

Vergaderjaar 1988–1989

20 585

## Raamwet Adviesraden buitenlands ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid

Nr. 5

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 27 september 1988

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Dis (SGP), Stoffelen (PvdA), Ter Beek (PvdA), ondervoorzitter, Aarts (CDA), Meijer (PvdA), Beinema (CDA), Stemerdink (PvdA), Van Mierlo (D66), De Boer (CDA), voorzitter, Beckers-de Bruijn (PPR), Gualthérie van Weezel (CDA), Frinking (CDA), Leerling (RPF), Schutte (GPV), Wallage (PvdA), Van Es (PSP), Bolkestein (VVD), Herfkens (PvdA), Voorhoeve (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), De Kok (CDA), Eisma (D66), Van Traa (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Melkert (PvdA) en Moret-de Jong (CDA).  
Plv. leden: Kok (PvdA), Knol (PvdA), Van Iersel (CDA), Pronk (PvdA), Van Amelsvoort (CDA), Verspaget (PvdA), Kohnstamm (D66), B. de Vries (CDA), Hennekam (CDA), Mateman (CDA), Ploeg (VVD), Alders (PvdA), De Beer (VVD), Keja (VVD), Van Vlijmen (CDA), Engwirda (D66), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA) en Zijlstra (PvdA).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Joekes (VVD), Ter Beek (PvdA), Aarts (CDA), voorzitter, Van Leijenhorst (CDA), Knol (PvdA), Beckers-de Bruijn (PPR), Gualthérie van Weezel (CDA), E. Terpstra (VVD), Hermans (VVD), Jabaaij (PvdA), Van Noord (CDA), Wolters (CDA), Pronk (PvdA), Herfkens (PvdA), ondervoorzitter, Tommel (D66), Weisglas (VVD), Van Traa (PvdA), Verspaget (PvdA), Van de Camp (CDA), Melkert (PvdA), Roosen-van Pelt (CDA), Moret-de Jong (CDA).  
Plv. leden: Ploeg (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van Amelsvoort (CDA), Roethof (PvdA), Van Es (PSP), De Boer (CDA), De Grave (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Kombrink (PvdA), Paulis (CDA), Van der Heijden (CDA), Buurmeijer (PvdA), Nuis (D66), Leerling (RPF), Vermeend (PvdA), Schutte (GPV), Laning-Boersema (CDA), Reitsma (CDA), Van Dis (SGP).

<sup>3</sup> Samenstelling: Ter Beek (PvdA), Keja (VVD), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Engwirda (D66), Stemerdink (PvdA), Ploeg (VVD), voorzitter, De Boer

De vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken<sup>1</sup>, voor Ontwikkelingssamenwerking<sup>2</sup> en voor Defensie<sup>3</sup>, die belast zijn met het onderzoek van dit wetsvoorstel, brengen als volgt verslag uit over hun voorlopige bevindingen.

### Inleiding, voorgeschiedenis en beschouwingen over de betrokken adviesorganen

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich in het algemeen verenigen met de strekking van het wetsvoorstel. De regering gaf in haar brief van 8 maart 1984 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984, 17 966, nr. 2) aan dat het wenselijk zou zijn te komen tot een raamwet voor de externe advisering op het gebied van buitenlands en defensiebeleid. Geconstateerd kan worden dat in de raamwet die adviesorganen worden opgenomen, die niet reeds bij een andere wet zijn ingesteld zoals de commissies met betrekking tot immunisatie van militairen en de commissie van advies inzake gewetensbezwaren militaire dienst. Dit geldt echter niet voor de adviescommissie mensenrechten buitenlands beleid, want de Wet Adviescommissie mensenrechten buitenlands beleid wordt ingetrokken. Gezien deze coördinatie van instelling van adviesorganen op het gebied van het algemene buitenlands beleid vroegen de leden zich af of er ook plannen zijn voor coördinatie van adviesorganen bij andere beleidsterreinen. Zo ja, hoe verhouden zich deze plannen tot het hier voorliggende wetsvoorstel. Zo nee, waarom niet?

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel dat bij hen nog enkele vragen oproep. Uit de inleidende tekst hadden zij niet

(CDA), Frinking (CDA), ondervoorzitter, Borgman (CDA), Jabaaij (PvdA), Mateman (CDA), Van Vlijmen (CDA), Leerling (RPF), Weisglas (VVD), Alders (PvdA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), De Kok (CDA), Vos (PvdA), Eisma (D66), Van Traa (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA) en Melkert (PvdA).  
Plv. leden: Knol (PvdA), Dijkstal (VVD), Van Es (PSP), Janmaat-Abée (CDA), Kohnstamm

(D66), J. H. van den Berg (PvdA), Bolkestein (VVD), Aarts (CDA), B. de Vries (CDA), Krajenbrink (CDA), Meijer (PvdA), Hermes (CDA), Gualthérie van Weezel (CDA), Van Dis (SGP), Linschoten (VVD), Buurmeijer (PvdA), Beckers-de Bruijn (PPR), Schutte (GPV), De Visser (PvdA), Van Mierlo (D66), Paulis (CDA) en Kok (PvdA).

goed begrepen aan wie de constatering dat de externe advisering op de onderhavige beleidsterreinen «op dit moment een verbrokkeld beeld vertoont», moest worden toegeschreven. Was dit de mening van de projectgroep en/of de mening van de regering? In ieder geval riep de constatering de vraag op in hoeverre naar aanleiding van de evaluatie van de bestaande externe adviesorganen die vrijwel zonder uitzondering leidde tot een voorstel voor continuering, daadwerkelijke verandering zou worden aangebracht in het verbrokkelde karakter van het tot nu toe bestaande.

Het gestelde inzake de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken bracht hen tot de vraag nader geïnformeerd te worden over de wijze van herstructurering van deze commissie die de regering voor ogen stond. Eveneens achtten zij het van belang kennis te nemen van de evaluatie door de regering van het functioneren van de Adviescommissie mensenrechten buitenlands beleid.

De leden van de V.V.D.-fractie juichten het toe dat een reorganisatie en stroomlijning van de advisering aan ministers door adviesorganen op het gebied van de buitenlandse politiek, de ontwikkelingssamenwerking en het defensiebeleid voorgenomen is.

Kan de regering enige informatie geven over de relatie tussen de Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht en de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht? In hoeverre is deze relatie van invloed op de thans voorgenomen stroomlijning? Voorts zouden de leden van V.V.D.-fractie willen vernemen of het terugdringen van het aantal adviesraden in de betreffende sector van zes naar vijf bevredigend kan worden geacht.

Naar aanleiding van een recente ervaring van de vaste commissie voor Defensie leggen de commissies het volgende aan de regering voor.

In ons land bestaat buiten het departement geen instantie die kan adviseren over militair-technische aangelegenheden. Geen der adviesraden zal op dit gebied werkzaam zijn, en ook Clingendael liet weten: «... dat ons instituut het niet tot zijn taak rekent studieprojecten te entameren van een overwegend militair-technisch karakter...» (brief van 13 juli 1988).

Gevraagd was het volgende:

«Welke implicaties zijn te onderkennen op het gebied van operationele en logistieke aspecten bij multinationale integratiemodellen van landstrijdkrachten in de Bondsrepubliek Duitsland».

Voelt de regering geen gemis aan de mogelijkheid overwegend militair-technische adviezen te vragen aan een externe adviesraad? Bij het stellen van deze vraag beseffen de commissies dat (op grond van de bepaling in artikel 3, derde lid) de gerezen vraag toch niet aan een adviescollege voorgelegd had kunnen worden vanuit de Kamer. De regering had dit eventueel wel op verzoek kunnen doen.

Met het voorgaande wordt nadrukkelijk niet bedoeld de indruk te wekken dat ten departemente onvoldoende militair-technische expertise aanwezig zou zijn. Dat immers is ook niet de reden voor het (voort)bestaan van de andere raden.

### **Aard en reikwijdte van deze Raamwet**

De memorie van toelichting geeft aan dat het niet de bedoeling is om met de raamwet alle mogelijke vormen van advisering op een bepaald aandachtsgebied te regelen. Welke vormen van advisering vallen niet onder de raamwet? De leden van de C.D.A.-fractie wilden benadrukken dat in principe niet naast adviesorganen welke hun bestand ontlenen aan deze coördinatiewet nog andere adviesorganen in het leven geroepen

dienen te worden, waarvan de oprichting niet conform de bepalingen van het hiervoor liggende ontwerp wordt geregeld. Hoe denken de betrokken ministers hierover?

De leden van de V.V.D.-fractie juichten stroomlijning in het algemeen toe, maar hoe ver de genoemde stroomlijning gaat was hen nog niet geheel duidelijk. De ministers beschikken immers over een zekere speelruimte bij het formuleren van de algemene maatregelen van bestuur waarbij de afzonderlijke adviesraden worden ingesteld. In dat kader zou het interessant zijn te vernemen in hoeverre de opzet van de diverse raden, hun grootte van de ambtelijke ondersteuning en het budget met elkaar overeenstemmen, dan wel overeen zullen gaan stemmen. Wil de regering deze gegevens, uitgesplitst naar de afzonderlijke adviesraden, verschaffen?

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af wat de verhouding is tussen deze raamwet en artikel 79 en 80 Grondwet. Vaste colleges van advies en bijstand worden «bij of krachtens de wet ingesteld». Moet er nu in het vervolg bij deze colleges gesproken worden van een vast college van advies en bijstand? In de memorie van toelichting wordt gesproken over een instelling van adviesorganen voor een termijn van vier jaar terwijl artikel 12 duidelijk bepaalt bij welke adviesorganen in een Amvb moet worden voorzien. Dient deze termijn dan niet in de tekst van de wet te worden opgenomen, zodat om de vier jaar de werkzaamheden van het adviesorgaan kunnen worden gezien? Artikel 2 bepaalt weliswaar dat de termijn van instelling in een Amvb moet worden opgenomen, maar bij Amvb wordt dan een adviesorgaan opgeheven welke door artikel 12 van de Raamwet wordt ingesteld. Zou niet beter een ophefingsmogelijkheid door middel van een Amvb na een bepaalde wettelijk vastgestelde termijn in de wet opgenomen kunnen worden?

### **Taak en werkwijze van een adviesraad**

De betekenis van het voornemen dat in gevallen waar het accent sterk ligt op kennisverwerving meer dan tot nu toe opdrachten gegeven zouden kunnen worden aan andere instellingen dan externe adviesorganen was de leden van de P.v.d.A.-fractie niet aanstonds duidelijk. Graag zouden zij een overzicht verkrijgen van de instellingen waaraan in de afgelopen drie jaar dergelijke opdrachten zijn verstrekt. Bovendien wilden zij gaarne weten welke concrete voornemens voor de nabije toekomst op dit punt bestaan.

Deze leden stemden in met het uitgangspunt dat de werkwijze van een adviesraad in overwegende mate gebaseerd zal dienen te zijn op eigen oordeelsvorming. In dit verband vroegen zij zich af of het dan wel nodig was, in het geval nadere regels over de werkwijze zouden worden gesteld, deze te doen goedkeuren door de betrokken ministers. Zij gaven het kabinet in overweging in dit geval niet van het rechte spoor van deregulering af te wijken.

### **Samenstelling**

De samenstelling van een adviesraad dient de deskundigheid op een bepaald aandachtsgebied te weerspiegelen. De leden van de C.D.A.-fractie benadrukten dat niet alleen – zoals de regering wel zegt – «in voorkomende gevallen» maar ook in het algemeen bij de samenstelling van adviesraden rekening gehouden dient te worden met de algemeen verschillende in de maatschappij levende opvattingen. Kan de regering aangeven hoe zij in dit verband een nadere invulling geeft aan de term «in voorkomende gevallen»?

De adviesraad zal een niet-ambtelijk orgaan zijn. Toch spreekt de tekst van de memorie van toelichting over de toevoeging van ambtelijke

adviserende leden. Komt dit de onafhankelijkheid van de adviesraad ten goede? Weliswaar regelen de genoemde aanwijzingen de mogelijkheid van opname in de adviesraad van rijksambtenaren zijnde adviserend lid, maar dit is slechts een ministeriële beschikking. Verdient het geen aanbeveling zulks op te nemen in de wet met gelijktijdige waarborging van de onafhankelijkheid van het adviesorgaan en de rijksambtenaren?

Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen wat besloten ligt in de woorden «in voorkomende gevallen» waar werd afgesproken van de wenselijkheid dat verschillende in de maatschappij levende opvattingen met betrekking tot een aandachtsgebied in een adviesraad zijn vertegenwoordigd. Voor een goed begrip van de operationele betekenis van deze paragraaf stelden zij er voorts prijs op de (functionele) huidige samenstelling van de in dit wetsvoorstel genoemde adviesorganen te kennen.

### **Adviesaanvraag en verdere behandeling van adviezen**

De leden van de C.D.A.-fractie namen er kennis van dat de regering van mening is dat in beginsel alle ministers adviezen kunnen vragen aan adviesorganen. Volgens de memorie van toelichting is daarbij overleg nodig met de primair betrokken bewindspersoon. De tekst van de raamwet spreekt echter over «in overeenstemming met». Kan dan niet beter de term «overleg» worden gehanteerd of dient er inderdaad altijd eerst sprake te zijn van overeenstemming? Ook artikel 11, tweede lid, spreekt van «na overleg met».

Wanneer een adviesorgaan een vaste vergaderfrequentie krijgt voorgeschreven zal dit kunnen leiden tot ongevroegde advisering indien niet regelmatig om een advies wordt gevraagd. Hoe denkt de regering over een verdere versterking van de in artikel 3, vierde lid, opgenomen rem op ongevroegde advisering?

Ten aanzien van de standpuntbepaling van de minister over een advies merkten deze leden op dat zij met de voorgestelde regeling instemmen, indien het een ongevroegd advies betreft, maar wanneer de betrokken minister om een advies heeft gevraagd wil de Kamer met de betrokken minister kunnen spreken over het advies en is het derhalve wenselijk dat hij op het advies ingaat. Hoe denkt de regering hierover?

Zij gingen er overigens van uit dat in de op één na laatste volzin van onderdeel zeven in de memorie van toelichting gelezen moet worden «artikel 11, tweede lid», in plaats van «artikel 11, eerste lid,». Is dat juist?

Hoewel zij kennis namen van de verwijzing naar het regeringsstandpunt betreffende het Derde Interimrapport van de projectgroep externe advisering, vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie nadrukkelijk aandacht voor de weinig beredeneerde beperking van adviesaanvragen door de Tweede Kamer tot bij deze Kamer aanhangig gemaakte initiatiefvoorstellen van wet. Zou de regering alsnog bereid zijn een ruimhartiger formulering op dit punt te overwegen, temeer daar wetgeving op de onderhavige beleidsterreinen als een betrekkelijk schaars voorkomend fenomeen kan worden beschouwd?

Niet helder kwam hen voor de geest waarom het ongevroegd uitbrengen van adviezen tot een situatie zou kunnen leiden waarbij de advisering een doel op zichzelf zou kunnen worden. Zij nodigden de regering uit haar uitgesproken opvatting over de wenselijkheid van terughoudendheid bij het uitbrengen van ongevroegde adviezen toe te lichten en zo mogelijk te adstrueren aan de hand van opgedane ervaringen.

In het verlengde hiervan signaleerden zij een te grote mate van vrijblijvendheid voortvloeiend uit het ontbreken van een verbinding tussen het bepaalde onder artikel 11 en het bepaalde onder artikel 3, derde en vierde lid, betreffende het innemen van standpunten inzake ongevroegde

adviezen. Het kwam hen voor dat een met redenen omklede reactie toch wel het minste was wat in een zorgvuldig onderhouden verhouding tussen regering en adviesorganen passend is. Zij verzochten de regering alsnog te overwegen een verbinding tussen beide artikelen tot stand te brengen.

Tenslotte vroegen zij zich af of aan het woord «uitgebreide» in de laatste zin van §7 een diepere betekenis moest worden toegekend, dan wel een manipulatie van het zetduiveltje was.

### **Dereguleringsaspecten**

De leden van de P.v.d.A.-fractie namen kennis van de opmerkingen inzake de personele consequenties, waarbij zij overigens zeker wilden weten of aan het woord «vrijwel» geen versluitende functie was toegekend. Gaarne ontvingen zij een overzicht van de personeelsformatie en -bezetting bij de afzonderlijke adviesorganen.

### **De artikelen (inhoud)**

#### **Artikel 6**

De memorie van toelichting spreekt over de wenselijkheid van een onafhankelijk secretariaat. Een ambtelijk secretariaat is niet als zodanig aan te duiden. Kan de regering hier meer duidelijkheid over verschaffen, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten te vernemen welke adviesraden over een ambtelijk secretariaat beschikken. Kan bevestigd worden dat ook de betrokken adviesraden zelf zonder uitzondering geen problemen met voortzetting van deze situatie hadden, zo vroegen zij.

#### **Artikel 9**

De Raad van State deed de suggestie om het jaarverslag van een adviesorgaan bij de begroting te voegen. Dit zou op zich een overdadige informatiestroom kunnen opleveren. Toch stelden de leden van de C.D.A.-fractie het op prijs wanneer het jaarverslag toegezonden zou worden aan de Kamer.

### **De artikelen (technische bewerking)**

#### *Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek*

1. In artikel 1, onderdeel a, moet het woord «als» vervallen (aanwijzing 7).
2. In artikel 1, onderdeel a en artikel 3, eerste lid, zou «onder» moeten worden vervangen door: onderdeel (aanwijzing 7).

#### *Redactionele opmerkingen*

1. In artikel 2, tweede lid en derde lid, onderdeel c, geeft «termijn van instelling» niet duidelijk aan dat het gaat om de periode van werkzaamheid van een adviesraad.
2. In artikel 2, tweede lid, kan het woord «mede» vervallen.

*Overige opmerkingen*

De aanduiding van de onderdelen (opschriften) van het wetsvoorstel zou duidelijker zijn wanneer behalve de aanduiding door een cijfer ook een benaming zoals paragraaf of hoofdstuk werd opgenomen.

De voorzitter van de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken,  
De Boer.

De voorzitter van de vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking,  
Aarts.

De Voorzitter van de vaste Commissie voor Defensie,  
Ploeg.

De griffier voor dit verslag,  
Hubert