

Evaluatieverslag van de ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN bestaande uit:

- het Evaluatierapport *Ontvlechten en profileren* van de externe Evaluatiecommissie
- Standpuntbepaling van de ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN ten aanzien van de bevindingen van de externe Evaluatiecommissie

September 2002

Woord vooraf

Als voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heb ik de eer U het eerste evaluatieverslag aan te bieden. Dit bestaat uit twee delen: 1. 'Ontvlechten en profileren – Evaluatie van de eerste raadsperiode van de Adviesraad Internationale Vraagstukken', opgesteld door een externe Evaluatiecommissie; 2. Een standpuntbepaling van de AIV ten aanzien van de bevindingen van deze externe Evaluatiecommissie.

Bij de evaluatie is de navolgende procedure gevolgd.

Artikel 28 lid 2 Kaderwet adviescolleges luidt: 'Op verzoek van Onze Minister, maar ten minste elk vierde jaar, stelt het adviescollege een evaluatieverslag op waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling'. De AIV heeft zich in de herfst van 2001 beraden over de aanpak van de evaluatie en besloten zich extern te laten evalueren. De verwachting was dat een blik van buitenaf het functioneren en de werkwijze van de AIV meer ten goede zou komen dan een zelfevaluatie. Daarop heeft de AIV de volgende opdracht voor de evaluatie geformuleerd: 'Centraal in de evaluatie staat de vraag of de AIV erin slaagt zijn adviesrol naar tevredenheid te vervullen. Een beoordeling van de werkwijze en het functioneren van de AIV en van de permanente commissies, ook in hun onderlinge samenhang, maakt hier deel van uit. Daarnaast dient ook de doorwerking van adviezen aan de orde te worden gesteld. Kernbegrippen bij de doorwerking zijn de relevantie van de adviezen voor het beleid en de opvattingen van de afnemers over de adviezen van de AIV'.

Met deze opdracht heeft de AIV personen benaderd die deskundig zijn op één of meer van de volgende gebieden: internationale betrekkingen, het Nederlands buitenlands beleid, de rechten van de mens, ontwikkelingssamenwerking, vrede en veiligheid en Europese integratie. Met genoegen heeft de AIV geconstateerd dat de deskundigen die zijn verzocht mee te werken aan de evaluatie van de AIV, allen bereid zijn geweest dat te doen. Dit heeft geleid tot de oprichting van de externe Evaluatiecommissie met de volgende samenstelling: prof. dr. A. van Staden (voorzitter), mr. J.C.F. Bletz, prof. dr. L. de la Rive Box en mw. dr. B.E. van Vucht Tijssen. De Evaluatiecommissie heeft dr. P.J.J. Maessen als rapporteur aangesteld.

In een vergadering van de waarnemend voorzitter en stafleden van de AIV met de leden van de Evaluatiecommissie, op 14 december 2001, zijn de achtergronden van de evaluatie uiteengezet, is de opdracht nader toegelicht en is de leden van de Evaluatiecommissie toegezegd dat zij onafhankelijk hun evaluerende werk zouden kunnen verrichten en dat de AIV de schriftelijke neerslag van het werk van de Evaluatiecommissie ongewijzigd zou toezenden aan de betrokken bewindslieden. Tevens is de Evaluatiecommissie alle medewerking toegezegd bij het opstellen van de evaluatie: relevante documentatie zou ter inzage liggen, aanvullende informatie zou, desgevraagd, worden verstrekt en ook zou, desgevraagd, ondersteuning vanuit de staf van de AIV, naast de eigen rapporteur van de Evaluatiecommissie, ter beschikking staan. Met de hiervoor geformuleerde opdracht en onder deze voorwaarden bleken de leden van de Evaluatiecommissie definitief bereid de evaluatie van de AIV uit te voeren.

Het resultaat van de werkzaamheden van de Evaluatiecommissie is het evaluatierapport 'Ontvlechten en profileren – Evaluatie van de eerste raadsperiode van de

Adviesraad Internationale Vraagstukken'. Dat treft u hierbij aan. Voor de inhoud van dit evaluatierapport is de bovengenoemde externe Evaluatiecommissie verantwoordelijk. De AIV voegt hieraan een eigen standpuntbepaling ten aanzien van de bevindingen van de Evaluatiecommissie toe. Voor deze standpuntbepaling is uitsluitend de AIV verantwoordelijk. Beide samen vormen het evaluatieverslag van de eerste raadsperiode van de AIV.

Dit evaluatieverslag wordt, zoals de wet voorschrijft, toegezonden aan de bewindslieden die direct bij de AIV betrokken zijn (de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken), alsmede aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan de beide Kamers der Staten Generaal. Aldus meent de AIV aan zijn wettelijke verplichting tot het (laten) uitvoeren van een evaluatie te hebben voldaan.

Daarnaast zal aan dit evaluatieverslag ruime verspreiding worden gegeven door het toe te zenden aan alle gesprekspartners van de Evaluatiecommissie – voor zover hierboven al niet genoemd – en aan degenen die te kennen hebben gegeven de adviezen van de AIV te willen ontvangen.



F. Korthals Altes
(voorzitter)

Ontvlechten en profileren

Evaluatie van de eerste raadsperiode van de
ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN

A. van Staden (*voorzitter*)

J.C.F. Bletz

L. de la Rive Box

Mevrouw B.E. van Vucht Tijssen

Rapporteur P.J.J. Maessen

Juni 2002

Evaluatiecommissie Adviesraad Internationale Vraagstukken

Leden

prof. dr. A. van Staden (voorzitter)
mr. J.C.F. Bletz
prof. dr. L. de la Rive Box
mevrouw dr. B.E. van Vucht Tijssen

Secretariaat

Dr. P.J.J. Maessen
Cornelis de Wittlaan 266
2582 CN Den Haag
070 – 346 7136
06 – 22 78 06 88
pieter.maessen@wxs.nl

De Voorzitter van de
Adviesraad Internationale Vraagstukken
De heer mr F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 21 juni 2002

Geachte heer Korthals Altes,

Het doet mij genoegen u hierbij het definitieve rapport van de Evaluatiecommissie AIV toe te sturen.

De opmerkingen die van de kant van de Raad tijdens de – als zeer nuttig ervaren – bespreking van de voorlopige versie van het rapport op 7 juni jl. zijn gemaakt, alsmede ontvangen schriftelijke reacties, zijn voor de Evaluatiecommissie aanleiding geweest de inhoud van het rapport op enige punten bij te stellen c.q. aan te scherpen.

Namens de Commissie wil ik u nogmaals danken voor het vertrouwen dat de AIV in haar heeft willen stellen. Graag maak ik ook nog van de gelegenheid gebruik de AIV een voorspoedige toekomst toe te wensen!

Met vriendelijke groeten,



A. van Staden
Voorzitter

VERANTWOORDING	10
SAMENVATTING VAN CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	12
HOOFDSTUK I Oprichting, samenstelling en structuur	14
1.1 Wortels van de AIV-structuur	14
1.2 Sanering adviesradenstructuur	14
1.3 Herijking	15
1.4 De formule: $I+I+I=I$ (+4)	15
1.5 Overbrugging	16
1.6 Eén raad en vier permanente commissies	16
1.7 Samenstelling van koepel en commissies	17
1.7.1 Aanvullende benoemingen	17
1.7.2 Vrouwen en minderheden	17
1.7.3 Voorzitterschap	18
1.7.4 Samenstelling: 'te weinig vernieuwend'	18
1.8 Relatie koepel en commissies	18
HOOFDSTUK II De taakopvatting van de AIV	20
2.1 Advies en publiek debat	20
2.2 Methodes	20
2.2.1 Kritische adviezen	21
2.2.2 Eigen initiatief	21
2.3 Publiciteit en uitnodiging tot debat	21
HOOFDSTUK III Adviezen en commissies	23
3.1 De productie van de adviezen	23
3.2 Betrokkenen over de adviezen en hun effecten	23
3.2.1 AIV-leden	24
3.2.2 Bewindspersonen en ambtenaren	24
3.2.3 Tweede Kamer	25
3.2.4 Geënquêteerden	25
3.3 Opmerkingen over de afzonderlijke commissies	25
3.3.1 De Commissie Mensenrechten	25
3.3.2 De Commissie Vrede en Veiligheid	26
3.3.3 De Commissie Ontwikkelingssamenwerking	27
3.3.4 De Commissie Europese Integratie	28

HOOFDSTUK IV De AIV in relatie tot zijn opdrachtgevers 29

- 4.1 Adviseren en adviesrelatie 29
 - Herijking en beleidsintegratie* 29
- 4.2 Het werkprogramma 29
- 4.3 Adviesaanvragen 30
- 4.4 Regeringsreacties 31
- 4.5 Relatie met bewindspersonen 31
- 4.6 De staf 32
- 4.7 Ambtelijke ‘adviseurs’ 33

HOOFDSTUK V Slotbeschouwing 34

- 5.1 Inleiding 34
- 5.2 Koepel en commissies 34
 - Hiërarchie* 34
 - Integratie* 35
 - Suggesties voor verbetering* 35
- 5.3 De adviezen 37
- 5.4 Ontvlechting 37
- 5.5 Betrokkenheid ministeries 38
- 5.6 Tot besluit 38

- Bijlage I Resultaten verkennende peiling
- Bijlage II Geïnterviewde personen, commissies en delegaties
- Bijlage III Door de AIV uitgebrachte adviezen in de periode
1 juli 1997 tot 1 januari 2002
- Bijlage IV Financiële aspecten
- Bijlage V Betrokkenheid AIV-commissies bij het opstellen
van conceptadviezen
- Bijlage VI Doorlooptijd adviezen
- Bijlage VII Leden en medewerkers van de AIV
en zijn commissies

Verantwoording

De Kaderwet Adviescolleges schrijft voor dat vier jaar na de oprichting van een adviesorgaan een evaluatie plaatsvindt. Een adviescollege kan zichzelf beoordelen, maar de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft ervoor gekozen een rapport te laten opstellen door een externe adviescommissie.

In zijn vergadering van 9 november 2001 heeft de AIV de volgende opdracht voor de evaluatie geformuleerd:

‘Centraal in de evaluatie staat de vraag of de AIV erin slaagt zijn adviesrol naar tevredenheid te vervullen. Een beoordeling van de werkwijze en het functioneren van de AIV en van de permanente commissies, ook in hun onderlinge samenhang, maakt hier deel van uit. Daarnaast dient ook de doorwerking van adviezen aan de orde te worden gesteld. Kernbegrippen bij de doorwerking zijn de relevantie van de adviezen voor het beleid en de opvattingen van de afnemers over de adviezen van de AIV.’

Aan minister Van Aartsen schreef de raad op 14 december 2001 dat ‘een blik van buitenaf (...) het functioneren en de werkwijze van de AIV meer ten goede (kan) komen dan een zelfevaluatie zoals veel andere adviesorganen hebben uitgevoerd. Gehoopt wordt op een evaluatieverslag of -rapport met praktische lessen en aanbevelingen waarmee de AIV zijn adviserende taak kan verbeteren’.

De AIV heeft op 14 december 2001 de volgende personen verzocht een Evaluatiecommissie te vormen: prof. dr. A. van Staden (directeur van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’), mr. J.C.F. Bletz (voorheen secretaris van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), prof. dr. L. de la Rive Box (hoogleraar Internationale Samenwerking, Universiteit Maastricht) en mevrouw dr. B.E. van Vucht Tijssen (associée bij Boer & Croon, voorheen lid van het College van Bestuur van de Universiteit Utrecht). Allen hebben op dit verzoek positief gereageerd. Gelet op het feit dat de AIV zelf verantwoordelijkheid draagt voor de evaluatie, rapporteert de Evaluatiecommissie aan de raad en niet aan diens opdrachtgevers, i.c. de betrokken ministers of het parlement.

Taak

De in de wet voorgeschreven taak van de AIV is ‘de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over internationale vraagstukken in het bijzonder met betrekking tot de rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelings samenwerking en Europese integratie’ (art. 2, Wet op de AIV). Het bijzondere aan de AIV – vergeleken met andere adviescolleges – is dat hij daartoe beschikt over vier permanente commissies die als zodanig geen deel uitmaken van de raad maar die wel het zwaartepunt vormen van ‘de AIV-structuur’. Voor het functioneren van de AIV zijn de relaties met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie van groot belang. Het leek de Evaluatiecommissie dan ook wenselijk niet alleen aandacht te besteden aan de adviezen maar ook aan het functioneren van de AIV-structuur als geheel en aan de relaties met de ministeries.

Een adviescollege is er mede om het debat over beleidsafwegingen te verbreden en te verdiepen. Daartoe is het wenselijk dat een dergelijk college ook een actieve rol speelt in het publieke discours. Die (informele) opdracht wordt pas waargemaakt wanneer een adviescollege niet schuwt een plaats op het publieke podium te zoeken. Ook dit aspect heeft de Evaluatiecommissie in haar werkzaamheden betrokken.

Werkwijze

De werkzaamheden van de Evaluatiecommissie zijn uitgevoerd in de periode 14 december 2001 tot 1 mei 2002. De Evaluatiecommissie heeft aan het begin van haar werkzaamheden een verkennende peiling gehouden onder bijna zestig opinievormers en deskundigen (zie Bijlage 1). De commissie heeft zich breed en intensief georiënteerd. Uiteraard zijn de AIV-adviezen bestudeerd. Daarnaast heeft zij met veel personen in en om de raad gesproken (voor de namen van deze personen, zie Bijlage II). Deze gesprekken vonden plaats in de periode van 12 februari tot 12 april 2002. Op 7 juni 2002 heeft de Evaluatiecommissie met de AIV over het concept van dit rapport een bespreking gevoerd. Deze bespreking was voor haar aanleiding de inhoud van het rapport op een aantal punten bij te stellen c.q. nader te verduidelijken.

De Evaluatiecommissie heeft geen gericht onderzoek gedaan naar de doorwerking van de (afzonderlijke) adviezen in het beleid of in de publieke meningsvorming. Het nauwkeurig vaststellen daarvan is zonder intensief onderzoek per advies nauwelijks mogelijk. De commissie baseert haar oordeel over de doorwerking op het grote aantal gesprekken dat zij heeft gevoerd met betrokkenen.

De Evaluatiecommissie heeft de volledige medewerking van alle betrokkenen, inclusief de bewindspersonen, gekregen. Vooral de staf van de AIV verdient waardering voor zijn inzet om de Evaluatiecommissie te voorzien van documentatie en eigen schriftelijk materiaal.

De Evaluatiecommissie benoemde dr. P.J.J. Maessen tot haar secretaris. Hij was aanwezig bij de meeste gesprekken en schreef het eindrapport. Hij werd bijgestaan door drs. D. Waterval als stagiair. Drs. T.D.J. Oostenbrink verzorgde de liaison met de AIV. De commissie is hun allen veel dank verschuldigd.

Leeswijzer

De lezer vindt voorin dit rapport een beknopte weergave van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Deze zijn, uitvoeriger, in de hoofdtekst cursief weergegeven. Het rapport eindigt met een slotbeschouwing die een samenvatting is van de observaties, conclusies en aanbevelingen van de Evaluatiecommissie en die enkele aanvullende suggesties bevat voor het verbeteren van de werkwijze van de AIV.

De commissie hoopt dat dit rapport bijdraagt aan versterking van de werkzaamheden van de AIV als adviesorgaan én als speler in het maatschappelijk-politieke debat over internationale vraagstukken.

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

Algemeen

- De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is in betrekkelijk korte tijd in staat gebleken een redelijk groot aantal (25) adviezen uit te brengen die in brede kring om hun deskundigheid worden gewaardeerd. De adviezen vinden aftrek in binnen- en buitenland.
- De AIV brengt deskundigheid uit alle sectoren van het internationaal beleid bijeen. De raad is voor een belangrijk deel geslaagd in zijn opdracht om een integratie van beleidsadvisering te bevorderen, welke integratie voorheen, door het bestaan van drie afzonderlijke adviesraden (voor ontwikkelingsamenwerking, mensenrechten en vrede en veiligheid), niet of nauwelijks kon worden gerealiseerd. De mogelijkheid om adviezen te laten voorbereiden door gemengde commissies is een belangrijke eigenschap van de AIV-structuur.
- De doorwerking van de adviezen op het beleid is – voor zover deze al te traceren is – zeer verschillend, variërend van invloed in het kabinetsberaad tot volstrekte afwijzing. In de visie van zowel de bewindspersonen, de ambtenaren als betrokken buitenstaanders is de invloed beperkt gebleven. Er zijn echter ook aanwijzingen dat de discussies die met het voorbereiden van een advies gepaard gaan, hun sporen nalaten in het ambtelijke werken en denken.

Raad en commissies

- De eerste raadsperiode stond sterk in het teken van het zoeken naar evenwicht in de AIV-structuur, die bestaat uit de raad zelf (de koepel) en de vier permanente commissies, die formeel ondergeschikt zijn aan de koepel. Deze hiërarchische verhouding heeft in enkele gevallen tot spanningen geleid.
- Er is een rolverdeling in deze structuur. De commissies en subcommissies brengen de deskundigheid in en verrichten voor de afzonderlijke adviezen het meeste werk. Het is de taak van de koepel om te waken over het integrale karakter van de advisering en om de opstelling van heldere analyses en bruikbare aanbevelingen te stimuleren.
- De Evaluatiecommissie geeft de AIV in overweging de bestaande structuur niet op te vatten als een hiërarchisch geheel, maar als een meer horizontaal werkverband dat uit vier volwaardige ‘kamers’ (de permanente commissies) bestaat. Hierin treedt de koepel niet zozeer op als toezichhouder of censor, als wel als presidium dat de gemeenschappelijke belangen behartigt. Dit presidium houdt contact met de opdrachtgevers en regisseert de verdeling van adviesaanvragen over de kamers. Het presidium zet de (sub)commissies aan tot het opstellen van integrale en goed geprofileerde adviezen. Op deze wijze wordt een betere aansluiting bereikt van de formele verantwoordelijkheid voor de adviezen met de feitelijke voorbereiding daarvan. De meeste AIV-adviezen worden al voorbereid door gemengd samengestelde subcommissies. Het geïntegreerd werken is daarmee binnen de AIV al ingeburgerd.

Taakopvatting

- De raad heeft nog geen adviezen op eigen initiatief uitgebracht. Dit wordt door vele betrokkenen betreurd. De raad heeft mede hierdoor geen kans gezien onderwerpen op de publieke agenda te plaatsen.
- De raad heeft tot dusverre te weinig aandacht geschonken aan het stimuleren van publiek debat over zijn adviezen. Daardoor is de doorwerking in de pers en de wereld van de opiniemakers beperkt gebleven.

Relatie met opdrachtgevers

- De adviesrelatie met de betrokken bewindspersonen is nog onvoldoende tot ontwikkeling gekomen. De relatie met de Tweede Kamer is zwak, die met de Eerste Kamer niet bestaand.
- Het gebrekkige samenspel met de bewindspersonen heeft geleid tot frustraties bij raads- en commissieleden en tot beperkte belangstelling bij ambtenaren voor de AIV-werkzaamheden, hetgeen mogelijk de beperkte doorwerking van de adviezen verklaart.
- De relatie tussen de raad, de commissies en de bewindspersonen zou geïntensiveerd kunnen worden door bijvoorbeeld één maal per jaar een ontmoeting en een inhoudelijk debat te organiseren. Dit zou ook motiverend zijn voor de ambtenaren die betrokken zijn bij de AIV-werkzaamheden.
- De verstrengeling van de staf van de AIV met de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie is te groot. Ten gevolge van een naar bureaucratie neigende procedure en geringe betrokkenheid van de zijde van de ministeries verloopt het opstellen van het werkprogramma en van de adviesaanvragen moeizaam.
- Ten aanzien van het vaststellen van het werkprogramma zouden de ministeries zich kunnen beperken tot een marginale toets op beleidsrelevantie en doelmatigheid.
- Stafmedewerkers zouden ook van buiten de ministeries aangetrokken kunnen worden.
- De staf zou op meer afstand van de beleidskernen van de ministeries gehuisvest kunnen worden.

I.1 Wortels van de AIV-structuur

De Adviesraad Internationale Vraagstukken bestaat uit de raad zelf (hierna ook wel aangeduid als ‘de koepel’) en vier permanente commissies, de Commissie Mensenrechten, de Commissie Vrede en Veiligheid, de Commissie Ontwikkelingssamenwerking en de Commissie Europese Integratie.

Om de structuur, de cultuur en het functioneren van de AIV en zijn vier permanente commissies in zijn eerste jaren goed te kunnen begrijpen, is het wenselijk stil te staan bij de drie voorgangers van de raad en bij de politieke en bestuurlijke motieven die ten grondslag lagen aan zijn oprichting.

De oudste van de drie voorgangers was de *Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR)* waarvan de geschiedenis teruggaat tot 1964. De NAR was in wezen het overlegorgaan van de rijksoverheid met maatschappelijke organisaties en deskundigen. Het was een adviesorgaan met een aanzienlijke status binnen en buiten het Ministerie van Buitenlandse zaken dat uitdrukking gaf aan in het veld levende opvattingen en overtuigingen.

Een soortgelijke, maar kortere, historie had de voorganger van de Commissie Mensenrechten, de *Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM)*, die haar werkzaamheden is begonnen in 1983. De ACM was feitelijk bedoeld om de dialoog te onderhouden tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het veld van mensenrechtenorganisaties.

Zowel van de NAR als van de ACM kan worden gezegd dat het een geïnstitutionaliseerde vorm van overleg was tussen de overheid en het maatschappelijk veld. In beide gevallen gaat het om beleidsterreinen die niet behoren tot de traditionele kern van het buitenlands beleid. De maatschappelijke organisaties die op deze terreinen actief zijn, zijn pleitbezorgers van hun thema's. Dat kan tot een zekere spanning leiden tussen die organisaties en het ministerie.

De AIV-commissie Vrede en Veiligheid is een voortzetting van de in 1985 opgerichte *Adviesraad Vrede en Veiligheid*. Deze raad was bedoeld om, in een periode waarin in Nederland de discussies over kernbewapening hoog opliepen, bij te dragen aan de vorming van consensus in de dialoog tussen de overheid en de maatschappij. De raad adviseerde, net als later de AIV, zowel de Minister van Buitenlandse Zaken als de Minister van Defensie. De raad was samengesteld uit personen die diverse stromingen in het veiligheidsdenken konden verwoorden. Door tussenkomst van die personen beoogde de regering in zekere zin in gesprek te blijven met de maatschappelijke organisaties, inclusief de kerkelijk geïnspireerde vredesbeweging.

De drie 'voorgangers-adviesraden' van de AIV waren dus kinderen van hun tijd. De oprichtingsmotieven wijzen erop dat deze raden een zekere politiek-maatschappelijke status hadden. Ze waren niet in alle opzichten neutraal maar hadden een functie in het creëren van een draagvlak voor beleid in een periode waarin daaraan grote behoefte bestond. De drie raden waren daarnaast uitdrukkingen van het tamelijk gesloten circuit van deskundigen op deze beleidsterreinen. Hun 'integratie' in de AIV maakte het in principe mogelijk deze geslotenheid te doorbreken door het instellen van gemengde advieswerkgroepen.

De Commissie Europese Integratie (CEI) is wegens de grote betekenis van de Europese samenwerking voor het Nederlandse buitenlands beleid als vierde commissie aan de AIV-structuur toegevoegd.

I.2 Sanering adviesradenstructuur

Vanaf 1990 werden de drie hierboven genoemde raden betrokken in de discussies over de sanering van het rijke Nederlandse stelsel van advies- en overleggraden. De

discussies over die sanering leidden in 1996 tot de inwerkingtreding van de Kaderwet Adviescolleges. De bedoeling van die wet was de ‘stroperigheid’ bij de advisering over beleidsvorming en wetgeving te verminderen. Het achterliggende motief was de overtuiging dat het primaat van de politieke besluitvorming geleidelijk was uitgehold door het grote aantal advies- en overlegcolleges dat moest worden geconsulteerd en waarvan vaak niet duidelijk was of zij organen van deskundigen of van belangenbehartigers waren. De Kaderwet bepaalde dat per ministerie één onafhankelijk adviescollege van deskundigen zou overblijven dat vooral op verzoek van de minister en aan de hand van een door de minister vast te stellen werkprogramma zijn werkzaamheden zou verrichten.

1.3 Herijking

In 1994 werd duidelijk dat de sanering van de adviesraden in de buitenlandddriehoek zou worden gekoppeld aan het proces van herijking binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit proces beoogde de denkbeeldige schotten te laten verdwijnen tussen de sectoren van het buitenlands, het veiligheids- en het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid. Het opheffen van de drie onafhankelijk van elkaar bestaande adviesraden werd door de ambtelijke en politieke leiding van Buitenlandse Zaken beschouwd als een logisch gevolg van de wens tot geïntegreerde beleidsvoorbereiding.

1.4 De formule: 1+1+1=1 (+4)

Verschillende politieke en bestuurlijke motieven wezen dus midden jaren '90 in de richting van één geïntegreerde adviesraad voor de beleidsterreinen van Buitenlandse Zaken en Defensie. Toch was het opheffen van de drie oude raden geen vanzelfsprekendheid. Deze hadden immers – zoals vermeld – stevige wortels in het politieke en maatschappelijke veld. Ze hadden een politieke symboolwaarde of een platformfunctie die niet zonder meer weg te denken was. In het bijzonder ten aanzien van mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking was het moeilijk voorstelbaar dat de tamelijk intensieve adviesrelatie en het daarop gebouwde netwerk tussen het maatschappelijk veld en het ministerie vrijwel zouden verdwijnen.

In 1996 werden de compromiscontouren van de nieuw in te stellen Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) duidelijk. Er werd niet gekozen voor een volledige integratie van de verschillende adviestaken in één enkelvoudige structuur, maar gezocht naar een balans tussen integratie van beleidsadvisering enerzijds en handhaving van een zekere deskundigheid op deelgebieden anderzijds. Impliciet werd hiermee ook weer een zekere representatie van het maatschappelijk veld in de AIV-structuur ingebouwd. De Kaderwet Adviescolleges sluit dit niet uit maar stelt wel uitdrukkelijk dat de leden van een adviescollege onafhankelijk zijn van de maatschappelijke organisatie waarvan zij deel kunnen uitmaken.

Er werd besloten één adviesraad op te richten die zou worden ondersteund door ‘deskundigen’ in een constructie met vier permanente commissies op de gebieden van mensenrechten, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie. Hoewel het werkveld Europese integratie aan het takenpakket werd toegevoegd en één secretaris werd vrijgesteld voor de overkoepelende taken, ging de totale staf van de AIV bestaan uit vijf beleidsmedewerkers (één voor de koepel en één voor elke permanente commissie) en twee ondersteunende medewerkers. Dat was minder dan de totale bestaande staf van de drie voorganger-adviesraden.

1.5 Overbrugging

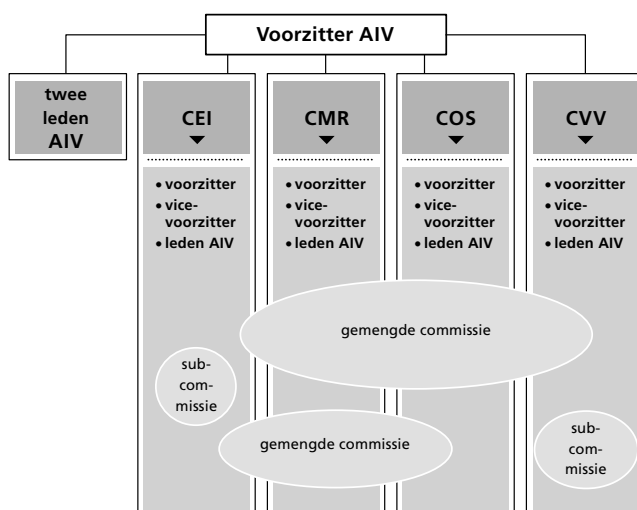
De drie oude adviesraden zijn per 1 januari 1997 opgeheven.¹ Als overbrugging werden bij ministeriële regeling vier voorlopige commissies van advies ingesteld, te weten voor de rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie. Ook werd een onafhankelijke voorzitter aangezocht in de persoon van prof. drs. R.F.M. Lubbers en ging de structuur de facto functioneren als 'AIV (i.o)'. Op 10 juli 1997 hebben de vier betrokken bewindslieden de eerste adviesaanvragen overhandigd aan de voorzitter van de AIV. De Wet op de AIV is pas negen maanden later, op 14 april 1998, in het Staatsblad verschenen.

1.6 Eén raad en vier permanente commissies

Het resultaat van de wordingsgeschiedenis is een structuur met één raad, de AIV, en vier permanente commissies. In de raad (de koepel) zitten in elk geval de voorzitters en vice-voorzitters van de permanente commissies. De specifieke deskundigheid van de AIV-structuur is ondergebracht in de commissies.

Voor vraagstukken die niet binnen één commissie 'passen' of die bredere expertise dan van één commissie vergen, staat het de AIV vrij om uit de permanente commissies een gemengde commissie samen te stellen of om een subcommissie uit één permanente commissie aan te vullen met enkele leden uit andere permanente commissies. Van deze mogelijkheden is negentien keer gebruik gemaakt. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat het opstellen van adviezen door gemengde of aangevulde commissies een verrijking is vergeleken met het bestaan van de afzonderlijke raden voorheen. Men ziet hierin een belangrijke verbetering ten opzichte van de oude, versnipperde adviesstructuur.

De permanente commissies bestaan, inclusief hun voorzitters en vice-voorzitters, uit twaalf tot zeventien personen. Als een advies wordt voorbereid onder verantwoordelijkheid van één commissie, wordt meestal een subcommissie ingesteld van acht à tien personen.



1 Naast deze drie bestonden de Commissie voor Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) en de Staatscommissie voor Internationaal Privaatrecht (SCIP). Deze technisch-specialistische adviescolleges zijn feitelijk blijven bestaan, zoals dat ook in andere beleidssectoren met dergelijke commissies is gebeurd.

Een gevoelig en daarmee kardinaal punt in de AIV-structuur is dat de permanente commissies, ondanks hun hoge ‘soortelijk gewicht’ van deskundigen, *niet* de status van zelfstandig adviescollege hebben. De commissies krijgen formeel van de koepel het verzoek een ‘rapport’ op te stellen naar aanleiding van een adviesaanvraag. De koepel kan van dat rapport een advies aan de regering of het parlement maken, maar is daar niet toe gehouden. De koepel kan ook wijzigingen aanbrengen in de rapporttekst. Voor het uitbrengen van ongevraagde adviezen zijn de commissies afhankelijk van de medewerking van de koepel. De commissies zijn in formele zin slechts instrumenten van de koepel.

1.7 Samenstelling van koepel en commissies

De AIV en zijn commissies zijn feitelijk op 10 juli 1997 met hun werkzaamheden begonnen toen de betrokken bewindspersonen de eerste adviesaanvragen aan de voorzitter van de AIV hebben overhandigd. De koepel bestond op dat moment uit negen leden, te weten de voorzitter van de raad en de voorzitters en vice-voorzitters van de permanente commissies. De samenstelling was zeven mannelijke en twee vrouwelijke leden.

1.7.1 Aanvullende benoemingen

De Kaderwet adviescolleges schrijft in artikel 12 voor dat ‘wordt gestreefd naar evenredige deelneming aan adviescolleges van vrouwen en personen behorende tot etnische en culturele minderheidsgroepen’. De nieuwe minister van Buitenlandse Zaken was bij zijn aantreden in 1998 niet geheel tevreden met de samenstelling van de koepel. Twee jaar na zijn aantreden – de benoemingsbesluiten van de leden van de koepel waren toen nog steeds niet afgekomen – breidde minister Van Aartsen op 1 juli 2000 de koepel uit met twee vrouwelijke leden. Zij gingen geen deel uitmaken van permanente commissies.

De Evaluatiecommissie heeft tijdens haar gesprekken met AIV-commissies verschillende keren de mening gehoord dat deze benoemingen overwegend bedoeld waren om de verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke leden van de koepel wat minder scheef te maken. Ook als dit zo is, hoeft het een zinvolle bijdrage van betrokkenen niet uit te sluiten.

Zelfs na de selectie van deze twee leden bleven de benoemingsbesluiten uit, iets wat in de media niet onopgemerkt bleef. (zie paragraaf 2.2.3.) Uiteindelijk zijn de besluiten op 23 januari 2001, tweeënehalf jaar na de feitelijke aanvang van de werkzaamheden, in het Staatsblad verschenen. Leden van de koepel en de commissies hebben bij de Evaluatiecommissie krachtig hun ongenoegen geuit over deze gang van zaken.

Ook de Evaluatiecommissie keurt het zeer lang uitblijven van de benoemingen af. Het geeft blijk van weinig respect voor de raad en is in de relatie met de personen die voor de raad en de commissies zijn aangezocht, ongepast.

1.7.2 Vrouwen en minderheden

De AIV-commissies telden de afgelopen vier jaren elk twaalf tot zestien leden. De totale structuur van de AIV, dat wil zeggen de koepel en de vier commissies, bestond daarmee uit 60 tot 70 personen, van wie ongeveer 30 procent vrouwen. Een enkele persoon kan gerekend worden te behoren tot een etnische of culturele minderheidsgroep. Overigens is de beoogde evenredige deelneming van minderheden ook in de andere Kaderwetadviesorganen niet gerealiseerd.

1.7.3 Voorzitterschap

Per 1 januari 2001 heeft prof. drs. R.F.M. Lubbers het voorzitterschap van de AIV neergelegd. Deze functie werd vervolgens waargenomen door de vice-voorzitter, prof. mr. F.H.J.J. Andriessen. De benoeming van een nieuwe voorzitter heeft meer dan een jaar op zich laten wachten. Dat was, ook naar de mening van de Evaluatiecommissie, te lang. Op 7 maart 2002 is het Koninklijk Besluit over het voorzitterschap van mr. F. Korthals Altes in de Staatscourant verschenen, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2002.

1.7.4 Samenstelling: 'te weinig vernieuwend'

Uit de verkennende peiling die de Evaluatiecommissie heeft uitgevoerd, blijkt dat ruim tweederde van de respondenten op de vraag naar de samenstelling antwoordt dat deze 'te weinig vernieuwend en oorspronkelijk' is. De Evaluatiecommissie onderschat het probleem van het vinden van geschikte kandidaten niet, maar zij heeft toch de indruk dat in het verleden voor het lidmaatschap in een te kleine vijver is gevist. Wellicht is tot dusver teveel gezocht in de kring van personen die weliswaar hun kwaliteiten ruimschoots hebben bewezen, maar die hun professionele loopbaan al hebben afgesloten. Een goede maatvoering is in dit opzicht wenselijk.

De Evaluatiecommissie vindt de samenstelling een onderwerp dat blijvend aandacht verdient van de ministers en de leiding van de raad. Het is belangrijk dat de AIV-structuur wordt gevuld met een interessante mix van (ervarings)deskundigen, academici en andere personen die hebben getoond onafhankelijk conceptueel te kunnen denken. Om de bekwaamste mensen aan te kunnen trekken, is het nodig dat de AIV een gezaghebbend orgaan is. De raads- en commissieleden moeten het gevoel hebben dat hun werk ertoe doet en wordt gewaardeerd. Wat daarvoor vereist is, komt in de volgende paragrafen van dit rapport aan de orde.

1.8 Relatie koepel en commissies

De structuur van de AIV wijkt aanzienlijk af van die van de meeste andere regeringsadviesraden. De Kaderwet Adviesraden is in het leven geroepen om de adviesfunctie rond een beleidsveld in één orgaan te verenigen en om slagvaardigheid te bevorderen. Bij de oprichting van de AIV is van dit principe afgeweken. Bij de AIV is het immers zo dat de raad zelf (de koepel) weliswaar de adviezen uitbrengt, maar dat deze de adviezen dient te laten voorbereiden door één van de vier permanente commissies of door een gemengde commissie.² De volledige verantwoordelijkheid voor de advisering ligt bij de koepel. De permanente commissies zijn, zoals hierboven al is beschreven, 'slechts' leveranciers van conceptadviezen.

Niettemin spelen de commissies, in grote zelfstandigheid en betrokkenheid, de belangrijkste rol bij het voorbereiden van de adviezen. Zij stellen subcommissies in en zij besluiten eventueel voorstudies te laten uitvoeren. In de subcommissies worden de inhoud en de conclusies van het conceptadvies geformuleerd. Vervolgens worden die in de betrokken plenaire commissie besproken, gewogen en bijgesteld. De teksten worden zo vastgesteld dat de hele commissie ermee kan instemmen. Het

2 'Bij de voorbereiding van een advies over vraagstukken inzake de rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie dan wel over vraagstukken op het raakvlak van deze terreinen, maakt de raad gebruik van de daarvoor door hem ingestelde permanente commissies.' (Wet op de AIV art. 4, lid 2.)

aldus totstandgekomen conceptadvies heeft dus al een heel traject doorlopen wanneer het aan de koepel wordt aangeboden. Het verbaast de Evaluatiecommissie dan ook niet dat er enkele keren spanningen zijn ontstaan wanneer de koepel vervolgens wijzigingen in een dergelijk conceptadvies aan de orde stelde.

De Evaluatiecommissie stelt vast dat de AIV-structuur gekenmerkt wordt door een gebrekkige balans tussen verantwoordelijkheid en betrokkenheid.

Zeker, de koepel gaat naar het oordeel van de Evaluatiecommissie niet lichtvaardig over tot wijziging van een conceptadvies van een commissie. Aan de beraadslagingen over de concepten nemen de voorzitter en de vice-voorzitter van de betrokken commissie (die immers raadsleden zijn) en de voorzitter van de betrokken subcommissie altijd deel. In een aantal gevallen heeft de koepel terecht geïntervenieerd door ervoor te zorgen dat een advies een meer integraal karakter kreeg en verder aan kwaliteit won. Tijdens de gesprekken heeft de Evaluatiecommissie in AIV-commissies, naast kritiek, ook waardering vernomen voor deze aanvullende toets door de koepel.

Niettemin is het duidelijk dat in de huidige werkwijze spanningen blijven bestaan die – in wisselende mate – tot onvrede in de commissies leiden. Op den duur kan dit tot gevolg hebben dat het werk in de commissies minder aantrekkelijk wordt en dat het moeilijk wordt de juiste personen voor het lidmaatschap van de commissies te interesseren. In paragraaf 5.2 doet de Evaluatiecommissie enkele suggesties voor veranderingen in de werkwijze.

2.1 Advies en publiek debat

Adviesraden hebben volgens de Kaderwet tot taak strategische adviezen uit te brengen aan hun opdrachtgevers, de regering en de beide kamers van de Staten-Generaal. Publieke beleidsadvisering gaat echter verder dan de één-op-één-relatie aanvrager-adviseur. Adviezen krijgen mede hun betekenis 'via de band' van de maatschappelijke reacties. De wijze waarop een advies 'aankomt' bij de pers en geïnteresseerde partijen, het belang dat zij er klaarblijkelijk aan hechten en de openbare aandacht die een rapport verwerft, bepalen in belangrijke mate ook welke betekenis de opdrachtgever eraan zal hechten en hoe serieus hij met het advies zal omgaan. Dit geldt voor gevraagd én ongevraagd advies. Een adviesorgaan is dan ook niet 'klaar' na het uitbrengen van zijn rapport. Passende nazorg, gericht op het op gang brengen en houden van een publiek debat, hoort evenzeer tot zijn taken.

Uiteraard kan niet elk advies leiden tot een dergelijk maatschappelijk debat. Adviezen die vooral gaan over uitvoeringskwesties of die slechts nuanceringen van het staande beleid aanbieden, spreken hiervoor te weinig tot de verbeelding. Voor een maatschappelijk debat is vereist dat er een zekere spanning met dat beleid wordt opgeroepen. In het beleid ten onrechte verwaarloosde zaken moeten naar voren worden gehaald, traditionele voorkeuren getoetst op hun aanhoudende relevantie. Zo nodig dient de controverse daarbij niet te worden geschuwd. Dat vereist een onafhankelijke en wellicht soms gedurfde opstelling van een adviesorgaan.

Uit de door de Evaluatiecommissie gehouden verkennende peiling blijkt dat driekwart van de respondenten vindt dat de AIV moet 'bijdragen aan meningsvorming en publiek debat'. Slechts een kwart van de respondenten vindt dat de AIV zich kan beperken tot het geven van 'toepasbare beleidsadviezen'.

De Evaluatiecommissie heeft in haar gesprekken met de bewindspersonen opgetekend dat zij inderdaad prijs stellen op kritische adviezen en een daaraan verbonden publiek debat en dat zij het mogelijk achten dat dergelijke adviezen het regeringsbeleid kunnen verrijken. De meeste leden van de AIV-commissies lijken er net zo over te denken, hoewel er ook leden zijn die menen dat de AIV vooral moet adviseren binnen de prioriteiten van het geldende beleid.

2.2 Methodes

Als een adviesraad maatschappelijke discussie wil bevorderen, kan hij daarvoor drie methodes gebruiken:

- *Kritische adviezen*: ervoor zorgen dat de adviezen die op verzoek worden uitgebracht, vanuit een kritische houding zijn opgesteld. Dit houdt in dat de adviezen niet uitgaan van het beleid als *going concern*, maar dat zij over dat beleid essentiële vragen stellen en er iets aan toe proberen te voegen. Dit maakt rapporten ook interessanter voor de betrokken buitenstaander.
- *Eigen initiatief*: het uitbrengen van adviezen op eigen initiatief. Door belangrijke onderwerpen aan te snijden die een regering niet zo gemakkelijk aan de orde kan stellen, kan een adviesraad pogen een nieuw onderwerp of een nieuwe visie op de agenda van het publieke debat te krijgen.
- *Publiciteit en uitnodiging tot debat*: het actief opzoeken van de media en het eventueel zelf organiseren van discussies over zijn producten behoren tot de taken van een publieke adviseur.

2.2.1 *Kritische adviezen*

De Evaluatiecommissie heeft vastgesteld dat adviezen van de AIV in de meeste gevallen niet scherp afwijken van het staande beleid. De aanbevelingen hebben meestal betrekking op onderdelen van het beleid of hebben het karakter van een aanmoediging om aan bepaalde aspecten (nog) meer aandacht te besteden. Sterk afwijkende visies zijn slechts enkele keren geformuleerd. Met betrekking tot argumentaties spreken sommige betrokkenen van binnen en buiten de raad zelfs over het ‘recyclen van meningen’.

Natuurlijk kan en zal de wat conformistische aard van vele adviezen voortkomen uit de oprechte overtuiging dat het staande beleid het beste is. Als dit zo is, is daar weinig tegen. Evenwel zou ook in dat geval meer aandacht kunnen worden besteed aan contra-indicaties, verwaarloosde aspecten en niet-uitgesproken elementen in het beleid. Ook de *dissenting opinion* komt een plaats toe.

De Evaluatiecommissie meent dat de structuur en de samenstelling van de AIV niet bevorderlijk zijn voor de totstandkoming van scherp geformuleerde adviezen. Elke commissie bestaat uit vijftien leden die consensus proberen te bereiken (hoewel minderheidsstandpunten inderdaad mogelijk zijn). De commissies zijn samengesteld uit voormalige politici, ambtenaren, academici en mensen afkomstig uit het maatschappelijk veld. De adviezen worden voorbereid door subcommissies waarin in de meeste gevallen ook leden van andere commissies deelnemen. De commissies en subcommissies streven naar een evenwichtige weergave van elke invalshoek. De kans bestaat dat dit voorbereidingsproces leidt tot een stapeling van compromissen en nuanceringen. De kwaliteit van de adviezen hoeft hier niet onder te lijden, maar voor de profilering van de AIV in het publieke debat is het niet bevorderlijk. Het is dus begrijpelijk dat in de koepel in een aantal gevallen is aangedrongen op meer uitgesproken conclusies in de adviezen.

2.2.2 *Eigen initiatief*

In de leiding van de AIV leefde het gevoel dat het voor de relatie met de opdrachtgevers raadzaam was in de beginfase zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de daar gevoelde adviesbehoeften. Het uitbrengen van advies op eigen initiatief had geen prioriteit. Ook de grote werkbelasting en het streven het vastgestelde werkprogramma optimaal uit te voeren, heeft aan deze terughoudende opstelling bijgedragen. In een enkel geval is, toen binnen één ministerie bezwaren tegen een initiatief werden geuit, niet doorgezet.

De Evaluatiecommissie heeft zowel binnen de koepel als binnen de commissies opgetekend dat velen inmiddels de tijd gekomen achten om wèl adviezen op eigen initiatief uit te brengen. In de gesprekken met de bewindspersonen is gebleken dat zij dergelijke adviezen verwelkomen.

2.2.3 *Publiciteit en uitnodiging tot debat*

De staf en het voorzitterschap van de AIV hebben in deze eerste jaren van de raad prioriteit willen geven aan het opbouwen van een solide, kwalitatief hoogwaardige AIV-structuur. In het licht van de ietwat beladen totstandkoming van de AIV-structuur heeft de raad zich geconcentreerd op het opstellen van geïntegreerde adviezen en het bevorderen van samenwerking tussen de commissies. De energie van de AIV-staf werd geconcentreerd op het schrijven van zo goed mogelijke documenten. Het zelf organiseren van conferenties en dergelijke om daarmee aandacht voor het raadswerk te vragen was mogelijk geweest, maar zou wellicht ten koste zijn gegaan van de

hoeveelheid en de kwaliteit van de uit te brengen adviezen. De AIV heeft wel over elk advies een persbericht uitgebracht. Bij sommige adviezen is actief contact gezocht met de media, waarbij in voorkomende gevallen de desbetreffende commissievoorzitter de media te woord stond.

Elk advies wordt in een oplage van 1200 exemplaren binnen Nederland en over de Nederlandse posten in het buitenland verspreid. De adviezen worden in het Engels en, indien daartoe aanleiding is, in een andere taal vertaald. In de regel worden 1000 Engelstalige exemplaren per advies verspreid, vaak naar internationale organisaties. Sommige adviezen trekken veel aandacht. Het advies over godsdienstvrijheid kreeg uiteindelijk een oplage van 5000 exemplaren en het advies over humanitaire interventie een van 3500.

De AIV-staf heeft over de afgelopen periode de berichtgeving in de landelijke gedrukte media consequent bewaard. Dat heeft geleid tot een verzameling van een honderdtal berichten. Het beeld dat daaruit oprijst, is dat een zestal van de 25 adviezen veel aandacht heeft gekregen en tot discussies in de media heeft geleid. Deze hadden onder meer betrekking op humanitaire hulp en de omvang van het defensiebudget. Achttien perspublicaties waren opiniërende artikelen waarin de auteur, al dan niet gebruik makend van de aanbevelingen van de AIV, zijn mening over de kwestie formuleerde. Slechts in uitzonderlijke gevallen zijn de adviezen aanleiding voor een uitgebreide beschouwing.

De berichtgeving in de meeste artikelen beperkt zich tot een vermelding van de belangrijkste standpunten of aanbevelingen van de AIV. Over zes adviezen zijn helemaal geen berichten aangetroffen. De media hebben relatief veel aandacht besteed aan het feit dat de officiële benoeming van de AIV-leden lang is uitgebleven.

Media-aandacht is belangrijk, maar zegt niet alles over de uitstraling en de toepassing van de adviezen. Uit de verkennende peiling die de Evaluatiecommissie heeft georganiseerd, blijkt dat de adviezen vaak worden gebruikt om zicht te krijgen op een onderwerp en om ideeën te toetsen. De adviezen blijken ook cursusmateriaal te zijn voor het onderwijs in binnen- en buitenland. Leden van de AIV en zijn commissies nemen regelmatig op verzoek deel aan discussies en fora over onderwerpen waarover de AIV heeft geadviseerd. Stafmedewerkers van de AIV ontvangen geregeld uitnodigingen om als deskundige lezingen te houden.

De Evaluatiecommissie heeft met instemming vernomen dat (de staf van) de AIV van plan is aan voorlichting en public relations meer aandacht te schenken. Dit zou inderdaad wat professioneler mogen worden opgezet, waarbij per advies naar de beste aanpak kan worden gezocht. De ene keer kan naar media-aandacht worden gestreefd, de andere keer naar een rondetafelgesprek met betrokkenen, de derde keer kan wellicht samen met een andere organisatie een symposium worden belegd. Voorwaarde voor een geslaagde communicatiestrategie is wel dat de AIV met opmerkelijke adviezen komt die discussie uitlokken en interessant zijn voor de media en voor deelnemers aan een debat.

Bij een actieve communicatiestrategie behoort ook het volgen van de resultaten en het terugrapporteren daarover. Het zou een verbetering zijn als in het jaarverslag een overzicht zou worden gegeven van de distributie van adviezen, de nagekomen vraag, de regeringsreactie en andere reacties zodat op die manier enig inzicht ontstaat in deze aspecten van de 'doorwerking'.

3.1 De productie van de adviezen

De AIV heeft sinds zijn oprichting in juni 1997 tot 1 januari 2002 25 adviezen uitgebracht (zie Bijlage III). Hiervoor was een relatief bescheiden jaarlijks budget van circa één miljoen gulden beschikbaar (zie Bijlage IV). De adviezen worden voorbereid door subcommissies uit de permanente commissies, door subcommissies die zijn aangevuld met enkele leden uit andere commissies of door subcommissies die volledig gemengd zijn samengesteld. In één geval is een advies (*Defensie-onderzoek en parlementaire controle*) opgesteld door drie leden van de koepel waarna het advies wel is besproken in een commissie (i.c. de CVV).

Vorbereid door een subcommissie uit één permanente commissie	4 adviezen
Vorbereid door AIV-leden	1 advies
Vorbereid door een subcommissie uit één der permanente commissies aangevuld met enkele leden van andere commissies	15 adviezen
Vorbereid door een volledig gemengd samengestelde subcommissie	5 adviezen

Een volledig overzicht van de betrokkenheid van de permanente commissies is opgenomen in Bijlage V.

In Bijlage VI is een tabel opgenomen over de doorlooptijd van de adviezen. Daaruit blijkt onder meer dat slechts een minderheid van de adviezen binnen de door de regering gestelde termijn tot stand is gekomen, waarbij de Evaluatiecommissie aantekent dat deze termijn soms bijzonder kort was. De reactie van de regering verscheen in ongeveer de helft van de gevallen niet binnen de wettelijk voorgeschreven drie maanden. De gemiddelde doorlooptijd van de adviezen (van adviesaanvraag tot en met regeringsreactie) was ruim een jaar.

3.2 Betrokkenen over de adviezen en hun effecten

Vrijwel alle personen met wie de Evaluatiecommissie mondeling of schriftelijk contact heeft gehad, zijn het erover eens dat de AIV-adviezen kwalitatief van goed niveau zijn. De adviezen bevatten evenwichtige analyses en zijn compleet. Ze worden gewaardeerd als waardevolle bronnen van informatie en inzicht.

Tegelijk is het algemene oordeel dat de meeste adviezen niet opvallen door oorspronkelijkheid en scherpte. Ze worden eerder geprezen om hun informatieve dan om hun innoverende waarde. In het algemeen zien de personen met wie de commissie heeft gesproken, te weinig directe doorwerking van de adviezen in het beleid of in de openbare meningsvorming.

Hoe beoordelen de afzonderlijke betrokkenen de adviezen?

3.2.1 *AIV-leden*

In de AIV zelf en in zijn commissies bestaat onvrede over de manier waarop de ministeries de AIV inschakelen. Veel raads- en commissieleden vinden dat de adviesaanvragen te laat komen waardoor er te weinig tijd is om het advies voor te bereiden. Bovendien vinden velen de adviesaanvragen te vaag waardoor de commissies veel aandacht moeten besteden aan het goed afbakenen van het adviesonderwerp.

Toch zijn de leden van de koepel en de commissies over de kwaliteit van hun adviezen niet ontevreden, zij het dat een aantal leden zelf de adviezen in het algemeen niet erg scherp vinden en daardoor wel eens twijfelen aan de toegevoegde waarde ervan ten opzichte van ambtelijke adviezen.

De leden van de AIV en de commissies vinden dat zij weinig van hun werk rechtstreeks terugvinden in het beleid. In het algemeen zou men graag zien dat de regering heeft sneller en zorgvuldiger op de adviezen zou reageren.

Anderzijds hebben vooral leden van de CMR, de CVV en de CEI opgemerkt dat ideeën die tijdens het adviesproces zijn ontstaan, hun weg vonden in het ambtelijk apparaat. Commissieleden komen argumenten en motieven die in het AIV-proces aan de orde zijn gesteld, weer tegen in beleidsstukken, zonder dat die impliciet of expliciet aan AIV-adviezen worden gerelateerd. Deze onopvallende doorwerking kan het gevolg zijn van de aanwezigheid van ambtelijke contactpersonen bij de beraadslagingen van de commissies. Op deze wijze kan het werk van de commissies een weliswaar niet zichtbare, maar reële invloedsfunctie hebben. Deze wijze van doorwerking heeft overigens niet plaatsgevonden bij de COS.

In de AIV-structuur zijn de meningen verdeeld over de waarde van kortetermijn- en langetermijnadviezen. Er bestaat in het algemeen een voorkeur voor adviesaanvragen die een strategisch, langetermijnkarakter hebben, maar het kortetermijnwerk wordt ook wel gewaardeerd, omdat het meer toepassingsgericht is en daarmee directer resultaat oplevert. De intentie van de Kaderwet Adviesraden is evenwel gericht op het formuleren van langetermijnadviezen. Niettemin vindt een aantal raads- en commissieleden de mogelijkheid van het uitbrengen van kortetermijnadviezen ook waardevol en wil men deze optie openhouden. Juist de mix van kortetermijn- en langetermijnadviezen die de afgelopen jaren feitelijk tot stand is gekomen, wordt door een aantal raads- en commissieleden positief gewaardeerd.

3.2.2 *Bewindspersonen en ambtenaren*

De bewindspersonen en de geraadpleegde ambtenaren waarderen de adviezen om hun degelijkheid en volledigheid. Tegelijk stellen zij vast dat in veel gevallen de adviezen niet een wezenlijk ander geluid laten horen dan de adviezen die de ministers en de staatssecretarissen uit de ambtelijke dienst ontvangen. De bewindspersonen geven aan dat zij scherpere en oorspronkelijker adviezen van de AIV op prijs zouden stellen. Bij de ambtenaren heeft de Evaluatiecommissie deze wens nauwelijks opgetekend.

De bewindspersonen zeggen geen enkel bezwaar te hebben tegen adviezen die de AIV op eigen initiatief zou uitbrengen. Zij erkennen dat een minister niet vrijblijvend advies over een gevoelig onderwerp kan vragen omdat de adviesaanvraag zelf als een politiek standpunt gelezen zal worden. Zij vinden het vanzelfsprekend dat de AIV over dergelijke onderwerpen zelf het initiatief kan nemen.

Ten aanzien van de COS gaf de meest betrokken bewindspersoon een afwijkende, uitgesproken kritische reactie. Zij vond de instelling van de AIV geen verbetering ten opzichte van de NAR. Ook ambtenaren binnen het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking gaven aan dat de AIV-adviezen volgens hen weinig bijdroegen aan het ontwikkelingsbeleid.

3.2.3 Tweede Kamer

In de Tweede Kamer worden de adviezen gewaardeerd om kwaliteit en veelomvattendheid. De Evaluatiecommissie heeft hierover gesproken met (vice-)voorzitters van de drie betrokken Kamercommissies. Deze Kamerleden wijzen erop dat de invloed van de AIV-adviezen vaak pas na langere tijd blijkt. Een advies hoeft niet meteen in het Kamerwerk een rol te spelen maar kan ook na enige tijd weer uit de la worden gehaald om te worden gebruikt in het overleg met de regering. In de Kamer is men zonder meer tevreden over de onderwerpen waarmee de AIV zich bezighoudt. De Kamerleden benadrukken het belang van de onafhankelijkheid van de AIV.

3.2.4 Geënuquêteerden

Bijna veertig gebruikers van de AIV-adviezen hebben hun mening gegeven in de verkennende peiling die de Evaluatiecommissie heeft uitgevoerd. Deze gebruikers hadden van gemiddeld tien adviezen ‘inhoudelijk kennisgenomen’. De oordelen over de adviezen zijn redelijk positief. Een ruime meerderheid van de respondenten vindt dat de adviesaanvragen over de goede onderwerpen gaan en dat ze op het goede moment verschijnen. Tweederde van de respondenten vindt dat de adviezen ‘meestal voldoende en interessante analyses bieden’. Eén derde vindt dat de adviezen daarin tekortschieten. Een nog ruimere meerderheid van de geënuquêteerden vindt dat de adviezen ‘meestal voldoende bruikbare en uitvoerbare beleidsaanbevelingen bevatten’. De respondenten zijn aarzelender over de vraag of de adviezen voldoende doorwerken in de politiek en op de ministeries.³

Het algemene oordeel bij de geënuquêteerden⁴ over de AIV-adviezen luidt:

Aantal	Oordeel
0	‘Overbodig’
3	‘Saai, weinig vernieuwend’
24	‘Nuttig, maar niet doorslaggevend’
2	‘Wel aardig’
9	‘Belangrijk’
1	‘Onmisbaar’

3.3 Opmerkingen over de afzonderlijke commissies

De Evaluatiecommissie heeft gesprekken gevoerd met de permanente commissies en kennisgenomen van beoordelingen van en ontwikkelingen rond die commissies.

3.3.1 De Commissie Mensenrechten

De Commissie Mensenrechten (CMR) heeft negen van de 25 AIV-adviezen voorbereid en haar leden zijn bij negen andere adviezen betrokken geweest. In deze commissie wordt het betreurd dat zij, in tegenstelling tot haar voorganger, de Advies-

3 Deze vraag is overigens maar door een beperkt aantal geënuquêteerden beantwoord. Een aantal van hen geeft aan dat zij zich over dat beïnvloedingsproces geen oordeel kunnen vormen.

4 Enkele geënuquêteerden hebben meer dan één mogelijkheid aangekruist.

commissie Mensenrechten Buitenlands Beleid, op meer afstand staat van de politieke leiding van het ministerie. CMR-leden wijzen er daarnaast op dat het internationale beleid van de ministeries van Economische Zaken, Sociale Zaken en Justitie in veel gevallen implicaties heeft voor mensenrechten en daarmee ook van betekenis is voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid, maar dat de AIV geen directe adviesfunctie voor die ministeries heeft. Indien het onderwerp zich daartoe leent, zou betrokkenheid van die ministeries bij de adviesaanvragen een verbetering kunnen zijn.

De CMR heeft één advies uitgebracht op verzoek van de Tweede Kamer, namelijk het *Commentaar op de Notitie Mensenrechten 2001*. Het heeft de CMR verbaasd dat de Kamer in het debat weinig gebruik heeft gemaakt van de duidelijke visieverschillen die er lagen tussen de Notitie van de regering en het, op verzoek van de Kamer, opgestelde AIV-commentaar daarop.

Sommige leden van de CMR vinden dat de AIV meer op eigen initiatief dient te adviseren. CMR-leden zijn van oordeel dat de AIV de relaties met het maatschappelijk veld zou dienen te intensiveren. De commissie zelf heeft goede relaties met maatschappelijke organisaties. Er vindt jaarlijks overleg plaats met het Breed Mensenrechten Overleg (BMO), dat de adviezen in het algemeen van goede kwaliteit vindt.

Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt met waardering over de adviezen van de CMR gesproken. De adviezen worden onder meer gebruikt om andere landen inzicht te geven in het Nederlandse mensenrechtenbeleid.

Het merendeel van de adviezen is goed ontvangen. Uitzonderingen daarop zijn de rapporten over *Universaliteit van de rechten van de mens* en het *Commentaar op de Notitie Mensenrechten*. De reacties op deze rapporten waren gemengd. Het advies *Universaliteit van de rechten van de mens* werd binnen het ministerie als weinig origineel ervaren. Het oordeel over het *Commentaar* was eveneens nogal kritisch. Ook dit advies vond men weinig innovatief en bovendien niet ingaan op de strekking van de notitie. De Evaluatiecommissie verbaast zich over deze reacties omdat bewindslieden immers zeggen dat ze kritische adviezen juist op prijs stellen (zie paragraaf 3.2.2). In het veld bestond voor deze rapporten vanwege hun hoge informatieve waarde juist veel waardering.

Zowel het ministerie als het veld heeft het advies *Geweld tegen vrouwen* genoemd als voorbeeld van een grensverleggend rapport, mede omdat het laat zien dat vrouwenrechten ook in het internationale beleid aandacht verdienen.

Interessant is dat op dit moment binnen het ministerie meer belangstelling bestaat voor de adviezen naar aanleiding van concrete vragen op de kortere termijn dan voor strategische adviezen voor de middellange en lange termijn. Het maatschappelijk veld vindt deze laatste categorie juist het interessantst.

3.3.2 De Commissie Vrede en Veiligheid

De CVV heeft vijf adviezen (ten dele ‘mede’) opgesteld en haar leden zijn bij vijf adviezen betrokken geweest. De beide eerste ‘eigen’ adviezen, over conventionele wapenbeheersing en over de internationale veiligheidssituatie, zijn vooral beschrijvend. De adviesaanvraag voor het tweede rapport was bij de regering ingegeven door de wens een brede discussie op gang te brengen over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht en de hoogte van de defensieuitgaven. Het resultaat was een vrij spraakmakend rapport dat dankzij de brede samenstelling van de CVV veel heeft losgemaakt in de politieke en maatschappelijke discussie over dit onderwerp.

Het derde ‘eigen’ rapport (Europese militair-industriële samenwerking) is meer

problematiserend dan de eerste twee rapporten. Hier worden ook vaker alternatieven aangegeven en beleidscriteria geformuleerd. Dit advies heeft, zo is gebleken, een rol gespeeld in de kabinetsdiscussies over de opvolging van de F16.

CVV-leden hebben verder meegewerkt aan twee adviezen die enigszins 'a-typisch' zijn. De voorzitter en de vice-voorzitter van de CVV hebben, samen met de toenmalige AIV-voorzitter, een (negatief) advies uitgebracht over een voorstel uit de Tweede Kamer om in Nederland te komen tot een onafhankelijke onderzoekscapaciteit op defensiegebied. Voorts namen vier CVV-leden deel aan een gecombineerde AIV-commissie Humanitaire Interventie (11 leden) die tezamen met de voltallige Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (10 leden) inging op de rechtsgrondslagen voor gewapend optreden tegen schendingen van de mensenrechten.

Uit de CVV-rapporten blijkt duidelijk dat zij zijn opgesteld door betrokken ervaringsdeskundigen en academici. Ze worden gekenmerkt door een goed niveau van redenering en argumentatie en een goede aansluiting bij het beleid en het wereldbeeld van de twee Ministeries. De keerzijde hiervan is dat sommige rapporten wat verrassingsvrij zijn en te sectoraal. Zo mondt het rapport over de veiligheidssituatie uit in een pleidooi voor verhoging van de defensieuitgaven dat geheel voortkomt uit de zaak zelve, zonder afweging binnen de totaliteit van de buitenlanduitgaven.

Bij de CVV wreekt zich meer dan bij andere commissies dat de AIV twee opdrachtgevers heeft, de Minister van Buitenlandse Zaken en die van Defensie. Dit heeft van tijd tot tijd gevolgen voor de snelheid waarmee de adviesaanvragen en de regeringsreacties tot stand komen. Ook in deze commissie leeft de wens dat de AIV op eigen initiatief gaat adviseren.

3.3.3 De Commissie Ontwikkelingssamenwerking

De Commissie Ontwikkelingssamenwerking heeft vier adviezen voorbereid en haar leden zijn bij elf andere adviezen betrokken geweest.

De COS heeft van de vier commissies de meeste moeite gehad met de overgang naar de AIV-structuur.

De voorganger van de COS, de NAR, had, althans in de ontwikkelingswereld, een goede reputatie. De NAR telde circa 75 leden en beschikte gedurende lange tijd over een staf van ten minste vier formatieplaatsen en een onderzoeksbudget van fl. 200.000,-. Buiten de kring van ontwikkelingswerkers werden nogal eens vraagtekens gezet bij de omvang en de royale bedeling van de raad. Daarentegen bestaat de COS uit maximaal zeventien leden en beschikt zij over één stafmedewerker.

Toen in 1998 de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking aantrad, liet deze weten dat zij geen behoefte had aan een advies over de ingrijpende koerswijziging die zij in het beleid wilde uitvoeren. De minister voelde zich vanaf het begin niet betrokken bij de COS en heeft er, ook later in haar ambtsperiode, van afgezien de relatie te intensiveren. Daarbij kwam dat zich bij ontwikkelingssamenwerking sterk deed voelen dat de ambtelijke voorbereiding van adviesaanvragen verzwakte doordat de organisatie-eenheden die oorspronkelijk waren belast met integratie van beleid, aan betekenis hadden verloren (zie ook paragraaf 4.2). Bovendien vond de minister dat niet alle relevante disciplines voldoende in de COS waren vertegenwoordigd. De relatie met het ministerie werd nog extra belast doordat ambtelijke adviseurs nauw bij het advies over *Humanitaire Hulp* waren betrokken, terwijl dat advies door andere ambtenaren, en vervolgens door de minister, sterk werd bekritiseerd.

Door deze factoren ontstond een gespannen situatie die door bewindspersonen, commissieleden en ambtenaren als pijnlijk is ervaren. De betrokken ambtenaren

zagen een lage prioriteit voor het werk van de AIV en namen het werk van de COS niet voldoende serieus. Ook bij de COS groeide ontevredenheid over de relatie tot het ministerie.

Er ontstond een patstelling die tot verlamming in de betrekkingen tussen de COS en het ministerie heeft geleid. De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking meende dat de COS en de AIV het beste konden worden opgeheven en dat de oude situatie van afzonderlijke adviesraden per minister zou moeten worden hersteld.

Hoewel de COS zelf door dit alles niet goed heeft kunnen functioneren, hebben afzonderlijke COS-leden naar eigen zeggen met overtuiging en zinvol mee kunnen werken aan activiteiten van gemengde AIV-commissies. Zij hebben dat ook even actief gedaan als leden van andere commissies. Het aantreden van het nieuwe kabinet lijkt een goed moment voor zowel het ministerie als de COS om een nieuw begin in de onderlinge verhouding te maken. Dit om te voorkomen dat leden door gebrek aan betrokkenheid vertrekken en de commissie wegwijnt.

3.3.4 De Commissie Europese Integratie

De Commissie Europese Integratie heeft sinds 1997 vijf adviezen voorbereid, met dien verstande dat de eerste twee adviezen (*Europa inclusief I en II*) nauw aan elkaar gelieerd zijn. In één geval is het initiatief tot aanvragen uitgegaan van de Tweede Kamer (*Een conventie of een conventionele voorbereiding*). De leden van de CEI zijn daarnaast betrokken geweest bij het opstellen van vijf andere adviezen.

De Commissie Europese Integratie is de enige van de vier AIV-commissies die niet is voortgekomen uit een bestaande adviesraad. Zij heeft zich dan ook vrij gemakkelijk kunnen voegen in de structuur van de AIV.

De CEI heeft zich vooral beziggehouden met vraagstukken die op de korte termijn spelen. Zij ervaart dat zelf als een bezwaar, want daardoor ontsnapte zij niet geheel aan het risico te worden ingehaald door de actualiteit of moest zij wel eens concurreren met ambtelijke adviezen die reeds vergaand waren voorbereid. Een uitzondering vormt in dit opzicht het rapport *Een gelaagd Europa*, dat handelt over de verhouding van het Europese bestuurlijke niveau tot de nationale en subnationale bestuurslagen.

Wat betreft de inhoud van de CEI-adviezen, valt op dat deze tamelijk beknopt zijn en beperkt zijn in de analyse van problemen. Met andere woorden: de adviezen zijn sterk gericht op het opstellen van beleidsaanbevelingen, zonder al te uitvoerige voorafgaande beschouwingen. Een in het oog springend voorbeeld is het al genoemde rapport *Een gelaagd Europa*, waarvan de conclusie en aanbevelingen ongeveer éénderde van de gehele tekst uitmaken. Niettemin maken de rapporten een gezaghebbende indruk. Ook kan worden vastgesteld dat de CEI met haar opvattingen niet al te ver van het regeringsbeleid is afgeweken; zij zoekt duidelijk het politieke compromis.

Binnen de commissie leeft het gevoel dat het ministerie onvoldoende aandacht schenkt aan de argumentatie die in haar adviezen wordt geleverd. Ook is zij teleurgesteld over het gebrek aan belangstelling in haar werk van de kant van de politieke leiding. Veel leden van de CEI vinden verder dat de adviesaanvragen zouden kunnen winnen door grotere precisie. De Commissie heeft zelf geen behoefte op grotere afstand te staan van het ambtelijke apparaat. Ten slotte meent zij vaker een nuttige rol te kunnen spelen als adviseur van de Tweede Kamer.

4.1 Adviseren en adviesrelatie

Om te beoordelen of een adviesraad goed functioneert, moeten niet alleen de adviezen worden beoordeeld maar dient ook de adviesrelatie aan de orde te komen. De kwaliteit van die relatie bepaalt immers of er relevante adviesvragen worden gesteld, of die op het goede moment komen, of de adviseur gemotiveerd aan het werk gaat en of de geadviseerde open staat voor de adviezen, het debat erover wil aangaan en eventueel het advies wil opvolgen.

Als gezegd vervult een adviesraad zijn functie primair door adviezen uit te brengen aan zijn opdrachtgever maar deels ook door het maatschappelijk debat daarover op gang te brengen. Dit laatste is een soort indirecte invulling, maar niet minder belangrijk dan de eerste functie. Beide komen in dit hoofdstuk aan de orde.

De adviesraden in het stelsel van de Kaderwet adviseren niet alleen op verzoek van ministers, maar kunnen dat ook doen op verzoek van de Tweede of de Eerste Kamer of uit eigen beweging. Hieronder komt vooral de relatie van de AIV met de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de orde. Dat gebeurt niet zozeer omdat de Tweede Kamer slechts twee adviezen heeft gevraagd (en de Eerste Kamer geen), maar vooral omdat de verstrengeling van het werk en de organisatie van de AIV met de Ministeries de aandacht vraagt. Aspecten van die verstrengeling zijn het werkprogramma, de relatie met bewindspersonen, de positionering van de staf en de rol van ambtelijke adviseurs. De Evaluatiecommissie heeft de indruk dat de verstrengeling van raad en ministeries sterker is dan wenselijk voor het optimaal functioneren van de raad.

Herijking en beleidsintegratie

De Evaluatiecommissie meent dat de 'herijking' bij Buitenlandse Zaken en de vrijwel gelijktijdige herziening van het stelsel van adviesraden tot een paradoxale situatie heeft geleid.

De herijking betekende primair een hoger ambitieniveau voor wat betreft de coherentie en de integratie van beleid. Tegelijk zijn echter de ambtelijke eenheden die zich binnen Buitenlandse Zaken met beleidsintegratie bezighielden (Plan en DGIS/SA), ingekrompen en in de beleidsadviserende functie minder prominent geworden.⁵ Dergelijke integrerende eenheden zijn de logische aanspreekpunten voor een organisatie als de AIV, die juist in het leven is geroepen om geïntegreerd advies uit te brengen.

Terwijl de AIV dus werd opgericht met het oog op beleidssamenhang tussen de verschillende sectoren, verzwakte tegelijk het vermogen van het ambtelijk voorportaal binnen het ministerie om integraal strategisch beleid te ontwikkelen en dus de coördinatie met de AIV te verzorgen. Dit kan mede een verklaring zijn voor de hieronder beschreven moeizame samenwerking tussen het ministerie en de AIV.

4.2 Het werkprogramma

In het geheel van de activiteiten van de AIV neemt het overleg over het opstellen van het jaarlijkse werkprogramma een vrij grote plaats in. Het werkprogramma is volgens de Kaderwet bedoeld om het primaat van de politiek over werkzaamheden van een adviesraad veilig te stellen. Daarom is het vaststellen ervan een verantwoordelijkheid van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelings-samenwerking. Tegelijk stelt de Memorie van Toelichting bij de Kaderwet ook dat het

5 Deze afdelingen zijn samengevoegd in de afdeling Strategische Beleidsontwikkeling (SBO), die later is opgevolgd door BSG/SPL.

programma slechts 'richtsnoer (is) voor de taakvervulling door het adviescollege'. Het primaat van de politiek wordt blijkens de Memorie verder ingevuld door het jaarlijkse verslag van een adviesraad aan de ministers.

In de praktijk ligt het initiatief voor het opstellen van het werkprogramma bij de AIV zelf. Deze moet al driekwart jaar vóór het jaar waarop het programma betrekking heeft hierover het overleg met de ministeries openen. De Evaluatiecommissie heeft de indruk dat zich dan een enigszins bureaucratisch proces voltrekt. De AIV stelt een conceptprogramma op waarin alle vier de commissies aan bod moeten komen. Vervolgens krijgen de meest betrokken departementale directies de vraag voorgelegd of ze nog advieswensen of wijzigingsvoorstellen hebben. In de ministeries wordt dit als een plichtmatige exercitie ervaren. Er volgt ambtelijk overleg, waarna het conceptprogramma zowel in de AIV als in de ministeries nog eens op het hoogste niveau (drie ministers en twee staatssecretarissen) wordt bekeken en soms gecorrigeerd. Ten slotte stellen de beide eerstverantwoordelijke ministers het programma vast. Het is nog geen enkele keer gelukt dit tijdig, dat wil zeggen vóór de derde dinsdag in september, te doen.

In hoofdstuk III is al beschreven dat de uitkomsten van dit proces op zich niet slecht zijn. De gebruikers van adviezen vinden dat de goede onderwerpen zijn gekozen en dat de adviezen in het algemeen op een goed moment verschijnen. Niettemin heeft de Evaluatiecommissie de indruk dat het vaststellen van het werkprogramma te omslachtig gebeurt. De procedure als zodanig is bovendien niet bevorderlijk voor originaliteit in de gekozen onderwerpen.

Om de zelfstandigheid van de raad te accentueren en om zijn slagvaardigheid te vergroten, zou het opstellen van het conceptwerkprogramma vooral als een verantwoordelijkheid van de AIV gezien kunnen worden. De ministers zouden zich kunnen beperken tot een marginale toets van het werkprogramma op beleidsrelevantie en doelmatigheid en het vervolgens, zo mogelijk tijdig, kunnen vaststellen. De Evaluatiecommissie heeft de indruk gekregen dat bewindspersonen zich in die marginaal toetsende rol heel wel kunnen schikken.

4.3 Adviesaanvragen

Wanneer het werkprogramma is vastgesteld, weet de AIV in grote lijnen wat van hem wordt verwacht. De onderwerpen van de adviesaanvragen zijn bekend. De adviesaanvragen zelf laten echter nogal eens op zich wachten. De tekst van de aanvragen luistert nauw, want hij kan door de buitenwereld als een standpunt van de minister worden gelezen. Dit kan een oorzaak zijn waardoor sommige interessante aanvragen achterwege blijven.

In de praktijk leidt de formulering van adviesaanvragen tot langdurig, soms moeizaam overleg tussen de staf van de AIV en de ambtelijke diensten én tussen de ambtelijke diensten onderling. De Evaluatiecommissie heeft de indruk dat het daarbij schort aan adequate beleidscoördinatie *binnen* Buitenlandse Zaken en *tussen* de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

Bovendien heeft het vaststellen van adviesaanvragen lage prioriteit tussen de dagelijkse, meer politiek geladen onderwerpen waarmee de ministeries bezig zijn. De AIV-commissies gaan meestal alvast aan de slag met een aangekondigde adviesaanvraag, maar zolang deze niet is vastgesteld, kunnen de commissies hun studieuze werk nog niet efficiënt aanpakken. Wanneer de adviesaanvraag er eindelijk is, blijkt dat de ministeries graag het advies op vrij korte termijn willen ontvangen, iets wat opnieuw irritatie oproept bij de AIV.

De gang van zaken rond het werkprogramma, de adviesaanvragen en de regeringsreacties (zie hieronder) beschouwend, ontstaat het beeld van een ongeïnspireerd proces, terwijl een adequate adviesrelatie juist alertheid en betrokkenheid vereist.

4.4 Regeringsreacties

Nadat een advies is uitgebracht, dient de regering binnen drie maanden daarop te reageren. Die termijn wordt vaak overschreden. De Memorie van Toelichting bij de Kaderwet Adviescolleges stelde al: 'Indien het vaststellen van een standpunt lang op zich laat wachten, kan de indruk worden gewekt dat het bestuur niet slagvaardig is. Ook kan dit onnodige onzekerheid met zich brengen.'

Bij het opstellen van deze regeringsreacties moeten de ministeries opnieuw een beroep doen op hun vermogen tot beleidscoördinatie en -integratie. Met die processen is natuurlijk enige tijd gemoeid. Maar het is toch te betreuren dat in ongeveer de helft van de gevallen de regeringsreactie te laat is verschenen.

Inhoudelijk maken de regeringsreacties soms een plichtmatige indruk. Adviezen die afwijken van het beleid worden vaak zonder overtuigende en uitvoerige argumentatie van de hand gewezen. Hier wreekt zich wellicht ook dat de AIV-adviezen weinig publicitaire aandacht krijgen, waardoor de ministers of hun ambtenaren zich niet genoodzaakt zien bijzonder veel aandacht aan de regeringsreactie te besteden.

4.5 Relatie met bewindspersonen

Hoewel de AIV adviseert aan de bewindspersonen en de relatie met hen het belangrijkste is, spelen de meeste contacten zich af tussen departementsambtenaren en stafmedewerkers van de raad. Dààr vindt overleg plaats over het werkprogramma, de adviesaanvragen, de regeringsreacties en de detacheringen van medewerkers. Toch wordt ook de kwaliteit van deze dagelijkse contacten indirect bepaald door de houding van de bewindspersonen. Ambtenaren laten zich bij het organiseren van hun werk immers mede leiden door het belang dat de politieke leiding aan verschillende activiteiten hecht.

Het is daarom belangrijk dat de bewindspersonen zelf aan hun beleidsdirecties laten merken dat zij waarde hechten aan extern advies. Zij zouden de boodschap kunnen uitdragen dat externe advisering de kwaliteit van de besluitvorming kan verbeteren en het draagvlak in de samenleving voor internationale vraagstukken kan vergroten. Wanneer bewindspersonen zich daarentegen gedistantieerd opstellen jegens een adviesraad, werkt dat direct door in de motivatie van hun ambtelijke medewerkers om aandacht aan een goede relatie met een adviesraad te besteden.

Naast het motiveren van de eigen medewerkers zouden bewindspersonen ook van tijd tot tijd persoonlijk contact kunnen hebben, formeel of informeel, met de koepel en/of de commissies, bijvoorbeeld over een uitgebracht advies. De meest geschikte vormen en momenten daarvoor kunnen in overleg worden bepaald. Op zijn minst één ontmoeting per jaar met de koepel en de afzonderlijke commissies lijkt de Evaluatiecommissie wenselijk. Het initiatief daarvoor kan van de raad uitgaan.

Het zou ook denkbaar zijn dat AIV-adviezen, net als de belangrijkste ambtelijke adviezen, worden geagendeerd in de wekelijkse beleidsstaven van de ministeries waaraan de bewindslieden en de ambtelijke leiding deelnemen. De opstellers van het advies zouden daar hun visie kunnen toelichten. Een dergelijk gesprek zou ook meteen de basis leggen voor de regeringsreactie op het advies die daarna voortvarend kan worden opgesteld.

4.6 De staf

De verwevenheid van de AIV-structuur en de ministeries blijkt ook uit de personele bezetting en de positie van de AIV-staf. Deze staf is gehuisvest binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. De vijf beleidsmedewerkers van de staf (de secretarissen van de koepel en de vier commissies) waren en zijn in alle gevallen medewerkers van Buitenlandse Zaken die voor enkele jaren zijn ‘uitgeleend’ aan de AIV. Bij recrutering moet eerst worden onderzocht of geschikte kandidaten binnen de ministeries bestaan. Hierdoor komt het verkennen van aanbod op de externe markt meestal niet eens aan de orde. De koepel en de commissies zijn overigens in het algemeen tevreden over de kwaliteit van de medewerkers.

De Evaluatiecommissie betwijfelt echter of stafmedewerkers die feitelijk enkele jaren zijn vrijgesteld voor AIV-werk, zich werkelijk onafhankelijk en vrijmoedig durven op te stellen jegens de ministeries. Het is voor hen moeilijk zich helemaal los te maken van de ministeries, ook doordat in enkele gevallen hun contacten met de voorzitters en de leden van de AIV-commissies schaars zijn.

De stafmedewerkers zijn secretaris én rapporteur van een of meer subcommissies die een advies opstellen, en van ‘hun’ AIV-commissie. Doordat zij zich in korte tijd grondig in een onderwerp moeten verdiepen, kan het voorkomen dat stafmedewerkers toch weer te rade gaan bij de ambtelijke dienst van een ministerie voor ‘collegiale’ hulp.⁶

Door het feit dat de staf binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken is gehuisvest, blijven ook de persoonlijke banden met de collega’s intensief. In sociaal opzicht is dat wenselijk, maar alles bij elkaar kan een verstrengeling van de AIV-staf met de ambtelijke dienst ontstaan die niet bijdraagt aan de onafhankelijkheid van de raad.

Naast deze min of meer praktische argumenten wijst de Evaluatiecommissie op de meer fundamentele vraag of het wenselijk is dat stafmedewerkers van een adviesorgaan voor hun professionele loopbaan afhankelijk zijn van de organisatie aan wie zij adviseren. Ook wijst de Evaluatiecommissie erop dat het opstellen van een geprononceerd extern beleidsadvies een bijzondere attitude vereist. In dit verband kan men niet voorbijgaan aan het gegeven dat stafmedewerkers die worden gerecrueteerd uit de rijen van de ministeries allicht ook de heersende opvattingen van de departementen geheel of gedeeltelijk zullen meedragen. Als dienaar van een AIV-commissie dienen zij zo onbevangen mogelijk tegen vraagstukken aan te kijken. Daarnaast is de vraag relevant naar het ‘beeld’ dat de buitenwereld van deze relatie heeft.

De Evaluatiecommissie meent dat de staf van een organisatie als de AIV onafhankelijk behoort te (kunnen) functioneren, op enige afstand van de ministeries waaraan men adviseert. Zo zouden – evenals bij andere Kaderwet-adviesraden gebeurt – deskundige medewerkers ook van buiten kunnen worden aangetrokken in plaats van hen, zoals nu, tijdelijk te recrutereren uit de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De ontwikkeling van het overheidspersoneelsbeleid in een meer flexibele richting biedt zeker mogelijkheden hiertoe.

De Evaluatiecommissie meent dat samenhang binnen de AIV-structuur moet worden versterkt (zie hoofdstuk V). Daarin zou passen dat de secretaris van de AIV, ook formeel, hoofd van het bureau wordt. Nieuwe medewerkers zouden door hem, uiteraard in goed

6 De AIV maakt zowel op het niveau van de commissies als van de staf gebruik van externe advisering. Soms betrekken (sub)commissies deskundigen in hun werkzaamheden of worden deskundigen geraadpleegd. Ook worden werkbezoeken afgelegd. De AIV laat daarnaast zonodig achtergrondstudies opstellen.

overleg met de voorzitter van de raad en de meestbetrokken commissieleden, voor benoeming dienen te worden voorgedragen.

Hoewel de relaties met de ministeries niet té afstandelijk mogen worden, zou het voorts te overwegen zijn het secretariaat op enige afstand van de ministeries of van de beleidskernen van de ministeries te huisvesten.

4.7 Ambtelijke ‘adviseurs’

Een laatste aspect van verstrengeling is de positie van de ambtenaren die de vergaderingen van de koepel en de commissies bijwonen. Deze worden gewoonlijk ‘ambtelijk adviseurs’ genoemd, een benaming die niet in de wet of de Memorie van Toelichting voorkomt. Deze ambtenaren hebben volgens de Memorie van Toelichting van de Kaderwet een ‘voorlichtende’ en ‘informerende’ taak. *Het ware zorgvuldiger hen aan te duiden als ‘ambtelijke contactpersonen’ omdat anders de indruk zou kunnen ontstaan dat de AIV zich laat adviseren door zijn opdrachtgevers.*

Deze ‘contactpersonen’, die vrijwel alle raadsvergaderingen en plenaire commissievergaderingen bijwonen, beperken zich in de regel tot het geven van inlichtingen op verzoek. De Evaluatiecommissie benadrukt dat hun betrokkenheid daartoe ook beperkt dient te blijven.

In de commissies bestaat de indruk dat de aanwezigheid van de ambtelijke contactpersonen waardevol is omdat die zodoende uit de eerste hand horen hoe deskundige buitenstaanders het beleid beoordelen. In een aantal gevallen lijken ideeën die in commissies zijn besproken, enige tijd daarna doorgewerkt te hebben in het beleid, zelfs zonder of voordat die ideeën in een AIV-advies waren vastgelegd. Ook hier geldt dus dat de adviesrelatie net zo belangrijk lijkt als het advies zelf.

De namen van de contactpersonen/adviseurs staan tot nog toe vermeld bij die van de subcommissie die een conceptadvies heeft opgesteld en op het titelblad van het officiële advies. De Evaluatiecommissie geeft in overweging met dat gebruik te breken omdat de contactpersonen immers uitsluitend in een dienende rol de besprekingen bijwonen.

5.1 Inleiding

De Adviesraad Internationale Vraagstukken heeft een eerste raadsperiode voltooid die in een aantal opzichten nog wat moeizaam is verlopen. De oorzaak daarvan ligt niet in de inzet en de betrokkenheid van de raads- en commissieleden of van de staf en de secretariaatsmedewerkers.

De raad heeft in zijn eerste vier jaren 25 adviezen opgesteld van doorgaans goede kwaliteit, die op verschillende manieren van belang zijn geweest voor de besluitvorming en het debat inzake internationale vraagstukken. De Evaluatiecommissie stemt in met de conclusies van vrijwel alle geïnterviewden dat de raad een waardevolle functie heeft en niet meer gemist kan worden. De kritische analyse en de aanbevelingen van dit rapport zijn dan ook bedoeld om bij te dragen aan het versterken van het profiel van de raad en aan het vergroten van zijn invloed op het beleid en op het publieke debat. In deze slotbeschouwing geeft de Evaluatiecommissie, in aansluiting op deelconclusies die eerder in dit rapport zijn getrokken, enkele samenvattende suggesties voor verbetering van het functioneren in de nieuwe periode.

5.2 Koepel en commissies

De oprichting van de AIV in 1997 heeft naar het oordeel van de Evaluatiecommissie een aantal verbeteringen gebracht in de adviesfunctie ten behoeve van het internationale beleid. De voorgeschiedenis van die oprichting heeft echter ook sporen nagelaten die het goed functioneren van de raad belemmeren.

De structuur van de AIV, die bestaat uit een raad (of 'koepel') en vier permanente commissies, is een compromis tussen enerzijds het streven naar één adviesraad voor internationale vraagstukken en anderzijds het recht doen aan de politieke en maatschappelijke betekenis van de drie afzonderlijke adviesraden die voorheen bestonden. Dat waren de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR), de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM) en de Adviesraad Vrede en Veiligheid (AVV).

Medio jaren '90 waren er twee impulsen om deze drie afzonderlijke adviesraden op te heffen. De ene was het streven de hele adviesradenstructuur van de rijksoverheid te saneren. De andere was de wens tot integratie van beleid binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de zogenoemde 'herijking'. Het zonder meer opheffen van de drie adviesraden was geen optie omdat zij een functie hadden voor de relatie met maatschappelijke organisaties en omdat zij een politiek-symbolische betekenis hadden. Uit dit complex van feiten en overwegingen werd de structuur geboren van één adviesraad met vier permanente commissies, voor de drie genoemde beleidsvelden plus het veld van de Europese integratie.

Hiërarchie

De raad zelf (de 'koepel') bestaat uit een voorzitter en tien leden (de voorzitters en vice-voorzitters van de permanente commissies en twee leden die geen deel uitmaken van een commissie). Het zwaartepunt in de AIV-structuur ligt echter bij de vier permanente commissies waarvan de leden deskundige en/of gerenommeerde personen zijn op hun vakgebied. Toch zijn deze commissies ondergeschikt aan de koepel, die de bevoegdheid heeft hun conceptadviezen te wijzigen. Bovendien is bij drie van de vier AIV-commissies sprake van een rechtstreekse historische relatie met hun prestigieuze voorgangers. Een aantal leden van de permanente AIV-commissies was ook al lid van die 'voorgangercommissies'. Het is niet onbegrijpelijk dat men de nieuwe situatie in de AIV-structuur ervaart als een verlies aan zelfstandigheid en status.

Integratie

De oprichting van de AIV heeft echter ook een aantal verbeteringen gebracht. De Evaluatiecommissie heeft vastgesteld dat de koepel in het algemeen heeft kunnen functioneren zoals hij is bedoeld, namelijk voor geïntegreerde advisering over internationale vraagstukken.

De koepel heeft in een aantal gevallen de commissies gevraagd een conceptadvies aan te passen, opdat het integrale karakter zou worden versterkt. In een enkel geval verschilde de koepel van mening met een permanente commissie en heeft hij de commissie gevraagd haar argumenten nog eens te overwegen. Ook heeft de koepel wel eens aangedrongen op het scherper formuleren van conclusies en aanbevelingen.

Op deze wijze heeft de koepel een waardevolle bijdrage geleverd aan de algehele kwaliteit van de advisering. Niettemin heeft de Evaluatiecommissie begrip voor de spanningen die dit tussen de koepel en een commissie kan oproepen.

Voor de versterking van de integrale advisering is het heel belangrijk gebleken dat de Wet op de AIV de instelling van *gemengde commissies* uit de vier permanente commissies mogelijk maakt. Deze gemengde commissies hebben vrijwel steeds tot ieders tevredenheid gefunctioneerd. De kracht van de AIV is dus het bijeenbrengen van deskundigheid uit vier sectoren van het internationaal beleid in één raad. De wenselijkheid van deze geïntegreerde advisering staat vrijwel niet ter discussie. De koepel heeft duidelijk meerwaarde ten opzichte van afzonderlijke advisering door de vier commissies.

De zwakte van de AIV is zijn relatief complexe structuur en, ten gevolge daarvan, het risico van een soort gezagsrivaliteit tussen koepel en commissies. Die rivaliteit geeft aanleiding tot spanningen en heeft enkele keren tot conflicten geleid.

Suggesties voor verbetering

De Evaluatiecommissie heeft zich de vraag gesteld of de structuur van de AIV ter discussie moet worden gesteld. Zij meent dat dit vooralsnog niet nodig is, maar wil een aantal suggesties doen voor het functioneren van de structuur.

De AIV-structuur biedt naar het oordeel van de Evaluatiecommissie mogelijkheden voor een in alle opzichten goed functionerende adviesraad. De spanning tussen de koepel en de commissies kan ten goede worden aangewend, zoals in een aantal gevallen de afgelopen jaren al is gebeurd.

De meeste deskundigheid is gebundeld in de permanente en de gemengde commissies die natuurlijkerwijze de neiging hebben vooral vanuit hun specifieke deskundigheid en betrokkenheid een advies op te stellen. De commissieleden moeten altijd compromissen met elkaar sluiten, waardoor zij geneigd zijn analyses en conclusies te formuleren die in een proces van geven en nemen aan scherpte verliezen. Hiertegenover staan de taken van de koepel. Deze kunnen worden gezien als:

- het bewaken van het integrale karakter van de advisering en
- het stimuleren van de totstandkoming van heldere en krachtige analyses en aanbevelingen.

De spanning die er tussen commissies en koepel bestaat, kan, zoals al een aantal keren is gebeurd, creatief en positief worden aangewend indien de commissies zich op de inhoud gaan concentreren en de koepel op de beleidssamenhang en de profilering van de aanbevelingen. De Evaluatiecommissie meent dat deze benadering ook past in de geest van de Kaderwet Adviesraden en de Wet op de AIV.

De Evaluatiecommissie wil enkele suggesties doen om het functioneren van de AIV-structuur in deze zin te bevorderen.

- De AIV-structuur zou niet als een hiërarchisch geheel moeten worden gezien, maar als een meer horizontale organisatie die is opgebouwd uit vier volwaardige ‘kamers’ (de commissies). Hierin treedt de koepel niet zozeer op als toezichhouder of censor, als wel als presidium dat de gemeenschappelijke belangen behartigt. Dit presidium houdt contact met de opdrachtgevers en regisseert de verdeling van adviesaanvragen over de kamers. Erkend wordt dat het zwaartepunt in de advisering ligt bij de permanente (of de gemengde) commissies. Het presidium stimuleert de commissies tot het opstellen van integrale en goed geprofileerde adviezen.
- In deze benadering past het dat adviezen vrijwel altijd worden voorbereid door commissies die zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende ‘kamers’.
- Afhankelijk van de ervaringen in de komende vier jaar zou bij een volgende evaluatie kunnen worden nagegaan of het niet de voorkeur verdient de formele scheiding tussen koepel en commissies te doorbreken. Men zou kunnen denken aan een rechtbank- of gerechtshofmodel waarbij de commissies opgaan in de AIV, maar wel als kamers hun feitelijke bemoeienis met een specifiek beleidsterrein behouden. Een dergelijk model zou een uitbreiding van het aantal leden van de raad tot gevolg hebben. Daarentegen zou het totale aantal personen dat thans door raads- of commissielidmaatschap aan de AIV verbonden is, kunnen verminderen, zeker indien vaker gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om deskundigen op ad hoc-basis bij de voorbereiding van adviezen in te schakelen. Als voordeel van dit alternatieve model is te beschouwen dat het maximaal tegemoet komt aan de wens tot het scheppen van voorwaarden om te komen tot integrale visies op het buitenlands beleid in ruime zin. Niettemin vindt de Evaluatiecommissie het nog te vroeg aan te bevelen op korte termijn deze weg in te slaan, ook al omdat een wetswijziging noodzakelijk zou zijn.
- Bij sommige adviesonderwerpen is het duidelijk dat scherpe keuzen onvermijdelijk zijn. Om te voorkomen dat een commissie een heel andere koers gaat varen dan de koepel zou willen uitzetten, zou het te overwegen zijn in een vroeg stadium een *hoofdlijnennotitie* in het ‘presidium’ te bespreken. Dit zou de samenwerking en communicatie tussen het ‘presidium’ en de commissie versterken.
- De commissies hebben een *omvang* van twaalf tot zestien leden. De inbreng in de werkzaamheden is daardoor per lid niet zo groot waardoor het kan voorkomen dat leden zich niet erg betrokken voelen bij het werk. Voor zover dat probleem zich voordoet, kunnen de koepel en de commissies overwegen bij het ontstaan van een vacature in een commissie per geval te bezien of die vervuld moet worden. Zo zouden de commissies geleidelijk kleiner kunnen worden, waardoor de inbreng van de individuele leden groter wordt. Indien specifieke deskundigheid wordt gemist, zou die ad hoc kunnen worden aangetrokken.
- Ten slotte meent de Evaluatiecommissie dat de koepel door een aantal activiteiten de *band tussen alle betrokkenen* zou kunnen versterken. Naast het instellen van meer gemengde commissies is te denken aan het organiseren van gemeenschappelijke bijeenkomsten en het transparant maken van alle raadsprocessen en -activiteiten. Als de AIV een prominenter rol gaat spelen in het publieke debat, kunnen de commissieleden daaraan uiteraard volop bijdragen, hetgeen opnieuw de samenhang tussen de leden zal versterken.

De Evaluatiecommissie meent dat de AIV in de raadsperiode die onlangs is begonnen met deze aanpassingen kan experimenteren. Ter gelegenheid van de volgende evalu-

atie kan worden gezien of deze veranderingen voldoende zijn geweest om de werkkolom in de AIV-structuur en de satisfactie voor de individuele commissieleden te verbeteren. Als dat niet zo is, kan over enkele jaren worden gezien of conclusies over de AIV-structuur onvermijdelijk zijn en of deze structuur moet worden aangepast.

5.3 De adviezen

De eerste raadsperiode stond sterk in het teken van het opbouwen van de nieuwe organisatie en het zoeken naar evenwicht tussen de koepel en zijn commissies. Het opstellen van degelijke, volledige en afgewogen adviezen heeft in deze periode de meeste aandacht gekregen. De Evaluatiecommissie heeft vastgesteld dat de adviezen in brede kring worden gewaardeerd en dat ze in binnen- en buitenland aftrek vinden.

De Evaluatiecommissie constateert op basis van de door haar gevoerde gesprekken dat een aantal adviezen zeker heeft doorgewerkt in kringen van beleidsmakers, in publieke discussies en in internationale circuits. De doorwerking zit meestal niet in de directe 'vertaling' in het beleid, maar in het beïnvloeden van een agenda of het aanjagen van een debat. De Evaluatiecommissie denkt hierbij aan de adviezen over de doodstraf, Turkije, de humanitaire hulp, de internationale veiligheidssituatie, humanitaire interventie, de Europese militair-industriële samenwerking en het commentaar op de Notitie Mensenrechten. Deze adviezen hebben iets losgemaakt, waardoor veel betrokkenen gestimuleerd werden zich rekenschap te geven van hun standpunten. Daarmee hebben deze adviezen een waardevolle functie gehad.

Nu deze gezonde basis in de kwaliteit van de adviezen is gelegd, verdient het aanbeveling het profiel van de raad te versterken. De raad functioneert immers pas volledig als hij met zijn adviezen ook bijdraagt aan een levendig publiek debat over internationale vraagstukken. De raad zou zich daartoe de komende jaren kunnen richten op nog wat scherpere advisering die in het algemeen nog wat onafhankelijker staat tegenover het geldende beleid. Het is mogelijk dat het buitenlands en veiligheidsbeleid door zijn reactieve karakter niet veel ruimte laat voor sterk afwijkende en toch toepasbare ideeën. Het moet echter niet zo zijn dat adviezen qua schrijfstijl en presentatie van de materie nauwelijks afwijken van wat men van de ambtelijke directies van de ministeries zou verwachten.

Daarnaast zou de raad adviezen op eigen initiatief kunnen gaan uitbrengen en wat vaker dan tot nog toe is gebeurd, de publiciteit kunnen opzoeken.

5.4 Ontvlechting

Voor een goed functionerende adviesraad is niet alleen de kwaliteit van de adviezen van belang maar evenzeer de relatie met de opdrachtgevers, in dit geval vooral de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De Evaluatiecommissie vindt dat de raad in zijn organisatie en functioneren ten onrechte nog verstrengd is met deze opdrachtgevers, hetgeen ten koste gaat van zijn onafhankelijkheid en slagvaardigheid.

In deze relatie speelt het werkprogramma van de raad een relatief grote rol. Het vaststellen van het programma is een wettelijke verantwoordelijkheid van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. Meer nog dan tot nog toe gebeurt, zou de AIV echter het selecteren van adviesonderwerpen vooral zelf dienen te doen, hoewel het ministerie altijd de mogelijkheid houdt eigen wensen in te brengen. De Minister kan zich beperken tot een marginale toets van het werkprogramma op beleidsrelevantie en doelmatigheid.

Ten aanzien van de organisatie constateert de Evaluatiecommissie dat de staf door de voorschriften voor de personeelsselectie en zijn positionering binnen het

Ministerie van Buitenlandse Zaken verstrengeld is met zijn belangrijkste opdrachtgevers. Ook over de positie en de taak van de ‘ambtelijke contactpersonen’ van het Ministerie mag geen misverstand bestaan. Zij hebben een informerende en dienende taak.

De verstrengeling tussen de AIV en de ministeries die het gevolg is van deze constructies, is niet wenselijk. De raad en het ministerie zouden door enkele afspraken meer afstand ten opzichte van elkaar kunnen nemen.

5.5 Betrokkenheid ministeries

Aan het einde van het adviesproces dient de regering met een reactie op een advies te komen. De Evaluatiecommissie heeft vastgesteld dat deze reacties nogal eens lang op zich laten wachten en dat zij inhoudelijk vaak geen recht doen aan de argumentatie van de adviezen.

De betrokkenheid van de bewindspersonen bij de wettelijke adviestaak van de AIV was de afgelopen jaren erg gering. De Evaluatiecommissie heeft de overtuiging gekregen dat bewindspersonen het inhoudelijke debat niet uit de weg wilden gaan, maar dat zij soms ook de neiging hadden opportunistisch te bezien of een advies al of niet bijdroeg aan de door hen beoogde beleidsrealisatie. Als dat niet het geval was, leek de belangstelling voor het debat met de raad gering te zijn. De Evaluatiecommissie meent dat dit niet in overeenstemming is met de geest van de Kaderwet Adviesraden.

5.6 Tot besluit

De Evaluatiecommissie beveelt aan langs bovenstaande lijnen het functioneren van de raadsstructuur de komende jaren verder te ontwikkelen. Als de raad zijn interne samenhang versterkt en de spanning tussen koepel en commissies in positieve zin weet aan te wenden, als tegelijk de raad zijn profiel aanscherpt, zijn onafhankelijkheid ten opzichte van zijn opdrachtgevers ontwikkelt en prikkelende en uitdagende adviezen opstelt, zal de raad aan gezag winnen. Van de opdrachtgevers van de raad mag worden verwacht dat deze in de geest van de Kaderwet Adviesraden hun verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de AIV waarmaken, dus zowel op het politieke als op het ambtelijke niveau betrokkenheid tonen en een goed debat over beleid en argumenten op waarde weten te schatten.

BIJLAGEN

De Evaluatiecommissie heeft aan 57 personen die werkzaam zijn of waren in de politiek, de wetenschap, de overheidssdienst, de journalistiek of bij een maatschappelijke organisatie een aantal meerkeuzevragen voorgelegd. Er zijn 39 reacties ontvangen, waarvan 36 personen de peiling inhoudelijk hebben beantwoord. Negentien personen hebben het antwoordformulier ondertekend teruggezonden. De anderen hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om anoniem te reageren.

Op een aantal vragen waren meerdere antwoorden mogelijk. Niet alle respondenten hebben alle vragen beantwoord. Van de mogelijkheid om antwoorden van een toelichting te voorzien, hebben 23 respondenten gebruik gemaakt.

Hieronder worden de meerkeuzevragen en de antwoorden daarop weergegeven.

1. Uw betrokkenheid bij onderwerpen...

Ik heb vooral belangstelling voor onderwerpen die gaan over

	Respons
Vrede en Veiligheid	20
Ontwikkelingssamenwerking	15
Mensenrechten	20
Europese Integratie	21

2. De AIV heeft sinds 1997 de volgende rapporten uitgebracht. Wilt U aankruisen van welke rapporten U inhoudelijk heeft kennisgenomen?

Titel	Respons
Europa inclusief	20
Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak beperkte mogelijkheden	6
De doodstraf en de rechten van de mens Recente ontwikkelingen	13
Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid	14
Europa inclusief II	21
Humanitaire hulp. Naar een nieuwe begrenzing	10
Commentaar op de criteria voor structurele bilaterale hulp	9
Asielinformatie en de Europese Unie	11
Naar rustiger vaarwater. Een advies over de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie	15

Titel	Respons
De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig. Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid	8
Het functioneren van de VN-commissie voor de rechten van de mens	13
De IGC 2000 en daarna. Op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten	17
Humanitaire interventie	19
Enkele lessen uit de financiële crises van 1997 en 1998	4
Een Europees Handvest voor grondrechten?	21
Defensieonderzoek en parlementaire controle	6
De worsteling van Afrika: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling	8
Geweld tegen vrouwen. Enkele rechtsontwikkelingen	6
Een gelaagd Europa. De verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden	13
Europese militair-industriële samenwerking	7
Registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging	6
De wereldconferentie tegen racisme en de problematiek van rechtsherstel	9
Commentaar op de notitie mensenrechten 2001	16
Een conventie of een conventionele voorbereiding: de Europese Unie en de IGC 2004	16
Integratie van gendergelijkheid: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit	4

3. Onderwerpkeuze van de adviesaanvragen

De adviesaanvragen komen in het algemeen van de betrokken ministeries. Wat is uw oordeel over de onderwerpen van de adviesaanvragen?

De adviesaanvragen aan de AIV gaan in het algemeen over de goede onderwerpen	26
Ik heb twijfels over de onderwerpen van de adviesaanvragen	4
Belangrijke onderwerpen zijn de laatste jaren over het hoofd gezien	5

4. Functie adviesraden in het algemeen

In het algemeen vind ik dat een adviesraad vooral bedoeld is om...

(a) toepasbare beleidsadviezen te geven	7
(b) bij te dragen aan de meningsvorming en agendabepaling van het publieke debat	5
zowel functie (a) als functie (b) dient te hebben	22

5. Functie AIV-adviezen

Ik gebruik en waardeer de adviezen van de AIV vooral...

om ideeën of voorstellen uit over te nemen	9
als aanleiding om een onderwerp aan de orde te stellen	2
voor toetsing van eigen werk aan een breder perspectief	20
als inspiratiebron	13
om zicht te krijgen op een onderwerp / ontwikkelingen	22
Anders namelijk...	2

6. De samenstelling van de Raad

De samenstelling van de Raad en zijn commissies vind ik...

evenwichtig en voldoende	9
te weinig vernieuwend en oorspronkelijk	18

7. Timing van de rapporten

De AIV-adviezen komen meestal op het 'goede' moment	26
Ik verbaas me nogal eens over de timing van de rapporten	4
De timing van de rapporten vind ik vaak verkeerd	1

8. Kennisneming van de adviezen

Wanneer ik een advies ontvang over een onderwerp dat op dat moment mijn belangstelling heeft...

neem ik vrij uitvoerig kennis van dat advies	15
bekijk ik snel de samenvatting en/of de conclusies	23
laat ik een medewerker bekijken of het advies voor mijn werk van belang is	1
bewaar ik het advies en wacht af wat de media erover gaan schrijven	3

9. Doorwerking adviezen

Naar mijn mening krijgen de adviezen van de AIV in de media...

te veel aandacht	0
voldoende aandacht	9
te weinig aandacht	22

Naar mijn mening krijgen de adviezen in de politiek en op de ministeries...

te veel aandacht	0
voldoende aandacht	12
te weinig aandacht	16

Naar mijn mening krijgen de adviezen in kringen van de wetenschap, deskundigen en belangengroepen...

te veel aandacht	0
voldoende aandacht	20
te weinig aandacht	8

10. De kwaliteit van de analyses

De adviezen van de AIV bevatten <u>meestal voldoende</u> interessante en vernieuwende analyses	21
De adviezen van de AIV <u>schieten tekort</u> in het bieden van interessante en vernieuwende analyses	11

11. Beleidsaanbevelingen

De adviezen bevatten <u>meestal voldoende</u> bruikbare en uitvoerbare beleidsaanbevelingen	25
De adviezen bieden <u>te weinig</u> bruikbare en uitvoerbare beleidsaanbevelingen	3

12. Uitstraling

In het algemeen kun je de adviezen van de AIV het best kenschetsen als:

Overbodig	0
Saai, weinig vernieuwend	3
Nuttig, maar niet doorslaggevend	24
Wel aardig	2
Belangrijk	9
Onmisbaar	1

Personen

- *J.J. van Aartsen* (Minister van Buitenlandse Zaken)
- Prof. mr. *F.H.J.J. Andriessen* (lid AIV en voorzitter Commissie Europese Integratie)
- *A.L. ter Beek* (lid AIV en voorzitter Commissie Vrede en Veiligheid)
- Drs. *D.A. Benschop* (Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken)
- Drs. *F. van Beuningen* (secretaris AIV)
- Drs. *J.A. Boer* (Plaatsvervangend Directeur-Generaal Internationale Samenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Drs. *L.F.F. Casteleijn* (Directeur Algemene Beleidszaken, Ministerie van Defensie)
- Mevrouw drs. *A.C. van Es* (lid AIV)
- Prof. mr. *C. Flinterman* (lid AIV en voorzitter Commissie Mensenrechten)
- Mevrouw drs. *P.J. Genée* (secretaris Commissie Vrede en Veiligheid)
- Drs. *P. de Gooijer* (Directeur Integratie Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Mr. *F. de Grave* (Minister van Defensie)
- Mevrouw mr. *E.L. Herfkens* (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking)
- Drs. *M.R. Jochems* (Directeur Veiligheidsbeleid, Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Mevrouw *R.V.M. Jones-Bos* MA (Mensenrechtenambassadeur)
- Prof. dr. *E.J. de Kadt* (lid AIV en voorzitter Commissie Ontwikkelingssamenwerking)
- Mr. *F. Korthals Altes* (Voorzitter AIV)
- Mr. *M.W.J. Lak* (Adviseur Beleidsplanning, Bureau Secretaris-Generaal, Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Mevrouw drs. *M.M.J. Louwerens* (secretaris Commissie Europese Integratie)
- Drs. *R.F.M. Lubbers* (voormalig voorzitter AIV)
- Mr. *F.A.M. Majoor* (Secretaris-Generaal Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Drs. *T.D.J. Oostenbrink* (secretaris Commissie Mensenrechten)
- Mr. *H.G. Scheltema* (Plaatsvervangend Directeur Veiligheidsbeleid, Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Mevrouw mr. *E.M.A. Schmitz* (lid AIV)
- *R.C.J.M. van Schreven* (Plaatsvervangend Directeur Integratie Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Drs. *J.A. Werner* (Plaatsvervangend Directeur Politieke Zaken, Ministerie van Buitenlandse Zaken)

Commissies van de AIV

- De Commissie Europese Integratie
- De Commissie Mensenrechten
- De Commissie Ontwikkelingssamenwerking
- De Commissie Vrede en Veiligheid

Delegatie Tweede Kamer

In de Tweede Kamer is een gesprek gevoerd met mr. *J.G. de Hoop Scheffer*, voorzitter van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, mr. *G.J.W. van Oven*, ondervoorzitter van de Algemene Commissie voor Europese Zaken en ir. *E.L.P. Hessing*, ondervoorzitter van de Vaste Commissie voor Defensie. De Kamerleden spraken op persoonlijke titel, niet namens hun commissies.

1. Europa inclusief I.
 2. Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak beperkte mogelijkheden.
 3. De doodstraf en de rechten van de mens. Recente ontwikkelingen.
 4. Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid.
 5. Europa inclusief II.
 6. Humanitaire hulp. Naar een nieuwe begrenzing.
 7. Commentaar op de criteria voor structurele bilaterale hulp.
 8. Asielinformatie en de Europese Unie.
 9. Naar rustiger vaarwater. Een advies over de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie.
 10. De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig. Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid.
 11. Het functioneren van de VN-commissie voor de rechten van de mens.
 12. De IGC 2000 en daarna. Op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten.
 13. Humanitaire interventie.
 14. Enkele lessen uit de financiële crises van 1997 en 1998.
 15. Een Europees Handvest voor grondrechten? (Dit advies is later gevolgd door een brief met een 'nadere toespitsing' n.a.v. de tekst van het ontwerp-Handvest.)
 16. Defensieonderzoek en parlementaire controle.
 17. De worsteling van Afrika: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling.
 18. Geweld tegen vrouwen. Enkele rechtsontwikkelingen.⁸
 19. Een gelaagd Europa. De verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden.
 20. Europese militair-industriële samenwerking.
 21. Registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging.
 22. De wereldconferentie tegen racisme en de problematiek van rechtsherstel.
 23. Commentaar op de notitie mensenrechten 2001.
 24. Een conventie of een conventionele voorbereiding: de Europese Unie en de IGC 2004.
 25. Integratie van gendergelijkheid: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit.
- 7 Naast deze adviezen heeft de AIV ook de volgende documenten vastgesteld:
- Een brief aan de Minister van Buitenlandse Zaken dd. 10 december 1997 die later is geïntegreerd in Europa Inclusief I. De brief was opgesteld om tijdig op een actueel onderwerp te reageren.
 - Een brief dd. 13 juli 1999 aan de Minister van Buitenlandse Zaken inzake uitspraken en verzoeken van toezichthoudende comités en juridische instellingen. (De brief is opgesteld n.a.v. het gegeven dat de Nederlandse regering had besloten geen gevolg te geven aan een verzoek van het verdragscomité dat toezicht houdt op de naleving van het Internationale Verdrag tegen Foltering.) De AIV beschouwt deze brief blijkens de tekst als een ongevraagd advies over een ad-hockwestie.
 - Een interimadvies dd. 9 november 2001 over de toekomst van Europa dat zal worden opgenomen in een in 2002 te verschijnen AIV-advies. Ook dit interimadvies is om actualiteits redenen uitgebracht.
- 8 Gerelateerd aan dit advies heeft de AIV twee achtergrondstudies laten verrichten die apart worden gepubliceerd. De andere documenten en achtergrondnotities die de AIV t.b.v. adviezen heeft laten opstellen zijn niet gepubliceerd.

	1998	1999	2000	2001
Budget AIV	fl 1.100.000	fl 1.100.000	fl 950.000	fl 900.000
Vergoedingen en reiskosten voorzitters en vice-voorzitters	fl 313.000	fl 330.000	fl 380.000	fl 393.370
Vacatiegelden en reiskosten leden	fl 69.250	fl 71.000	fl 70.000	fl 123.630
Drukkosten adviezen, papier e.d.	fl 110.000	fl 135.000	fl 185.000	fl 240.000
Studiereizen	fl 23.000	fl 35.000	fl 60.000	fl 55.000
Externe deskundigheid/onderzoek	fl 26.000	fl 50.000	fl 45.000	fl 79.000
Onvoorzien	fl 21.000	fl 17.000	fl 10.000	fl 2.500
Aangegane verplichtingen	fl 180.000	fl 132.000	fl 40.000	fl 260.000
Totale kosten	fl 742.250	fl 770.000	fl 790.000	fl 1.153.500

De kosten van het budget van de AIV worden gedeeltelijk verrekend met het Ministerie van Defensie.

De personeelskosten van de staf van de AIV komen ten laste van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Blijkens de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bedragen deze lasten in 2002 € 445.000,-.

9 Bron: jaarverslagen AIV.

Legenda:

- geeft aan dat het secretariaat en het merendeel van de leden afkomstig zijn van de genoemde commissie.
- geeft aan hoeveel leden van de genoemde commissie betrokken zijn geweest bij het opstellen van het conceptadvies.

De adviezen 9, 14 en 16 zijn opgesteld door het secretariaat van de koepel. Advies 16 is opgesteld door drie leden van de AIV en vervolgens in de CVV besproken.

Nr. advies	Titel	CEI	CMR	COS	CVV
1	Europa inclusief	●	○(1)	○(1)	○(1)
2	Conventionele wapenbeheersing		○(1)		●
3	De doodstraf en de rechten van de mens		●		
4	Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid		●	○(1)	
5	Europa inclusief II	●	○(1)	○(1)	○(2)
6	Humanitaire hulp		○(2)	●	○(2)
7	Commentaar op de criteria voor structurele bilaterale hulp			●	
8	Asielinformatie en de EU		●		
9	Naar rustiger vaarwater. Turkije	○(2)	○(2)	○(2)	○(3)
10	De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren 90	○(1)			●
11	Het functioneren van de VN-commissie voor de rechten van de mens		●	○(1)	
12	De IGC 2000 en daarna	●			
13	Humanitaire interventie		○(4)	○(2)	●(3)
14	Enkele lessen uit de financiële crises van 1997 en 1998	○(3)	○(2)	○(3)	○(2)
15	Een Europees Handvest voor grondrechten?	○(2)	●		
16	Defensie-onderzoek en parlementaire controle				○
17	De worsteling van Afrika		○(1)	●	○(2)
18	Geweld tegen vrouwen		●	○(7)	
19	Een gelaagd Europa	●			
20	Europese militair-industriële samenwerking	○(3)			●
21	Registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst		●	○(1)	
22	De wereldconferentie tegen racisme en de problematiek van rechtsherstel		●	○(1)	
23	Commentaar op de Notitie Mensenrechten 2001		●	○(1)	
24	Een conventie of conventionele voorbereiding: de Europese Unie en de IGC 2004	●			○(2)
25	Integratie van gendergelijkheid		○(2)	●	

BIJLAGE VI Doorlooptijd adviezen

Nr. advies	Titel	datum aanvraag	eigen deadline	datum vastgesteld	deadline behaald	datum reactie	tijdige reactie	doorlooptijd in maanden
1	Europa inclusief	12.06.97	16.10.97	okt 1997	ja	01.12.97	ja	5,5
2	Conventionele wapenbeheersing	29.05.97	z.m. medio dec 1997	02.03.98	nee	26.06.98	nee	12,7
3	De doodstraf en de rechten van de mens	14.01.98	z.m. medio maart 1998	26.03.98	ja	12.06.98	ja	4,9
4	Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid	17.06.97	01.01.98	26.06.98	nee	30.10.98	nee	16,2
5	Europa inclusief II	12.06.97	dec 1997	27.10.98	nee	20.04.99	nee	21,9
6	Humanitaire hulp	09.07.97	jan 1998	27.10.98	nee	10.05.99	nee	21,7
7	Commentaar op de criteria voor structurele bilaterale hulp	10.11.98	z.s.m.	20.11.98	ja	n.v.t.	n.v.t.	
8	Asielinformatie en de EU	25.03.99	vóór 10.'99	02.07.99	ja	03.11.99	nee	7,1
9	Naar rustiger vaarwater. Turkije	06.07.98	eerste helft '99	02.07.99	nee	20.09.99	ja	14,2
10	De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren 90	18.11.98	z.m. mei 1999	sep 1999	nee	26.11.99	ja	12,1
11	Het functioneren van de VN-commissie voor de rechten van de mens	29.10.98	-	10.09.99	-	24.12.99	ja	13,6
12	De IGC 2000 en daarna	31.05.99	z.m. najaar 1999	jan 2000	nee	09.05.00	nee	11,1
13	Humanitaire interventie	12.10.99	z.m. eind maart 2000	11.04.00	nee	30.10.01	nee	24,2
14	Enkele lessen uit de financiële crises van 1997 en 1998	26.04.99	-	10.04.00	-	23.02.01	nee	21,5
15	Een Europees Handvest voor grondrechten?	14.01.00	z.m. 14.04.00	29.05.00	nee	11.09.00	nee	7,8
16	Defensie-onderzoek en parlementaire controle	11.07.00	z.m. 01.10.00	27.11.00	nee	15.03.01	nee	8,0
17	De worsteling van Afrika	31.01.00	-	15.12.00		07.03.01	ja	13,0
18	Geweld tegen vrouwen	31.05.00	maart 2001	12.02.01	ja	-	-	
19	Een gelaagd Europa	04.10.00	-	19.04.01	-	31.10.01	nee	12,7
20	Europese militair-industriële samenwerking	14.07.00	z.m. begin nov 2000	20.04.01	nee	08.04.02	nee	20,9
21	Registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst	13.02.01	26.06.01	01.06.01	ja	24.08.01	ja	6,3
22	De wereldconferentie tegen racisme en de problematiek van rechtsherstel	27.04.01	31.08.01	18.06.01	ja	-	-	
23	Commentaar op de Notitie Mensenrechten 2001	19.06.01	01.09.01	07.09.01	nee	n.v.t.	n.v.t.	
24	Een conventie of conventionele voorbereiding: de Europese Unie en de IGC 2004	13.06.01	13.12.01	29.10.01	ja	n.v.t.	n.v.t.	
25	Integratie van gendergelijkheid	02.03.00	-	14.12.01	-	-	-	

Per 1 mei 2002

De Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter AIV

Mr. F. Korthals Altes

Leden

Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

A.L. ter Beek

Mevrouw prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn

Prof. jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh

Mevrouw dr. O.B.R.C. van Cranenburgh

Mevrouw drs. A.C. van Es

Prof. mr. C. Flinterman

Prof. dr. E.J. de Kadt

Dr. B. Knapen

Mevrouw mr. E.M.A. Schmitz

Secretaris

Drs. F. van Beuningen

De Commissie Europese Integratie

Voorzitter

Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Vice-voorzitter

Dr. B. Knapen

Leden

Drs. H.J. Brouwer

Drs. W.S.J.M. Buck

P. Dankert

Drs. H.C. Posthumus Meyjes

Prof. dr. J.Q.Th. Rood

Drs. P. Scheffer

Drs. W.K.N. Schmelzer

Prof. dr. A. Szász

Mevrouw mr. M.G. Wezenbeek-Geuke

Prof. mr. J.W. de Zwaan

Secretaris

Mw. drs. M.M.J. Louwerens

De Commissie Mensenrechten

Voorzitter

Prof. mr. C. Flinterman

Vice-voorzitter

Mevrouw prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn

Leden

Prof. dr. P.R. Baehr
Prof. mr. Th.C. van Boven
Mevrouw dr. M.C. Castermans-Holleman
Mevrouw prof. mr. C.P.M. Cleiren
Drs. T. Ety
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Mevrouw mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You
Mevrouw mr. C. Hak
Mr. F. Kuitenbrouwer
Mevrouw A.L.E.C. van der Stoel
Mr. J.G. van der Tas
Mevrouw mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris

Drs. T.D.J. Oostenbrink

De Commissie Ontwikkelingssamenwerking

Voorzitter

Prof. dr. E.J. de Kadt

Vice-voorzitter

Mevrouw dr. O.B.R.C. van Cranenburgh

Leden

Mevrouw dr. J. Bunders
Prof. dr. F. van Dam
Mevrouw drs. I.E.M. Dankelman
Prof. dr. B. de Gaay Fortman
Prof. dr. mr. C.J. Jepma
Drs. F.D. van Loon
Mr. G.H.O. van Maanen
Prof. dr. L.B.M. Mennes
Mevrouw ir. A.N. Pappa
Mevrouw drs. E.M. Schoo
Prof. dr. N.J. Schrijver
Dr. L. Schulpen
Prof. dr. I. Wolffers

Secretaris

Mevrouw drs. J.A. Nederlof

De Commissie Vrede en Veiligheid

Voorzitter

A.L. ter Beek

Vice-Voorzitter

Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh

Leden

Dr. A. Bloed
Dr. Ph.P. Everts
Prof. mr. F.J.M. Feldbrugge
Luitenant-generaal b.d. G.J. Folmer
Mr. J.G.N. de Hoop Scheffer
Mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged
Prof. dr. K. Koch
Mevrouw dr. M. van Leeuwen
Drs. D.A. Leurdijk
Schout-bij-nacht b.d. R.M. Lutje Schipholt
Mevrouw drs. L. Sprangers
Prof. drs. B.A.G.M. Tromp
Generaal b.d. A.K. van der Vlis
Drs. E.P. Wellenstein

Secretaris

Mevrouw drs. P.J. Genee

Secretariaat AIV

Mevrouw J.P. de Jong
Mevrouw I. van der Winkel

Standpuntbepaling van de AIV
ten aanzien van de bevindingen van de
externe Evaluatiecommissie.

September 2002

Algemeen

De AIV spreekt zijn grote erkentelijkheid uit voor het werk dat de Evaluatiecommissie in korte tijd heeft verricht en voor de onafhankelijke oordeelsvorming waartoe zij is gekomen. De AIV acht de positief-kritische toon van het evaluatierapport goed gekozen. De AIV is verheugd over de vaststelling van de Evaluatiecommissie, na onderzoek, dat de adviezen van de AIV kwalitatief van goed niveau zijn (p. 23). Tevens is de AIV verheugd over de vaststelling van de Evaluatiecommissie dat de AIV een waardevolle functie heeft en niet meer kan worden gemist (p.34). De AIV beschouwt het Evaluatierapport met de daarin neergelegde conclusies en aanbevelingen als een belangrijk ijkpunt in zijn toekomstige activiteiten.

De AIV sluit zich aan bij de conclusie dat de eerste raadsperiode sterk in het teken heeft gestaan van het opbouwen van de nieuwe organisatie en het zoeken naar evenwicht tussen de koepel en zijn commissies (p. 37). Inderdaad is het streven geweest een gezonde basis te leggen voor de kwaliteit van adviezen (p. 32). Dat de geïntegreerde advisering – deskundigheid kan in verschillende combinaties worden ingezet vanuit vier permanente commissies – als een verrijking of verbetering wordt omschreven ten opzichte van de situatie van voor de oprichting van de AIV, stemt tot tevredenheid (p.16, p. 35).

Ten behoeve van het vervolg van deze standpuntbepaling zijn drie opmerkingen van belang:

1. De AIV zal vooral die punten behandelen waarin hij kantekeningen plaatst bij de bevindingen van de Evaluatiecommissie. Dat zou de indruk kunnen wekken van grote verschillen van inzicht tussen de AIV en de Evaluatiecommissie over het functioneren van de AIV. Die zijn er niet; ze worden alleen meer belicht dan de overeenkomsten.
2. De AIV beperkt zich tot die bevindingen van de Evaluatiecommissie die voor de AIV zijn bedoeld. Waar de Evaluatiecommissie zich richt tot de bij de AIV betrokken bewindslieden en/of de departementen, laat de AIV het aan hen over desgevenst te reageren op de bevindingen van de Evaluatiecommissie.
3. De AIV kijkt in zijn standpuntbepaling in hoofdzaak vooruit naar de tweede raadsperiode (2002 – 2006) met het oogmerk lessen te trekken voor toekomstig functioneren.

Verhouding AIV – permanente commissies

Het evaluatierapport brengt de delicate balans tussen de AIV en de permanente commissies goed in kaart. Niettemin hecht de AIV eraan de formuleringen te nuanceren als zouden de permanente commissies in formele zin slechts instrumenten zijn van de koepel (p. 17) of als zouden de commissies ondergeschikt zijn aan de koepel (p. 34). De nuance is gelegen in de eigenstandige positie die de permanente commissies hebben ten aanzien van de AIV. De AIV en de commissies hebben het opstellen als een samenspel ervaren. Een samenspel waarbij noch de deskundige inbreng van de permanente commissies, noch de geïntegreerde zienswijze van de AIV kon worden gemist. Dat in de huidige structuur van de AIV de balans zoek zou zijn tussen verantwoordelijkheid en betrokkenheid, is een vergaande constatering van de Evaluatiecommissie, waar de AIV zich niet in kan vinden (p. 19). De bereidheid samen te werken duidt juist op een groot gevoel van verantwoordelijkheid en

grote betrokkenheid van leden van de AIV en van leden van de permanente commissies en zo is dat over het algemeen ook ervaren.

De AIV erkent dat in de huidige structuur spanningen kunnen ontstaan. Het gaat er inderdaad om deze spanningen ten goede aan te wenden. Mét de Evaluatiecommissie constateert de AIV dat in de afgelopen jaren ook al is gebeurd en dat de huidige structuur mogelijkheden biedt voor een in alle opzichten goed functionerende adviesraad (p. 35). De AIV heeft met belangstelling kennis genomen van het rechtbank- of gerechtshofmodel met een presidium en kamers dat de Evaluatiecommissie schetst. Evenwel acht hij het prematuur hierop te reageren, aangezien de Evaluatiecommissie het zelf nog te vroeg vindt om deze weg in te slaan en voorstelt om over enkele jaren, bij een volgende evaluatie, te bezien of de structuur van de AIV moet worden aangepast (pp. 36, 37). Wat echter een verkeerde indruk kan wekken, is dat dit voorbehoud niet in de Samenvatting van conclusies en aanbevelingen is opgenomen (p. 12).

De AIV heeft goede nota genomen van hetgeen de Evaluatiecommissie heeft opgemerkt over het functioneren van de individuele commissies. Het gegeven dat drie van de vier permanente commissies een voorgeschiedenis hebben als zelfstandig adviesorgaan heeft de wording van de AIV mede bepaald. Ten aanzien van de COS meent de AIV te moeten opmerken dat met de nieuwe samenstelling en met de werkzaamheden ten behoeve van de adviesaanvraag 'Pro Poor Growth' in de eerste helft van 2002, kan worden gesproken van een nieuw begin. In die zin is de verandering ten goede voor de COS, waar de Evaluatiecommissie van spreekt, al ingezet voor het aantreden van de nieuwe bewindslieden.

Zolang in de huidige structuur wordt gewerkt, vindt de AIV het een weinig gelukkige gedachte het ledental van de permanente commissies terug te brengen (p. 36). Op de leden van de permanente commissies wordt nu al een zwaar beroep gedaan; bij kleinere commissies zou dat beroep navenant toenemen. Anders dan de Evaluatiecommissie, is de AIV niet van opvatting dat de huidige grootte van de permanente commissies in de hand werkt dat leden zich onvoldoende betrokken voelen bij de werkzaamheden van de AIV. De ervaring van de afgelopen jaren lijkt dit ook niet te staven.

De Evaluatiecommissie geeft verscheidene mogelijkheden om aan de raadsprocessen en- activiteiten meer transparant te maken (p. 36). Om te voorkomen dat een permanente commissie een heel andere koers gaat varen dan de AIV zou willen uitzetten, zo stelt het evaluatierapport, zou het te overwegen zijn in een vroeg stadium een hoofdlijnennotitie te bespreken (p. 36). De AIV deelt het streven naar transparantie dat de Evaluatiecommissie voorstaat, maar heeft twijfels bij het instrument dat zij daartoe aanreikt. Immers, in de huidige structuur staat het de permanente commissies vrij een eigen aanpak van adviesaanvragen te kiezen. Wel is te overwegen, naast de periodieke voortgangsrapportages in vergaderingen van de AIV, permanente commissies zelf te laten uitmaken of zij, op enig moment gedurende het traject van voorbereiding van de advisering, behoefte hebben aan ruggespraak in de AIV. Verder neemt de AIV, in het kader van het versterken van de transparantie, wel de aanbeveling over geregeld gemeenschappelijke bijeenkomsten te organiseren

van de AIV en de permanente commissies. Dergelijke bijeenkomsten kunnen tevens, zo schrijft het Evaluatierapport terecht, de band tussen alle betrokkenen versterken (p. 36). Dergelijke bijeenkomsten dienen een inhoudsvolle agenda te kennen en voldoende raakvlakken te hebben met de werkzaamheden van de vier permanente commissies, zodat ze voor alle leden interessant zijn.

Samenstelling van de AIV en van de permanente commissies

Bij de bevinding van de Evaluatiecommissie dat de samenstelling van de AIV en de permanente commissies voortdurende aandacht behoeft, sluit de AIV zich aan (p. 18). Bij de constatering dat deze samenstelling te weinig vernieuwend zou zijn, plaatst de AIV de kanttekening dat de realiteit leert dat de kringen van deskundigen waaruit kan worden gerekruteerd, relatief beperkt zijn. Hoewel het aan de bewindslieden is leden van de AIV en van de permanente commissies te benoemen, neemt de AIV zich voor – wordt hem gevraagd suggesties te doen voor nieuwe leden – zich in te spannen voldoende deskundigen te benaderen die zich in wetenschappelijke vorming of ervaringsachtergrond onderscheiden van de huidige leden.

Publiek debat

Ter bevordering van de maatschappelijke discussie stelt de Evaluatiecommissie drie methoden voor, te weten:

1. Het opstellen van kritische adviezen;
2. Het uitbrengen van adviezen op eigen initiatief;
3. Het zoeken van publiciteit en uitnodigen tot debat (p. 20).

Alvorens deze drie methoden aan de orde te stellen, plaatst de AIV kanttekeningen bij de vooronderstelling van de Evaluatiecommissie dat publiciteit een belangrijke voorwaarde is voor het bevredigend functioneren van een adviesorgaan. Kerntaak is en blijft immers het adviseren van de opdrachtgevers, in het bijzonder de betrokken bewindslieden en de Staten-Generaal. De wetgever rept in het geheel niet van een publieke functie van adviesorganen, noch in het algemeen (Kaderwet adviescolleges), noch voor de AIV (Wet op de Adviesraad internationale vraagstukken). De AIV neemt zich dan ook voor voor zich op zijn kerntaak – advisering – te blijven richten. Voorop staat de inhoud van de advisering. Binnen deze prioriteit is er niets op tegen deel te nemen aan het publieke debat of de publiciteit te zoeken. Voorwaarde is wel dat adviezen worden uitgebracht die voldoende kwaliteit hebben en die zich daarvoor lenen. Overigens – en dat schrijft de Evaluatiecommissie ook – nemen leden van de AIV en van de permanente commissies al deel aan publieke debatten, ook over onderwerpen waarover de AIV advies heeft uitgebracht. Zij doen dat echter in het algemeen meer in de hoedanigheid van hun maatschappelijke functie, en niet zozeer als lid van de AIV of van één van de permanente commissies.

Ad 1. Kritische adviezen

De Evaluatiecommissie meent dat de structuur en de samenstelling van de AIV niet bevorderlijk zijn voor de totstandkoming van scherp geformuleerde adviezen (p. 21). (Op de samenstelling van de AIV is hiervoor al ingegaan.) De AIV onderschrijft dat zijn gelaagde structuur kan betekenen dat voortdurend naar consensus moet worden gezocht. Al mag de stijl van de teksten zeker scherper worden en al mogen de adviezen ‘steviger’ worden geformuleerd, in de visie van de AIV mag dat niet ten koste gaan van de

consensus. Immers, minderheidsstandpunten en voetnoten met afwijkende opvattingen kunnen afdoen aan de overtuigingskracht van adviezen. Wel heeft de AIV er goede nota van genomen dat bewindslieden hebben aangegeven er prijs op te stellen scherpere en oorspronkelijker adviezen te ontvangen.

Ad 2. Eigen initiatief

Terecht constateert de Evaluatiecommissie dat inmiddels de tijd is gekomen om uit eigen beweging advies uit te brengen. In de eerste jaren van zijn bestaan heeft de AIV zich met opzet beperkt tot het uitbrengen van adviezen op verzoek van de regering of van de Staten-Generaal. Dit om te laten zien dat adviezen konden worden uitgebracht waar – letterlijk – vraag naar was. Nu in iets meer dan vier jaar 25 gevraagde adviezen zijn uitgebracht, acht de AIV de tijd gekomen om ook uit eigen beweging te adviseren. De AIV tekent aan dat hij zich in 2002 voor de eerste keer heeft voorgenomen eigener beweging een advies op te stellen en werpt dan ook de vraag op waar de Evaluatiecommissie op doelt wanneer zij meent dat een eerder voornemen is gestrand op bezwaren binnen een Ministerie. Waar een dergelijk voornemen niet heeft bestaan, kan het ook niet op bezwaren zijn gestuit.

Belangrijker is dat met de sanering van het adviesstelsel in de jaren negentig en met de inrichting van een nieuw stelsel middels de Kaderwet adviescolleges, nadrukkelijk is gestreefd naar herstel van het primaat van de politiek. Veelvuldig gebruik maken van het recht uit eigen beweging te adviseren, zou dit streven doorkruisen. Daarom zal de AIV ook in zijn tweede raadsperiode terughoudend omspringen met het recht uit eigen beweging te adviseren. De praktijk is overigens nogal eens geweest dat een adviesaanvraag van één van de bewindslieden voortkwam uit gedachtewisselingen tussen de raad, of een commissie, en de betrokken bewindslieden.

Ad 3. Publiciteit en uitnodiging tot debat

De AIV is van oordeel dat de Evaluatiecommissie een juist en genuanceerd beeld schetst van de achtergrond van de relatieve onderbelichting die voorlichting en public relations de afgelopen jaren hebben gehad in de werkzaamheden van de AIV. Binnen de hiervoor geschetste randvoorwaarde dat het uitbrengen van adviezen met voldoende kwaliteit voorop blijft staan, sluit de AIV zich aan bij de aanbevelingen die het Evaluatierapport hieromtrent bevat (p. 21, 22). Per advies zal moeten worden bekeken welke communicatiestrategie passend is. Het evaluatierapport schetst verschillende mogelijkheden. De nagekomen vraag naar adviezen wordt inmiddels al bijgehouden. Ook is het dienstig de verspreiding van adviezen en de nagekomen vraag voortaan in het jaarverslag van de AIV op te nemen, zodat een beeld ontstaat van de potentiële doorwerking. Reacties uit de media, de academische wereld en het buitenland zullen meer systematisch worden bijgehouden, zodat ook de doorwerking kan worden getaxeerd. Overigens worden de reacties van de regering al weergegeven in het jaarverslag.

Vervlechting

De Evaluatiecommissie constateert verscheidene malen dat de AIV en het Ministerie van Buitenlandse Zaken te zeer met elkaar zouden zijn vervlochten. Hiervoor wijst zij in het bijzonder op de totstandkoming van het werkprogramma, op de aanduiding ambtelijk adviseurs en op de positie van de staf. Van de zijde van de AIV wordt hier tegenover gesteld dat zijn onafhankelijkheid, naast juridische waarborgen, vooral ligt in de zelfstandige wijze waarop de internationale vraagstukken worden benaderd die hem worden voorgelegd. Kort gezegd: de onafhankelijkheid zit vooral in de geest. De AIV heeft dan ook de indruk dat er eerder sprake is van vervlechting voor het oog, van beeldvorming, dan van een zodanige mate van op elkaar aangewezen zijn, dat de AIV daardoor in zijn functioneren wordt gehinderd. Zo is het de afgelopen jaren zeker niet ervaren. Niettemin zal kort op de bovengenoemde punten worden ingegaan.

Staf van de AIV

De Evaluatiecommissie stelt vast dat de omvang van de staf klein is in verhouding tot de bemanning van de voorgangers van de AIV. De Evaluatiecommissie meent verder dat het nadelig is voor het functioneren van de staf dat zij is ondergebracht in het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De contacten met de ambtenaren zouden dusdanig intensief zijn, dat deze de belangrijkste referentie vormen voor de leden van de staf, zowel sociaal als inhoudelijk (p. 32). Dit zou nog worden versterkt, aldus de Evaluatiecommissie, door het gegeven dat leden van de staf in eerste instantie worden gerekruteerd uit de ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en, bij een vacature van de secretaris van de CVV, van het Ministerie van Defensie. Daarom stelt de Evaluatiecommissie voor leden van de staf ook van buiten de ministeries aan te trekken en om de staf 'op afstand' te huisvesten (p. 13, pp. 32, 33).

De AIV stelt voorop dat grote tevredenheid bestaat over het functioneren van de staf. Het onderbrengen van de staf in het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft grote voordelen, waarvan het belangrijkste – een tijdige, genuanceerde voorziening van informatie – van grote waarde is voor het opstellen van adviezen. Tevens kan in de huidige constellatie meer aandacht worden besteed aan de doorstroming en het carrièreperspectief van de medewerkers van de staf. Aangezien kennelijk de indruk bestaat, dat de staf té dicht op het ministerie zit, meent de AIV dat rekrutering van buitenaf van leden van de staf kan helpen deze beeldvorming te nuanceren. Hierbij kan in eerste instantie worden gedacht aan wetenschappelijk geschoolde medewerkers, die zich voor een periode van enkele jaren aan de staf van de AIV verbinden. De raad signaleert dat al dan niet tijdelijke uitbreiding van de staf een ambitieuzer werkprogramma mogelijk zou maken, zowel kwantitatief als qua diepgang.

Tenzij de staf van de AIV geheel zou worden losgemaakt van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, is de suggestie de staf buiten het ministerie te huisvesten, nog afgezien van de extra kosten, meer een verandering voor het oog, dan een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Volledige loskoppeling acht de AIV zonder meer onwenselijk, aangezien dan tal van ondersteunende diensten bij de staf zouden moeten worden ondergebracht. De informatievergaring zou ernstig worden bemoeilijkt.

Werkprogramma

De Evaluatiecommissie stelt voor de opstelling van het werkprogramma vooral een verantwoordelijkheid van de AIV te maken, zodat de bewindslieden kunnen volstaan met een marginale toets (p. 30, p. 37). De vaststelling van het werkprogramma is momenteel nog de verantwoordelijkheid van de bij de AIV betrokken bewindslieden.

De AIV neemt deze suggestie van de Evaluatiecommissie niet over. Naar het oordeel van de AIV is het eerder zo dat het primaat van de politiek bij het opstellen van het werkprogramma – een nadrukkelijke wens van de wetgever – nog onvoldoende uit de verf is gekomen. Bij het opstellen van het werkprogramma is het streven te komen tot een uitwisseling van visies tussen bewindslieden en adviesorgaan over inhoudelijke thema's die zich, al dan niet, lenen voor advisering. Uiteindelijk is het de verantwoordelijkheid van de politieke ambtsdragers – en niet van het adviesorgaan – het programma vast te stellen. Die betrokkenheid van de bewindslieden acht de AIV van eminent belang. Deze dient eerder te worden versterkt dan te worden verzwakt. De AIV is met de Evaluatiecommissie van oordeel dat herstel van de gewoonte jaarlijks te spreken over het werkprogramma, een belangrijke voorwaarde is voor het soepel laten verlopen van het verkeer tussen bewindslieden en de AIV.

Ambtelijk adviseurs

De AIV deelt de opvatting van de Evaluatiecommissie dat de ambtelijk adviseurs een waardevolle functie vervullen, maar dat hun aanduiding tot misverstanden aanleiding kan geven. Hun rol is inderdaad een dienende en voorlichtende. Met de wijziging van hun naam in ambtelijke contactpersonen heeft de AIV geen moeite en ook neemt de AIV de aanbeveling van de Evaluatiecommissie over om de betrokken ambtenaren niet langer op het titelblad van adviezen te vermelden.

Tot slot

Alhoewel in het voorafgaande in hoofdzaak kanttekeningen zijn geplaatst bij het rapport van de Evaluatiecommissie hecht de AIV eraan nogmaals zijn grote waardering voor het werk van de Evaluatiecommissie te onderstrepen. De belangrijkste opmerkingen en aanbevelingen van de commissie op het vlak van de verhouding tussen de AIV en de permanente commissies, deelname aan het publieke debat en de rol van publiciteit, de totstandkoming van het werkprogramma, de rol van ambtelijk adviseurs en de beeldvorming rond de verflechting van (de staf van) de AIV met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zijn hierboven aan de orde gesteld. Daarnaast heeft de discussie over het evaluatierapport in de AIV en in de permanente commissies tot discussies geleid over betrokkenheid bij de voorbereiding van adviezen van de leden van de AIV die niet deel uitmaken van een permanente commissie en over de vermelding op het titelblad van de (sub)commissie of werkgroep die een advies heeft voorbereid. Hiermee is de werking van de evaluatie geschetst: de leden van de AIV en van de permanente commissies is een spiegel voorgehouden die hen een blik op hun functioneren heeft gegund. Daarom lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat het rapport van de Evaluatiecommissie in de komende raadsperiode van grote waarde zal zijn voor het functioneren van de AIV.