekens-bij-advies-deskundigen-asielzaken.dhtml
- http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3282716/2012/07/06/Vraagtekens-bij-advies-deskundigen-asielzaken.dhtml#.T_lbi9kjlO8.twitter
- <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/07/01/advies-aan-teeven-verruiming-regels-verblijfsvergunning-niet-nodig/>
- <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2013/juli/1/dit-moet-geen-herkansing-voor-asielaanvraag-zijn-1267068>
- <https://groenlinks.nl/nieuws/belofte-maakt-schuld-het-buitenschuldbeleid-moet-worden-verruimd>
- <http://www.acvz.org/stats/>

Bijlage II: Overzicht gesprekspartners

Interviews

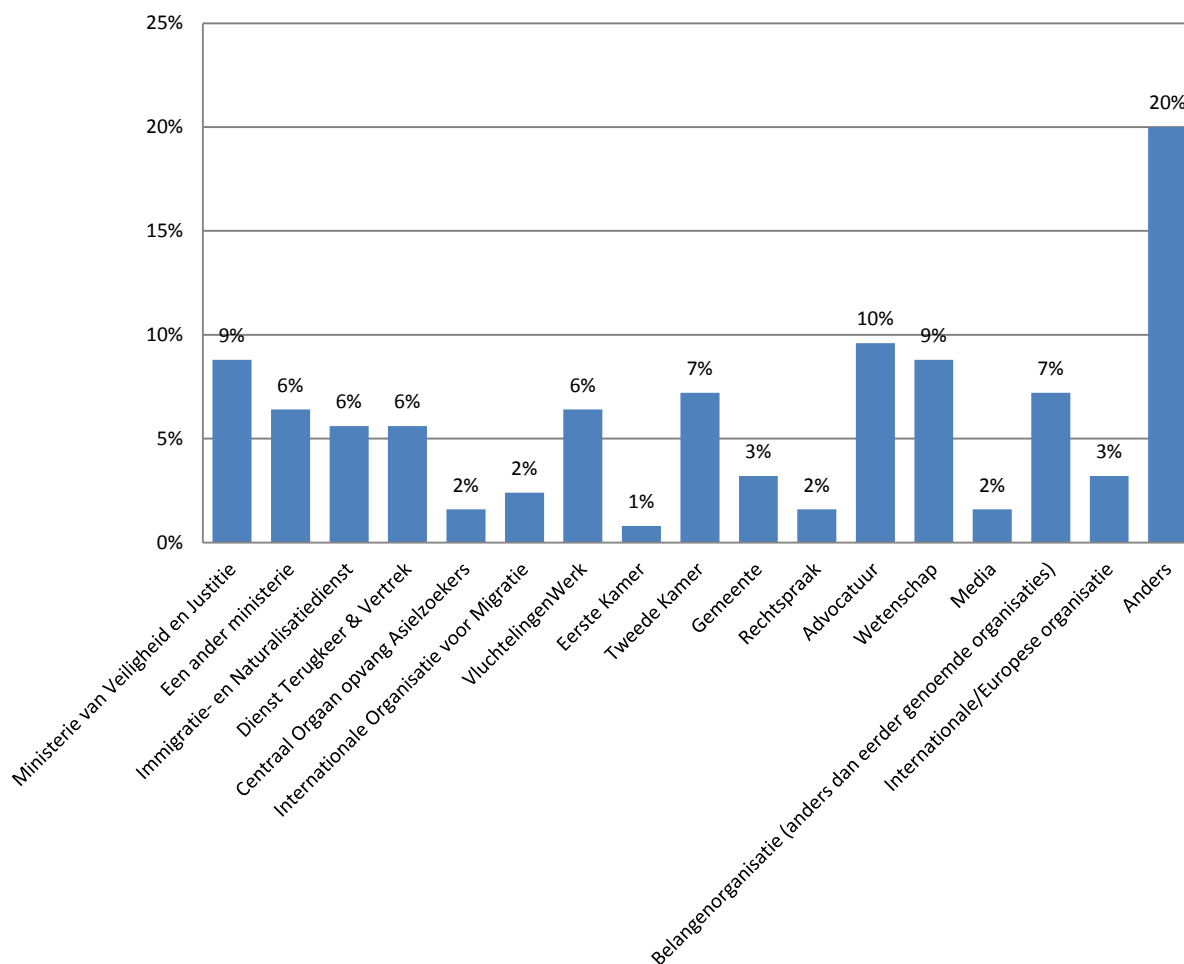
| Organisatie | Functie | Naam |
|---|---|----------------------------|
| Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken | Voorzitter commissie | Mw. Adriana van Dooiuweert |
| | Plaatsvervangend voorzitter commissie | Dhr. Hans Sondaal |
| | Secretaris secretariaat | Dhr. Wolf Mannens |
| | Medewerker secretariaat | Dhr. Sander Vergeer |
| Ministerie van Veiligheid en Justitie | Directeur-Generaal Vreemdelingenzaken | Mw. Loes Mulder |
| | Directeur Directie Wetgeving | Mw. Anneke van Dijk |
| | Directeur Directie Migratiebeleid | Dhr. Harke Heida |
| | Medewerker Directie Wetgeving | Dhr. Edwin Brijder |
| Luscuere De Jong Wassenaar Dingenouts Advocaten | Vreemdelingenadvocaat | Dhr. Julien Luscuere |
| | Leden Tweede Kamer | |
| Leden Tweede Kamer | Tweede Kamerlid D66 | Dhr. Gerard Schouw |
| | Tweede Kamerlid VVD | Dhr. Malik Azmani |
| Universiteit van Tilburg/Universiteit van Amsterdam | Hoogleraar Nederlands en Europees Constitutioneel Recht | Dhr. Ernst Hirsch Ballin |
| Raad van State | Voorzitter Vreemdelingenkamer | Dhr. Henk Lubberdink |
| Vereniging van Nederlandse Gemeenten | Voorzitter Asielcommissie | Dhr. Jos Wienen |
| VluchtelingenWerk Nederland | Directeur | Mw. Dorine Manson |
| | Beleidsmedewerker | Mw. Femke de Vries |
| | Beleidsmedewerker | Mw. Ariane den Uyl |

Toetsingsbijeenkomsten

| Organisatie | Functie | Aanwezigen |
|--|---------------------------------------|----------------------------|
| Toetsingsbijeenkomst Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken | | |
| Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken | Voorzitter commissie | Mw. Adriana van Dooiuweert |
| | Plaatsvervangend voorzitter commissie | Dhr. Hans Sondaal |
| | Secretaris secretariaat | Dhr. Wolf Mannens |
| | Medewerker secretariaat | Dhr. Sander Vergeer |
| Toetsingsbijeenkomst externe stakeholders | | |
| Ministerie van Veiligheid en Justitie | Medewerker Directie Wetgeving | Dhr. Edwin Brijder |
| | Medewerker Directie Migratiebeleid | Mw. Nicole Brenninkmeijer |
| VluchtelingenWerk Nederland | Beleidsmedewerker | Mw. Ariane den Uyl |
| Vereniging van Nederlandse Gemeenten | Beleidsmedewerker | Mw. Margreet Aangeenbrug |

Bijlage III: Respons op enquête

De enquête is uitgezet onder 365 personen uit het netwerk van de ACVZ. Daarvan hebben 125 respondenten (34%) de enquête ingevuld. Zie figuur 1 voor een indeling naar werkgever/achtergrond.⁴²



Figuur 14 Achtergrond respondenten (n=125).

⁴² De categorie 'anders' bestaat uit professionals werkzaam bij organisaties als De Nationale Ombudsman, Amnesty International, College voor de Rechten van de Mens, Raad van Kerken, Raad van State, Stichting Kinderpostzegels, UAF, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, andere adviesorganen en geïnteresseerde particulieren.



kwink.
groep

Postadres

Postbus 93063
2509 AB DEN HAAG

Bezoekadres

Hartogstraat 11
2514 EP DEN HAAG

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

