

Minister van Buitenlandse Zaken
dr. H.P.M. Knapen
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Betreft: Evaluatie Adviesraad Internationale Vraagstukken

Den Haag, 23 november 2021

Zeer geachte minister,

Conform artikel 28 lid 2 van de Kaderwet Adviescolleges bieden wij u hierbij het evaluatieverslag van de AIV aan. Dit evaluatieverslag bestaat uit het evaluatieonderzoek over het functioneren van de adviesraad in de periode 2015 -2020, dat Bureau Berenschot in opdracht van de AIV heeft uitgevoerd en deze brief met een reactie op het onderzoek. Het evaluatierapport en een afschrift van deze brief worden tevens naar de minister van Defensie, de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Binnenlandse Zaken gestuurd.

Beknopte samenvatting van de evaluatie

Berenschot concludeert dat de AIV breed wordt erkend als een gezaghebbend orgaan. Dit gezag berust op de gedegen adviezen van de AIV en de multidisciplinaire samenstelling, alsmede op de kennis en ervaring van de leden van de raad en de permanente commissies.¹ Als onafhankelijk adviesorgaan voor regering en parlement over internationale vraagstukken heeft de AIV volgens Berenschot een unieke positie en een duidelijke meerwaarde ten opzichte van kennisinstellingen op internationaal terrein, in het bijzonder omdat de adviezen goed aansluiten bij de beleidspraktijk en de departementen van een handelingsperspectief voorzien.

Het evaluatieonderzoek stelt vast dat de AIV opereert binnen de wettelijke taak. Het belang van de wettelijke taak staat niet ter discussie, noch de wijze waarop de AIV hieraan invulling geeft. De onafhankelijkheid van de AIV werd door gesprekspartners van de evaluatieonderzoekers als het belangrijkste kenmerk genoemd. De AIV zou een meer maatschappelijke functie op zich kunnen nemen, door de diepgaande en brede kennis van buitenlands beleid in te zetten in het maatschappelijk debat en daarin op basis van de uitgebrachte adviezen positie in te nemen.

¹ Commissie Europese Integratie (CEI), Commissie Mensenrechten (CMR), Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS) en de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV).

De samenwerking met de betrokken departementen verloopt naar het oordeel van Berenschot naar behoren, maar binnen de AIV, binnen de betrokken departementen, alsook bij Eerste en Tweede Kamer wordt meer gestructureerd overleg op politiek-strategisch niveau nuttig geacht om zo de doorwerking van de adviezen te vergroten. De mate van doorwerking wisselt per advies en binnen de adviezen per aanbeveling. Naar het oordeel van Berenschot hebben de meeste adviezen in enige mate doorwerking, dat wil zeggen dat het kabinet enkele aanbevelingen uit een advies overneemt, soms in aangepaste vorm. De opdrachtgevers zien kansen om nieuwe vraagstukken te agenderen. In het parlement bestaat zowel behoefte aan doorwrochte en gedegen adviezen als aan actuele en beknopte adviezen.

Berenschot oordeelt dat de werkwijze van de AIV grondig en gedegen is. De extra tussentijdse besprekingen tussen de permanente commissie en de raad ten tijde van een adviestraject die in 2018 zijn ingevoerd, hebben de interne aansluiting tussen de vier permanente commissies en de raad verbeterd. Een stijgende lijn is te zien in zowel de bondigheid als de timing (aansluiting op de beleidscyclus en politieke agenda) van de adviezen. De professionalisering van de communicatie lijkt haar vruchten te hebben afgeworpen. Berenschot heeft vastgesteld dat het bereik van de AIV-adviezen in de media in de afgelopen vijf jaren is gegroeid en dat geldt ook voor het aantal bezoekers van de AIV-website. Het secretariaat speelt binnen de AIV een essentiële rol maar heeft een beperkte omvang, in verhouding tot de taken en verantwoordelijkheden waarmee het is belast.

De raad is blij met de positieve beoordeling in de evaluatie over het functioneren van de AIV in de afgelopen jaren en ziet met Berenschot goede mogelijkheden om de strategische meerwaarde van de AIV te vergroten en daarmee zijn bijdrage aan de beleidsontwikkeling en het politiek-maatschappelijke debat over internationale vraagstukken te vergroten. Op de afzonderlijke aanbevelingen van Berenschot zal hieronder nader worden ingegaan, na een nadere beschouwing over de missie en strategie van de AIV.

Missie en strategie van de AIV en ambities voor de komende jaren

Nederland ziet zich geconfronteerd met ingrijpende internationale ontwikkelingen waarin de politieke verhoudingen zowel binnen als buiten Europa verschuiven. Interne en externe veiligheid raken steeds meer verknoot. Klimaatverandering en de groeiende tegenstelling tussen arm en rijk vragen meer dan ooit om een gezamenlijke, inclusieve aanpak. De traditionele ankers van het Nederlands buitenlands beleid – trans-Atlantische samenwerking, Europese integratie, de internationale rechtsorde en respect voor mensenrechten – staan onder druk. Het is de vraag welke rol Nederland in Europa wil spelen. De grote omwentelingen en opgaven die op Nederland afkomen, komen van buiten de landsgrenzen of raken de wereld als geheel. Ze bepalen de kaders voor en inrichting van het regeringsbeleid. Het is dan ook van belang de blik nadrukkelijker op de buitenwereld te richten. Daarom heeft de AIV in maart jl. 'Nederland in de wereld: Agenda voor het buitenlands beleid' uitgebracht.²

Naar verwachting zullen zich de komende jaren veel nieuwe vraagstukken aandienen die vragen om gedegen analyses. Als het enige adviescollege voor regering en parlement op het brede terrein van internationale betrekkingen, kan de AIV met de focus op de strategische dilemma's en vraagstukken op de langere termijn een waardevolle en unieke bijdrage leveren aan de beleidsontwikkeling en het politiek-maatschappelijke debat en daarmee strategische meerwaarde hebben. De bijdrage aan het

² <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2021/03/12/nederland-in-de-wereld.-agenda-voor-het-buitenlands-beleid>

politiek-maatschappelijke debat beschouwt de raad als een wezenlijk onderdeel van de wettelijke taak. De AIV geeft daaraan in zijn adviezen vorm door onafhankelijk, deskundig en vanuit diverse invalshoeken vernieuwend en richtinggevend te zijn voor beleid en voor handelingsperspectieven van de opdrachtgevers. De AIV onderkent en betreurt dat nog niet alle kansen om de doorwerking van de adviezen te vergroten en daarmee een grotere rol te kunnen spelen in het politiek-maatschappelijke debat, optimaal kunnen worden benut. De AIV zou zich op dit vlak breder kunnen manifesteren door versterking van de externe communicatie en het op grotere schaal inzetten van de expertise van raads- en commissieleden. De AIV komt hieraan vooralsnog slechts in beperkte mate toe als gevolg van een zeer beperkte stafcapaciteit.

Reactie op de vier aanbevelingen

Aanbeveling 1: maak een strategische keuze over de missie en strategie van de AIV

De missie en strategie van de AIV zijn in een eerder stadium bepaald en in het bovenstaande nogmaals verwoord. De raad vindt het daarom niet nodig hiervoor een apart extern visiedocument op te stellen, noch om - zoals voorgesteld door Berenschot - naast de wettelijke taak een maatschappelijke functie op zich te nemen. De eigen rol, werkwijze en de kwaliteit van de adviezen staan ten dienste van een goede invulling van de wettelijke taak en daarmee ook van de maatschappelijke taak. Zowel bij de opdrachtgevers als bij de bredere doelgroep - zoals maatschappelijke organisaties - bestaat volgens Berenschot immers brede steun voor de adviesraad, zijn wettelijke taak en de gedegen wijze waarop hieraan uitvoering wordt gegeven. Wel is de raad van oordeel dat de AIV meer tijd en capaciteit zal moeten investeren in communicatie over de adviezen teneinde daarmee de strategische meerwaarde te vergroten, onder meer door vaker ongevraagde briefadviezen uit te brengen, verdere professionalisering van de communicatie en verdieping en verbreding van het netwerk van de AIV.

De suggestie van de onderzoekers om op politiek-strategisch niveau met de bestuursraden van de departementen en met de Eerste en Tweede Kamer vaker gesprekken te voeren over diverse aspecten van de advisering door de AIV, neemt de raad graag ter harte. Het wordt gewaardeerd als initiatieven tot het voeren van gesprekken ook door de opdrachtgevers worden genomen. Versterking van de relaties met het netwerk van de AIV zal de komende jaren prioriteit krijgen.

Aanbeveling 2: werk gericht aan het vergroten van de doorwerking van de adviezen

De raad herkent het gedifferentieerde beeld in het evaluatierapport van de doorwerking van de adviezen en ziet evenals de onderzoekers opties om met nieuwe onderwerpen de agenderende doorwerking van adviezen te vergroten. De aanbeveling om de gewenste doorwerking (instrumenteel, conceptueel, agenderend, politiek-strategisch, informerend) per advies te expliciteren is enige tijd geleden gerealiseerd. Het is de verantwoordelijkheid van het kabinet om de adviezen van de raad volledig te doordenken, juist wanneer die een verandering in bestaand beleid en bestaande werkwijzen vergen. De raad vindt de suggestie om hierover regelmatig in gesprek te gaan met de opdrachtgevers nuttig.

Aanbeveling 3: blijf inzetten op meer diversiteit in de samenstelling van de raad en permanente commissies

Berenschot stelt dat de raad en de permanente commissies bestaan uit leden met kennis, kunde en statuus en dat de onderlinge geïnformeerde discussies zich vertalen in gedegen en gezaghebbende adviezen over complexe vraagstukken. De onderzoekers moedigen de AIV aan verdere stappen te zetten voor een meer diverse samenstelling van de raad en de permanente commissies zodat vrouwen en mensen met een migratieachtergrond evenredig vertegenwoordigd zijn.

De raad onderschrijft het belang van raads- en commissieleden met diverse opvattingen en denkbeelden voor evenwichtige advisering over internationale vraagstukken. De kracht van de raad ligt immers in belangrijke mate in de diversiteit van de leden op inhoudelijk kennisniveau, op ervaringsniveau en op politiek niveau. De raad heeft zich door de introductie van een sollicitatieprocedure in 2019 ingespannen meer diversiteit te realiseren, ook wat betreft achtergrond, expertise en leeftijd van leden en zal dit voortzetten. Tegelijkertijd stelt de raad vast dat belangstelling voor en expertise over buitenlands beleid essentiële competenties zijn om het lidmaatschap op een zinvolle wijze te vervullen. De raad acht het mogelijk om AIV-adviezen breder uit te dragen en commissieleden kunnen daarbij een belangrijke rol vervullen.

Aanbeveling 4: versterk het secretariaat

Het evaluatierapport stelt dat het voor de continuïteit van de AIV aanbeveling verdient in te zetten op het versterken van vaste capaciteit van het secretariaat. De onderzoekers concluderen dat het secretariaat kwalitatief hoogstaand werk verricht maar een beperkte omvang heeft. Uit het evaluatierapport blijkt dat de AIV - als enige adviesraad voor het buitenlands beleid - beschikt over een staf met slechts acht personeelsleden, terwijl de staf van andere in werkwijze en productiviteit vergelijkbare adviesraden op binnenlands gebied, tussen de 14 en 23 personeelsleden telt. De raad merkt op dat de AIV met vier permanente commissies van elk twaalf leden, naar verhouding bovendien een grotere en gelaagde organisatie is wat de aard en omvang van de werkzaamheden sterk beïnvloedt. Berenschot doet diverse suggesties om de vaste capaciteit van het secretariaat uit te breiden.

De raad onderschrijft de aanbeveling dat extra vaste capaciteit noodzakelijk is om de wettelijke (met inbegrip van de maatschappelijke) taken van de AIV naar behoren te kunnen vervullen. Een dergelijke aanpassing vormt een voorwaarde om verhoging van ambities te realiseren. Dit geldt zowel voor de beoogde versterkte doorwerking van de adviezen als voor de strategische meerwaarde. De raad gaat graag op afzienbare termijn met de uwen in gesprek over de omvang van de formatie van het secretariaat.

Ter afsluiting

De conclusies en aanbevelingen van het evaluatierapport van Berenschot bieden een goede basis voor de AIV om de komende jaren de strategische meerwaarde van de adviesraad verder uit bouwen. De AIV beoogt om pro-actiever, inclusiever en communicatiever te worden door het verdiepen en verbreden van het netwerk, het verstevigen van de organisatie van de AIV en de doorontwikkeling van de communicatiefunctie. De raad is benieuwd naar uw oordeel over de conclusies en aanbevelingen van het evaluatierapport en het functioneren van de AIV. Graag gaan we hierover met u in gesprek.

Met vriendelijke groeten,

prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer
voorzitter AIV