

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 november 1997

Algemeen

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel (Kamerstuk 25 465, nr. 4). Wij zijn de fracties zeer erkentelijk voor hun inbreng en begroeten de positieve houding tegenover de instelling van de Adviesraad internationale vraagstukken (AIV) die uit het verslag spreekt. Bij de beantwoording van de vragen zijn deze naar onderwerp bij elkaar gegroepeerd.

Structuur AIV/verhouding raad – permanente commissies

De leden van de fracties van de PvdA en van het CDA werpen de vraag op naar de meerwaarde van de gekozen structuur. De leden van deze en andere fracties spreken de zorg uit dat de permanente commissies in de praktijk kunnen uitgroeien tot zelfstandige adviescolleges, wat, volgens de fractie van de PvdA, zou neerkomen op een toename, en geen vermindering, van het aantal adviescommissies.

De meerwaarde van de gekozen structuur is gelegen in de verhouding AIV permanente commissies, die de mogelijkheid schept te komen tot integratie van de beleidsadvisering met behoud van kennis en deskundigheid op specifieke terreinen. Deze structuur, waarvoor is gekozen tegen de achtergrond van een groeiende verwevenheid van internationale vraagstukken, beoogt een plaats te geven aan de mogelijkheid van zowel brede geïntegreerde advisering over de hoofdlijnen van het beleid als aan advisering op specifieke terreinen. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting en in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State, is de AIV het adviesorgaan waarin de geïntegreerde advisering gestalte krijgt. Daartoe zijn voor vier terreinen van het buitenlands beleid – rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie – permanente commissies voorzien. Deze terreinen worden door de regering van toenemend belang geacht en vereisen blijvende politieke aandacht. In het bijeenbrengen van generalisme en specifieke deskundigheid, waarbij verschillende invalshoeken een rol spelen, onderscheidt de AIV zich van de adviesorganen uit

het verleden. De regering deelt niet de vrees van de leden van de fractie van het CDA dat het sluiten van inhoudelijke compromissen geïntegreerde advisering zal bemoeilijken. Doel van deze constructie is door bundeling van deskundigheden op verschillende terreinen de kwaliteit van de advisering te verbeteren.

De gekozen opzet maakt het werkterrein van de AIV ook politiek zeer breed. Het zal, naast het buitenlands beleid, ook ontwikkelingssamenwerking en defensie omvatten; de AIV zal niet alleen de Minister van Buitenlandse Zaken maar ook de Minister van Defensie en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking adviseren. Ook daarom is gekozen voor een structuur met permanente commissies waarin de AIV kennis en deskundigheid kan opbouwen. Het streven ook de Europese samenwerking structureel tot onderdeel van de advisering te maken heeft het aantal permanente commissies bepaald op vier. Daar deze geen zelfstandige adviesbevoegdheid hebben, zullen de permanente commissies alleen al daarom niet kunnen uitgroeien tot adviescolleges. De regering zal hierop toezien en hieraan aandacht besteden bij de wettelijk voorgeschreven evaluatie conform artikel 28 tweede lid van de Kaderwet adviescolleges. Ook de beslissing de schriftelijke inbreng van een permanente commissie al dan niet bij een advies te voegen, is voorbehouden aan de AIV, (tenzij de ministers daar om verzoeken) en niet aan een permanente commissie.

Vooruitlopend op de vorming van de AIV zijn drie onafhankelijke adviesorganen, de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid, de Adviesraad Vrede en Veiligheid en de Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking opgeheven. Tot de inwerkingtreding van deze wet is een interimregeling getroffen door voor één jaar vier tijdelijke commissies in te stellen op de gebieden van rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie (Stcrt 6-1-97). Van handhaving van adviesorganen kan dan ook niet worden gesproken. Wel is een deel van de in de oude adviesorganen aanwezige deskundigheid gehandhaafd, bijvoorbeeld door het lidmaatschap van de betreffende deskundigen van de commissies. Deze deskundigheid blijft noodzakelijk voor de voorbereiding van adviezen, maar deze zal worden ingebed in de unitaire structuur van de AIV. Het aantal adviesorganen is dan ook uiteindelijk afgenomen van drie naar één.

De leden van de fractie van het GPV stellen de vraag of, op grond van artikel 4 (eerste lid) van het wetsvoorstel, altijd één van de permanente commissies dient te worden betrokken bij de advisering. In dit verband kan er allereerst op worden gewezen dat het beginsel voorop staat dat de AIV zelf de bevoegdheid heeft zijn werkzaamheden in te richten. Artikel 4 (eerste lid) beperkt zich tot de positie van de permanente commissies in de gevallen waarin zich een adviesaanvraag aandient op (een combinatie van) de terreinen van rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie. In die gevallen dient de AIV gebruik te maken van de in deze permanente commissies aanwezige deskundigheid zoals geformuleerd in artikel 4 eerste lid van het wetsvoorstel.

Het model van de permanente commissies heeft de voorkeur boven het telkens op grote schaal en op ad hoc-basis een beroep doen op specifieke deskundigheid. Immers, de leden van de permanente commissies kunnen zich vertrouwd maken met de werkwijze en de structuur van de AIV en zijn permanente commissies. Dit is van belang omdat de permanente commissies zowel afzonderlijk als in onderlinge samenwerking moeten kunnen bijdragen aan de advisering door de AIV.

Samenstelling

De leden van de PvdA-fractie vragen welke criteria bij de selectie van de leden van de AIV zullen gelden. De leden van de RPF-fractie stellen de vraag naar het aantal personen dat benaderd is om in de AIV en de commissies zitting te nemen en of een profielschets is gemaakt. De leden van de CDA-fractie vragen naar het aantal leden dat de AIV en zijn permanente commissies zal tellen. Deze vraag is eveneens gesteld door de leden van de VVD-fractie en van de D66-fractie. In dit verband kan worden opgemerkt dat deskundigheid op één of meer gebieden die tot de taken van de AIV behoren voorop staat. Bij de samenstelling van de AIV en zijn permanente commissies zal worden gestreefd naar een combinatie van generalistische en specialistische kennis van en ervaring met internationale vraagstukken. Hiervoor kan tevens worden verwezen naar artikel 12 eerste lid van de Kaderwet adviescolleges. Tegen deze achtergrond zijn personen benaderd met het verzoek zitting te nemen in de commissies en tevens in de AIV in oprichting.

De AIV is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. In de Kaderwet (artikel 10) wordt bepaald dat een adviescollege bestaat uit een voorzitter en ten hoogste veertien andere leden. Zolang de AIV nog niet een wettelijke grondslag heeft, is volstaan met een beperkt aantal leden: de voorzitter van de AIV en de voorzitters en vice-voorzitters van de tijdelijke commissies.

De commissies tellen, naast hun respectieve voorzitters en vice-voorzitters zijnde tevens lid van de AIV in oprichting, op dit moment 52 leden. De commissie ontwikkelingssamenwerking telt 12 leden, de commissie mensenrechten 13 leden, de commissie Europese integratie 12 leden en de commissie vrede en veiligheid 15 leden. De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre er sprake is van evenredige vertegenwoordiging. Wij streven naar een zo evenwichtig mogelijke samenstelling van de AIV. Hierbij wordt politieke en maatschappelijke spreiding van groot belang geacht. De AIV in oprichting telt op dit moment negen leden onder wie twee vrouwen. De commissies tellen daarnaast 16 vrouwen.

De leden van de D66-fractie vragen of de personele bezetting van de AIV en de commissies na 1 januari 1998 wordt gecontinueerd. Ook de leden van de RPF-fractie stellen deze vraag. De leden van de AIV in oprichting en de commissies zijn ervan op de hoogte gebracht dat hun lidmaatschap tot 1 januari 1998 geldt. Wij zijn voornemens hen met ingang van 1 januari 1998, wanneer hopelijk de wettelijke grondslag voor de AIV zal bestaan, voor vier jaar te benoemen. De benoemingsduur van leden van adviescolleges is geregeld in de Kaderwet adviescolleges. Artikel 11 tweede lid bepaalt: «De leden worden benoemd voor ten hoogste vier jaar. Herbenoeming kan twee maal en telkens voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden.»

De leden van de RPF-fractie vragen of ook oud-politici in de AIV en zijn permanente commissies zitting zullen nemen en of, als dit het geval is, niet het gevaar dreigt dat hun een oordeel wordt gevraagd over beleid dat zij zelf hebben geïnitieerd. Hierop luidt ons antwoord dat het, met het oog op hun deskundigheid en ervaring, wenselijk is dat naast wetenschappelijke onderzoekers, oud-politici en oud-ambtenaren deel zullen uitmaken van de AIV en zijn permanente commissies. De vrees van de leden van de RPF-fractie dat oud-politici een oordeel wordt gevraagd over door henzelf geïnitieerd beleid, wordt niet door ons gedeeld. Zoals reeds opgemerkt bij de vraag over de samenstelling van de AIV en de commissies, is onder meer geselecteerd op kennis en ervaring. Dat maakt het praktisch onvermijdelijk dat deskundigen als oud-politici en oud-ambtenaren in hun

advieswerk te maken kunnen krijgen met beleidskwesties waarbij zij ooit zelf betrokken waren. In de afweging geeft echter het voordeel van kennis en ervaring de doorslag. Aan de AIV zullen in verreweg de meeste gevallen adviesaanvragen worden voorgelegd die toekomstige beleidsdilemma's in zich bergen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de leden van de AIV over de permanente commissies zullen rouleren. Artikel 3 van het wetsvoorstel bepaalt dat de AIV uit zijn midden vier permanente commissies zal instellen. Leden van de AIV kunnen dus steeds zitting hebben in de permanente commissies. Of dit in de praktijk zo is, is mede afhankelijk van de inrichting van de werkzaamheden door de AIV zelf. Natuurlijk bestaat altijd de mogelijkheid dat leden van de AIV zullen deelnemen aan de beraadslagingen in een permanente commissie waarvan zij geen deel uitmaken.

De leden van de D66-fractie vragen of ambtenaren deel kunnen uitmaken van de AIV of een der permanente commissies. Voor zowel de AIV als de permanente commissies zijn ambtenaren aangewezen waarbij inlichtingen kunnen worden ingewonnen (conform artikel 19 van de Kaderwet adviescolleges). Deze ambtenaren zijn echter geen lid van de AIV of zijn permanente commissies. Dit is geregeld in artikel 12 tweede lid van de Kaderwet adviescolleges: «Ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf, worden niet benoemd tot lid van een adviescollege dat tot taak heeft te adviseren over onderwerpen waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn.»

Ondersteuning

De leden van de fracties van D66 en RPF vragen naar de ondersteuning, de kosten en het budget van de AIV. In dit verband kan worden opgemerkt dat van de zijde van de regering de voorwaarden worden geschapen om het functioneren van de AIV mogelijk te maken. Bezuinigen of het terugbrengen van de kosten is daarbij niet het oogmerk geweest. De kosten, met inbegrip van de ambtelijke ondersteuning en andere voorzieningen, worden gedragen door Buitenlandse Zaken en Defensie. De staf van de AIV zal bestaan uit een secretaris; ook de permanente commissies zullen elk worden bijgestaan door een secretaris. Voor de benodigde administratieve ondersteuning zal worden zorggedragen. Voor operationele kosten is voor 1998 voor de AIV een budget van 1.1 miljoen gulden voorzien. Voor de volgende jaren zal de AIV een begroting ontwerpen en inzenden conform artikel 25 van de Kaderwet adviescolleges. De aanwending van deze middelen geschiedt binnen de door de Kaderwet adviescolleges gestelde grenzen (artikel 27). De mogelijkheid om een beroep te doen op externe deskundigheid, zoals de leden van de fractie van D66 suggereren, is in elk geval aanwezig.

De adviezen

De leden van de PvdA- en D66-fracties beklemtonen het belang van ongevraagde advisering en de leden van de RPF-fractie vragen hoever deze strekt. Verwezen wordt naar artikel 18 van de Kaderwet adviescolleges waarin de mogelijkheid van ongevraagde advisering wordt aangegeven. De leden van de D66-fractie en van de RPF-fractie verzoeken om toezending van de door de AIV uitgebrachte adviezen. Wij antwoorden hierop dat wij, zoals gebruikelijk was met adviezen van de inmiddels opgeheven adviescolleges, de adviezen terstond na ontvangst aan de Staten-Generaal zullen toezenden.

Andere vragen

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de ervaringen bij andere ministeries met het instellen van adviescolleges. Ieder ministerie is gebaat bij een adviesorgaan dat is toegesneden op de aard en kenmerken van zijn beleidsterreinen. De Kaderwet adviescolleges is echter pas sedert 1 januari 1997 van kracht, zodat betrekkelijk weinig ervaring bij andere ministeries is opgedaan. Zoals hiervoor is aangegeven, geldt voor de AIV overigens dat hij een aantal ministers adviseert. Met deze ontschotte werkwijze moet eveneens nog ervaring worden opgedaan. Als voorbeeld van een adviesraad die een vergelijkbare structuur en opzet kent als de AIV kan de Raad voor de Cultuur worden genoemd.

De leden van de RPF-fractie vragen naar een overzicht van adviesorganen in landen van de Europese Unie, vergelijkbaar met de AIV. Navraag heeft geleerd dat de wijze waarop de beleidsadvisering plaatsvindt in de landen van de Europese Unie zeer verschillend is geregeld. De meeste onafhankelijke adviesorganen bewegen zich op de terreinen van mensenrechten of ontwikkelings samenwerking (Hiervan zijn voorbeelden in Duitsland, Finland, Ierland en Zweden.) In veel landen is de beleidsadvisering op ad hoc basis geregeld, waarbij een beroep kan worden gedaan op wetenschappelijke instellingen die zich met internationale vraagstukken bezig houden, of op deskundigen uit verschillende instellingen die voor actuele thema's bijeen worden geroepen. Ook kent een aantal landen ambtelijke adviesorganen of mengvormen van ambtenaren en onafhankelijke deskundigen, die adviseren over tal van aspecten van buitenlands beleid. Deze adviesorganen kennen een minder grote onafhankelijkheid dan de regering heeft voorzien voor de AIV.

Het beeld dat oprijst uit de ontvangen informatie is dat de advisering over internationale vraagstukken in de meeste landen van de Europese Unie minder gestructureerd en minder geïntegreerd is dan de regering beoogt met de opzet van de AIV.

Wat betreft de verhouding tussen de AIV en de CAVV verwijzen de leden van de D66-fractie naar hun inbreng bij de instellingswet van de CAVV (TK1997-1998, 25 460, nr. 4). Zij stellen dat vraagstukken over mensenrechten en over het zelfbeschikkingsrecht van volkeren zowel de AIV als de CAVV raken en zij vragen of deze thema's aan één van beide raden is voorbehouden. De AIV en CAVV hebben respectievelijk beleidsadvisering en advisering over juridische vraagstukken tot taak. Omdat scherpe afbakening tussen deze taakstellingen in abstracto niet mogelijk is, zal van geval tot geval worden bezien of de AIV en/of de CAVV advies wordt gevraagd.

De leden van de fractie van het GPV merken terecht op dat in de taakomschrijving het buitenlands cultureel beleid niet is opgenomen. Het wetsontwerp stelt dat de AIV tot taak heeft te adviseren over internationale vraagstukken, waarna enkele terreinen in het bijzonder worden genoemd. Dit laat onverlet dat de advisering ook op andere deel terreinen betrekking kan hebben, zoals ook in de artikelgewijze toelichting wordt opgemerkt. Buitenlands cultureel beleid zou één van die terreinen kunnen zijn. Ook kan worden samengewerkt met andere adviescolleges, in het gegeven voorbeeld met de Raad voor de Cultuur. Meer in het algemeen schept Artikel 23 van de Kaderwet de mogelijkheid van samenwerking tussen adviescolleges en verplicht hij tot samenwerking indien dat in de adviesaanvraag is aangegeven. Door deze voorzieningen ligt uitbreiding van het aantal permanente commissies dan ook niet in de rede.

De leden van de RPF-fractie vrezen voor overlapping tussen de adviezen van de commissie Europese integratie en de commissie vrede en

veiligheid. Deze vrees wordt van overheidswege niet gedeeld. De AIV wordt ingesteld om geïntegreerde beleidsadviesgeving mogelijk te maken. In de herijking van het buitenlands beleid is immers vastgesteld dat internationale vraagstukken steeds meer met elkaar samenhangen. Dit verschijnsel is niet beperkt tot vraagstukken van vrede en veiligheid en Europese integratie, maar doet zich ook voor tussen andere terreinen zoals ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten. De structuur van de AIV maakt het mogelijk deze samenhang ook in beleidsadviesgeving zichtbaar te maken zonder dat de bij elk terrein behorende deskundigheid verloren gaat.

De fractie van het GPV vraagt zich af of de term internationale vraagstukken niet te ruim is bemeten en de AIV niet beter «Adviesraad Buitenlands Beleid» had kunnen heten. In dit verband kan worden opgemerkt dat bewust voor de terminologie «internationale vraagstukken» is gekozen. Immers, uit de naamgeving van de AIV dient te blijken dat hij internationale ontwikkelingen moet kunnen analyseren die Nederland raken, ongeacht hun weerslag op het buitenlands beleid. Bovendien komt uit de naamgeving naar voren dat de AIV, zoals boven aangegeven, een breed werkterrein heeft, dat in ieder geval ook het defensiebeleid bevat en het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV wijzen op de tijd die het oprichten van de AIV in beslag heeft genomen. In de opzet en structuur van de AIV moeten verschillende departementen, ieder met een eigen cultuur en ervaring met adviesgeving, zich kunnen herkennen. Dit maakt van de AIV een ontschot adviesorgaan, waarover zorgvuldige besluitvorming was (en is) vereist. Hoezeer de regering het ook van belang achtte de «deadline» van één januari 1997 te halen, het scheppen van draagvlak voor de opzet en structuur van de AIV als ontschot adviescollege was eveneens van belang. Hierdoor heeft de voorbereiding van het wetsontwerp meer tijd gevergd dan oorspronkelijk was voorzien.

De leden van de RPF-fractie hebben de vraag gesteld, waarom de AIV niet bij Rijkswet wordt ingesteld. De regering is van mening dat, hoewel de buitenlandse betrekkingen een Koninkrijksbevoegdheid zijn, dit niet geldt voor de vormgeving van het adviesstelsel. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben, desgevraagd, geen bezwaren aangevoerd tegen het instellen van de AIV bij een «gewone» wet.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre de geïntegreerde werkwijze zichtbaar is in de adviesaanvragen die de regering onlangs heeft ingediend. Omdat de AIV nog in oprichting verkeert en nog geen wettelijke grondslag heeft, heeft de regering deze adviesaanvragen toegespitst op de terreinen van de tijdelijke commissies, die als colleges conform artikel 6 van de kaderwet adviescolleges zouden kunnen worden aangemerkt. (Stcrt 6-1-97). Ervan uitgaande dat de instellingswet uiterlijk begin 1998 van kracht is, bestaat formeel niet eerder dan begin volgend jaar de mogelijkheid de AIV een ontschot adviesaanvraag voor te leggen. Overigens is bij de behandeling van de vier ingediende adviesaanvragen al sprake van wederzijdse betrokkenheid van de commissies bij elkaars voorbereidingen. In deze zin krijgt de voorlopige adviesgeving

gestalte, al enigszins naar de snit van de uiteindelijke structuur van de AIV en zijn permanente commissies, zonder dat vooruit wordt gelopen op de uiteindelijke besluitvorming in het parlement.

De Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Defensie, de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Staatssecretaris van Buitenlandse zaken en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm,
H. A. F. M. O. van Mierlo