

Vergaderjaar 1997–1998

25 465

Instelling van een vast college van advies inzake internationale vraagstukken, in het bijzonder met betrekking tot de rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie (Wet op de Adviesraad internationale vraagstukken)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 10 oktober 1997

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de gestelde vragen door de regering tijdig beantwoord zullen zijn, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie staan in beginsel positief tegenover dit wetsvoorstel. De instelling van de Adviesraad internationale vraagstukken (AIV) is een logisch gevolg van de herijking van het buitenlands beleid en de noodzaak om in dat kader een grotere integratie van beleidsadvisering te realiseren. Deze leden vragen echter wat de meerwaarde is van de gekozen structuur; het aantal adviescommissies neemt niet af maar toe. Wat zijn de ervaringen bij andere ministeries?

Deze leden onderschrijven het standpunt van de regering dat de complexiteit van het buitenlands beleid het nodig maakt om in afwijking van artikel 16 van de Kadervet, niet alleen gebruik te maken van de deskundigheid van leden van de raad, maar indien nodig ook van niet-leden. Was dat niet mogelijk geweest zonder drie permanente commissies te handhaven? In dit verband zouden de leden van de PvdA-fractie wat meer informatie willen hebben over de criteria die bij de selectie van leden van de raad zullen gelden.

Naast de AIV zal een tweede vast college worden ingesteld, de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV). Met betrekking tot beide colleges achten deze leden het van belang te benadrukken dat gevraagd en ongevraagd, afzonderlijk en indien wenselijk gezamenlijk, adviezen moeten kunnen worden uitgebracht aan regering en parlement.

De leden van de CDA-fractie achten, tegen de achtergrond van de herijking van het buitenlands beleid, de instelling van één Adviesraad voor internationale vraagstukken zinvol aangezien dit een geïntegreerde beleidsadvisering kan bevorderen. Voor deze leden bestaan er wel een aantal onduidelijkheden over de gekozen structuur en de samenstelling van de Adviesraad. Het wetsvoorstel geeft voor de leden van de CDA-fractie aanleiding voor de volgende vragen en opmerkingen. Het is

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Linden (CDA), Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), H. Vos (PvdA), Van Traa (PvdA), voorzitter, Verspaget (PvdA), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Woltjer (PvdA), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Roethof (D66), Rouvoet (RPF), Van den Doel (VVD), R. A. Meijer (Groep Nijpels), De Haan (CDA) en Visser-van Doorn (CDA).
Plv. leden: Leers (CDA), Bremmer (CDA), Korthals (VVD), Van der Stoep (VVD), Voûte-Droste (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Dijkma (PvdA), Lilipaly (PvdA), De Graaf (D66), Van Gijzel (PvdA), Van den Berg (SGP), Houda (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Dittrich (D66), Hillen (CDA), vacature (CD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van Waning (D66), Leerkes (U55+), Bolkestein (VVD), Hendriks (HDRK), Bukman (CDA) en Gabor (CDA).

onduidelijk wat de exacte functie is van de Adviesraad in relatie tot de diverse commissies. Wat zal de precieze taakverdeling zijn tussen de Adviesraad en de commissies? Zal de Adviesraad zich beperken tot het initiëren en goedkeuren van adviezen? In hoeverre zal de Adviesraad het werk van de commissies overdoen of zal de Adviesraad zelfstandig adviezen schrijven?

Op welke wijze zal de Adviesraad zorg dragen voor de beoogde integratie van de beleidsadvisering? In hoeverre zullen de nieuwe adviezen verschillen van de adviezen die voorheen van de afzonderlijke adviesraden afkomstig waren? Zal geïntegreerde beleidsadvisering ook niet worden bemoeilijkt worden door het feit dat de voorzitters en vice-voorzitters van de commissies deel uitmaken van de Adviesraad waardoor compromissen bij voorbaat ingebakken zijn?

Het is de vraag of door de instelling van een Adviesraad met vier permanente colleges in feite geen sprake is van omzeiling van de Kaderwet omdat deze commissies in de praktijk mogelijk uitgroeien tot zelfstandige adviescolleges. In de memorie van toelichting wordt in artikel 4 gesteld dat de commissies niet zelfstandig kunnen adviseren. Desondanks zullen in de praktijk de rapporten van de commissies een zeer belangrijke rol gaan spelen in de uiteindelijke adviezen van de Adviesraad en kan de raad volgens de memorie van toelichting een rapport van de commissie bij zijn advies voegen. Zal deze situatie erin de praktijk niet toe leiden dat de permanente commissies in feite als min of meer zelfstandige adviesraden zullen functioneren?

Tenslotte is het hoge aantal leden van zowel de Raad als de verschillende commissies opmerkelijk. In het nader rapport van de minister van Buitenlandse Zaken en de memorie van toelichting wordt gesteld dat dit hoge aantal noodzakelijk is vanwege de vergaande specialisatie op de onderscheiden deel terreinen van het buitenlands beleid en de wenselijkheid om bij de voorbereiding van adviezen van de betreffende specifieke deskundigheid optimaal gebruik te kunnen maken. Op zich kunnen de leden van de CDA-fractie zich deze gedachtengang voorstellen maar zij wensen desondanks gaarne een reactie op de gedachte dat volstaan zou kunnen worden met een lager aantal leden, waarbij specifieke deskundigheid op ad hoc basis zou kunnen worden ingehuurd.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel van wet met memorie van toelichting tot instelling van een vast college van advies inzake internationale vraagstukken.

Deze leden ondersteunen het streven om door de instelling van één adviesraad voor het buitenlands beleid tot integratie van de advisering op het terrein van het buitenlands beleid te komen. Echter de instelling van permanente commissies lijkt niet overeenkomstig de doelstelling van de herziening van het adviesstelsel te zijn omdat als het ware weer verschillende adviesraden ontstaan. Daarom vragen de leden van de VVD-fractie een nadere motivering inzake de instelling van permanente commissies.

Deze leden vinden het maximale aantal van vijftien niet tot de Raad behorende personen dat in elk van de permanente commissies kan worden benoemd aan de hoge kant en vragen de regering hierover een nadere motivering.

De leden van de VVD-fractie hebben naast de hierboven gestelde vragen en opmerkingen nog de volgende vragen:

1. Uit hoeveel leden zal de Adviesraad internationale vraagstukken bestaan? Waarom is dit aantal niet in het wetsvoorstel vastgelegd?
2. Rouleren de leden van de Adviesraad over de permanente commissies?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel inzake de instellingswet op de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). De nieuw in te stellen AIV zal uit zijn

midden vier commissies samenstellen en vervangt daarmee de oude structuur van verschillende, separate commissies die zonder overkoepelend orgaan een zelfstandig leven leidden. De Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) gaat zelfstandig verder, nieuw is de commissie Europese integratie. De leden van de D66-fractie delen de mening van de regering dat de instelling van zo'n commissie van belang is. Voor wat betreft de vragen die deze leden over de afbakening van de taken tussen de AIV en de CAVV hebben gesteld verwijzen zij naar hun inbreng bij de instellingswet van de CAVV.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft in zijn brief van 27 november 1996 geschreven dat één van de voornaamste doelstellingen van de herziening van het adviesstelsel de totstandkoming van een geïntegreerde en ontkokerde beleidsadvisering aan de regering is. Samenwerking tussen adviescolleges is daarvoor noodzakelijk. De leden van de D66-fractie zijn het daar geheel mee eens en willen graag beklemtonen dat dit zeker voor de permanente commissies geldt die van de AIV deel uitmaken. De herijking van het buitenlands beleid rechtvaardigt een samenvoeging van de adviescommissies en -raden. Voor de hand ligt ook dat de nieuwe commissies op een geïntegreerde wijze zullen gaan werken. In hoeverre is dat al zichtbaar aan de vier nieuwe adviesaanvragen die de regering onlangs aan de AIV heeft gedaan?

Deze leden delen niettemin de bezorgdheid, door de Raad van State geuit, dat de aan de AIV onderliggende commissies een zelfstandige rol kunnen gaan spelen. De structuur van de commissies zoals die voorheen bestond wordt immers behoorlijk gecontinueerd. Deze leden begrijpen de argumentatie van de regering dat de onverbidde en structuurloze werkelijkheid van de buitenlandse politiek zich moeilijk laat vangen in een enkele adviesraad, maar zij zijn bevreesd voor verkokerde advisering. Voor de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden zijn niet alleen de personele kwaliteiten van de leden van belang maar ook het vermogen tot samenwerking binnen de AIV. Worden de kosten in vergelijking met de voorgaande situatie teruggebracht?

De Kaderwet biedt, aldus de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in voornoemde brief, ruimte om de adviesraad op een manier in te delen waardoor verschillende commissies kunnen ontstaan. De regering wijkt af van hetgeen in artikel 16 van de Kaderwet staat af en geeft zichzelf de ruimte om externe leden in een commissie te benoemen. Deze leden steunen daarin de redenering van de regering om van de eventueel buiten AIV aanwezige expertise gebruik te maken. Toch kleven aan artikel 3 van de instellingswet voor deze leden nog enkele vragen.

Hoe permanent is de benoeming van een lid van buiten in één der permanente commissies? Hoeveel leden zijn er in totaal, verdeeld over de vier commissies? Zowel van de commissies zelf als aan externe leden. Heeft elke commissie vijftien leden en bestaat de overkoepelende AIV uit negen leden of ook uit vijftien leden? Is het mogelijk dat de veertien leden van een commissie, op de voorzitter na, van buiten de AIV komen?

De nieuwe AIV zal per 1 januari 1998 aantreden. Drie van de vier recente adviesaanvragen zouden voor januari 1998 verwezenlijkt moeten zijn. De vierde, over grenzen aan de humanitaire hulp, half januari. Betekent dit dat de personele bezetting van de AIV gecontinueerd wordt? Deze vraag willen deze leden ook stellen over de continuïteit van de personele bezetting van de permanente commissies, en die van de interim periode.

In het verlengde hiervan vragen de leden van de D66-fractie in hoeverre er sprake is van evenredige vertegenwoordiging? Geldt dat zowel voor de raad als voor de permanente commissies? Ervan uitgaande dat in de loop der tijden de samenstelling van de raad en de commissies zullen veranderen, zoals in de Kaderwet adviescolleges is vastgelegd, vragen deze leden of de regering wil streven naar een evenredige toename van vrouwen in de AIV bij een stijging van het ledental van negen naar vijftien? In bijlage 2 van de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse

Zaken van 1 mei 1997 over de herziening van het kiesstelsel staat dat 22,2% van de negen leden vrouw is.

De nieuwe AIV vraagt veel tijd en inzet van zijn commissies. Dat blijkt ook uit de jongste adviesaanvragen van de regering. Zal de ondersteuning van de AIV vanuit het ambtelijk apparaat voldoende zijn, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Mogen ambtenaren deel uit maken van de AIV of van één der permanente commissies? De Advies Commissie Mensenrechten had daar in zijn dertienjarig bestaan goede ervaringen mee.

Geldt de maximumbenoemingsduur van drie maal vier jaar ook voor de AIV? Deze leden zouden het jammer vinden wanneer de grens van twaalf jaar als absoluut zou gelden.

Hoe zijn de financiële mogelijkheden voor de AIV? Zijn er voldoende budgettaire voorzieningen om bijvoorbeeld studieopdrachten te verlenen?

Graag zouden de leden van de fractie van D66 willen beklemtonen dat ze het belangrijk vinden dat, net zoals dat bij de ACM gebruikelijk was, advisering uit eigen beweging mogelijk zou moeten zijn. Zij zijn ook verheugd dat dit in de Kaderwet is vastgelegd. Daarnaast zouden deze leden het op prijs stellen wanneer de door de AIV geschreven adviezen naar de Staten-Generaal zouden worden doorgestuurd.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden begrijpen dat het wetsvoorstel de instelling beoogt van één raad voor het gehele terrein van de internationale betrekkingen. Zij stemmen hier mee in, maar willen enige opmerkingen plaatsen bij dit wetsvoorstel en opheldering verkrijgen over enige onduidelijkheden.

Allereerst vragen deze leden naar de motivatie van de gekozen route. Zij wijzen erop dat de instelling reeds op 1 januari 1997 had moeten geschieden. Waarom is vertraging opgetreden?

De leden van de RPF-fractie delen de kritiek van de Raad van State in zijn advies, dat het gevaar dreigt dat de vier permanente commissies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken zwaar worden opgetuigd en in praktijk zich weleens tot zelfstandige adviescolleges zullen kunnen ontwikkelen. De argumenten, die de Raad van State in zijn advies naar voren brengt, spreken deze leden aan. Deze leden merken op dat drie van de vier te vormen permanente commissies, die in het verleden officiële adviesorganen waren, hun advieswerk, weliswaar onder de paraplu van de AIV, in de toekomst continueren. Zij doelen dan met name op de Adviescommissie Buitenlands Beleid, de Adviesraad Vrede en Veiligheid en de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking. Formeel zo vrezende leden van deze fractie is het aantal adviescolleges, conform de herinrichting van het adviesstelsel, teruggebracht, maar de facto is, gelet op de vergaande specialisatie van de deelreinen, het aantal adviesinstanties juist toegenomen. Is deze visie juist?

De leden van de RPF-fractie vragen naar de reden waarom deze Adviesraad niet wordt ingesteld bij Rijkswet. Ook informeren zij wat er met de technische adviescolleges gebeurt. Op welke adviescolleges wordt exact gedoeld?

Ten aanzien van de in te stellen Commissie voor Europese Integratie vrezende leden voor een overlapping tussen de adviezen, die deze commissie geeft en de adviezen van de commissie Vrede en Veiligheid, die zich ook bezig zal houden met de buitenlandse en veiligheidspolitieke aspecten van het Europese integratieproces.

Ten aanzien van de samenstelling van de leden van de AIV en zijn vier permanente commissies informeren de leden van de RPF-fractie naar het aantal personen, die zijn benaderd om in de AIV en zijn commissies zitting te nemen. Is een profielschets gemaakt? In hoeverre zullen wetenschappers in de adviescommissies en de AIV zitting hebben? Zullen oud-politici in de AIV en hun commissies zitting nemen? Zo ja, dreigt dan

het gevaar dat deze politici een oordeel wordt gevraagd over het beleid dat zij zelf hebben geïnitieerd? Wordt deze vrees gedeeld? In hoeverre worden de leden van de drie bestaande voorlopige commissies automatisch lid van de permanente commissies?

Voorts informeren de leden van de RPF-fractie of meer kan worden meegedeeld over de omvang van het budget en het personeel. In hoeverre kunnen de AIV en zijn commissies gebruik maken van informatievoorziening van ambtenaren? In hoeverre kan de AIV ongevraagde adviezen geven? Zullen de adviezen van de AIV cq. de adviescommissie aan de regering geeft ook naar de Staten-Generaal worden gezonden? Ook vragen deze leden de regering een overzicht te geven van adviesorganen in de EU-landen, die vergelijkbaar zijn met de Adviesraad internationale vraagstukken.

De leden van de GPV-fractie stemmen met het wetsvoorstel in. Wel moet het hun van het hart dat het wel erg lang heeft geduurd voordat dit eenvoudige voorstel de Tweede Kamer heeft bereikt.

Het is deze leden opgevallen dat in de taakomschrijving van artikel 2 niet is opgenomen de advisering over het buitenlands cultureel beleid. Is dit nagelaten omdat de consequentie, te weten een vijfde permanente commissie, te vergaand wordt geacht?

Deze leden vragen vervolgens of de gekozen terminologie van artikel 2, namelijk adviseren over «internationale vraagstukken», niet veel te ruim is. Gaat het niet om advisering over terreinen van buitenlands beleid, een terminologie die weer wel wordt gebruikt in de toelichting bij artikel 2? Deze leden stellen voor terzake artikel 2 anders te redigeren en wijzen er daarbij op dat zulks de consequentie heeft dat de naam van de raad gewijzigd zou kunnen worden in Adviesraad buitenlands beleid.

Tenslotte vragen deze leden of advisering door de raad altijd een voortraject zal kennen, te weten het betrekken van één van de permanente commissies bij de advisering. De gekozen redactie en de toelichting op artikel 4 doen zulks vermoeden. Dit leidt tot de vraag waarom de raad terzake niet meer vrijheid wordt gegund. Kortom, verdient het geen aanbeveling in artikel 4, lid 1 het gebruik maken door de raad van de permanente commissies facultatief te doen zijn? Past dit niet beter bij het primaat dat de raad behoort te hebben over de commissies?

De voorzitter van de commissie,
Van Traa

De griffier van de commissie,
Hommes