

Evaluatie Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) 2006 - 2014

Eindrapport



KWINK
GROEP

Evaluatie Adviesraad Internationale Vraagstukken 2006 - 2014

Eindrapport

Den Haag, 01 / 07 / 2015

Auteur: Boris Gooskens, Maarten Noordink, Svenja Raatjes

Status: Definitief

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	8
1.1. Adviesraad Internationale Vraagstukken	8
1.2. Aanleiding evaluatie	8
1.3. Doelstelling en onderzoeksvraag	9
1.4. Onderzoeksaanpak	9
1.5. Leeswijzer	11
2. Samenstelling	12
2.1. Inleiding	12
2.2. Structuur	12
2.3. Omvang	13
2.4. Samenstelling	14
2.5. Bevindingen	17
3. Rol en taak	18
3.1. Inleiding	18
3.2. Positionering	18
3.3. Gevraagde vs. ongevraagde adviezen	21
3.4. Samenwerking	23
3.5. Bevindingen	24
4. Adviesproces	25
4.1. Inleiding	25
4.2. Werkprogramma en adviesaanvraag	25
4.3. Adviesproces	28
4.4. Bevindingen	30
5. Adviesproduct	32
5.1. Inleiding	32
5.2. Aantal adviezen	32
5.3. Kwaliteit van de adviezen	32
5.4. Voorbeelden van goede en zwakke adviezen	35
5.5. Bevindingen	35

6. Publicatie en nazorg	37
6.1. Inleiding	37
6.2. Feiten en cijfers	37
6.3. Opvattingen van geënquêteerden en externe gesprekspartners	38
6.4. Bevindingen	41
7. Doorwerking	42
7.1. Inleiding	42
7.2. Directe doorwerking	42
7.3. Indirecte doorwerking	48
7.4. Bevindingen	51
8. Conclusies en aanbevelingen	52
8.1. Inleiding	52
8.2. Conclusies	52
8.3. Aanbevelingen	55
Bijlagen	57
Bijlage I. Overzicht gesprekspartners	57
Bijlage II. Respons op enquête	59
Bijlage III. Verdiepende studies naar doorwerking	60
Bijlage IV. Overzicht uitgebrachte adviezen in de periode 2006-2014	66
Bijlage V. Overzicht uitgebrachte briefadviezen in de periode 2006-2014	70

Samenvatting

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is een onafhankelijk, permanent adviescollege dat gevraagd en ongevraagd de regering en de Staten-Generaal adviseert over het buitenlandse beleid, in het bijzonder met betrekking tot de rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie. De Kaderwet adviescollege verplicht een adviescollege periodiek tot het laten uitvoeren van een externe evaluatie van zijn functioneren.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt:

‘Hoe heeft de AIV – rekening houdend met de eerdere evaluaties en politieke ontwikkelingen – in de periode 2006-2014 gefunctioneerd en welke ontwikkelingskansen zijn hieruit af te leiden voor de toekomst?’

De AIV heeft gekozen voor een beknopte evaluatie. De uitkomsten van het onderzoek zijn gebaseerd op een zelfevaluatie door de AIV, casuïsonderzoek naar de doorwerking van de adviezen, (groeps)gesprekken met de AIV en opdrachtgevers (ministerie van Buitenlandse Zaken, ministerie van Defensie, Staten-Generaal) en een internet-enquête onder het netwerk van de AIV (55 respondenten, 23%). De evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode maart – juni 2015.

Conclusies

Conclusie 1: de AIV is onafhankelijk en deskundig en levert adviezen van goede kwaliteit.

Ontwikkelingskansen liggen met name in het verbeteren van het proces van vraagarticulatie en het vergroten van de aandacht voor publicatie van adviezen en nazorg.

- De AIV wordt gezien als deskundig op het gebied van mensenrechten, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie. De huidige structuur van de AIV, bestaande uit een koepel met vier permanente commissies, is een waarborg voor kwaliteit. De organisatie van de AIV stond gedurende de evaluatieperiode onder druk doordat het aantal leden van de permanente commissies is teruggebracht, doordat het secretariaat naar eigen zeggen onderbemand is, en doordat het bestaansrecht van adviescolleges het grootste deel van de evaluatieperiode ter discussie is gesteld.
- De AIV opereert conform zijn wettelijke taak als een onafhankelijk adviesorgaan ten opzichte van zijn opdrachtgevers. De AIV maakt gedoseerd gebruik van de mogelijkheid om ongevraagd te adviseren. Een deel van de geënquêteerden en gesprekspartners denkt dat de AIV meer toegevoegde waarde heeft wanneer de raad zich kritischer opstelt ten opzichte van de heersende opvattingen binnen een departement.
- Zowel de AIV als de opdrachtgevers zijn ontevreden over de processen waarin het werkprogramma tot stand komt en waarin adviesaanvragen worden opgesteld. De processen kosten veel tijd en energie en betrokken partijen zijn veelal ontevreden over het uiteindelijke resultaat. Met name de interne afstemming binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken leidt tot veel vertraging.
- Het adviesproces verloopt naar tevredenheid van de meeste betrokken partijen. De doorlooptijd van de adviesprocessen is relatief kort.

- De AIV heeft in de evaluatieperiode 48 gevraagde adviezen uitgebracht (waarvan 6 briefadviezen) en 13 ongevraagde adviezen (waarvan 9 briefadviezen). De kwaliteit van de adviezen van de AIV is volgens betrokken partijen hoog en is verbeterd gedurende de evaluatieperiode. Met name de onderbouwing en de analyse van de adviezen en de praktische toepasbaarheid van de adviezen worden als goed beoordeeld. De adviezen worden daarnaast ook onafhankelijk bevonden.
- Uit de evaluatie blijkt dat de invloed van de adviezen op het maatschappelijk debat beperkt is, hoewel naar aanleiding van adviezen wel regelmatig artikelen verschijnen in landelijke kranten en tijdschriften. Het realiseren van doorwerking bij andere partijen dan de opdrachtgevers heeft geen prioriteit voor de AIV. Betrokken partijen zouden graag zien dat de AIV een actievere rol vervult in het maatschappelijk debat en meer aandacht besteedt aan de ‘landing’ van adviezen bij opdrachtgevers. Dit hoeft niet ten koste te gaan van de gezaghebbendheid en onafhankelijkheid van de raad.

Conclusie 2: ondanks de deskundigheid van de AIV en de hoge kwaliteit van de adviezen is de (gepercipieerde) doorwerking in het kabinetsbeleid beperkt.

- De AIV en opdrachtgevers hebben verschillende beelden bij de doorwerking van de adviezen van de AIV. De AIV noemt in de zelfevaluatie voorbeelden van adviezen die invloed hebben gehad op het kabinetsbeleid, maar de meeste (vertegenwoordigers van) opdrachtgevers ervaren die doorwerking slechts bij hoge uitzondering. Enerzijds wordt door een deel van de gesprekspartners als verklaring gegeven dat de adviezen te weinig nieuwe inzichten bieden ten opzichte van de reeds bestaande kennis, waardoor er geen reden is het staande beleid te wijzigen. Anderzijds is er een aantal verklaringen voor de beperkte gepercipieerde doorwerking die buiten de AIV liggen. Zo hebben opdrachtgevers er geen belang bij om beleidswijzigingen toe te schrijven aan de AIV.
- Bewindspersonen en leden van de Staten-Generaal gebruiken de adviezen veelvuldig om hun standpunten te onderbouwen, maar doen dit alleen indien de inhoud van het advies aansluit bij hun standpunten.
- De adviezen hebben een informerende functie en worden in veel gevallen gewaardeerd en gebruikt als ‘naslagwerk’.

Conclusie 3: de adviesbehoefte van een deel van de opdrachtgevers is gewijzigd.

- Met name gesprekspartners vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn kritisch over de mate waarin de adviezen van de AIV invulling geven aan de huidige adviesbehoefte. Deze gesprekspartners geven aan dat zij opereren in een dynamische context, waarin ze vooral behoefte hebben aan snelle duiding van en verdieping op actuele vraagstukken. De lange adviestrajecten en omvangrijke rapporten van de AIV zijn daar volgens deze gesprekspartners niet geschikt voor. In dit licht wordt ook gewezen op de veranderde manier van werken van het ambtenarenapparaat, waar de adviezen van de AIV niet meer bij aansluiten.
- De kritische gesprekspartners vinden dat de doorwerking van de adviezen in de huidige vorm niet opweegt tegen de kosten en de eventuele alternatieve besteding van dezelfde capaciteit en middelen. Zij vragen de AIV om vaker de grenzen op te zoeken en te confronteren, waardoor adviezen enerzijds vaker terzijde zullen worden gelegd, maar anderzijds ook vaker wél impact zullen hebben.

Aanbevelingen

De uitdaging voor de AIV is de (gepercipieerde) doorwerking te vergroten met behoud van de huidige gezaghebbendheid, kwaliteit en onafhankelijkheid. Hiertoe doen wij de volgende aanbevelingen:

- Verken in samenspraak met opdrachtgevers de mogelijkheden om – binnen de bestaande wettelijke kaders – beter invulling te geven aan de veranderde adviesbehoefte.
- Vergroot de diversiteit in de samenstelling van de AIV door de reeds ingezette trend van verjonging door te zetten en het aantal vrouwen te vergroten. Doe dit in overleg met de bewindspersonen, die de leden van de AIV formeel benoemen.
- Herijk het proces waarin tot een werkprogramma wordt gekomen. Bij het opstellen van het nieuwe proces moeten het verminderen van bureaucratie, het vergroten van de flexibiliteit en het versnellen van het proces centraal staan. Mogelijke verbeteringen zijn het organiseren van ‘*pressure cooker*’ bijeenkomsten binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken, het vervangen van het jaarlijkse werkprogramma door een flexibele werkagenda en het consulteren van maatschappelijke partners.
- Wees binnen de mogelijkheden die de AIV daarvoor heeft strategischer in de onderwerpkeuze van adviezen. Kies bijvoorbeeld voor specifieke vraagstukken in plaats van brede thema’s, sluit aan bij belangrijkere maatschappelijke ontwikkelingen en bouw dossiers op door een advies uit het verleden aan te vullen met actuele inzichten.
- Maak in het werkprogramma meer ruimte voor het uitbrengen van ongevraagde briefadviezen waarmee wordt ingespeeld op de actualiteit.
- Verken de mogelijkheden om de kwaliteit van de adviezen verder te verhogen door (1) adviezen bondiger te maken, (2) de opmaak en vormgeving aansprekender te maken, (3) meer gebruik te maken van visuele ondersteuning. Experimenteer met andere adviesproducten dan geschreven rapporten.
- Maak capaciteit vrij om meer aandacht te besteden aan de verspreiding en nazorg van adviezen.

1. Inleiding

1.1. Adviesraad Internationale Vraagstukken

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is een onafhankelijk adviesorgaan op grond van de Kaderwet adviescolleges. De AIV is van start gegaan op 1 januari 1997 en heeft wettelijke basis gekregen op 1 januari 1998 middels de Wet op de AIV. De raad adviseert de regering en de Staten-Generaal over het buitenlands beleid, in het bijzonder met betrekking tot de rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie.

De adviezen van de AIV worden op verzoek van de regering of de Staten-Generaal uitgebracht, of op eigen initiatief. Alle adviezen worden aangeboden aan de meest betrokken bewindslieden en aan de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De meest betrokken bewindslieden zijn de minister van Buitenlandse Zaken (BuZa), de minister van Defensie en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Binnen drie maanden dienen de ministers een regeringsreactie naar de Staten-Generaal te sturen. De adviesaanvragen, de adviezen en de regeringsreacties zijn openbaar.

De AIV functioneert grotendeels op basis van het wettelijk voorgeschreven werkprogramma. Met het werkprogramma wordt beoogd een globaal beeld te geven van de onderwerpen waarmee de AIV zich in een kalenderjaar zal bezighouden. In de loop van het jaar worden de adviesaanvragen en de tijdsplanning nader gepreciseerd. Het komt voor dat onderwerpen waarover het voornemen bestond advies te vragen afvallen, of dat juist adviesaanvragen aan de AIV worden voorgelegd die niet in het werkprogramma zijn vermeld.¹

1.2. Aanleiding evaluatie

Artikel 28, tweede lid van de Kaderwet adviescollege verplicht een adviescollege op verzoek van de minister die het aangaat, maar ten minste elk vierde jaar, een zelfevaluatieverslag op te (laten) stellen waarin zijn taakvervulling wordt geëvalueerd.

De AIV is tweemaal eerder geëvalueerd. In 2002-2003 heeft een externe commissie de taakvervulling van de AIV gedurende de periode 1998 tot september 2002 geëvalueerd en in 2005-2006 heeft de AIV een interne evaluatie (laten uitvoeren).² De AIV heeft ervoor gekozen over de periode 2006 tot 2010 geen evaluatie uit te voeren, aangezien in die periode voor het gehele adviesstelsel (inclusief de AIV) voornemens bestonden tot opheffing of samenvoeging.

Dit evaluatieonderzoek betreft de periode 2006 tot en met 2014.

¹ www.aiv-advies.nl

² Evaluatierapport 'Ontvlechten en profileren' en de reactie van de AIV op dat rapport en 'AIV: Rader in het buitenlands en veiligheidsbeleid?', evaluatie van de tweede raadsperiode van de AIV, 2002-2005: zie <http://www.aiv-advies.nl>

1.3. Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van de evaluatie is enerzijds te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 28, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges om een evaluatieverslag voor de meest betrokken bewindspersonen en de AIV op te stellen.

Anderzijds heeft dit evaluatieonderzoek tot doel om vooruit te kijken naar de toekomst. Beoogd wordt om inzicht te geven in de verwachtingen die de verschillende doelgroepen hebben van de AIV in de komende jaren en de mate waarin en de wijze waarop de AIV aan die verwachtingen kan voldoen.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt:

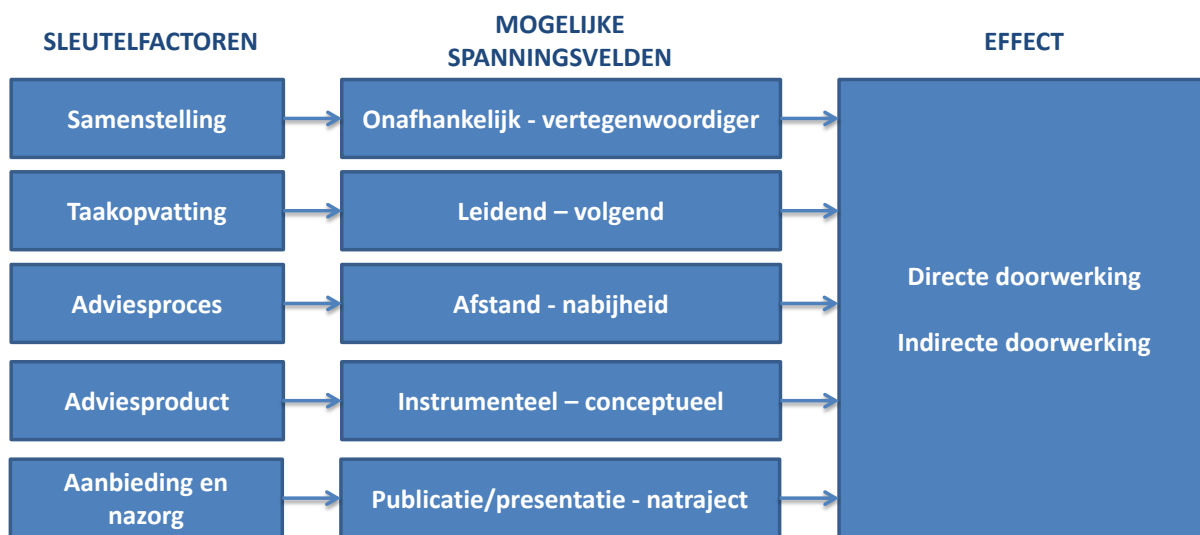
‘Hoe heeft de AIV – rekening houdend met de eerdere evaluaties en politieke ontwikkelingen – in de periode 2006-2014 gefunctioneerd en welke ontwikkelingskansen zijn hieruit af te leiden voor de toekomst?’

1.4. Onderzoeksaanpak

De AIV heeft gekozen voor een relatief snelle en beknopte evaluatie waarbij de mate van doorwerking van zijn adviezen centraal staat. Op basis van deze kaders heeft KWINK groep gewerkt volgens de hierna beschreven aanpak.

Onderzoeksmodel

In deze evaluatie is gebruik gemaakt van het onderzoeksmodel zoals weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1: Onderzoeksmodel evaluatie.

Directe en indirecte doorwerking

De AIV beoogt met zijn adviezen doorwerking te realiseren. Er wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van twee perspectieven op doorwerking. In het eerste perspectief (directe doorwerking) heeft de AIV doorwerking gerealiseerd wanneer zijn adviezen worden gebruikt door opdrachtgevers (ministerie van BuZa, ministerie van Defensie, Staten-Generaal). Vervolgens kan onderscheid worden gemaakt in instrumentele, conceptuele, agenderende, politiek-strategische en educatieve doorwerking. In het tweede perspectief heeft de AIV

doorwerking gerealiseerd wanneer zijn adviezen leiden tot indirecte doorwerking omdat andere partijen dan opdrachtgevers worden beïnvloed. Voorbeelden zijn het bieden van nieuwe inzichten aan deze partijen, het beïnvloeden van standpunten van maatschappelijke instellingen en stimulering van het maatschappelijk debat.

Vijf sleutelfactoren

Het functioneren van de AIV kan echter niet worden beoordeeld op basis van een analyse van doorwerking alleen. Ten eerste zal het niet eenvoudig zijn om de doorwerking objectiveerbaar in kaart te brengen. Ten tweede zegt doorwerking niet alles over het functioneren van de AIV. Ook een goed advies kan bijvoorbeeld niet worden overgenomen door de bewindspersoon.

KWINK groep onderzoekt daarom ook het proces dat de AIV doorloopt om tot zijn adviezen te komen en de keuzes die daarin worden gemaakt. In eerder onderzoek zijn hiervoor vijf sleutelfactoren geïdentificeerd:

1. Samenstelling van de AIV, de permanente commissies en het secretariaat
2. Taakopvatting
3. Adviesproces
4. Type en kwaliteit van het adviesproduct
5. Publicatie en nazorg

Op elk van de vijf genoemde sleutelfactoren kan sprake zijn van spanningsvelden bij de invulling ervan door de AIV. Voorbeelden van deze spanningsvelden zijn genoemd in Figuur 1. Er geldt ten aanzien van spanningsvelden niet zoiets als goed en fout. Het kan per situatie verschillen welke positie het best kan worden ingenomen. Wel mag van de AIV worden verwacht dat hij onderbouwde keuzes maakt in de positionering ten aanzien van deze mogelijke spanningsvelden.

Aanpak

In deze evaluatie zijn de volgende onderzoeksstappen doorlopen:

- **Zelfevaluatie door de AIV:** we hebben de AIV in een zelfevaluatie laten reflecteren op het eigen functioneren. Op basis van een werkinstructie heeft de AIV feiten en percepties in kaart gebracht op de vijf sleutelfactoren en directe en indirecte doorwerking.
- **Internetenquête:** KWINK groep heeft een enquête afgenomen onder 243 personen uit het netwerk van de AIV. De respons op de enquête was 23% (55 respondenten). De respons was onder andere afkomstig van vertegenwoordigers van opdrachtgevers, wetenschappers en ngo's. Voor een toelichting op de enquête zie Bijlage II. Als hierna wordt gesproken over 'geënuquêteerden', dan gaat het om personen die hebben gereageerd op de enquête.
- **(Groeps)gesprekken met de AIV en vertegenwoordigers van opdrachtgevers:** we hebben gesprekken gevoerd met de AIV, het secretariaat van de AIV en een veertiental vertegenwoordigers van opdrachtgevers. De opdrachtgevers van de AIV zijn het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Defensie, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Als hierna wordt gesproken over 'externe gesprekspartners', dan gaat het om de vertegenwoordigers van opdrachtgevers die zijn geïnterviewd. Als hierna wordt gesproken over 'partijen' dan gaat het om alle geënuquêteerden, interne gesprekspartners en externe gesprekspartners. Voor een overzicht van de gesprekspartners zie Bijlage I.
- **Casusonderzoek doorwerking:** vijftien uitgebrachte adviezen zijn beoordeeld op directe doorwerking en indirecte doorwerking. Op basis daarvan hebben we het beeld dat de AIV heeft ten aanzien van doorwerking geverifieerd en hebben we hierin verdieping aangebracht.
- **Analyse en toetsing:** de uitkomsten van de vorige stappen zijn verwerkt in de analyse en de bevindingen zijn getoetst in twee toetsingsbijeenkomsten met respectievelijk de AIV en

vertegenwoordigers van opdrachtgevers. Voor een overzicht van deelnemers aan de toetsingsbijeenkomsten zie Bijlage I.

- **Rapportage:** de uitkomsten van de toetsingsbijeenkomsten zijn verwerkt in deze rapportage en besproken met de AIV.

1.5. Leeswijzer

In de eerste vijf hoofdstukken komen de vijf sleutelfactoren uit het onderzoek aan bod. In Hoofdstuk 2 gaan we in op de samenstelling van de AIV, het secretariaat en de vier permanente commissies. In Hoofdstuk 3 beschrijven we de taakopvatting van de AIV. Vervolgens gaan we in Hoofdstuk 4 dieper in op het adviesproces, waaronder ook het opstellen van het werkprogramma. In Hoofdstuk 5 gaan we in op de kwaliteit van de adviezen. In Hoofdstuk 6 beschrijven we de publiciteit die wordt gegeven aan adviezen en de opstelling van de AIV in het maatschappelijk debat. Hoofdstuk 7 gaat in op de doorwerking van de adviezen van de AIV. Hierbij gaan we zowel in op directe als indirecte doorwerking. In Hoofdstuk 8 presenteren we de conclusies en aanbevelingen. Als bijlagen zijn opgenomen een overzicht met een verdiepende analyse van de doorwerking van een aantal adviezen, twee overzichten van de uitgebrachte (brief)adviezen, een overzicht met gesprekspartners en een toelichting op de respons van de enquête.

2. Samenstelling

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de samenstelling van de AIV, de permanente commissies en het secretariaat van de AIV. We gaan onder meer in op de deskundigheid, diversiteit en onafhankelijkheid van de AIV-leden, alsmede op de omvang van de AIV.

2.2. Structuur

De AIV bestaat uit een koepel en vier permanente commissies.

De Wet op de AIV stelt dat de adviesraad, fungerend als koepel, vier permanente commissies instelt. In de praktijk zijn dit de volgende commissies: Commissie Mensenrechten (CMR), Commissie Vrede en Veiligheid (CVV), Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS) en de Commissie Europese Integratie (CEI).

De koepel (AIV) wordt gevormd door de voorzitters en de vicevoorzitters van de permanente commissies en de voorzitter (totaal 9 personen), op voordracht van de Ministerraad bij koninklijk besluit benoemd. Tot 2012 werden er buiten deze 9 leden nog twee leden benoemd. De leden van de permanente commissies worden bij ministeriële beschikking benoemd. De leden van de AIV maken formeel geen deel uit van de permanente commissies.

De AIV is overwegend positief over de huidige structuur.

De structuur met een koepel en vier permanente commissies draagt volgens de AIV bij aan de kwaliteit van de adviezen en zorgt voor een brede expertise. Hierdoor kunnen er deskundige werkgroepen worden gevormd per advies. Door de aanvaarding van het lidmaatschap van een permanente commissie committeert de betrokkene zich beschikbaar te zijn zodra zijn of haar expertise vereist is bij de opstelling van een advies. Bovendien draagt de structuur bij aan de kwaliteit, omdat een advies eerst wordt besproken in de voor het advies gevormde werkgroep, vervolgens in de betrokken permanente commissies en tot slot in de AIV.³ Een advies wordt vanwege de structuur door een groot aantal personen gecontroleerd.

De meeste externe gesprekspartners hebben geen duidelijk oordeel over de structuur. Enkelen zijn kritisch.

De meeste externe gesprekspartners hebben geen duidelijke opvattingen over de structuur van de AIV. Sommigen noemen de huidige structuur een middel voor kwaliteitsbewaking. Ook wordt aangegeven dat de structuur met diverse commissies doelmatig is, omdat het organiseren van ad-hoc expertise tijd en geld kost.

Een aantal externe gesprekspartners (met name vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken) is van mening dat de huidige structuur leidt tot een te groot aantal permanente leden en te weinig flexibiliteit biedt. Zo dwingt de structuur volgens deze gesprekspartners om op vier commissiethema's adviesaanvragen te bedenken, terwijl er niet altijd op alle thema's relevante vragen zijn.⁴ Bovendien vinden externe gesprekspartners dat het onderscheid in vier commissies leidt tot verkokering die vergelijkbaar is met de

³ Zie voor meer informatie over het adviesproces in dit rapport paragraaf 4.3.

⁴ De AIV geeft naar aanleiding van deze perceptie aan dat zij meestal werkt in gecombineerde commissies, dus dat het niet noodzakelijk is per permanente commissie voldoende adviesvragen te hebben.

verkokering binnen het ministerie van BuZa, terwijl de AIV er juist is om verbindingen te leggen tussen thema's. Tot slot is in enkele gesprekken aangegeven dat de structuur leidt tot compromisteksten waar afwijkende opvattingen ('de scherpe randjes') al vanaf zijn en daarmee nieuwe, prikkelende ideeën achterwege laat (zie voor een nadere toelichting het hoofdstuk adviesproces). Deze externe gesprekspartners pleiten voor een AIV bestaande uit één orgaan met een beperkt aantal leden.

2.3. Omvang

Het aantal leden van de AIV en het beschikbare budget is gedurende de evaluatieperiode afgenomen.

In 2012 zijn de minister van Buitenlandse Zaken en de AIV overeengekomen om tussen 2012 en 2014 door natuurlijk verloop het ledental van permanente commissies te beperken tot twaalf, waar formeel het maximum vijftien leden is. Ook het aantal leden van de AIV is teruggebracht van elf naar negen. Het totale ledenaantal van de AIV en zijn commissies is gedaald van 71 in 2006 naar 55 in 2014.

Naast de daling van het ledenaantal is ook het budget⁵ gedurende de evaluatieperiode licht gedaald in het kader van de brede overheidsbezuinigingen: van €555.000 in 2006 naar €525.000 in 2014.

Met het terugbrengen van het aantal leden in de permanente commissies is volgens de AIV het minimum bereikt.

De AIV is van mening dat met het terugbrengen van het aantal leden in de permanente commissies van vijftien naar twaalf het minimum bereikt is. Wanneer het ledenaantal nog verder zou worden teruggebracht dreigen er volgens de AIV onvoldoende leden beschikbaar te zijn die zich actief in kunnen zetten voor adviestrajecten. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de adviezen en snelheid waarmee adviezen aangeboden kunnen worden. Daarnaast heeft het terugbrengen van het aantal leden in enige mate bijgedragen aan een gemis aan gespecialiseerde deskundigheid (dit wordt deels ondervangen door het inschakelen van externe deskundigen).

Het secretariaat ondersteunt bij het voorbereiden, opstellen en uitbrengen van adviezen.

Het Reglement van Orde, artikel 17, lid f stelt: *"de secretaris vervult de volgende taken: redigeren en schrijven van ontwerpadviezen, zulks op verzoek van de Raad of een commissie"*. In de praktijk ondersteunt het secretariaat de AIV en zijn permanente commissies met redactionele, organisatorische en administratieve vaardigheden. Het zwaartepunt ligt bij het helpen voorbereiden, opstellen en uitbrengen van adviezen. De eindverantwoordelijkheid voor de adviezen ligt bij de AIV.

De AIV ervaart een grote belasting op het secretariaat.

De AIV geeft aan dat met één secretaris per commissie elke commissie slechts aan één advies tegelijkertijd kan werken, aangezien de secretaris een belangrijke rol vervult in het schrijfproces. Gedurende de evaluatieperiode is het meermaals voorgekomen dat adviestrajecten daardoor vertraging hebben opgelopen of dat adviesaanvragen op de stapel blijven liggen.⁶ De AIV geeft aan dat uitbreiding van het secretariaat gewenst is. Ook externe gesprekspartners signaleren dat het secretariaat druk bezet is, omdat de commissies zwaar leunen op de secretarissen.

⁵ Het gaat hier om het budget dat door de betrokken bewindspersoon is goedgekeurd waaronder vergoedingen en reiskosten, drukkosten, werkbezoeken, studiereizen, budgetpost externe deskundigheid en post onvoorzien vallen. De personeelslasten van de vaste staf van de AIV zijn hierbij niet inbegrepen, maar komen ten laste van de ministeries van BuZa en Defensie.

⁶ Voorbeelden van adviezen die op de stapel zijn blijven liggen als gevolg van drukte door andere advieswerkzaamheden zijn AIV-advies nr. 85 'Criminaliteit, corruptie en instabiliteit: een verkennend advies' en AIV-advies nr. 60 'Nederland en de Europese ontwikkelingssamenwerking'.

Een aantal gesprekspartners binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken vindt dat het ministerie te veel capaciteit kwijt is aan de AIV.

Deze externe gesprekspartners geven aan dat de betrokkenheid van het ministerie van BuZa in de verschillende stadia van het adviesproces tijdrovend is: bij het opstellen van het werkprogramma, bij het opstellen van adviesaanvragen, bij het begeleiden van het adviesproces door de ambtelijke contactpersoon, bij het schrijven van de adviezen (de medewerkers van het secretariaat zijn in dienst bij het departement), bij het schrijven van de regeringsreactie op het advies en bij het beantwoorden van vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van een advies. Deze kritische houding wordt versterkt door de perceptie dat de AIV relatief omvangrijk is (en dat de commissies naar de mening van deze gesprekspartners meer zelf zou kunnen doen) en de perceptie dat de AIV bij recente bezuinigingen meer dan andere delen van de organisatie 'buiten schot' is gebleven.⁷

2.4. Samenstelling

Nieuwe leden worden voorgedragen door de AIV en benoemd door de regering.

De AIV ervaart vrijheid bij de samenstelling van de AIV en zijn permanente commissies. De AIV selecteert en formuleert zelf voorstellen van namen en/of profielen van nieuwe beoogde leden. Met name de voorzitter en de secretaris van de AIV voeren veel voorwerk uit bij een aanstelling. Ter instemming worden deze voorstellen naar de betrokken ambtelijke contactpersonen verstuurd. De ambtelijke contactpersonen toetsen de voorstellen bij de beleidsdirecties en sturen ze vervolgens naar de meest betrokken bewindspersonen. Na instemming door de Ministerraad (en/of ministers) wordt een benoeming geformaliseerd en gepubliceerd. In de praktijk is het enkele keren voorgekomen dat een andere persoon is benoemd dan voorgedragen door de AIV.

In de permanente commissies wordt brede deskundigheid nagestreefd.

De leden van de AIV en zijn commissies hebben zeer verschillende achtergronden. In de vier permanente commissies wordt volgens de AIV een brede deskundigheid nagestreefd. Zo bestaat bijvoorbeeld de CMR uit leden met deskundigheid op de terreinen van internationaal recht, humanitair recht, asielrecht, strafrecht maar ook met deskundigheid op het gebied van de Verenigde Naties en de Raad van Europa en affiniteit met werkgevers- en werknemersorganisaties, NGO's, journalisten, oud-diplomaten. Bij het zoeken naar nieuwe leden wordt steeds bezien welke deskundigheid aanvulling behoeft.

In aanvulling op de leden van de permanente commissies maakt de AIV in adviesprocessen gebruik van externe deskundigen. Gedurende de evaluatieperiode heeft de AIV zeventien maal een externe deskundige toegevoegd aan een commissie (op een totaal van 62 adviezen). Daarnaast worden externe partijen regelmatig geconsulteerd middels een interview, hoorzitting of rondetafelgesprek tijdens de voorbereiding van een advies.

Het aandeel vrouwelijke leden binnen de AIV en zijn commissies is toegenomen. De AIV heeft tevens ingezet op verjonging en een toename van het aantal leden vanuit het bedrijfsleven.

Het aandeel vrouwen binnen de AIV en zijn commissies is toegenomen van 27% (19 op de 71 leden van de AIV en de commissies) in 2006 naar 42% (23 op de 55 leden van de AIV en de commissies). Met name in de CVV en de AIV is sprake van een forse toename van het aantal vrouwen. De AIV heeft bij de werving van nieuwe leden ingezet op verjonging, wat naar eigen zeggen enigszins gelukt is. Daarnaast heeft de AIV gedurende de

⁷ Het budget van de AIV is gedaald van €555.000 in 2006 naar €525.000 in 2014. De totale uitgaven van het Ministerie van BuZa zijn gedaald van 11,2 miljard in 2006 tot 9,1 miljard in 2014 (gegevens Rijksbegroting).

evaluatieperiode ingezet op een groter aantal leden vanuit het bedrijfsleven. Deze personen bleken echter lastig te vinden, doordat ze (te) druk bezet zijn.

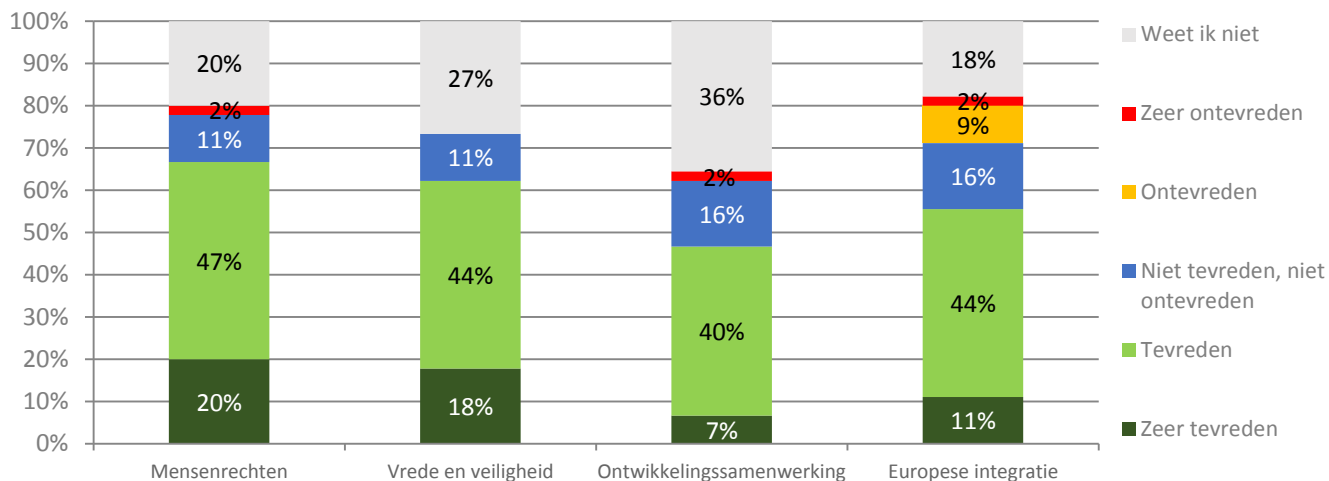
Externe gesprekspartners zijn positief over de verjonging van de AIV en de toename van het aantal vrouwelijke leden. De AIV ziet nog een uitdaging in het stimuleren van etnische diversiteit binnen de AIV.

Externe gesprekspartners zijn evenals de leden van de AIV positief over de verjonging van de AIV en de toename van het aandeel vrouwelijke leden in de AIV. Gesprekspartners zijn wel van mening dat de AIV de verjonging nog verder kan doorzetten. Ook ondersteunen zij de ambitie van de AIV om meer personen vanuit het bedrijfsleven te zoeken. De AIV zelf ziet daarnaast nog een uitdaging in het streven naar meer etnische diversiteit binnen de AIV, iets wat op dit moment niet actief gebeurt.

Alle partijen zijn positief over de deskundigheid van de AIV.

Zoals blijkt uit Figuur 2 zijn geënquêteerden zeer positief over de deskundigheid van de vier permanente commissies.

Deskundigheid van de permanente commissies



Figuur 2: Geënquêteerden over de deskundigheid van de vier permanente commissies van de AIV (n=45).

De resultaten van de enquête worden onderschreven door de externe gesprekspartners. Uit de kruisingen van de antwoorden op de enquête blijkt dat geënquêteerden die kritisch zijn over de deskundigheid van de Commissie Europese Integratie met name afkomstig zijn uit de wetenschap, de media en NGO's (dus geen vertegenwoordigers van opdrachtgevers) en dat geënquêteerden naarmate ze bekender zijn met een thema ook positiever zijn over de deskundigheid van de commissie op het betreffende thema.

De resultaten van de enquête worden onderschreven door de externe gesprekspartners. Ook zij zijn van mening dat de deskundigheid en ervaring van de leden van de AIV en zijn permanente commissies buiten kijf staat. Doordat de AIV uit een groot aantal bijzonder deskundig personen bestaat en zij elkaars adviezen lezen, heerst er een corrigerend mechanisme binnen de AIV, dat de kwaliteit van de adviezen waarborgt.

Door sommige externe gesprekspartners worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de achtergrond van sommige leden. De huidige samenstelling leidt volgens hen tot weinig vernieuwende adviezen.

Hoewel alle partijen de AIV als een onafhankelijk orgaan zien, zijn sommige externe gesprekspartners van mening dat de uitkomsten van sommige adviestrajecten enigszins voorspelbaar zijn door de achtergrond van een aantal AIV-leden. Als voorbeeld wordt het herhaaldelijke pleidooi van de AIV genoemd om de defensie-uitgaven te verhogen. Dit advies verliest volgens die gesprekspartners aan kracht doordat een aantal leden van de AIV en de permanente commissies een achtergrond hebben binnen defensie.

Externe gesprekspartners vanuit zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als de Staten-Generaal geven bovendien aan dat bij de samenstelling van de AIV te weinig aandacht is voor vernieuwende ideeën en ‘dwarse denkers’ en dat er te vaak een beroep wordt gedaan op personen met een achtergrond in de politiek. Een aantal andere externe gesprekspartners is juist van mening dat ‘dwarse denkers’ niet bij de rol van de AIV passen en stellen dat wanneer men een scherp advies wil er beter een individuele kritische denker ingehuurd kan worden. De AIV geeft als reactie op deze perceptie aan dat de benoeming van ‘dwarse denkers’ door de Ministerraad niet vanzelfsprekend is.

In Figuur 3 hebben wij een aantal open antwoorden uit de enquête opgenomen die meer inzicht geven in de meningen van de geënquêteerden op het thema samenstelling.

Ministerie van Buitenlandse Zaken of het ministerie van Defensie en Staten/Generaal	<i>“Goed geïnformeerde leden (speciaal in de verschillende commissies) die de overheid prikkelen.”</i>
Wetenschap	<i>“Benoemingsbeleid wordt niet uitsluitend bepaald door overwegingen van deskundigheid.”</i>
	<i>“De AIV is evenwichtig samengesteld en draagt daarmee bij aan een verantwoord adviseringsproces.”</i>
	<i>“Te veel Haagse ‘incrowd’.”</i>
	<i>“Goede combinatie van inhoudelijke kennis, diepgang en praktijkervaring.”</i>
Ander ministerie, media, internationale/Europese organisatie, anders	<i>“Goede en evenwichtige samenstelling met benodigde expertise. Ik bewonder het enthousiasme en de toewijding.”</i>
	<i>“Kan iets breder gerekruteerd worden.”</i>

Figuur 3: Open antwoorden enquête op het thema samenstelling.

2.5. Bevindingen

Op grond van de hiervoor gepresenteerde beelden komen wij tot de volgende bevindingen:

1. De AIV is deskundig op het gebied van mensenrechten, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie.
2. De huidige structuur van de AIV, bestaande uit een koepel met vier permanente commissies, is een waarborg voor kwaliteit. Er vinden verschillende *checks and balances* plaats bij personen met een hoge mate van deskundigheid. Voor sommige gesprekspartners vormt de structuur echter basis voor inflexibiliteit en compromisadviezen waar afwijkende opvattingen verloren gaan.
3. De AIV heeft gedurende de evaluatieperiode een positieve ontwikkeling doorgemaakt op het gebied van diversiteit: de raad is verjongd en het aandeel vrouwen is toegenomen. De AIV kan het proces om de AIV te verjongen nog verder doorzetten. De AIV kan streven naar meer diversiteit voor wat betreft etniciteit en leden met een achtergrond in het bedrijfsleven.
4. Een aantal gesprekspartners pleit voor meer diversiteit in de AIV. Zij zouden graag meer 'kritische geesten' en 'dwarse denkers' in de AIV zien. Hierbij past de kanttekening dat de AIV kandidaten kan voordragen, maar dat leden worden benoemd door de Ministerraad en/of ministers.
5. De leden van de AIV en het secretariaat ervaren dat de (werk)druk gedurende de evaluatieperiode is toegenomen. Dit heeft er onder meer voor gezorgd dat enkele adviezen later zijn uitgebracht.

3. Rol en taak

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt dieper in gegaan op de rol- en taakopvatting van de AIV en de samenwerking met andere adviesraden. In het onderzoek ‘spelen met doorwerking’⁸ wordt het volgende gezegd over de taakopvatting:

“de doorwerking van adviezen wordt uiteraard ook mede bepaald door de taakopvatting van een adviesraad en het perspectief van de opdrachtgever op deze taakopvatting. Sommige adviesraden leggen het accent op het genereren van kennis ter ondersteuning van de departementale beleidsontwikkeling, anderen meer op het faciliteren en stimuleren van een politieke en maatschappelijk debat over een bepaald probleem of een bepaalde oplossing.[...] Bij taakopvatting gaat het onder meer om: (1) ambitieniveau ten aanzien van typen doorwerking: streven naar directe instrumentele doorwerking of doorwerking op langere termijn, bijv. in conceptuele zin. (2) dienstbaarheid: streeft het college naar directe ondersteuning van het departement of wil het vooral stof doen opwaaien (countervailing power strategie)? (3) kwaliteit: hoe hoog legt het college de lat ten aanzien van gedegenheid en/of draagvlak?”

Bovengenoemde onderwerpen als de positionering, de balans tussen dienstbaarheid en *countervailing power* en het belang van draagvlak komen terug in de feiten en percepties die zijn verzameld op dit thema.

3.2. Positionering

De rol en de taak van de AIV zijn vastgelegd in de Wet op de AIV en de Kaderwet adviescolleges.

Artikel 2 van de Wet op de AIV luidt: *“de raad heeft tot taak 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, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie.”*⁹ Er bestaat binnen de AIV geen nadere beschrijving of interpretatie van de rol- en taakopvatting.

Om invulling te geven aan zijn taak onderhoudt de AIV contact met opdrachtgevers.

Het aantal contactmomenten met bewindspersonen varieerde in de evaluatieperiode van één (in 2010 en 2012) tot zeven (in 2007 en 2011). Er is geen trend zichtbaar. Het aantal contactmomenten per jaar met de Staten-Generaal varieerde in de evaluatieperiode van nul (in 2010) tot vier (in 2012 en 2013). Met name in het contact met de Tweede Kamer lijkt er sprake van een licht positieve trend. De aard van de contactmomenten varieert van kennismakingsgesprekken tot een uitnodiging van een bewindspersoon om een nadere toelichting te geven op een advies.

Wél ongevraagd, maar niet ongewenst.

Een stelling van de AIV is dat adviezen wel ongevraagd mogen zijn, maar niet ongewenst. Voorts geeft de AIV in de zelfevaluatie aan dat het belang van het bestaan van ‘*countervailing powers*’ wordt onderkend, maar dat

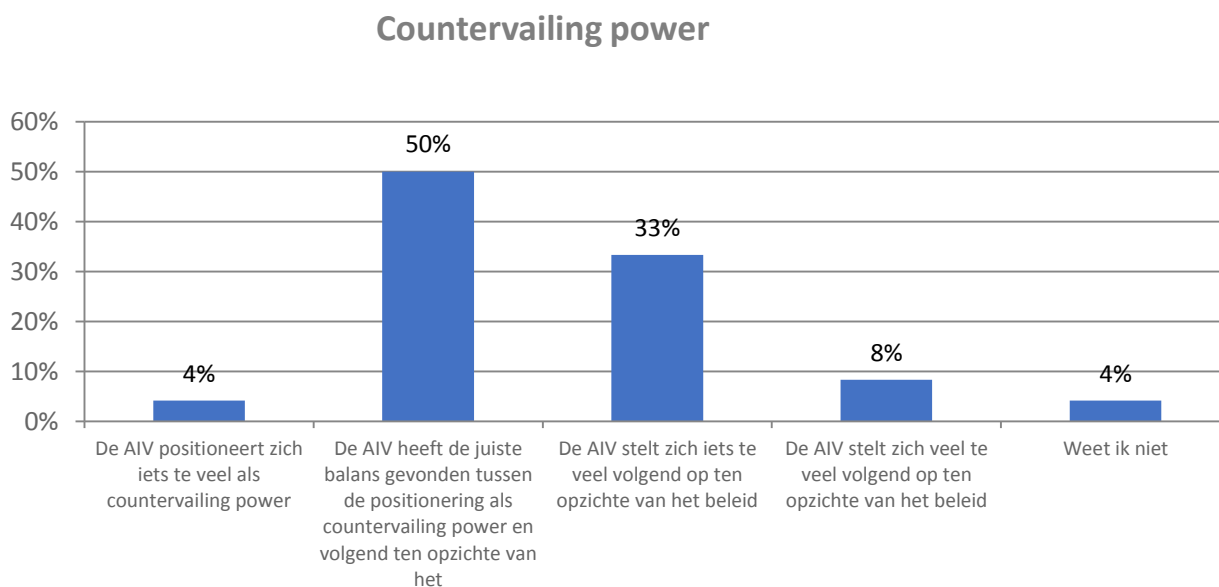
⁸ Universiteit van Tilburg en Berenschot ‘Spelen met doorwerking. Over de werking van doorwerking van adviezen van adviescolleges in het Nederlands openbaar bestuur’ (Tilburg/Utrecht 2004)

⁹ Wet op de AIV, 18 maart 1998.

als adviescollege het zijn van een *countervailing power* nooit een doel op zich is, maar hooguit een uitkomst van een adviestraject.

Hoewel de meeste geënquêteerden vinden dat de AIV de juiste balans heeft gevonden in zijn positionering, is een fors deel ook van mening dat de AIV zich te veel volgend opstelt ten opzichte van beleid.

50 % van de geënquêteerden vindt dat de AIV de juiste balans heeft gevonden tussen de positionering als *countervailing power* en het volgend opstellen ten opzichte van beleid. 41% vindt echter dat de AIV zich te veel volgend ten opzichte van beleid opstelt. 4% is van mening dat de AIV zich juist teveel als *countervailing power* positioneert.¹⁰



Figuur 4: Balans tussen positionering als *countervailing power* en volgend ten opzichte van beleid (n=48).

Ook uit een aantal van de open antwoorden in de enquête blijkt dat geënquêteerden verschillend denken over dit onderwerp:

Ministerie van Buitenlandse Zaken of het ministerie van Defensie en Staten/Generaal	<i>“Iets meer tekenen buiten de lijnen maakt de adviezen spannender.”</i>
Wetenschap	<i>“Juiste mate van onafhankelijkheid, oog voor die rol als onafhankelijk adviseur. Aandachtspunt om voldoende aansluiting te houden met de praktijk – ook vanwege het hoge academische gehalte van de leden.”</i>
NGO	<i>“AIV moet schipperen om de verschillende aspecten in evenwicht te houden en dat lukt over het algemeen goed, zeker gelet op de beperkte menskracht.”</i>
	<i>“Ik vraag me af of de AIV niet meer oog moet hebben voor het politieke momentum, d.w.z. wanneer is welk advies relevant gegeven de besluiten waarvoor de regering staat. De adviezen mogen meen ik ook iets meer afgestemd zijn op de beleidsagenda van betrokken ministers.”</i>

Figuur 5: Open antwoorden geënquêteerden over rol en taak van de AIV.

¹⁰ Hierbij dient te worden opgemerkt dat niet bekend is hoe de geënquêteerden de termen ‘volgend aan beleid’ en ‘*countervailing power*’ hebben geïnterpreteerd.

Externe gesprekspartners zien drie rollen voor de AIV.

Externe gesprekspartners zijn gevraagd naar de rol en taak die zij voor de AIV zien. De volgende drie type rollen zijn in meerdere gesprekken genoemd:

1. **Verdieping.** Het met kennis van zaken uitvoeren van verdiepend onderzoek waar opdrachtgevers geen tijd voor hebben. De AIV heeft als taak om verschillende standpunten te betrekken, nieuwe perspectieven toe te voegen. De gewenste werkwijze is academisch, maar met verbinding naar de praktijk / werkvloer: "De AIV doet het goed als ze gezag hebben op gevoelige onderwerpen."
2. **Reflecteren en agenderen.** Onafhankelijk van de 'politieke waan van de dag', van opvattingen van politieke partijen of de regering en van de heersende opvattingen in het maatschappelijk debat. Externe gesprekspartners geven aan dat de mogelijkheid om ongevraagd te adviseren van groot belang is voor de invulling van deze rol. "De AIV doet het goed als ze beleidsmakers prikkelen en stimuleren".
3. **Discussie losmaken in politiek en maatschappij.** Zorgen dat internationale vraagstukken een plek krijgen in het 'politieke discours'. Zorgen dat de discussies op niveau worden gebracht.

Er zijn twee perspectieven op de mate waarin de AIV erin slaagt zijn rollen te vervullen. Een deel van de externe gesprekspartners is redelijk positief.

Ongeveer de helft van de externe gesprekspartners is positief over de huidige rol- en taakopvatting van de AIV. Deze gesprekspartners vinden veelal dat de AIV goed slaagt in het vervullen van de eerste twee rollen. De AIV wordt gezien als 'stabiel orgaan' dat 'met kennis van zaken' afstand weet te nemen van de 'politieke waan van de dag'. De derde rol wordt gezien als de grootste uitdaging voor de AIV door het profiel van sommige leden van de AIV (zie Hoofdstuk 1) en het beperkte bereik van de AIV adviezen (zie Hoofdstuk 7).

Voorts zijn deze gesprekspartners van mening dat de AIV een goede balans heeft gevonden tussen het rekening houden met de beleidspraktijk (immers, de inhoud van de adviezen sluit vrijwel altijd aan bij het debat wat gevoerd wordt) en het behouden van onafhankelijkheid (want de AIV durft dingen te zeggen die moeilijk liggen bij de regering). Deze gesprekspartners sluiten zich aan bij de lijn van de AIV dat adviezen wel ongevraagd mogen zijn, maar niet ongewenst: "*adviezen mogen wel schuren, maar niet tegen de haren in strijken.*" Deze gesprekspartners zijn het dan ook oneens met de wens van een deel van de geënquêteerden om de AIV meer als *countervailing power* te positioneren. Als argumenten worden genoemd dat er genoeg andere kritische denkers zijn die benaderd kunnen worden als er bij de opdrachtgever behoefte is aan een tegendraads advies en dat het ongewenst is dat de regering verplicht moet reageren op adviezen die het karakter hebben van 'proefballonnetjes'.

Een ander deel van de externe gesprekspartners is kritisch over de positionering. Deze gesprekspartners vinden dat het verdiepende onderzoek van de AIV onvoldoende bijdraagt aan reflectie en agendering van onderwerpen.

Het verschil tussen de positieve en kritische externe gesprekspartners richt zich met name op de tweede rol (reflectie en agendering). De kritische gesprekspartners geven aan dat ze op zoek zijn naar inzichten die anders zijn dan de kennis en reflectie die ze binnen departementen en de Staten-Generaal kunnen organiseren. De eerder genoemde rol om beleidsmakers te 'prikkel' en 'stimuleren' wordt naar de mening van deze opdrachtgevers niet vervuld.

De kritische gesprekspartners zouden graag zien dat de AIV zich meer positioneert als *countervailing power* en 'schurend' adviseert. Zij vinden dat de AIV juist meer beleidsrelevant zou kunnen zijn door zich kritisch op te stellen ten opzichte van de heersende opvattingen binnen een departement. Een aantal externe gesprekspartners gaat een stap verder. Zij betwijfelen of de rol- en taakopvatting van de AIV passen bij de huidige tijdgeest, waarin er behoefte is aan 'snelle antwoorden op urgente vragen', 'nieuwe inzichten' en 'dwarse denkers'.

Overigens zijn de opvattingen van gesprekspartners vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken op dit onderwerp enigszins ambigu: enerzijds geven ze aan graag meer uitgedaagd en tegengesproken te willen worden in de adviezen, anderzijds erkennen deze gesprekspartners dat dergelijke adviezen in de praktijk zorgen voor extra werk (bijvoorbeeld door Kamervragen) en voor weerstand bij de betreffende beleidsdirecties, maar dat dat ook de rol is van de AIV.

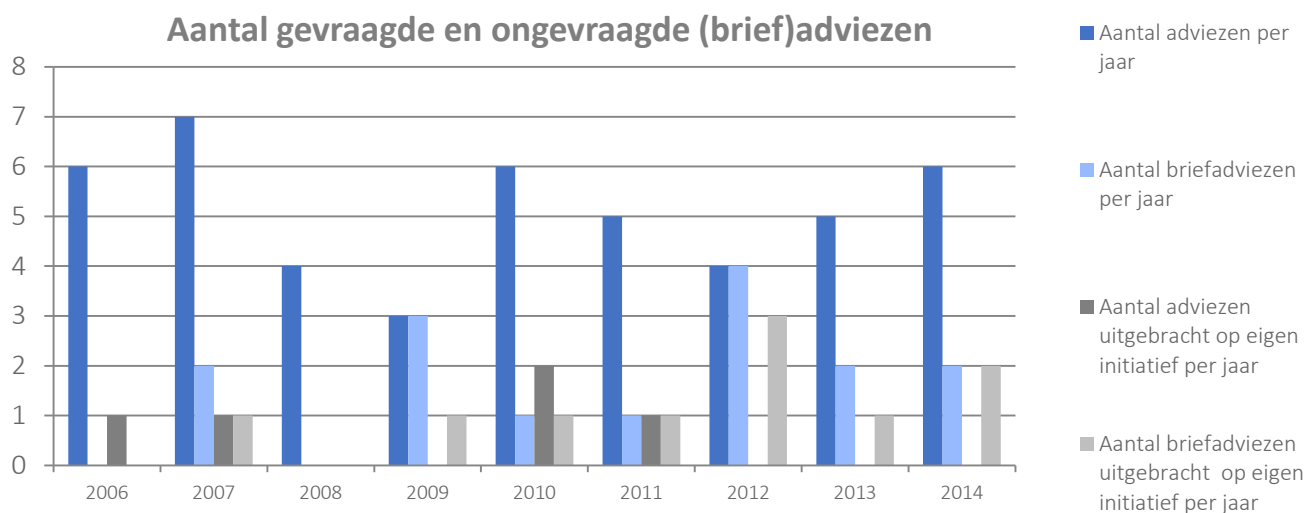
De verplichte regeringsreactie en de onafhankelijkheid worden genoemd als onderscheidende kenmerken van de AIV ten opzichte van andere adviesorganen.

De verplichte regeringsreactie wordt als onderscheidend kenmerk genoemd waar het gaat om de positionering ten opzichte van andere kennisinstellingen zoals universiteiten, Clingendael en The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS). Dit geeft de AIV statuur, maar het stelt ook hoge eisen aan de inhoud van de adviezen. Een tweede onderscheidend kenmerk is dat de AIV in zijn onderwerpkeuze en adviezen geen rekening hoeft te houden met strategische positionering, financiering, media-aandacht, wetenschappelijke citaten, etc. Dit maakt de AIV nog meer dan andere adviesorganen onafhankelijk.

3.3. Gevraagde vs. ongevraagde adviezen

De AIV brengt meestal advies uit in opdracht van de regering.

De AIV heeft in de periode 2006 – 2014 48 gevraagde adviezen uitgebracht (waarvan 6 briefadviezen) en 13 ongevraagde adviezen (waarvan 9 briefadviezen). De gevraagde adviezen zijn in vrijwel alle gevallen uitgebracht op verzoek van de regering met uitzondering van twee adviezen die op verzoek van de Eerste Kamer zijn uitgebracht¹¹ en een advies dat op verzoek van de regering én de Tweede Kamer is uitgebracht.¹² In minimaal drie gevallen was de adviesaanvraag van de regering een direct gevolg van een motie van de Tweede Kamer. Zie voor een uitgebreid overzicht bijlage IV en V.



Figuur 6: Ontwikkeling van het aantal gevraagde en ongevraagde (brief)adviezen 2006 – 2014.

¹¹ AIV-advies nr. 61 ‘De relatie tussen de Europese Unie en Rusland: een zaak van wederzijds belang’ en AIV-advies nr. 83 ‘Tussen woord en daad: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten’.

¹² AIV-advies nr. 71 ‘Het vermogen van de EU tot verdere uitbreiding’.

De AIV is terughoudend in het uitbrengen van ongevraagde adviezen.

De AIV moet naar eigen zeggen gedoseerd gebruik maken van de mogelijkheid om ongevraagd te adviseren. Het uitbrengen van té veel ongevraagde adviezen kan er volgens de AIV toe leiden dat hij een deel van zijn geloofwaardigheid verliest als onafhankelijk adviesorgaan en dat ook de gevraagde adviezen minder serieus worden genomen door de opdrachtgever.

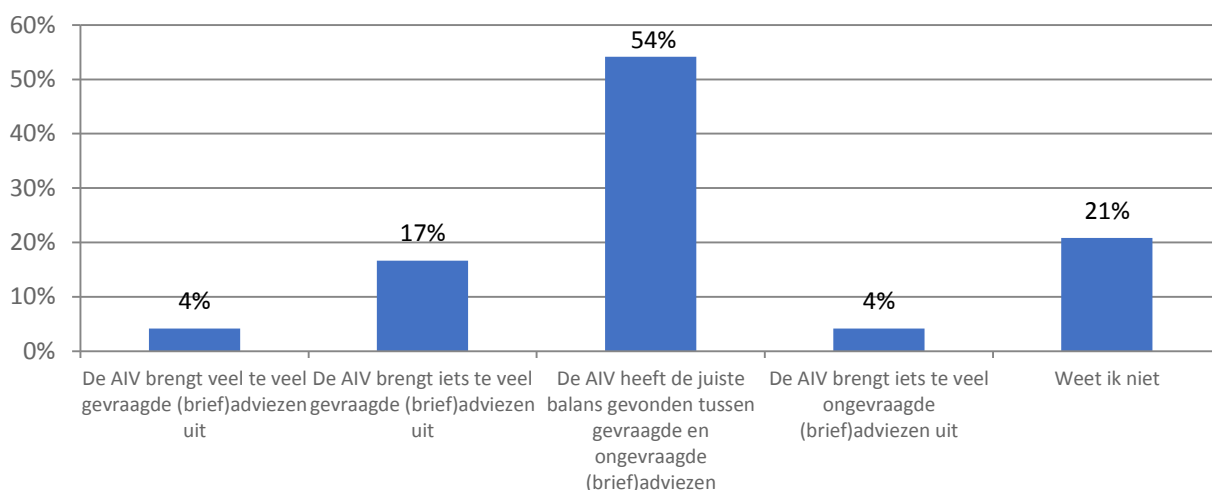
De AIV geeft in de zelfevaluatie aan dat de terughoudendheid in het uitbrengen van ongevraagde adviezen niet verward moet worden met een gebrek aan onafhankelijkheid. De AIV hecht zeer aan het behoud van de intellectuele onafhankelijkheid om zo goed mogelijke adviezen te geven: *“Een goed adviseur spreekt zijn opdrachtgever soms tegen.”* De AIV heeft naar eigen zeggen als adviescollege vooral nut wanneer hij in zijn advisering het kortetermijndenken, dat overheerst in departementen en politiek, overstijgt.

De AIV plaatst de balans gevraagde / ongevraagde adviezen in de context van de adviesaanvragen die soms lang op zich laten wachten (zie paragraaf 4.3). Dit wringt soms met het gevoel van urgentie dat de AIV heeft om over een bepaald onderwerp te adviseren. De AIV overweegt in dergelijke gevallen sneller op eigen initiatief advies uit te brengen indien de adviesaanvraag op het betreffende onderwerp uitblijft.

De meeste geënquêteerden zijn van mening dat de AIV de juiste balans heeft gevonden tussen gevraagde en ongevraagde adviezen. Sommige partijen zouden graag zien dat de AIV zich meer richt op het uitbrengen van ongevraagde (brief)adviezen.

51% van de geënquêteerden vindt dat de AIV de juiste balans heeft gevonden tussen gevraagde en ongevraagde adviezen. Het aantal geënquêteerden dat vindt dat de AIV te veel gevraagde adviezen uitbrengt (21%) is groter dan het aantal geënquêteerden dat vindt dat de AIV te veel ongevraagde adviezen uitbrengt (4%). In de gesprekken wordt het beeld uit de enquête bevestigd. Veel gesprekspartners zouden graag zien dat de AIV meer ongevraagde adviezen uitbrengt (en in het bijzonder ongevraagde briefadviezen), om daarmee in te spelen op de actualiteit (zie ook paragraaf 4.2 over het werkprogramma).

Balans gevraagde en ongevraagde (brief)adviezen



Figuur 7: Balans tussen gevraagde en ongevraagde (brief)adviezen (n=48).

Zie ook een aantal van de open antwoorden in de enquête:

Ministerie van Buitenlandse Zaken of het ministerie van Defensie en Staten/Generaal	<i>“Van belang dat de AIV wanneer nodig ook snel een advies kan uitbrengen wat dan nog actueel is.”</i>
NGO	<i>“Ik vind het goed dat de AIV ook ongevraagd advies uitbrengt. Een zeker kritisch vermogen tegenover regeringsbeleid is gepast.”</i>
Andere organisatie	<i>“De AIV geeft vooral adviezen op basis van verzoeken, terwijl de (ongevraagde) briefadviezen juist op verrassende manier zaken aan de orde kunnen stellen waar ze in de politiek kennelijk geen 'vraagstuk' zijn (denk aan brief AIV over mensenrechtenbeleid, 2013). De AIV moet weliswaar zoeken naar een goede balans, maar kan als adviesraad ook deze signalerende functie duidelijker profiel geven.”</i>

Figuur 8: Open antwoorden over de balans tussen gevraagde en ongevraagde (brief)adviezen.

3.4. Samenwerking

Er zijn voorzieningen getroffen voor samenwerking met andere adviesraden.

Er is regelmatig contact tussen de voorzitters van de verschillende adviescolleges (2-3 maal per jaar) en de ambtelijk secretarissen van de adviescolleges (6 maal per jaar). Zo is er gezamenlijk per brief gemotiveerd bezwaar gemaakt tegen het kabinetsvoorstel om de verplichte regeringsreactie op adviezen van adviescolleges te laten vervallen.

De AIV heeft twee gezamenlijke adviezen uitgebracht met de CAVV (Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken).¹³ Voorts heeft met een zekere regelmaat overleg plaatsgevonden met andere strategische adviesraden over eventuele gezamenlijke adviesthema's (met name ACVZ, WRR, CAVV, AWTI). Uiteindelijk is in die gevallen vooral gekozen voor het mechanisme van consultatie van deskundige individuele leden, zowel door de AIV als door andere raden (bijvoorbeeld bij een WRR-advies over de krijgsmacht of ACVZ-adviezen over het terugkeerbeleid).

De AIV ziet zelf weinig mogelijkheden voor aanvullende inhoudelijke samenwerking, omdat andere adviescolleges zich veelal bezig houden met binnenlandse thema's, terwijl de AIV zich juist richt op het buitenland. Externe gesprekspartners erkennen dat de AIV 'een vreemde eend in de bijt is'. Wel zien sommige gesprekspartners mogelijkheden om de samenwerking tussen de secretariaten te verbeteren, bijvoorbeeld waar het gaat om uitwisseling van kennis over onderzoeksmethoden en het delen van ondersteunend personeel.

¹³ Dit betrof AIV-adviezen nr. 65, 'Transitional Justice: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties', en nr. 77, 'Digitale oorlogvoering'.

3.5. Bevindingen

Op grond van de hiervoor gepresenteerde feiten en percepties komen wij tot de volgende bevindingen:

1. De AIV opereert conform zijn wettelijke taak als een onafhankelijk orgaan ten opzichte van opdrachtgevers.
2. Partijen (geënquêteerden en externe gesprekspartners) hebben een gedeelde visie op de belangrijkste rollen en taken van de AIV, maar de beelden lopen uiteen waar het gaat om de vraag of de AIV erin slaagt deze rollen goed te vervullen.
 - Een deel van de partijen is tevreden over de huidige rol- en taakopvatting. Zij vinden dat de AIV een goede balans weet te vinden tussen directe ondersteuning van het departement (door bijvoorbeeld aan te sluiten bij beleidsvraagstukken) en positionering als *countervailing power*.
 - Een aanzienlijk deel van de geënquêteerden (41%) en externe gesprekspartners is echter van mening dat de AIV (iets) te veel volgend aan beleid opereert. Deze partijen zijn van mening dat de beleidsrelevantie van de AIV toeneemt wanneer zij zich meer als *countervailing power* positioneert door zich kritischer op te stellen ten opzichte van de heersende opvattingen binnen een departement, meer uit te dagen en meer tegen te spreken.
3. De AIV maakt gedoseerd gebruik van de mogelijkheid om ongevraagd te adviseren. Veruit de meeste adviezen betreffen gevraagde adviezen. De meeste partijen (54% van de geënquêteerden) kunnen zich goed vinden in deze keuze, hoewel sommigen graag zou zien dat de AIV meer ongevraagde briefadviezen uitbrengt om in te spelen op de actualiteiten.
4. Er zijn voorzieningen getroffen voor samenwerking met andere adviesraden. In de praktijk is deze samenwerking beperkt.

4. Adviesproces

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het opstellen van het jaarlijkse werkprogramma en de adviesaanvragen, en het adviesproces dat volgt op het ontvangen van een adviesaanvraag.

4.2. Werkprogramma en adviesaanvraag

De AIV dient jaarlijks een voorstel in met adviesonderwerpen bij de betrokken bewindspersonen.

De voorstellen voor adviesonderwerpen die de AIV indient worden ambtelijk beoordeeld door medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Dit proces duurt tussen de twee en tien maanden. Op enig moment doen de betrokken ambtenaren een voorstel aan de ambtelijke top van beide ministeries. Vervolgens wordt een voorstel (inclusief aanpassingen) voorgelegd aan de drie betrokken bewindspersonen. Na consultatie en opnieuw eventuele aanpassing stelt de minister van Buitenlandse Zaken het werkprogramma vast en stuurt deze naar de AIV en de Staten-Generaal. Over het vastgestelde werkprogramma vindt daarna ook altijd nog een overleg plaats met leden van relevante commissies van de Tweede Kamer. Dat leidt soms tot nadere toespitsing of extra vragen. Dit proces wordt verduidelijkt in onderstaand stroomschema:



Figuur 9: Stroomschema totstandkoming werkprogramma AIV.

Het vastgestelde werkprogramma is in de praktijk niet altijd leidend voor de adviesonderwerpen.

Het werkprogramma van de AIV wordt gedurende het jaar als een leidraad gehanteerd voor de door de departementen op te stellen adviesaanvragen. Het komt ook voor dat de regering de AIV advies vraagt over een onderwerp dat niet in het werkprogramma staat. Het uiteindelijke werkprogramma is in de praktijk dan ook niet altijd volledig leidend. Dit is ook mede het gevolg van wijzigingen in politieke prioriteiten en internationale ontwikkelingen. Daarnaast ontvangt de AIV rechtstreeks aanvragen van de Staten-Generaal en adviseert de AIV ook op eigen initiatief. De AIV heeft in de periode 2006 – 2014 61 gevraagde adviezen uitgebracht (waarvan 15 briefadviezen) en 15 ongevraagde adviezen (waarvan 10 briefadviezen). De gevraagde adviezen zijn in vrijwel alle gevallen uitgebracht op verzoek van de regering met uitzondering van twee adviezen die op verzoek van de Eerste Kamer zijn uitgebracht¹⁴ en een advies dat op verzoek van de regering én de Tweede Kamer is uitgebracht.¹⁵ In minimaal drie gevallen was de adviesaanvraag van de

¹⁴ AIV-adviezen nr. 61 'De relatie tussen de Europese Unie en Rusland: een zaak van wederzijds belang' en nr. 83 'Tussen woord en daad: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten'.

¹⁵ AIV-advies nr. 71 'Het vermogen van de EU tot verdere uitbreiding'.

regering een direct gevolg van een motie van de Tweede Kamer.¹⁶ Zie ook de verdeling in Figuur 6 in paragraaf 3.3.

Door onderwerpen in de ‘etalage’ te zetten heeft de AIV invloed op de inhoud van het werkprogramma.

De AIV kan door het opstellen van een groslijst met adviesonderwerpen invloed uitoefenen op de inhoud van het werkprogramma. Vervolgens kiest de regering na overleg met de ambtelijke top een aantal onderwerpen waar adviesaanvragen op worden geschreven. De uiteindelijk gekozen onderwerpen bestaan voor een deel uit de onderwerpen die de AIV in eerste instantie in de groslijst heeft voorgesteld (aangevuld met andere of aangepaste onderwerpen vanuit de opdrachtgevers). Zodra de adviesaanvragen de AIV bereiken gaat het adviesproces van start.¹⁷ In enkele gevallen begint de AIV zelf al met het voorbereiden van een advies indien de adviesaanvraag meerdere maanden op zich laat wachten en het adviesonderwerp naar de mening van de AIV urgent is.

Alle betrokkenen vinden de totstandkoming van het werkprogramma en de adviesaanvragen te lang duren.

De AIV vindt dat de totstandkoming van het werkprogramma lang duurt. Het werkprogramma is gedurende de evaluatieperiode nooit voor de wettelijke deadline van Prinsjesdag gereed geweest. Gesprekspartners binnen het ministerie van BuZa zijn kritisch over hun eigen rol bij de totstandkoming van het werkprogramma. De AIV en de gesprekspartners binnen het ministerie van BuZa benoemen de volgende aandachtspunten:

- De interne afstemming binnen het ministerie van BuZa is tijdrovend. Oorzaken zijn een gebrek aan capaciteit, een gebrek aan prioriteit tussen de dagelijkse werkzaamheden (*“the urgent always presses out the important”*), een gebrek aan gezamenlijke visie op wat belangrijke adviesonderwerpen zijn en een groot aantal partijen dat inbreng wil of moet leveren op het werkprogramma.
- Door de uitgebreide afstemming en de lange doorlooptijd gaan veel ideeën die de AIV in de beginfase heeft aangeleverd verloren gedurende het opstellen van het werkprogramma. Illustratief is dat betrokkenen vanuit het ministerie van BuZa die in de laatste fase van het werkprogramma betrokken zijn zich in gesprekken met de onderzoekers afvragen waarom de AIV zelf geen voorstellen doet voor adviesonderwerpen.
- Externe gesprekspartners geven te kennen dat zij moeite hebben goede onderwerpen te bedenken voor elk van de vier permanente commissies. Soms wordt bevonden dat niet op elk thema iets te doen is.

De meeste opmerkingen die gelden voor het werkprogramma gelden ook voor het opstellen van individuele adviesaanvragen. Ook dit proces duurt naar de mening van alle betrokkenen te lang, onder andere omdat het geen prioriteit heeft, omdat te veel partijen binnen het ministerie geconsulteerd moeten worden en omdat gesprekspartners (zowel binnen het ministerie van BuZa als binnen de Staten-Generaal) het moeilijk vinden een goede vraag te formuleren. Alle gesprekspartners onderkennen wel het belang van het stellen van de juiste vragen.

De trage processen van het werkprogramma en de adviesaanvragen belemmeren de planning van de AIV.

Uit de interne en externe gesprekken volgt dat de adviesaanvragen zich ophopen in de periode waarin het werkprogramma wordt opgesteld. Departementen starten naar eigen zeggen in de tussentijd met het opstellen van adviesaanvragen waarvan ze weten dat ze in het werkprogramma worden opgenomen. Zodra het werkprogramma gereed is, worden er meerdere adviesaanvragen tegelijk bij de AIV neergelegd. De AIV geeft aan dat het aantal adviezen waaraan de AIV kan werken beperkt wordt door het aantal secretarissen

¹⁶ Voor meer informatie over de balans tussen gevraagde en ongevraagde adviezen zie paragraaf 3.3.

¹⁷ Voor meer informatie over het adviesproces zie paragraaf 4.3

(één per adviescommissie). In andere periodes komt het echter weer voor dat commissies weinig te doen hebben.

De AIV is kritisch over de kwaliteit van de adviesaanvragen.

De AIV beoordeelt de kwaliteit van de adviesaanvragen kritisch. De adviesaanvragen laten soms conceptueel te wensen over en zijn ook vaak te breed. Wanneer dit laatste het geval is, is het voor de AIV een uitdaging om tot de kern te komen. Dit doet de AIV in (informele) afstemming met de betrokken ambtelijke contactpersonen, door de adviesaanvraag te herformuleren.

Geënquêteerden zijn redelijk tevreden over de mogelijkheden om inbreng te leveren op de onderwerpkeuze. Er is nog ruimte voor verbetering.

Hoewel gemiddeld een derde van de geënquêteerden tevreden is over de mogelijkheid om inbreng te leveren bij de totstandkoming van het werkprogramma zijn er ook kritische geluiden. Zo blijkt uit de enquête dat 11% van de geënquêteerden ontevreden is over de mogelijkheid om mee te denken over de onderwerpkeuze van adviezen (n=47). Suggesties die door geënquêteerden worden geopperd bestaan o.a. uit het opstellen van een open (online) consultatieronde voor het werkprogramma en het opzetten van een actiever verspreidingsbeleid van het werkprogramma. Overigens is opvallend dat veel geënquêteerden weinig kennis blijken te hebben van de totstandkoming van het werkprogramma van de AIV. Veel geënquêteerden hebben in de enquête 'weet ik niet' of 'niet eens – niet oneens' geantwoord.

Een aantal externe gesprekspartners denkt dat de AIV meer impact zou kunnen hebben door zijn onderwerpen strategischer te kiezen.

Externe gesprekspartners noemen drie manieren waarop de AIV in zijn onderwerpkeuze strategischer zou kunnen handelen:

1. Ten eerste hebben adviezen die gaan over een specifiek onderwerp vaak meer impact dan AIV-adviezen die gaan over brede ontwikkelingen, aangezien de AIV op specifieke onderwerpen meer mogelijkheden heeft vernieuwende inzichten te bieden.
2. Ten tweede wordt genoemd dat de AIV een groter bereik zou kunnen hebben door in zijn onderwerpkeuze vaker aan te sluiten bij belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. Een voorbeeld dat wordt genoemd is het advies over het Arctisch gebied, dat goed aansluit op het thema klimaatverandering. Het seminar dat naar aanleiding van dit advies werd georganiseerd werd bezocht door een groot aantal maatschappelijke organisaties die normaliter geen contact hebben met de AIV.
3. Ten derde wordt genoemd dat de AIV naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen vaker terug zou kunnen grijpen op een eerder uitgebracht advies en op die manier aan 'dossievorming' kan doen. Een voorbeeld dat door een opdrachtgever is genoemd is het advies dat de AIV in 2003 uitbracht over de OVSE; het zou erg interessant zijn om naar aanleiding van de ontwikkelingen in Oekraïne een update van dat advies te publiceren.

Ten aanzien van dit thema is het relevant om op te merken dat het werkprogramma van de AIV wordt vastgesteld door de bewindspersoon en dat de onderwerpen van de meeste (gevraagde) adviezen worden bepaald door de opdrachtgever die de adviesaanvraag schrijft. Uit de interne en externe gesprekken blijkt echter dat de AIV informeel wel invloed kan uitoefenen op de onderwerpkeuze.

4.3. Adviesproces

De AIV volgt een gestructureerd adviesproces, bestaande uit 9 fases.

Zodra een adviesaanvraag zich aandient bij de AIV wordt het volgende adviesproces (zie Figuur 10) in werking gesteld:



Figuur 10: Stroomschema adviesproces AIV-adviezen

Hierna volgt een toelichting op de fases van het adviesproces:

- 1. Een advies aanvraag arriveert.** Een kopie wordt verstuurd aan de leden van de AIV en de permanente commissies. Daarnaast vindt er een bespreking plaats binnen de staf¹⁸ en wordt er beslist of het advies geschreven wordt door één van de vier permanente commissies of dat het advies door een gecombineerde commissie wordt geschreven. Een gecombineerde commissie bestaat uit leden van verschillende permanente commissies. De staf bereidt een voorstel voor waarin een voorzitter en secretaris wordt aangewezen.¹⁹
- 2. Aanpak van de adviesaanvraag wordt vastgesteld door AIV.** De adviesaanvraag wordt inhoudelijk besproken binnen de AIV. Er wordt naar aanleiding van het voorstel van de staf een voorzitter en secretaris van de gecombineerde commissie benoemd of de adviesaanvraag wordt toegewezen aan een permanente commissie. In de onderzochte periode is ongeveer driekwart van de gevraagde adviezen voorbereid door een gecombineerde commissie.
- 3. Voorbereiding van het conceptadvies door commissie.** Indien het een gecombineerde commissie betreft stellen de voorzitter en secretaris een gecombineerde commissie samen, bestaande uit leden van twee of meer permanente commissies en eventueel externe leden. De secretaris verzamelt (vaak met hulp van een stagiair) benodigde informatie. Leden van de commissie dragen literatuur aan en putten uit eigen kennis. Eventuele behoefte aan externe deskundigheid²⁰ wordt geïnventariseerd.
- 4. Opstellen conceptadvies.** De commissie vergadert regelmatig.²¹ In de eerste vergadering vindt meestal een inhoudelijke brainstorm plaats. De ambtelijke contactpersoon die tevens aanwezig is geeft daarbij toelichting op de adviesaanvraag. Daarnaast wordt vergaderd over de opzet, inhoud en uitwerking van het advies. De teksten voor het conceptadvies worden opgesteld door de secretaris en/of leden van de commissie en tijdens de vergaderingen besproken.

¹⁸ De staf van de AIV bestaat uit de vijf secretarissen die de raad assisteren.

¹⁹ Indien een advies wordt opgesteld door een permanente commissie dan wordt deze niet noodzakelijk voorgezeten door de voorzitter van de permanente commissie.

²⁰ Met externe deskundigheid wordt hier zowel het toevoegen van een externe deskundige aan de commissie als het consulteren van een externe deskundige middels een interview (en andere manieren) bedoeld.

²¹ De precieze frequentie is niet vastgesteld. De AIV stelt dat een commissie die een advies voorbereidt meestal eens in de drie tot zes weken bij elkaar komt. In sommige gevallen vindt overleg tussendoor ook per e-mail plaats. Bij sommige briefadviezen die in een korte tijd tot stand zijn gekomen heeft de AIV uitsluitend per e-mail of telefoon overleg gevoerd. Mocht er aanleiding voor zijn dan kan een commissie met een hogere frequentie dan eens in de drie weken vergaderen.

5. **Afronding van een conceptadvies.** Schriftelijke of mondelinge bespreking van het conceptadvies in de relevante permanente commissies.²² Aanpassingen volgen. Een laatste vergadering van de gecombineerde commissie vindt plaats en het conceptadvies wordt naar de leden van de AIV verstuurd.
6. **Vaststellen van het advies.** Het advies wordt met de voorzitter van de commissie die het advies heeft voorbereid inhoudelijk besproken in de AIV-vergadering. Het advies wordt vastgesteld met inachtneming van de gemaakte opmerkingen. De tekst wordt door de voorzitter en de secretaris van de commissie die het advies heeft opgesteld, en de secretaris van de AIV aangepast en daarna vastgesteld door de voorzitter van de AIV. Indien het advies substantieel aangepast dient te worden wordt het nog teruggedigd bij de commissie die het advies heeft opgesteld. Na het verwerken van de wijzigingen wordt het advies in dat geval nogmaals ingebracht in de AIV-vergadering. Het secretariaat verwerkt eventuele wijzigingen en de voorzitter van de AIV stelt het definitief vast.
7. **Vorbereiden van het uitbrengen van het advies.** Het advies wordt verzonden naar de vormgever en drukker. Een presentatie aan de pers wordt voorbereid en er wordt contact gezocht met de vertaalafdeling.
8. **Aanbieding advies aan bewindslieden en publicatie.** Het advies wordt aan betrokken bewindspersonen toegezonden. Gevraagde adviezen worden vervolgens door de bewindspersonen aan de Staten-Generaal gestuurd. Ongevraagde adviezen worden separaat door de AIV aan de Staten-Generaal gestuurd. Er wordt een persbericht opgesteld en verspreid.
9. **Follow-up.** Afhankelijk van de aard van het advies en de beschikbare capaciteit binnen de AIV worden er interview, seminars en andere vormen van publiciteit georganiseerd. Het advies wordt verzonden aan geïnteresseerden.

De AIV stelt dat de werkwijze binnen het adviesproces dient als kwaliteitswaarborging voor de adviezen.

Leden van de AIV oordelen positief over de werkwijze waarbij commissies worden samengesteld met leden uit verschillende permanente commissies. Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht, wordt de structuur van de AIV waarin een advies door een groot aantal personen wordt gecontroleerd, door de AIV gezien als kwaliteitsborging voor de adviezen.

Zowel de AIV als de externe gesprekspartners zijn positief over de rol van de ambtelijke contactpersonen binnen het adviesproces.

Per advies wordt een ambtelijke contactpersoon benoemd die bij de vergaderingen van de permanente of gecombineerde commissie aanwezig is en gedurende het adviesproces het aanspreekpunt is richting het departement. De inbreng van de ambtelijke contactpersonen wordt gewaardeerd, zeker wanneer de achtergrond van een adviesaanvraag onduidelijk is (dan kan een ambtelijk contactpersoon een bijdrage leveren aan de herformulering) of wanneer er binnen het departement relevante ontwikkelingen plaatsvinden op het adviesonderwerp.

Overigens benadrukken alle externe gesprekspartners dat de betrokkenheid van de ambtelijke contactpersoon niet ten koste gaat van de onafhankelijkheid van de AIV. De voorzitter van de vergadering bewaakt te allen tijde dat buitenstaanders geen invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van een advies. Alle betrokkenen zijn zich bewust van de rolverdeling.

²² De AIV kent vier permanente commissies. Aan deze commissies kan een conceptadvies ter mondelinge of schriftelijke bespreking worden voorgelegd. Wanneer een adviesonderwerp weinig raakvlak heeft met een specifieke commissie wordt er voor gekozen het conceptadvies niet ter bespreking voor te leggen aan deze commissie. Meestal wordt het advies aan minder dan vier commissies voorgelegd.

De meeste partijen zijn tevreden over het adviesproces. Er is geen urgentie het adviesproces te wijzigen, hoewel de AIV stelt dat het schrijfproces efficiënter zou kunnen.

De meeste partijen (geënquêteerden, interne en externe gesprekspartners) zijn tevreden over het adviesproces. Er is volgens hen geen urgentie het adviesproces te wijzigen. 19% van de geënquêteerden zou graag meer mogelijkheden willen om inbreng te leveren in de onderzoeksfase (n=47).²³ De suggestie is gedaan om in adviestrajecten vaker openbare hoorzittingen te organiseren. Externe gesprekspartners geven aan dat het adviesproces enerzijds bijdraagt aan de kwaliteit van de adviezen, maar anderzijds ook leidt tot het verdwijnen van afwijkende opvattingen, doordat adviezen in te veel organen worden besproken. Als suggestie wordt het opnemen van een afwijkende mening in een bijlage van het advies gegeven.

De AIV is zelf tevreden over het adviesproces. Er wordt binnen de AIV regelmatig gesproken over mogelijkheden om het adviesproces te optimaliseren. Dit vanuit dat de constatering dat meewerken aan een adviestraject een intensief proces is voor de betrokken commissieleden. Zo zijn de mogelijkheden verkend om het aantal ‘*checks and balances*’ te verminderen en om leden vaker schriftelijk feedback te laten leveren in plaats van conceptteksten te bespreken in (fysieke) vergaderingen.

Geënquêteerden en externe gesprekspartners zijn positief over de timing van de adviezen.

34% van de geënquêteerden (n=19) is positief over de timing van de adviezen (bij verschijnen). Externe gesprekspartners en AIV delen de opvatting dat de timing van adviezen erg belangrijk is, maar dat het voor de AIV lastig is om – gegeven de grondigheid van de adviezen en de snelheid van het maatschappelijk debat – een goede timing te organiseren. Externe gesprekspartners vinden wel dat de AIV relatief snel tot zijn adviezen komt na een adviesaanvraag. Voorbeelden van AIV-adviezen die werden genoemd waarbij de timing expliciet goed bevonden werd zijn: AIV-adviezen nr. 87 ‘De Rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking’, nr. 81 ‘Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen’, nr. 88 ‘Naar een gedragen Europese samenwerking: werken aan vertrouwen’, nr. 53 ‘Benelux: nut en noodzaak van nauwere samenwerking’ en nr. 77 ‘Digitale oorlogvoering’.

4.4. Bevindingen

Op grond van de hiervoor gepresenteerde beelden ten aanzien van het werkprogramma en het adviesproces komen wij tot de volgende bevindingen:

1. Alle betrokken partijen zijn ontevreden over het proces waarin het werkprogramma tot stand komt. Het werkprogramma is gedurende de evaluatieperiode nooit tijdig gereed geweest, de afstemming binnen het departement duurt lang, opdrachtgevers geven aan moeite te hebben om op alle thema's onderwerpen te bedenken en veel van de oorspronkelijke ideeën van de AIV gaan gedurende het proces verloren.
2. De formulering van adviesaanvragen is tijdrovend en loopt vaak vertraging op. Deze vertragingen leiden tot capaciteitsproblemen bij de AIV en maken het plannen van adviesprocessen lastig.
3. De kwaliteit van adviesaanvragen is in sommige gevallen voor verbetering vatbaar. Het is voor de AIV lastig om een goed antwoord te geven op een onduidelijke vraag.
4. De AIV zou meer impact kunnen hebben door binnen de mogelijkheden die het proces daartoe biedt zijn onderwerpen strategischer te kiezen. Dit zou de raad kunnen doen door specifiekere onderwerpen verder uit te diepen, vaker aan te sluiten bij belangrijker maatschappelijke ontwikkelingen en meer te doen aan dossiervorming.

²³ Ook voor deze vraag in de enquête geldt dat een groot aantal geënquêteerden ‘weet ik niet’ of ‘niet eens, niet oneens’ heeft geantwoord.

5. Geënquêteerden en externe gesprekspartners zijn redelijk tevreden over de mogelijkheden om inbreng te leveren in zowel het opstellen van het werkprogramma als binnen één van de fases van het adviesproces. Toch valt op dit punt nog winst te behalen door partijen in het proces te betrekken middels (online) consultatierondes, het organiseren van hoorzittingen of het opzetten van een actiever verspreidingsbeleid van het werkprogramma.
6. De timing van adviezen wordt door alle betrokken partijen als belangrijk gezien. Er wordt echter ook geconstateerd dat het voor de AIV lastig is om rekening te houden met de timing van adviezen. De doorlooptijd van het adviesproces is volgens de meeste betrokkenen relatief kort, gegeven de aard en de omvang van de adviezen.
7. Zowel de AIV als geënquêteerden en externe gesprekspartners zijn redelijk tevreden over het verloop van adviestrajecten. Er is geen urgentie het proces aan te passen. Het grote aantal *checks and balances* in het adviesproces draagt bij aan de kwaliteit van de adviezen, maar leidt in sommige gevallen ook tot 'overnuancering'.

5. Adviesproduct

5.1. Inleiding

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de kwaliteit van de adviezen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opvattingen van geënuquëeerden en externe gesprekspartners over onder andere de leesbaarheid, de analyse en de conclusies van de adviezen. Ook zullen voorbeelden genoemd worden van goede en minder goede adviezen (volgens de geënuquëeerden en externe gesprekspartners).

5.2. Aantal adviezen

De AIV heeft in de periode 2006-2014 61 (brief)adviezen uitgebracht

Van de 61 adviezen waren vijftien adviezen briefadviezen. Het grootste deel van de adviezen (45) werd uitgebracht door een gecombineerde commissie, waarin leden van verschillende permanente commissies zitting hebben. Verder werden vier adviezen uitgebracht door de Commissie Vrede & Veiligheid (CVV), zes adviezen door de Commissie Mensenrechten (CMR), twee adviezen door de Commissie Europese Integratie (CEI), twee adviezen door de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS) en twee briefadviezen werden niet door één van de permanente commissies, maar door de AIV uitgebracht. In paragraaf 3.3 wordt dieper in gegaan op de verhouding tussen gevraagde en ongevraagde adviezen. In Bijlagen IV en V is een overzicht te vinden van de aard en de onderwerpen van de adviezen en de briefadviezen.

5.3. Kwaliteit van de adviezen

De AIV maakt gebruik van verschillende onderzoeksmethoden

De AIV maakt gebruik van literatuuronderzoek, werkbezoeken en het consulteren van externe deskundigen in interviews, hoorzittingen of rondetafelgesprekken (met hoeveel personen wordt gesproken wisselt sterk per adviestraject).²⁴ Daarnaast maakt de AIV gebruik van de deskundigheid van de leden van de AIV en de permanente commissies als bron van kennis.

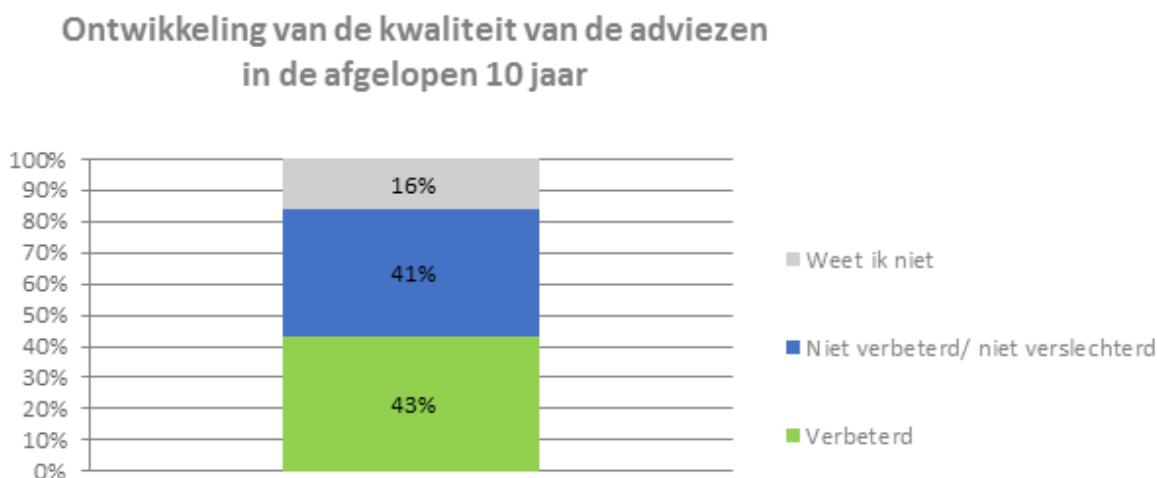
De AIV is zelf van mening dat hij afgerekend mag worden op de kwaliteit van zijn adviezen.

De kwaliteit mag volgens de AIV nooit ter discussie staan. Kwaliteit is de belangrijkste voorwaarde voor de doorwerking van een advies.

²⁴ De AIV sprak bijvoorbeeld voor het advies nummer 90, getiteld 'De toekomst van de Arctische regio', met twintig personen om informatie in te winnen over het onderwerp. De AIV sprak onder meer met mensen uit het bedrijfsleven (Shell en de Haven van Rotterdam), hoogleraren die zich gespecialiseerd hebben in de Arctische gebieden, beleidsmedewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en personen werkzaam voor NGO's (onder andere Greenpeace). Een willekeurig ander voorbeeld is advies nummer 67 over 'Het nieuwe strategisch concept van de NAVO' uit 2010. De AIV sprak met een zestiental deskundigen en bracht een bezoek aan het NAVO-hoofdkwartier en het EU-Raadssecretariaat in Brussel. Een laatste voorbeeld betreft advies nummer 89, getiteld 'Naar betere mondiale financiële verbondenheid: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel'. In het kader van dit advies organiseerde de AIV een workshop in Londen in samenwerking met het Overseas Development Institute. Ter voorbereiding van het advies werden in totaal 34 deskundigen geconsulteerd in binnen- en buitenland.

Veel geënquêteerden vinden dat de adviezen zijn verbeterd gedurende de evaluatieperiode.

43% van de geënquêteerden vindt dat de adviezen gedurende de evaluatieperiode verbeterd zijn (n=44). Dit is terug te zien in onderstaand figuur:



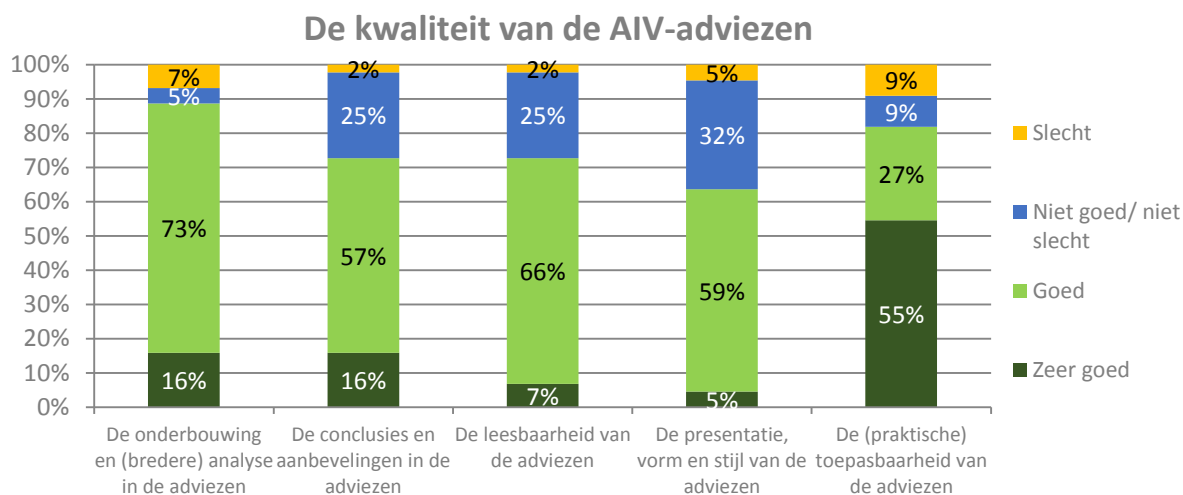
Figuur 11: Oordeel geënquêteerden over de ontwikkeling van de kwaliteit van de adviezen (n=44).

Alle partijen vinden dat de adviezen van de AIV veelal goed onderbouwd, onafhankelijk, gedegen en praktisch toepasbaar zijn.

Het merendeel van de geënquêteerden vindt de adviezen van de AIV onafhankelijk. 69% (n=44) van de geënquêteerden is het (zeer) eens met de stelling 'de adviezen van de AIV zijn onafhankelijk' en slechts 2% is het oneens met de stelling.

Figuur 12 geeft weer wat de geënquêteerden inhoudelijk van de adviezen vinden. Daaruit blijkt dat geënquêteerden overwegend tevreden zijn over de kwaliteit van de adviezen van de AIV. Met name de goede beoordelingen van de onderbouwing en (bredere) analyse in de adviezen en de praktische toepasbaarheid van de adviezen springen in het oog (89% en 82% van de geënquêteerden oordeelt goed of zeer goed op deze onderdelen).

Dat de kwaliteit van de adviezen hoog is, wordt bevestigd in de gesprekken met externe gesprekspartners. "De AIV valt niet op een foutje te betrappen" stelt één van hen. Volgens veel externe gesprekspartners hebben de adviezen goede bronnen, definitieuidingen en verwijzingen en helpen de adviezen een dossierhouder en zijn omgeving om snel wegwijs te worden op een bepaald thema.



Figuur 12: Oordeel van de geënquêteerden over de kwaliteit van de AIV-adviezen (n=44).

Veel externe gesprekspartners zijn van mening dat de afwijkende opvattingen te vaak uit de adviezen worden gehaald.

Met het verdwijnen van de ‘scherpe randjes’ worden de adviezen ook minder verrassend en geeft het weinig nieuwe invalshoeken. Enkele externe gesprekspartners stellen voor om in adviezen meer ruimte te bieden aan verschillende visies en benaderingen van problemen, zonder direct naar een consensus te zoeken. Ook is de suggestie gedaan om vaker een minderheidsopvatting op te nemen in een bijlage van een advies of een set met opties in plaats van een set van aanbevelingen te geven. Binnen de AIV wordt reeds nagedacht over de wijze waarop een balans kan worden gevonden tussen politieke haalbaarheid en het gebruiken van de laatst beschikbare wetenschappelijke kennis.

Externe gesprekspartners noemen presentatie, vorm en stijl van de adviezen als aandachtspunt.

Opvallend is dat sommige externe gesprekspartners in tegenstelling tot geënquêteerden kritisch zijn op de leesbaarheid, de presentatie en de praktische toepasbaarheid van de adviezen, hoewel ze de algemene kwaliteit van de adviezen ook als goed beoordelen. Deze gesprekspartners doen de suggestie om adviezen in te korten, zodat ze beter leesbaar zijn. Ook wordt voorgesteld om de vormgeving van de adviezen te verbeteren door gebruik te maken van visuele ondersteuning (tabellen, grafieken, factsheets, schema’s, etc.). Voorts noemen enkele gesprekspartners dat de AIV weinig gebruik maakt van nieuwe sociaalwetenschappelijke onderzoeksmethodes, kwantitatief onderzoek in het bijzonder. Tot slot is door verschillende gesprekspartners de suggestie gedaan om een toegankelijke en korte publieksversie van sommige adviezen op de website te publiceren. Aangezien de beleidsadviezen door hun aard niet geschikt zijn voor leken.

Tot slot is door verschillende (interne en externe) gesprekspartners genoemd dat de AIV alternatieven zou moeten verkennen voor het geschreven advies. Bijvoorbeeld door rondetafelbijeenkomsten te organiseren of op uitnodiging aan expertmeetings deel te nemen. Hierbij past de kanttekening dat AIV-leden ook op dit moment de vrijheid hebben op eigen titel op deze wijze te participeren, maar dat hier vanuit de AIV niet actief op wordt ingezet.²⁵

²⁵ Deze paragraaf heeft betrekking op de inzet van leden van de AIV en permanente commissies als experts, als alternatief voor het schrijven van een adviesrapport. Dit is iets anders dan een toelichting op een advies na publicatie. Zie voor de rol van de AIV in het maatschappelijke debat hoofdstuk 6.

5.4. Voorbeelden van goede en zwakke adviezen

Partijen geven uiteenlopend voorbeelden van goede adviezen.

Zowel in de enquête als in de gesprekken is gevraagd naar voorbeelden van goede en minder goede AIV-adviezen. Er zijn veel voorbeelden genoemd van goede adviezen. Opvallend is dat zowel geënquêteerden als externe gesprekspartners uiteenlopende antwoorden geven op deze vraag. Veel adviezen zijn door slechts één of twee personen genoemd en maar weinig adviezen worden door meer dan drie personen genoemd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat (1) de waardering voor adviezen afhankelijk is van de standpunten en de interesses van de opdrachtgevers en (2) dat de AIV actief is op verschillende terreinen en de standpunten en interesses van partijen dus logischerwijs uiteenlopen. Met andere woorden: een 'goed' advies is een advies op het werkgebied van de geënquêteerde (of gesprekspartner) dat aansluit bij de standpunten van de geënquêteerde.

Voorbeelden van adviezen die door meer dan twee geënquêteerden of externe gesprekspartners zijn genoemd zijn AIV-adviezen nr. 72 'Piraterijbestrijding op zee: een herijking van publieke en private verantwoordelijken', nr. 90 'De toekomst van de Arctische regio: samenwerking of confrontatie', nr. 77 'Digitale oorlogsvoering' en nr. 78 'Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen' genoemd als voorbeelden van goede adviezen. Sterke punten van deze adviezen waren dat ze nieuwe (juridische) inzichten boden, dat er vraag naar de adviezen op het betreffende onderwerp was en dat de timing van de adviezen goed was.

Er zijn weinig voorbeelden genoemd van zwakke adviezen.

De voorbeelden die zijn genoemd zijn slechts genoemd door één geënquêteerde of externe gesprekspartner, met uitzondering van het AIV-advies nr. 83 'Tussen woord en daad: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten'. Enkele externe gesprekspartners zijn van mening dat de selectie van gesprekspartners in dit advies eenzijdig was en dat de gebruikte argumentatie zwak was. Opvallend is dat andere externe gesprekspartners juist expliciet hebben benoemd dat dit advies taboedoorbrekend was, de AIV scherp positie durfde te kiezen in een gepolariseerd debat en dat het advies leidde tot een maatschappelijk debat en zeldzaam veel reacties uit de samenleving opleverde. Kortom: ook over de vraag wat een zwak advies van de AIV was, lopen de meningen uiteen.

5.5. Bevindingen

Op grond van de hiervoor gepresenteerde feiten en percepties ten aanzien van de kwaliteit van de adviezen komen wij tot de volgende bevindingen:

1. De kwaliteit van de adviezen van de AIV is hoog en is verbeterd gedurende de evaluatieperiode. Met name de onderbouwing en de analyse van de adviezen en de praktische toepasbaarheid van de adviezen worden als (zeer) goed beoordeeld. De adviezen worden daarnaast overwegend als onafhankelijk beoordeeld.
2. Hoewel de kwaliteit van de adviezen hoog is, zijn er volgens diverse gesprekspartners enkele mogelijkheden om de kwaliteit verder te verhogen. Hierbij gaat het met name om het inkorten van de adviezen en het gebruik maken van visuele ondersteuning (tabellen, grafieken, schema's).
3. Sommige externe gesprekspartners geven aan dat veel adviezen als weinig vernieuwend worden gezien, met name bij brede onderwerpen of onderwerpen waar reeds veel over gepubliceerd is.
4. De AIV ziet het leveren van adviezen van hoge kwaliteit als zijn kerntaak. De kwaliteit vormt een voorwaarde voor het realiseren van doorwerking (waar de AIV naar eigen zeggen weinig invloed op

heeft). Om die reden kiest de AIV er expliciet voor geen concessies te doen aan de kwaliteit van adviezen omwille van snelheid, positionering of populariteit.

5. Geënquêteerden en externe gesprekspartners geven opvallend diverse antwoorden op de vraag wat zij goede adviezen vinden. Uit de gesprekken volgt dat een 'goed' advies met name een advies blijkt te zijn op het werkgebied van de gesprekspartner dat aansluit bij de standpunten van de gesprekspartner.

6. Publicatie en nazorg

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij dieper in op de wijze waarop adviezen worden aangeboden aan de regering en de Staten-Generaal en andere partijen, en de mate waarin (en de wijze waarop) er publiciteit wordt gegeven aan de adviezen. Ook wordt hierbij ingegaan op de toegankelijkheid en de responsiviteit van de AIV nadat een advies is verschenen (bijvoorbeeld door op verzoek een toelichting te geven).

6.2. Feiten en cijfers

AIV-adviezen worden op verschillende manieren en onder verschillende doelgroepen verspreid.

Sinds 2014 vindt het versturen van de AIV-adviezen in toenemende mate per e-mail plaats. Wanneer er vraag naar is stuurt de AIV gedrukte versies van adviezen na. Alle AIV-adviezen zijn via de website van de AIV te downloaden. De AIV-adviezen worden op verschillende manieren en onder verschillende (doel)groepen verspreid:

- De adviezen worden naar bewindspersonen, ambtelijke afdelingen, de Staten-Generaal en Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland verstuurd.
- De adviezen worden ook verspreid aan de hand van een verzendlijst met adressen van personen, (niet-gouvernementele) organisaties en academische instellingen die hebben aangegeven adviezen te willen ontvangen. Het gaat hierbij om ongeveer 600 adressen waar een Nederlands exemplaar van het advies naar wordt verzonden. Naar ongeveer 500 adressen wordt een Engels exemplaar van het advies verzonden (de diplomatieke vertegenwoordigingen in Nederland en daarnaast voornamelijk universiteiten, internationale organisaties, academici en NGO's in het buitenland). Afhankelijk van het onderwerp worden adviezen soms ook in andere talen vertaald.
- Alle leden van de AIV en de permanente commissies ontvangen standaard alle adviezen.
- Als laatste ontvangt de AIV naar eigen zeggen regelmatig verzoeken om extra exemplaren toe te zenden.

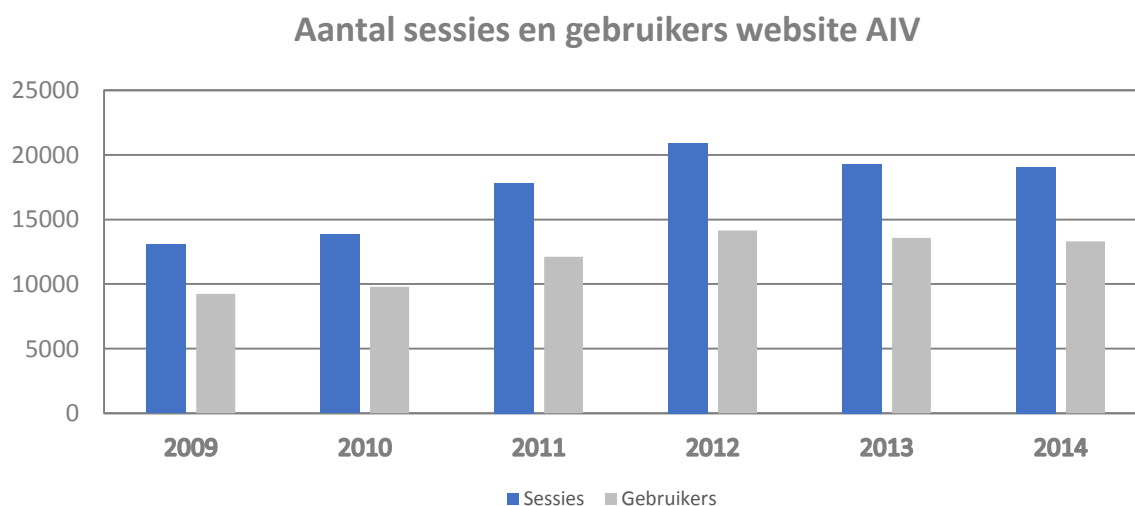
De AIV zoekt op verschillende manieren de publiciteit met zijn adviezen.

De AIV organiseert jaarlijks een themadag (met uitzondering van 2012 en 2014). Daarnaast organiseert de AIV naar aanleiding van het uitbrengen van een advies soms een persconferentie of seminar. Deze bijeenkomsten zijn sinds 2011 in aantal afgenomen (van vijf in 2011 naar twee in 2014). De AIV noemt de beperkte capaciteit als verklaring voor deze afname. Ook geeft de AIV aan regelmatig een diepte interview te geven aan een week- of dagblad. Voorzitters en de secretarissen van commissies die een advies hebben opgesteld publiceren daarnaast geregeld artikelen over de adviezen. Ook wordt soms door de voorzitter of leden van schrijfcommissies aan radio- en televisieoptredens meegewerkt.²⁶ Daarnaast zetten leden regelmatig hun persoonlijke netwerk in om adviezen onder de aandacht te brengen bij collega's en bij andere organisaties.

²⁶ Voorbeelden zijn te vinden in paragraaf 7.3 inzake indirecte doorwerking.

De website is voor de AIV een belangrijk communicatiemiddel.

De website van de AIV is in december 2014 geheel vernieuwd. Op de website zijn onder andere alle adviezen te downloaden. Sinds 2008 zijn de gegevens over het verkeer op de website bijgehouden. Informatie over het verkeer op de website van de periode daarvoor is niet beschikbaar. In de periode 2009-2015 hebben 70.008 mensen de website van de AIV bezocht.²⁷ In totaal hebben er 104.055 sessies plaatsgevonden. Voor 67% van de bezoekers ging het om een eenmalig bezoek, 33% van de bezoekers is één of meerdere malen teruggekomen op de website. Het aantal gebruikers en sessies²⁸ is gedurende de evaluatieperiode licht gestegen.



Figuur 13: Aantal websitegebruikers en sessies gedurende de evaluatieperiode.

6.3. Opvattingen van geënquêteerden en externe gesprekspartners

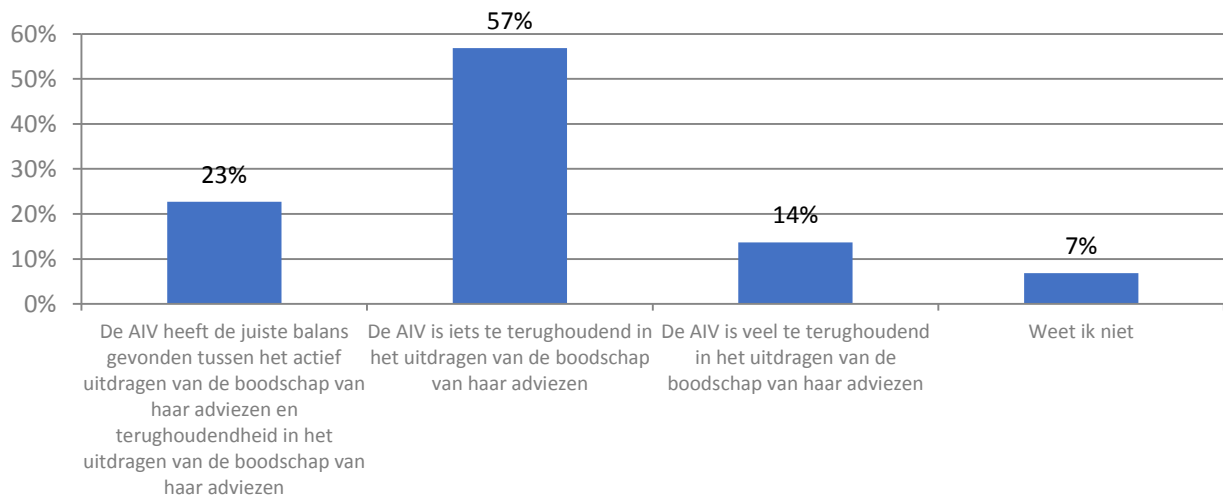
Geënquêteerden vinden dat de AIV te terughoudend is in het onder de aandacht brengen van adviezen. De meeste geënquêteerden en externe gesprekspartners pleiten daarnaast voor een actievere rol van de AIV in het maatschappelijk debat.

In onderstaande Figuur 14 is te zien dat 71% van de geënquêteerden vindt dat de AIV (iets) te terughoudend is in het uitbrengen van zijn adviezen (n=44). 23% vindt dat de AIV de juiste balans heeft gevonden tussen het actief uitdragen en het bewaren van terughoudendheid (7% weet het niet). Geen enkele geënquêteerde heeft aangegeven dat de AIV terughoudender zou moeten zijn in het uitbrengen van zijn adviezen.

²⁷ In perspectief: de ACVZ had in 2013 149.865 bezoekers op zijn website (<http://www.acvz.org/stats/>); de Kiesraad had in 2011 90.000 websitebezoekers (jaarverslag 2011). Van andere adviescolleges is het aantal websitebezoekers onbekend.

²⁸ Een websitesessie start zodra een bezoeker op een pagina van een website arriveert tot hij de website afsluit (dan wel 30 minuten onberoerd laat).

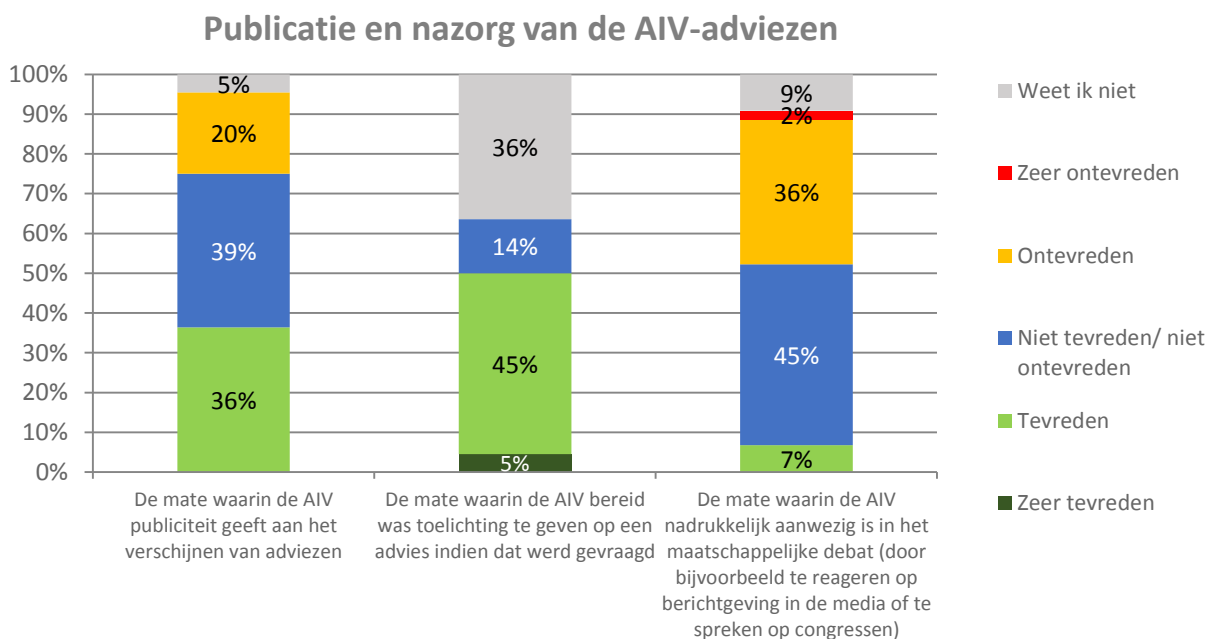
Mate waarin de AIV de boodschap van zijn adviezen uitdraagt



Figuur 14: Beoordeling van de geënquêteerden op de mate waarin de AIV de boodschap uitdraagt (n=44).

De antwoorden in de enquête sluiten aan bij de mening van verschillende externe gesprekspartners, hoewel zij erkennen dat niet alle adviezen zich lenen voor een maatschappelijk debat. De actievere rol van de AIV in het maatschappelijk debat zou volgens externe gesprekspartners niet direct ten koste gaan van de gezaghebbendheid en de onafhankelijkheid van de raad. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) worden als voorbeelden genoemd van adviesraden die een actievere rol vervullen in het maatschappelijk debat zonder dat dit ten koste gaat van hun onafhankelijkheid. Andere gesprekspartners zeggen dat het bereiken van de media en het brede publiek niet de taak van de AIV is, hoewel het soms wel handig is voor het creëren van draagvlak.

De AIV heeft aangegeven met het oog op zijn onafhankelijke positie er bewust voor te kiezen zich niet te mengen in het maatschappelijk debat naar aanleiding van een advies en bijvoorbeeld niet te reageren op de reactie van een bewindspersoon.



Figuur 15: Beoordeling van de geënquêteerden op de kwaliteit van de AIV-adviezen (n=44).

Er zijn verschillende mogelijkheden om de nazorg van de adviezen beter te organiseren.

Volgens de geënquêteerden is er veel verbetering mogelijk in de mate waarin de AIV publiciteit geeft aan het verschijnen van adviezen. Hierna worden verschillende voorbeelden genoemd in vier categorieën. In Figuur 15 worden de suggesties opgesomd die voortkomen uit de open antwoorden in de enquête.

- Ten eerste zou de AIV meer aandacht kunnen besteden aan de ‘landing’ van een advies bij opdrachtgevers. Bijvoorbeeld door proactief aan te bieden een toelichting te geven op een advies, door altijd een persconferentie of seminar te geven bij het uitbrengen van een advies of door gedurende het adviestraject opdrachtgevers te informeren over de geplande oplevering. Zo wordt voorkomen dat de adviezen op de stapel ‘voor kennisgeving aangenomen’ terecht komen. Met name (de Griffie van) de Tweede Kamer geeft aan hier behoefte aan te hebben en nauwere banden met de AIV te willen onderhouden.
- Ten tweede kan de AIV regelmatig bijeenkomsten organiseren naar aanleiding van het uitkomen van adviezen. Als voorbeeld wordt een bijeenkomst naar aanleiding van het uitkomen van AIV-advies nr. 90 ‘De toekomst van de Arctische regio: samenwerking of confrontatie’ genoemd. De bijeenkomst was volgens meerdere externe gesprekspartners een constructieve bijeenkomst die breed en goed bezocht was en betrokken partijen bijeen bracht.
- Ten derde zou de AIV een grotere doelgroep kunnen benaderen. Suggesties die zijn gedaan zijn het verbeteren van het contact met overheidsmanagers (door bijvoorbeeld artikelen plaatsen in Openbaar Bestuur of actiever contact te zoeken met de Algemene Bestuursdienst) en actiever contact zoeken met (internationale) denktanks en kennisinstituten op het gebied van buitenlands beleid.
- Ten vierde zou de AIV adviezen actiever onder de aandacht kunnen brengen van geïnteresseerden door nieuwsbrieven te versturen of gebruik te maken van *podcasts* of *alerts*. Meerdere geënquêteerden en gesprekspartners signaleren dat de AIV veel meer gebruik zou kunnen maken van *social media* en de website (hoewel deze in 2014 nog vernieuwd is) verder zou moeten verbeteren.

De AIV geeft aan dat hij meer dan in het verleden doet aan nazorg en opvolging. Er blijft volgens de AIV echter ook ruimte voor verbetering. De AIV geeft aan dat er met de huidige capaciteit, competenties en werkdruk geen mogelijkheid is om hier binnen het secretariaat meer aandacht aan te besteden. De AIV zou op dit onderwerp graag extra capaciteit aantrekken, met name waar het gaat om het gebruik van *social media* en verdere verbetering van de website.

Ministerie van Buitenlandse Zaken of het ministerie van Defensie en Staten/Generaal	<i>“Ik heb niet de indruk dat de AIV zijn adviezen actief onder de aandacht brengt, daar is zeker verbetering mogelijk.”</i>
Wetenschap	<i>“Adviezen krijgen te weinig aandacht, maar de vraag is of dat aan de AIV zelf te wijten is, of aan gebrek aan belangstelling voor meer genuanceerde standpunten bij de pers e.a.”</i>
	<i>“Een duidelijk en assertief mediabeleid zou door de AIV moeten worden nagestreefd.”</i>
NGO (anders dan organisatie)	<i>“Meer publiciteit in de media is hard nodig om het publiek bewust te maken van de politieke/veiligheidssituatie in en rondom Europa.”</i>
Ander ministerie, media, internationale/Europese organisatie, anders	<i>“De vraagstukken waarover de AIV advies uitbrengt, zijn doorgaans zeer relevante onderwerpen in de publieke discussie of de verslaggeving over internationale ontwikkelingen. Gezien de kwaliteit van de onderbouwing van de adviezen zouden deze voor de media en daarmee voor het publieke debat meer aandacht mogen krijgen. Op zich is de opzet van de website daar qua informatieoverdracht goed op ingericht – maar ‘je moet weten’ dat het advies komt of is gegeven.”</i>

Figuur 16: Open antwoorden van de geënquêteerden over de publicatie en nazorg van de AIV-adviezen.

6.4. Bevindingen

Op grond van de hiervoor gepresenteerde beelden ten aanzien van publicatie en nazorg komen wij tot de volgende bevindingen:

1. De AIV kiest er bewust voor een terughoudende rol in het maatschappelijk debat in te nemen, met het oog op zijn onafhankelijkheid en de beperkt beschikbare capaciteit.
2. De AIV heeft verschillende voorzieningen getroffen om publiciteit te geven aan adviezen. Bijvoorbeeld door themadagen, seminars, perslunches en persconferenties te organiseren, maar ook door het geven van een diepte interview aan een week- of dagblad, het publiceren van artikelen en het meewerken aan radio- en televisieoptredens.
3. Onder een deel van geënquêteerden en gesprekspartners is er behoefte aan een actievere rol van de AIV in het maatschappelijk debat. Er zijn voldoende mogelijkheden om deze rol te vervullen met behoud van onafhankelijkheid.
4. Voorbeelden van manieren waarop de AIV meer aandacht zou kunnen besteden aan de publicatie en nazorg van adviezen is het regelmatig (of standaard) organiseren van een seminar naar aanleiding van het uitkomen van een advies, het organiseren van bijeenkomsten met beleidsdirecties en het onderhouden van nauwer contact met de Griffie van de Tweede Kamer.

7. Doorwerking

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de doorwerking van de adviezen van de AIV. Er wordt gebruik gemaakt van twee perspectieven op doorwerking.

In het eerste perspectief (directe doorwerking) heeft de AIV doorwerking gerealiseerd wanneer zijn adviezen worden gebruikt door opdrachtgevers (ministerie van BuZa, ministerie van Defensie, Staten-Generaal). Wij maken onderscheid tussen vijf typen directe doorwerking:

- **Instrumenteel:** wijziging van kabinetsbeleid op de korte termijn. Objectief waarneembaar.
- **Conceptueel:** verandering van kennis, opvattingen of beleid van opdrachtgevers op de langere termijn.
- **Agenderend:** verandering van de agenda van opdrachtgevers door stimulering van het debat.
- **Politiek-strategisch:** verandering van de (machts)positie van opdrachtgevers.
- **Educatief (informerend):** bijdrage aan het institutionele geheugen van opdrachtgevers.

In het tweede perspectief heeft de AIV doorwerking gerealiseerd wanneer zijn adviezen leiden tot indirecte doorwerking omdat andere partijen dan opdrachtgevers worden beïnvloed. Voorbeelden zijn het bieden van nieuwe inzichten aan deze partijen, het beïnvloeden van standpunten van maatschappelijke instellingen en stimulering van het maatschappelijk debat.

7.2. Directe doorwerking

De AIV is gevraagd als onderdeel van de zelfevaluatie de doorwerking van vijftien adviezen nader te bestuderen. Bij elf van de vijftien adviezen is er volgens de AIV sprake geweest van één of meerdere vormen van directe doorwerking.

De conclusies van deze studies zijn opgenomen in Bijlage III.²⁹ Hierna volgt een korte beschrijving van de verschillende typen doorwerking die de AIV signaleert:

²⁹ De studies betreffen de volgende vijftien adviezen:

1. AIV-advies nummer 50: 'Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding' (2006).
2. AIV-advies nummer 53: 'Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking' (2007).
3. AIV-advies nummer 59: 'De inhuur van private militaire bedrijven: een kwestie van verantwoordelijkheid' (2007).
4. AIV-advies nummer 65: 'Transitional justice: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties' (2008).
5. AIV-advies nummer 69: 'Samenhang in internationale samenwerking: reactie op WRR-rapport 'minder pretentie, meer ambitie' (2010).
6. AIV-advies nummer 72: 'Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden' (2010).
7. AIV-advies nummer 73: 'Het mensenrechtenbeleid van de Nederlandse regering: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving' (2011).
8. AIV-advies nummer 74: 'Ontwikkelingsagenda na 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief' (2011).
9. AIV-advies nummer 78: 'Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen' (2012).
10. AIV-briefadvies nummer 20: 'Nucleair programma van Iran: naar de-escalatie van een nucleaire crisis' (2012).
11. AIV-briefadvies nummer 21: 'De receptorbenadering: een kwestie van maatvoering' (2012).
12. Briefadvies nummer 23: Naar een versterkte sociale dimensie van de Europese Unie (2013)
13. Advies nummer 83 'Tussen woord en daad: perspectieven op een duurzame vrede in het Midden-Oosten' (2013)
14. Advies nummer 87: De Rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking (2014)
15. Advies nummer 88: Naar een gedragen Europese samenwerking: werken aan vertrouwen (2014)

Instrumentele doorwerking	
Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding	Het advies bood, met een uitgebreide analyse van de rol van private sector ontwikkeling in armoede bestrijding, op een instrumenteel niveau handvaten voor het verder ontwikkelen van het PSO-beleid en werd als zodanig ook gebruikt door achtereenvolgende kabinetten.
Benelux	De Nederlandse regering heeft zich tijdens de onderhandelingen grotendeels laten leiden door het AIV-advies. Op instrumenteel niveau werd het AIV-advies gebruikt voor de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van de verdragsherziening.
Inhuur van private militaire bedrijven	De regering nam meerdere aanbevelingen direct over, zoals de door de AIV geformuleerde acht criteria op basis waarvan de afweging gemaakt zou moeten worden of voor het uitvoeren van bepaalde taken in een operatie private bedrijven konden worden ingehuurd. De regering heeft ook toegezegd in contracten met private bedrijven specifieke afspraken te maken betreffende de juridische aansprakelijkheden.
Transitional justice	Door de regering werd het advies gebruikt in het ontwikkelen van een Nederlandse beleidsvisie op <i>transitional justice</i> .
Piraterijbestrijding op zee	De aanbeveling betreffende de plaatsing van de militaire beveiligingsteams aan boord van kwetsbare schepen is overgenomen. Drie jaar na het uitbrengen vormt het advies volgens de AIV nog altijd een belangrijk referentiepunt in het beleidsproces ten aanzien van de bescherming van schepen tegen aanvallen van piraterij en gewapende overvallen op zee.
Europese defensiesamenwerking	De aanbevelingen voor specifieke vormen van samenwerking met partnerlanden zijn instrumenteel gebruikt bij het ontwikkelen van beleid.

Conceptuele doorwerking	
Inhuur van private militaire bedrijven	De AIV plaatste het probleem van de <i>accountability gap</i> op de politieke agenda door het vraagstuk te benaderen vanuit een internationaal juridisch perspectief.
Ontwikkelingsagenda	Het advies heeft een grote rol gespeeld in het uitwerken van de Nederlandse inzet inzake de post-2015 ontwikkelingsagenda. Daarbij moet de nuance worden opgetekend dat het AIV-advies niet de enige bron van invloed is geweest op het regeringsbeleid.
Europese defensiesamenwerking	De wijze waarop de AIV de fundamentele vragen beantwoordde ten aanzien van defensiesamenwerking in relatie tot nationale soevereiniteit leidde deels tot een herconceptualisering van het vraagstuk in het politieke debat. Dit had zowel doorwerking in de Staten-Generaal als bij regering en departementen.
Receptorbenadering	De nuancerings die de AIV aanbracht ten aanzien van het concept receptorbenadering vonden weerklink bij zowel de Staten-Generaal als bij de minister die beoogde het tot een centraal concept in het Nederlandse mensenrechtenbeleid te maken. Met name de wijze waarop de AIV de receptorbenadering in de context van het volledige instrumentarium ter bevordering van de mensenrechten plaatste, was een conceptuele bijdrage aan het politieke debat.
De Rechtsstaat	De AIV droeg conceptueel bij aan de vraag hoe de bevordering van de rechtsstaat binnen de EU nader kon worden vormgegeven. Dat deed de AIV door erbij stil te staan dat er verschillende wijzen zijn waarop de rechtsstaat wordt omschreven en uitgewerkt in de juridische tradities van de lidstaten en dat daarom rechtsstatelijke standaarden uiteenlopende staatsinrichtingen toelaten.

Agenderende doorwerking	
Inhuur van private militaire bedrijven	In het AIV-advies werden de regering en de Staten-Generaal geadviseerd een meer diepgaande discussie te voeren over de noodzakelijkheid van de inhuur van civiele

	dienstverleners in operatiegebieden. Deze gedachtewisseling heeft inmiddels diverse keren plaatsvonden.
Europese defensiesamenwerking	Uit de handelingen in de Tweede Kamer blijkt dat het advies een agenderende functie heeft gehad, met name ten aanzien van het debat over de noodzaak om een nieuwe EU-veiligheidsstrategie te ontwikkelen.
Tussen Woord en Daad	Het advies leidde tot een stevige politieke discussie, die soms vertroebelde doordat de AIV zelf onderwerp van de discussie werd. Deze discussies vonden plaats in de Tweede- en Eerste Kamer en binnen partijfracties.

Politiek-strategische doorwerking	
Benelux	Waar de kritiek steeds meer weerklonk vond dat Benelux-samenwerking geen toegevoegde waarde meer had, omdat de functies waren overgenomen door de EU, plaatste de AIV de meerwaarde van de Benelux-samenwerking juist in de context van het Europese krachtenveld. Daarmee creëerde het advies ook draagvlak voor het besluit van de regering om in te zetten op verdragsherziening.
Transitional justice	De regering werd verzocht in het kader van het advies in te gaan op de kwesties Rawagede en Srebrenica.
Piraterijbestrijding op zee	In het politieke debat is tot drie jaar na dato verwezen naar het AIV-advies. Uit Kamerstukken blijkt dat het advies regelmatig politiek-strategisch is ingezet door belanghebbende partijen.
Mensenrechtenbeleid	Het advies werd in de discussie politiek-strategisch ingezet door de fracties die kritisch waren over het door de Nederlandse regering gevoerde mensenrechtenbeleid. Met name de constatering dat het kabinetsbeleid zou kunnen leiden tot inconsistenties van het interne en externe mensenrechtenbeleid van de regering vond doorwerking in de Tweede Kamer. Het advies vormde één van de velen stemmen die zich keerden tegen de ondergeschikte plaats die mensenrechten leken in te nemen in het buitenlands beleid van die tijd.
Europese defensiesamenwerking	Omdat het advies beargumenteerd pleitte voor verdere verdieping en verbreding van defensiesamenwerking werd het advies politiek-strategisch ingezet door de regering om draagvlak voor het kabinetsbeleid te creëren voor verdere defensiesamenwerking.

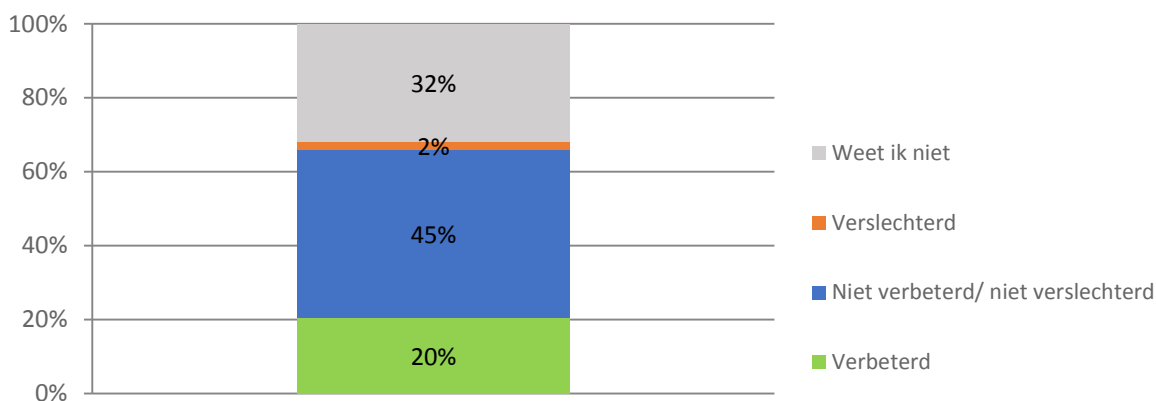
Informerende doorwerking	
Ontwikkelingsagenda	De staatssecretaris schreef over het advies dat het nuttige lessen bood over de Millenniumontwikkelingsdoelen. Doordat de AIV het advies breed verspreide en presenteerde op tal van bijeenkomsten in New York, Washington, Caïro en Bonn, speelde het AIV-advies ook een aanzienlijke rol in de bredere internationale discussie over het onderwerp. Het advies wordt gezien als één van de sleuteldocumenten in de discussies over de post-2015 ontwikkelingsagenda.
De Rechtsstaat	Het advies heeft bijgedragen aan het ontwikkelen van ideeën ten aanzien van het bevorderen van de rechtsstatelijkheid in de EU. Dit geldt voornamelijk alleen voor de aanbevelingen over het peer-reviewmechanisme.

Van vier van de vijftien adviezen stelt de AIV zelf vast dat ze niet of nauwelijks doorwerking hebben gehad of dat de doorwerking niet is vast te stellen (bijvoorbeeld omdat er gelijktijdig meerdere onderzoeken/adviezen over hetzelfde onderwerp zijn gepubliceerd). Dit geldt voor het advies over samenhang in internationale samenwerking (nr.69), de briefadviezen over het nucleair programma van Iran (nr.20) en de versterkte sociale dimensie van de Europese Unie (nr.23), en een advies over gedragen Europese samenwerking (nr.88).

Een deel van de geënquêteerden en externe gesprekspartners ziet een positieve ontwikkeling van de doorwerking van de adviezen.

20% van de geënquêteerden (n=44) vindt dat de doorwerking is verbeterd gedurende de afgelopen tien jaar, terwijl slechts 2% vindt dat de doorwerking is verslechterd.³⁰ De opvattingen van de externe gesprekspartners sluiten aan op de enquêteresultaten. De meeste externe gesprekspartners zien geen duidelijke ontwikkeling. Enkel zien wel een positieve ontwikkeling, die zij verklaren door de betere timing van adviezen en kortere doorlooptijden.

Hoe oordeelt u over de ontwikkeling van de doorwerking van de AIV-adviezen in de afgelopen tien jaar?



Figuur 17: Verbetering van de doorwerking van de adviezen (n=44).

Een kanttekening is dat de directe doorwerking veelal niet zichtbaar is voor de buitenwereld.

Zowel door de AIV als door een aantal externe gesprekspartners worden verschillende redenen genoemd waarom de gepercipieerde doorwerking beperkter is dan de werkelijke doorwerking van de adviezen. Bij het lezen van de hierna volgende bevindingen ten aanzien van de directe doorwerking dient rekening te worden gehouden met deze kanttekeningen:

- Externe gesprekspartners kunnen niet op de hoogte zijn van de doorwerking van alle AIV-adviezen, aangezien (1) gesprekspartners enkel bekend zijn met de AIV-adviezen op hun werkveld, (2) gesprekspartners maar een deel van de evaluatieperiode werkzaam zijn geweest op een thema,³¹ (3) gesprekspartners soms geen zicht hebben op de doorwerking van adviezen, anders dan de instrumentele doorwerking.

³⁰ Geënquêteerden zijn niet expliciet gevraagd naar directe of indirecte doorwerking.

³¹ Vrijwel alle medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en veel medewerkers van het Ministerie van Defensie schuiven op rolatiebasis na enkele jaren door naar een andere functie. Ook voor de meeste leden van de Staten-Generaal geldt dat ze na enkele jaren een andere portefeuille krijgen. Alle gesprekspartners erkennen dat het 'institutionele geheugen' van opdrachtgevers daardoor beperkt is.

- Verschillende vertegenwoordigers van opdrachtgevers³² benadrukken dat de regering er belang bij heeft om bij wijziging van haar standpunten niet te verwijzen naar de adviezen van de AIV. Het is aantrekkelijk om aanbevelingen van de AIV te presenteren als ‘staand beleid’ en om bij wijziging van het kabinetsstandpunt te verwijzen naar maatschappelijke ontwikkelingen in plaats van een adviesorgaan als de AIV.
- Het is vaak moeilijk na te gaan in hoeverre de AIV-adviezen het beleid volgen of andersom, juist omdat de adviezen veelal goed aansluiten bij de beleidspraktijk en geen extreem controversiële standpunten bevatten. Als voorbeeld wordt het advies over de relatie met China genoemd (nr. 55). Dit advies is veel betrokken geweest bij de discussie over de betrekkingen met China. Sinds het advies is uitgebracht wordt er meer ingezet op samenwerking met China (in de lijn van het AIV-advies). Echter, komt dit door het AIV-advies of is het advies een versterking van staand beleid?
- Het buitenlands beleid van Nederland is veelal gebaseerd op internationale verdragen en compromissen. Daardoor zijn er weinig radicale koerswijzigingen, waardoor de doorwerking van adviezen lastig is na te gaan.³³

De instrumentele doorwerking is volgens de meeste vertegenwoordigers van opdrachtgevers beperkt.

De meeste vertegenwoordigers van opdrachtgevers geven aan dat adviezen slechts bij hoge uitzondering directe invloed hebben op het kabinetsbeleid. Enerzijds wordt door een deel van de externe gesprekspartners als verklaring gegeven dat de adviezen te weinig nieuwe inzichten bieden ten opzichte van de reeds bestaande kennis, waardoor er geen reden is het staande beleid te wijzigen (zie ook Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 5).³⁴ Anderzijds is er een aantal verklaringen voor de beperkte gepercipieerde instrumentele doorwerking die buiten de AIV liggen (zie de vorige alinea).

- Tien vertegenwoordigers van opdrachtgevers (werkzaam bij het ministerie van BuZa, ministerie van Defensie of de Staten-Generaal) hebben gereageerd op de enquête. Zes van deze geënquêteerden zijn het eens met de stelling dat de adviezen invloed hebben gehad op de standpunten van hun organisatie. Eén is het oneens met deze stelling en drie vertegenwoordigers van opdrachtgevers antwoorden neutraal. Vertegenwoordigers van opdrachtgevers antwoorden op deze vraag positiever dan andere geënquêteerden.³⁵
- Vertegenwoordigers van opdrachtgevers is gevraagd om voorbeelden te noemen van adviezen die een grote invloed hebben gehad op het Nederlandse beleid op het gebied van internationale vraagstukken. Gesprekspartners vonden het vaak moeilijk deze vraag te beantwoorden (veel gesprekspartners konden geen voorbeelden noemen). Alleen het advies over piraterijbestrijding op zee (nr. 72) wordt door meerdere gesprekspartners genoemd als voorbeeld van instrumentele doorwerking: dit advies heeft geleid tot een kentering in het regeringsbeleid en dient na meerdere jaren nog als referentiekader voor het beleid op dit thema.

³² Omwille van de leesbaarheid worden in dit hoofdstuk de begrippen ‘vertegenwoordigers van opdrachtgevers’ en ‘externe gesprekspartners’ door elkaar heen gebruikt. Alle externe gesprekspartners zijn vertegenwoordigers van opdrachtgevers.

³³ Voor het thema ontwikkelingssamenwerking geldt volgens gesprekspartners dat Nederland meer eigenstandig beleid kan maken dan op de andere drie thema’s.

³⁴ De opvattingen van departementen zijn enigszins ambivalent: enerzijds is er behoefte aan tegengeluid. Anderzijds komt het niet altijd goed uit als dat tegengeluid er is, want dat zorgt voor extra werk (met name omdat er een regeringsreactie moet worden geschreven of omdat er Kamervragen moeten worden beantwoord).

³⁵ Tien opdrachtgevers (werkzaam bij het ministerie van BuZa, Defensie of de Staten-Generaal) hebben gereageerd op de enquête. Aangezien directe doorwerking enkel betrekking heeft op de opdrachtgevers, lichten wij hierna hun antwoorden uit. De verhoudingen in deze kleine steekproef komen globaal overeen met de verhoudingen van antwoorden van opdrachtgevers in de interviews.

De conceptuele en agenderende doorwerking lijkt groter dan de instrumentele doorwerking, maar is volgens sommige vertegenwoordigers van opdrachtgevers desalniettemin gering.

Ook voor de conceptuele en agenderende doorwerking geldt dat een deel van de vertegenwoordigers van opdrachtgevers de doorwerking als beperkt beschouwt, omdat de adviezen onvoldoende aansluiten op de adviesvraag van de opdrachtgever en onvoldoende nieuwe inzichten bieden ten opzichte van de reeds beschikbare kennis. De vertegenwoordigers van opdrachtgevers vanuit het ministerie van BuZa zijn kritischer over de conceptuele en agenderende doorwerking van de adviezen dan de vertegenwoordigers van de Staten-Generaal en het ministerie van Defensie.

- Vijf van de vijftien vertegenwoordigers van opdrachtgevers die de enquête hebben ingevuld zijn het eens met de stelling dat de adviezen nieuwe inzichten hebben verschaft (dit is een indicatie van conceptuele doorwerking). Vier van de vijftien vertegenwoordigers van opdrachtgevers zijn het eens met de stelling dat adviezen zijn gebruikt om onderwerpen op de politieke (of publieke) agenda te plaatsen (of juist eraf te halen).³⁶
- Externe gesprekspartners zijn in gesprekken gevraagd om voorbeelden te noemen van adviezen die conceptuele of agenderende doorwerking hebben gehad. Gesprekspartners hebben moeite om voorbeelden te noemen; de voorbeelden die worden genoemd komen van individuen (hier bestaat dus geen consensus over): : energievoorzieningszekerheid (nr. 46), China (nr. 55), internationale besluitvorming (nr. 56), responsibility to protect (nr.70), digitale oorlogsvoering (nr. 77), Europese defensiesamenwerking (nr.78), en de Arabische regio (nr. 83). De adviezen over de Arabische regio (nr. 83) en het Arctisch gebied (nr. 90) worden als voorbeelden genoemd van adviezen met een agenderende functie.

De politiek-strategische doorwerking van de adviezen wordt door veel externe gesprekspartners herkend.

Aangezien de AIV als een deskundig orgaan wordt gezien (zie Hoofdstuk 2) en de kwaliteit van de adviezen hoog is (zie Hoofdstuk 5), worden de meeste adviezen wel door één van de betrokkenen gebruikt om hun standpunten te onderbouwen. Bijvoorbeeld door een bewindspersoon om het kabinetsbeleid te onderbouwen of door Kamerleden om het standpunt van hun fractie kracht bij te zetten.³⁷ Veel externe gesprekspartners geven echter aan dat deze politiek-strategische doorwerking niet resulteert in instrumentele doorwerking: standpunten worden zelden gewijzigd naar aanleiding van adviezen; er wordt enkel naar de adviezen verwezen indien ze qua inhoud goed aansluiten bij de standpunten van de betreffende bewindspersoon of het betreffende Kamerlid..

Er is sprake van educatieve doorwerking. Verschillende externe gesprekspartners signaleren dat de adviezen een belangrijke informerende functie hebben.

Vertegenwoordigers van opdrachtgevers geven aan dat ze sommige adviezen van de AIV regelmatig gebruiken als naslagwerk, soms nog na vele jaren. *“Een goed advies kenmerkt zich doordat je het jaren later er nog eens bij kunt pakken en kunt zeggen: ja maar toen heeft de AIV dit en dit al uitgezocht en geconstateerd. Dit is bij AIV-adviezen zeker het geval.”* Welke adviezen dit zijn is sterk afhankelijk van het vakgebied van de

³⁶ Twee vertegenwoordigers van opdrachtgevers zijn het oneens met de stelling dat de adviezen nieuwe inzichten hebben verschaft (drie zijn het niet eens en niet oneens). Vertegenwoordigers van de opdrachtgevers die de enquête hebben ingevuld antwoorden op deze vraag kritischer dan andere geënquêteerden. Twee opdrachtgevers zijn het oneens met de stelling dat adviezen zijn gebruikt om onderwerpen op de politieke (of publieke) agenda te plaatsen; vier antwoorden neutraal. De antwoorden van vertegenwoordigers van opdrachtgevers op deze vraag zijn vergelijkbaar met de antwoorden van andere geënquêteerden.

³⁷ AIV-advies Transitional justice: nr.65: ‘Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 263’.

Advies private sector ontwikkeling (nr.50). Tweede Kamer, Vergaderjaar 2006-2007, Kamerstuk 30800 V, nr. 110. Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006-2007, nr. 62, blz. 3459-3460.

Advies Piraterijbestrijding op zee (nr.72). Tweede Kamer, Vergaderjaar 2013-2014, Vergadernummer 74, 10 april 2014.

Advies Ontwikkelingsagenda 2015 (nr.74). http://www.wbs.nl/system/files/achtergrondstuk_buitenlandcommissie.pdf, geraadpleegd op 9 mei 2015.

opdrachtgever, maar voorbeelden die zijn genoemd zijn de inhuur van private militaire bedrijven (nr. 59), piraterijbestrijding op zee (nr. 72), digitale oorlogsvoering (nr. 77), Europese defensiesamenwerking (nr. 78) en de rechtsstaat (nr. 87).

Met name vanuit de Eerste Kamer en Tweede Kamer wordt aangegeven dat de AIV-adviezen een belangrijke informerende functie vervullen in een sector met een beperkt aantal kennisinstellingen. Zowel door beleidsmakers als door Kamerleden wordt aangegeven dat de adviezen met name nuttig zijn om de personen rond de dossierhouder te informeren; voor de dossierhouder bevatten de adviezen minder nieuwe inzichten. Externe gesprekspartners verschillen van mening of er meer dan een informerende functie van de AIV-adviezen verwacht zou mogen worden.

Geënquêteerden is gevraagd om aan te geven hoe ze de AIV-adviezen lezen. Vier van de vijftien vertegenwoordigers van opdrachtgevers geven aan dat ze de adviezen grondig lezen, vijf lezen de AIV-adviezen scannend en één vertegenwoordiger van opdrachtgevers leest alleen de conclusies. De antwoorden van vertegenwoordigers van opdrachtgevers op deze vraag zijn vergelijkbaar met de antwoorden van andere geënquêteerden.

Een aantal vertegenwoordigers van opdrachtgevers signaleert dat ze zelf meer zouden kunnen doen om de doorwerking van adviezen te bevorderen.

Deze bevinding geldt met name voor het ministerie van BuZa. Volgens gesprekspartners binnen dit ministerie worden adviezen nadat ze zijn uitgebracht zelden besproken binnen beleidsdirecties. Daardoor worden de adviezen niet onder de aandacht gebracht bij personen voor wie dat wel interessant zou kunnen zijn. Daardoor hebben de adviezen minder conceptuele en informerende doorwerking dan mogelijk zou kunnen zijn. Externe gesprekspartners signaleren dat met name de ambtelijke contactpersonen die bij een specifiek advies betrokken waren hier een actievere rol in zouden kunnen spelen: *“Er wordt onvoldoende follow-up georganiseerd. We gaan te snel over tot de orde van de dag”*.

7.3. Indirecte doorwerking

De AIV besteedt in beperkte mate aandacht aan het realiseren van (indirecte) doorwerking bij andere partijen dan de opdrachtgevers.

De AIV geeft naar eigen zeggen met beperkte middelen prioriteit aan zijn primaire doelstelling van het schrijven van kwalitatief hoogwaardige adviezen in opdracht van het ministerie van BuZa, ministerie van Defensie en de Staten-Generaal. De AIV hecht wel waarde aan *“het agenderen van internationale vraagstukken als thema binnen het politieke discours”*.

Naar aanleiding van sommige adviezen verschijnen artikelen in landelijke kranten en tijdschriften.

In totaal is er in de media aandacht gegeven aan tien van de vijftien adviezen waarvan de doorwerking is bestudeerd in de verdiepende studies. Vijf van de bestudeerde adviezen hebben niet het nieuws gehaald. Dit is volgens de AIV een verhouding die representatief is voor alle andere adviezen van de AIV. Hierna volgen vier voorbeelden van media-aandacht voor adviezen:

- Benelux (nr. 53). Direct bij het uitbrengen van het advies was het voorpaginanieuws in NRC-Handelsblad op 14 februari 2007. Ook rond het door de AIV georganiseerde seminar en bij de aanvang van de onderhandelingen is het advies meerdere keren in de pers genoemd. Daarnaast zijn artikelen verschenen van enkele leden van de gecombineerde commissie die het advies

voorbereidde. Professor Rood publiceerde in de Staatscourant en in de Internationale Spectator. De heer Knapen heeft een column aan het advies gewijd in NRC-Handelsblad.³⁸

- Inhuur van private militaire bedrijven (nr. 59). Bij het verschijnen van het advies werd door de AIV een persbericht verstuurd. Landelijke en regionale dagbladen besteedden veel aandacht aan het advies in de maanden na publicatie. Op de dag van het verschijnen van het advies werd bijvoorbeeld over het advies bericht op de voorpagina van NRC-Handelsblad in een artikel getiteld 'Missie in Uruzgan leunt op privéhulp'. Op 4 maart 2008 verscheen een artikel over het advies op de voorpagina van het Nederlands Dagblad.³⁹
- Piraterijbestrijding op zee (nr. 72). De voorzitter van de commissie die het advies voorbereidde heeft enkele persinterviews gegeven. Dat heeft geresulteerd in artikelen in nationale dagbladen. Op 13 januari verschenen er in NRC Handelsblad een artikel getiteld 'Zeeroverij zal zich verder uitbreiden' en in het Financieele Dagblad een artikel onder de titel 'Advies: bewapende beveiliging op schepen'. Op 13 januari 2011 was de voorzitter ook te horen in een interview op Radio Nederland Wereldomroep. Er werd over het advies bericht op nu.nl en diverse websites en nieuwsfora van partijen.⁴⁰
- Naar een gedragen Europese Samenwerking (nr.88). Het advies werd op 24 april 2014 gepresenteerd tijdens een ronde tafel met opiniemakers en journalisten. Door NRC Handelsblad, het Financieele Dagblad, Nieuwsuur, de NOS en Europa-nu.nl werd over het AIV-advies bericht.⁴¹

Adviezen verschaffen nieuwe inzichten aan partijen die niet werkzaam zijn bij één van de opdrachtgevers. In mindere mate hebben de adviezen ook invloed op de standpunten en de agendering van onderwerpen door niet-opdrachtgevers.

Uit de antwoorden van vertegenwoordigers van niet-opdrachtgevers (n=34) blijkt dat de adviezen met name doorwerking hebben omdat zij nieuwe inzichten verschaffen. De invloed van de adviezen op hun standpunten en de agendering van onderwerpen is volgens deze geënquêteerden beperkt. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met de AIV en met externe gesprekspartners. In enkele gevallen zijn adviezen door bedrijven of maatschappelijke organisaties gebruikt om hun eigen argumenten kracht bij te zetten (dit geldt onder andere voor het advies over piraterijbestrijding). Diverse leden van de AIV geven aan adviezen zo nu en dan te gebruiken in universitaire colleges. En het advies over Europese Defensiesamenwerking wordt bijvoorbeeld regelmatig gebruikt bij het opstellen van mastertheses.

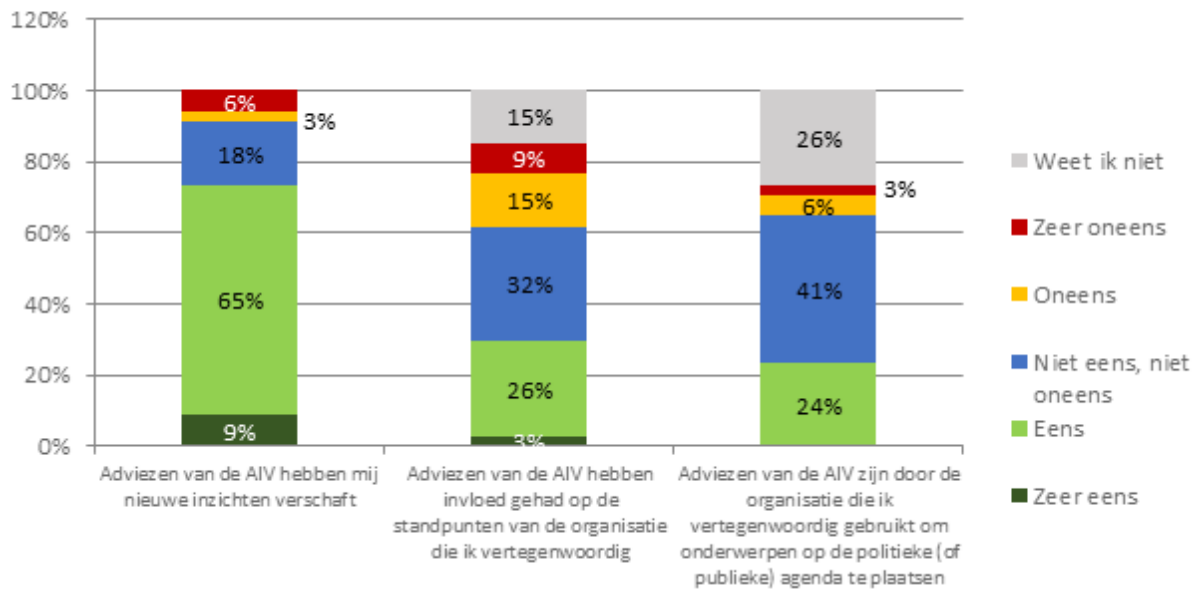
³⁸ <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2007/februari/13/niemand-durft-stekker-uit-benelux-te-trekken-11275345>, geraadpleegd 24 april 2015. <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2007/juni/14/benelux-op-zoek-naar-een-nieuwe-missie-11341154> en <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2007/juli/05/politieke-benelux-werkt-niet-11353704>, geraadpleegd 24 april 2015. <http://www.clingendael.nl/publication/drietal-kleintjes-op-zoek-naar-zichzelf>, geraadpleegd 27 april 2015 en http://vorige.nrc.nl/opinie/article1780886.ece/De_Benelux_als_proeftuin, geraadpleegd 27 april 2015.

³⁹ <http://www.clingendael.nl/publication/afghanen-inhuren-heeft-risicos>, <http://www.depers.nl/UserFiles/File/De%20Pers%20maandag%2010%20november%202008.pdf>, <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2007/december/14/missie-in-uruzgan-leunt-op-privéhulp-11452477>, geraadpleegd op 30 april 2015. <http://www.militairespectator.nl/sites/default/files/uitgaven/inhoudsopgave/MS%204-2008%20Van%20Leeuwe%20Inhuur%20private%20militaire%20bedrijven%20in%20o.pdf>,

⁴⁰ <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2011/januari/13/zeeroverij-zal-zich-verder-uitbreiden-11987437> en <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/1869096/2011/04/02/Schepen-draaien-zelf-op-voor-bescherming-tegen-piraterij.dhtml>. Er werd over het AIV advies bericht op vredessite.nl, transport-online.nl, sargasso.nl en lloydlist.com. <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1393206/2007/12/14/Defensie-AIV-rapport-eenzijdig.dhtml>, geraadpleegd op 30m april 2015.

⁴¹ <http://nieuwsuur.nl/onderwerp/639639-hoe-gaat-europa-uw-stem-winnen.html> <http://nieuwsuur.nl/onderwerp/639824-advies-meer-uitgesproken-keuzes-europa.html> <http://nos.nl/artikel/639666-meer-uitgesproken-keuzes-europa.html> <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/04/24/rapport-politici-dragen-zelf-bij-aan-wantrouwen-europa/> <http://fd.nl/economie-politiek/670088-1404/nationale-politici-zijn-te-inconsistent-over-europa> http://www.europa-nu.nl/id/vij7fbnrf3na/nieuws/advies_aiv_vragenuurtje_brengt_burger?ctx=vh6ukzb3nnt0

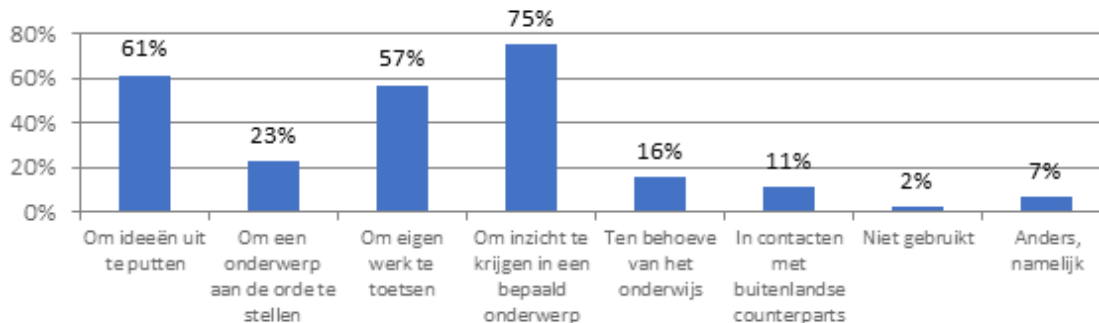
Indirecte doorwerking AIV adviezen



Figuur 18: Indirecte doorwerking van AIV adviezen (n=34).

Uit de enquête blijkt voorts dat 26% van de vertegenwoordigers van niet-opdrachtgevers (n=34) de adviezen grondig leest; 65% leest de adviezen scannend (koppen, intro's, conclusies); 6% leest alleen de conclusies; 3% leest de adviezen zelden of nooit.

Waarvoor heeft u de adviezen van de AIV gebruikt?



Figuur 19: Waarvoor heeft u de adviezen van de AIV gebruikt (meerdere antwoorden mogelijk)? (n=44).

De invloed van de adviezen op het maatschappelijk debat lijkt beperkt. Volgens de meeste externe gesprekspartners is dat ook niet de taak van de AIV.

36% van de geënquêteerden (n=44) is het (zeer) eens met de stelling "de AIV heeft het debat en de maatschappelijke discussie gestimuleerd"; 25% is het oneens met deze stelling (32% is neutraal en 7% weet het niet). Externe gesprekspartners schatten in dat de adviezen niet erg toegankelijk zijn voor het brede publiek, zowel qua onderwerpkeuze, qua inhoud als qua vormgeving. Volgens de meeste externe gesprekspartners is dat ook niet de taak van de AIV. De invloed van de adviezen van de AIV op het maatschappelijk debat is volgens externe gesprekspartners dan ook beperkt.

7.4. Bevindingen

Op grond van de hiervoor gepresenteerde feiten en percepties komen wij tot de volgende bevindingen ten aanzien van de doorwerking:

- Als geënquêteerden en externe gesprekspartners in meer algemene zin wordt gevraagd naar de ontwikkeling van de doorwerking in de evaluatieperiode, dan blijkt dat meer partijen positief zijn over de ontwikkeling dan negatief (hoewel de meeste partijen geen duidelijke ontwikkeling zien). Een kanttekening is dat de doorwerking van adviezen maar in beperkte mate zichtbaar is voor de buitenwereld: ook externe gesprekspartners hebben geen volledig beeld van de doorwerking van alle adviezen.
- De AIV en opdrachtgevers hebben verschillende beelden bij de directe doorwerking van de adviezen van de AIV. De AIV noemt in de zelfevaluatie voorbeelden van instrumentele, conceptuele en agenderende doorwerking van zijn adviezen. Deze doorwerking wordt maar in beperkte mate herkend door vertegenwoordigers van opdrachtgevers. Zij zijn veelal van mening dat de invloed van de AIV-adviezen op het regeringsbeleid gering is, met name waar het gaat om instrumentele doorwerking.
- De verklaring voor deze beperkte gepercipieerde doorwerking bij vertegenwoordigers van opdrachtgevers is tweeledig: enerzijds is een deel van de vertegenwoordigers van opdrachtgevers van mening dat de adviezen van de AIV te weinig nieuwe inzichten bieden ten opzichte van de bestaande kennis en dat er daarom geen reden is beleid aan te passen op basis van adviezen; anderzijds zullen opdrachtgevers om strategische redenen niet snel toegeven dat zij beleid hebben aangepast naar aanleiding van een advies van de AIV (dit geldt zowel voor de formele regeringsreacties als de interviews met vertegenwoordigers van opdrachtgevers die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd).
- De adviezen hebben politiek-strategische doorwerking. Opdrachtgevers gebruiken de adviezen veelvuldig om hun standpunten te onderbouwen, maar doen dit alleen indien de inhoud van het advies aansluit bij de standpunten van de opdrachtgever. Opdrachtgevers wijzigen naar eigen zeggen zelden hun standpunten naar aanleiding van adviezen.
- Er is sprake van educatieve doorwerking. Adviezen bieden aan zowel opdrachtgevers als andere partijen nieuwe inzichten. In mindere mate hebben de adviezen ook invloed op standpunten en worden ze gebruikt om onderwerpen te agenderen. De adviezen hebben voor veel partijen een belangrijke informerende functie en worden gewaardeerd en gebruikt als 'naslagwerk'.
- De invloed van de adviezen op het maatschappelijk debat is beperkt, hoewel naar aanleiding van adviezen wel regelmatig artikelen verschijnen in landelijke kranten en tijdschriften. Het realiseren van indirecte doorwerking bij andere partijen dan de opdrachtgevers heeft geen prioriteit voor de AIV.
- Een aantal vertegenwoordigers van opdrachtgevers signaleert dat ze zelf meer zouden kunnen doen om de doorwerking van adviezen te bevorderen.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Inleiding

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is een onafhankelijk, permanent adviescollege dat gevraagd en ongevraagd de regering en de Staten-Generaal adviseert over het buitenlandse beleid, in het bijzonder met betrekking tot de rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie.

De Kaderwet adviescollege verplicht een adviescollege periodiek tot het laten uitvoeren van een externe evaluatie van zijn functioneren. Dit evaluatieonderzoek betreft de periode 2006 tot en met 2014.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt:

‘Hoe heeft de AIV – rekening houdend met de eerdere evaluaties en politieke ontwikkelingen – in de periode 2006-2014 gefunctioneerd en welke ontwikkelingskansen zijn hieruit af te leiden voor de toekomst?’

8.2. Conclusies

Conclusie 1. De AIV is onafhankelijk en deskundig en levert adviezen van goede kwaliteit. Ontwikkelingskansen liggen met name in het verbeteren van het proces van vraagarticulatie en het vergroten van de aandacht voor de publicatie van adviezen en nazorg.

1. In eerder onderzoek⁴² zijn vijf sleutelfactoren geïdentificeerd die bepalend zijn voor het functioneren van een adviescollege: samenstelling, taakopvatting, adviesproces, kwaliteit van adviezen, publicatie en nazorg.
2. De AIV wordt door geënuquêteerden en externe gesprekspartners gezien als deskundig op het gebied van mensenrechten, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie. De huidige structuur van de AIV, bestaande uit een koepel met vier permanente commissies, is een waarborg voor kwaliteit. De AIV heeft gedurende de evaluatieperiode stappen gezet richting de verjonging en het in balans brengen van de man-vrouwverhouding. Een aantal geënuquêteerden en externe gesprekspartners pleit voor verdere vergroting van de diversiteit binnen de AIV.
3. De AIV opereert conform zijn wettelijke taak als een onafhankelijk adviesorgaan ten opzichte van zijn opdrachtgevers. Dit blijkt zowel uit de externe gesprekken als uit de voorzieningen die de AIV heeft getroffen om zijn onafhankelijkheid te waarborgen. De AIV maakt gedoseerd gebruik van de mogelijkheid om ongevraagd te adviseren. Veruit de meeste adviezen betreffen gevraagde adviezen. De helft van de geënuquêteerden meent dat de AIV de juiste balans in zijn positionering heeft gevonden. 33% van de geënuquêteerden is van mening dat de beleidsrelevantie van de AIV toeneemt

⁴² Universiteit van Tilburg en Berenschot ‘Spelen met doorwerking. Over de werking van doorwerking van adviezen van adviescolleges in het Nederlands openbaar bestuur’ (Tilburg/Utrecht 2004)

wanneer hij zich meer als *countervailing power* positioneert en minder volgend opstelt ten opzichte van beleid. Deze geënquêteerden denken (net als een deel van de gesprekspartners) dat de AIV meer toegevoegde waarde heeft wanneer de raad zich kritischer opstelt ten opzichte van de heersende opvattingen binnen een departement, meer uitdaagt en meer tegenspreekt.

4. Het adviesproces verloopt naar tevredenheid van de meeste betrokkenen. De doorlooptijd van de adviesprocessen is gegeven de omstandigheden relatief kort. Het grote aantal *checks and balances* in het adviesproces vormt een waarborg voor kwaliteit, maar leidt volgens een aantal externe gesprekspartners tot 'overnuancering'.
5. Alle betrokken partijen zijn ontevreden over het proces waarin het werkprogramma tot stand komt. Het werkprogramma is gedurende de evaluatieperiode geen enkel jaar tijdig gereed geweest. De afstemming tussen verschillende onderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken duurt lang en opdrachtgevers hebben moeite op alle thema's onderwerpen te bedenken. Deze vertragingen leiden tot capaciteitsproblemen bij de AIV.
6. Ook voor de formulering van de adviesaanvragen geldt dat de interne afstemming binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken veel tijd kost en dat de kwaliteit van het resultaat te wensen over laat. Het herformuleren van een adviesaanvraag leidt tot vertraging van het adviesproces. Adviesaanvragen zijn volgens de AIV conceptueel niet altijd sterk uitgedacht en soms (te) breed opgesteld. In dergelijke gevallen is het voor de AIV een uitdaging om tot de kern te komen.
7. De kwaliteit van de adviezen van de AIV is volgens geënquêteerden en gesprekspartners hoog en is verbeterd gedurende de evaluatieperiode. Met name de onderbouwing en de analyse van de adviezen en de praktische toepasbaarheid van de adviezen worden als goed beoordeeld. De adviezen worden daarnaast ook onafhankelijk bevonden. De lengte en de vormgeving van de adviezen vormen volgens een aantal gesprekspartners aandachtspunten. Ook is er op basis van de veranderende adviesvraag behoefte aan verkenning van andere adviesproducten.
8. De AIV kiest er met het oog op zijn onafhankelijkheid en de beperkt beschikbare capaciteit bewust voor om een terughoudende rol in het maatschappelijk debat in te nemen. De AIV heeft wel verschillende voorzieningen getroffen om publiciteit te geven aan adviezen (seminars, persconferenties). Er worden regelmatig diepte-interviews gegeven en er wordt door leden op verzoek meegewerkt aan radio- en televisieoptredens. Betrokken partijen zouden graag zien dat de AIV een actievere rol vervult in het maatschappelijk debat, meer publiciteit geeft aan adviezen en meer aandacht besteedt aan de 'landing' van adviezen bij opdrachtgevers. Dit hoeft niet ten koste te gaan van de gezaghebbendheid en onafhankelijkheid van de raad.
9. De AIV heeft bovenstaande prestaties weten te realiseren met een organisatie die onder druk staat doordat het aantal leden van de permanente commissies is teruggebracht, doordat het secretariaat naar eigen zeggen onderbemand is, en doordat het bestaansrecht van adviescolleges het grootste deel van de evaluatieperiode ter discussie is gesteld.

Conclusie 2. Ondanks de deskundigheid van de AIV en de hoge kwaliteit van de adviezen is de (gepercipieerde) doorwerking in het kabinetsbeleid beperkt. De adviezen hebben vooral een politiek-strategische en een informatieve functie.

10. De AIV en de opdrachtgevers hebben verschillende beelden bij de directe doorwerking van de adviezen van de AIV. De AIV noemt in de zelfevaluatie voorbeelden van instrumentele, conceptuele en agenderende doorwerking van zijn adviezen. De meeste vertegenwoordigers van opdrachtgevers

geven aan dat adviezen slechts bij hoge uitzondering directe invloed hebben op het kabinetsbeleid. Enerzijds wordt door een deel van de gesprekspartners als verklaring gegeven dat de adviezen te weinig nieuwe inzichten bieden ten opzichte van de reeds bestaande kennis, waardoor er geen reden is het staande beleid te wijzigen. Anderzijds is er een aantal verklaringen voor de beperkte gepercipieerde doorwerking die buiten de AIV liggen. Zo hebben opdrachtgevers er geen belang bij om beleidswijzigingen toe te schrijven aan de AIV. De conceptuele en agenderende doorwerking is groter dan de instrumentele doorwerking, maar volgens sommige gesprekspartners eveneens te beperkt.

11. De adviezen hebben vooral politiek-strategische doorwerking. Bewindspersonen en leden van de Staten-Generaal gebruiken de adviezen veelvuldig om hun standpunten te onderbouwen, maar doen dit alleen indien de inhoud van het advies aansluit bij hun standpunten. Voorts hebben de adviezen een informatieve functie (educatieve doorwerking). Adviezen worden in veel gevallen gewaardeerd en gebruikt als 'naslagwerk'.
12. De invloed van de adviezen op het maatschappelijk debat is volgens geënquêteerden en gesprekspartners beperkt, hoewel naar aanleiding van adviezen wel regelmatig artikelen verschijnen in landelijke kranten en tijdschriften. Het realiseren van indirecte doorwerking bij andere partijen dan de opdrachtgevers heeft geen prioriteit voor de AIV.

Conclusie 3. De adviesbehoefte van een deel van de opdrachtgevers is gewijzigd.

13. Dit signaal is met name afkomstig van vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en, in mindere mate, vanuit de Staten-Generaal. De adviezen van de AIV zijn volgens deze gesprekspartners weliswaar van hoge kwaliteit, maar geven geen invulling aan de huidige adviesbehoefte. Deze gesprekspartners geven aan dat zij opereren in een dynamische context, waarin ze vooral behoefte hebben aan snelle duiding van knelpunten en verdieping op actuele vraagstukken. De lange adviestrajecten en omvangrijke rapporten van de AIV zijn daar volgens deze gesprekspartners niet geschikt voor. In dit licht wordt ook gewezen op de veranderde manier van werken van het ambtenarenapparaat (gebruik van ICT, minder kennisintensief), waar de adviezen van de AIV niet meer bij aansluiten.
14. Het kritische deel van de gesprekspartners vindt dat de doorwerking van de adviezen in de huidige vorm niet opweegt tegen de kosten en de eventuele alternatieve besteding van dezelfde capaciteit en middelen. De adviezen bevatten volgens deze gesprekspartners te weinig vernieuwende inzichten ten opzichte van de bestaande kennis. Zij vragen de AIV om vaker de grenzen op te zoeken en te confronteren, waardoor adviezen enerzijds vaker terzijde zullen worden gelegd, maar anderzijds ook vaker wél impact zullen hebben.
15. Samenvattend pleiten deze gesprekspartners voor een AIV die meer functioneert als 'spiegel' in plaats van als 'encyclopedie': een andere, meer confronterende rolopvatting richting opdrachtgevers, waarin wordt ingespeeld op actuele thema's en de urgente adviesbehoefte van de opdrachtgever, een meer flexibele structuur van de AIV, meer 'dwarse denkers' als leden, een ander proces van vraagarticulatie, een ander type advies en een andere rol in het maatschappelijk debat.⁴³

⁴³ Er zijn vragen over de mate waarin de wens van deze opdrachtgever past in het huidige juridische kader. Het juridische kader bestaat uit de Wet op de AIV en de Kaderwet adviescolleges. Hierin is onder andere vastgelegd dat de AIV bestaat uit vier commissies, dat er een jaarlijks werkprogramma wordt vastgesteld door de bewindspersoon en dat de bewindspersoon verplicht is te reageren op gevraagde adviezen.

8.3. Aanbevelingen

De uitdaging voor de AIV is de (gepercipieerde) doorwerking te vergroten met behoud van de huidige gezaghebbendheid, kwaliteit en onafhankelijkheid. Hiertoe doen wij de volgende aanbevelingen:

- De adviesbehoefte van een deel van de opdrachtgevers is veranderd. Verken in samenspraak met deze (vertegenwoordigers van) opdrachtgevers de mogelijkheden om – binnen de bestaande wettelijke kaders – beter invulling te geven aan de veranderde adviesbehoefte. Doel van deze verkenning zou moeten zijn de doorwerking van de adviezen te vergroten met behoud van onafhankelijkheid en gezaghebbendheid en met oog voor de unieke positie van de AIV ten opzichte van andere kennisinstituten op het terrein van buitenlands beleid.
- Vergroot de diversiteit in de samenstelling door de reeds ingezette trend van verjonging door te zetten en het aantal vrouwen binnen de AIV te vergroten. Verken de mogelijkheden om de diversiteit ook te vergroten op het gebied van etniciteit. Maak meer gebruik van externe experts als leden van een commissie. Houd de ambitie vast om leden te werven vanuit het bedrijfsleven. Doe dit in overleg met de bewindspersonen die de leden van de AIV formeel benoemt.
- Herijk in samenspraak met de opdrachtgevers die het werkprogramma vaststellen het proces waarin tot een werkprogramma wordt gekomen. Bij het opstellen van het nieuwe proces moeten het verminderen van bureaucratie, het vergroten van de flexibiliteit en het versnellen van het proces centraal staan.
 - Vanuit het ministerie van BuZa kan invulling worden gegeven aan deze ambitie door adviesonderwerpen en adviesaanvragen vast te stellen in ‘*pressure cooker*’ bijeenkomsten waarbij alle relevante interne stakeholders aanwezig zijn. Ook verdient het aanbeveling de bewindspersonen in een vroeg stadium op hoofdlijnen te consulteren (in plaats van een gedetailleerd voorstel voor te leggen in de laatste fase).
 - Aangezien het huidige proces waarin het werkprogramma wordt vastgesteld volgens betrokkenen tijdrovend is, niet tot een bevredigend resultaat leidt en tot vertraging leidt bij het versturen van adviesaanvragen, bevelen wij aan het jaarlijkse werkprogramma te vervangen door een flexibele werkagenda. Een dergelijke werkagenda is een continu proces van vraagarticulatie waarin (1) opdrachtgevers en AIV periodiek contact hebben over prioriteiten en planning, (2) alle betrokkenen onderwerpen op de agenda kunnen zetten en (3) departementen borgen dat bewindspersonen op het juiste moment betrokken worden.
 - Voorts geven wij de AIV ter overweging om (al dan niet via de website) maatschappelijke partners de mogelijkheid te geven om adviesonderwerpen aan te dragen. De belangrijkste maatschappelijke partners zouden periodiek proactief benaderd kunnen worden om hun inbreng te leveren.
- Wees binnen de mogelijkheden die de AIV daarvoor heeft strategischer in de onderwerpkeuze van adviezen (zowel bij het opstellen van het werkprogramma als bij het kiezen van onderwerpen voor ongevraagde adviezen). Kies bijvoorbeeld voor specifieke vraagstukken in plaats van brede thema’s, sluit aan bij belangrijkere maatschappelijke ontwikkelingen en bouw dossiers op door een advies uit het verleden aan te vullen met actuele inzichten.
- Maak in het werkprogramma meer ruimte voor het uitbrengen van ongevraagde briefadviezen waarmee wordt ingespeeld op de actualiteit.
- Verken de mogelijkheden om de kwaliteit van de adviezen verder te verhogen door (1) adviezen bondiger te maken, (2) de opmaak en vormgeving aansprekender te maken, (3) meer gebruik te maken van visuele ondersteuning (tabellen, grafieken, schema’s, etc.).

- Op basis van de signalen van een aantal externe gesprekspartners en de veranderende adviesvraag geven wij de AIV ter overweging mee om te experimenteren met andere adviesproducten dan geschreven rapporten.⁴⁴
- Maak capaciteit vrij om meer aandacht te besteden aan de verspreiding en nazorg van adviezen. Zet deze capaciteit in om (1) regelmatig (of standaard) een seminar te organiseren naar aanleiding van het uitkomen van een advies; (2) naar aanleiding van een advies bijeenkomsten te organiseren met beleidsdirecties; (3) nauwer contact te onderhouden met de Griffie van de Tweede Kamer en de politiek assistent van de verantwoordelijke bewindspersoon over de planning en de inhoud van adviezen; (4) adviezen proactiever te verspreiden middels het versturen van nieuwsbrieven en alerts en (5) een actievere rol in te nemen in het maatschappelijk debat door het geven van interviews in diverse media.

⁴⁴ Bijvoorbeeld door rondetafelbijeenkomsten te organiseren of op uitnodiging aan expertmeetings deel te nemen. Hierbij past de kanttekening dat AIV-leden ook op dit moment de vrijheid hebben op eigen titel deel te nemen aan dit type bijeenkomsten, maar dat hier vanuit de AIV niet actief op wordt ingezet.

Bijlagen

Bijlage I. Overzicht gesprekspartners

Interviews

Organisatie	Functie	Naam
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Secretaris-Generaal ministerie van Buitenlandse Zaken	Mw. Drs. R.V.M. Jones-Bos
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Hoofd eenheid strategische advisering	Mr. dr. J. Wiers
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Eenheid strategische advisering	Dhr. T.C.A. El-Dardiry, MSc
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Eenheid strategische advisering	Drs. A.D. Uilenreef
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Eenheid strategische advisering	Drs. E.H. Braam
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Wetenschappelijke raadsadviseur	Prof. dr. R.J. van der Veen
Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Mw. drs. E.M.J. Ploumen
Ministerie van Defensie	Minister van Defensie	Mw. J.A. Hennis-Plasschaert
Ministerie van Defensie	Wetenschappelijk raadsadviseur hoofddirectie beleid	Dr. S.J.G. Reyn
Tweede Kamer	Lid Tweede Kamer, Voorzitter Vaste Commissie Buitenlandse Zaken	Mw. drs. A.M.C. Eijsink
	Lid Tweede Kamer, Voorzitter Vaste Commissie Defensie	Drs. J.H. ten Broeke
Tweede Kamer	Griffier vaste commissie ministerie van Buitenlandse Zaken en griffier algemene commissie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Dhr. T.J.E. van Toor
	Griffier vaste Commissie Europese Zaken	Mw. dr. M. van Keulen
Eerste Kamer	Lid van de Eerste Kamer, Vicevoorzitter van de Commissie voor Europese Zaken van de Eerste Kamer	Prof. dr. N.J. Schrijver
AIV	Lid van de AIV en voorzitter van de Commissie Vrede en Veiligheid	Prof. dr. ir. J.J.C. Voorhoeve
	Lid van de AIV en vicevoorzitter van de Commissie Vrede en Veiligheid	LGen. b.d. M.L.M. Urlings

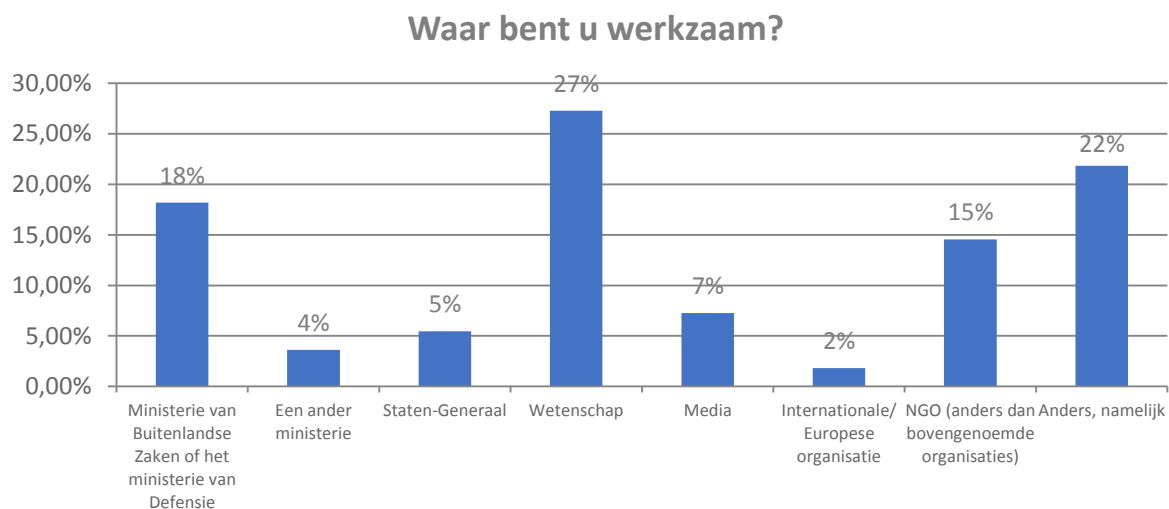
	Lid van de AIV en qualitate qua voorzitter van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking	Mw. prof. dr. M.E.H. van Reisen
AIV	Lid van de AIV en voorzitter van de Commissie Mensenrechten	Prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin
	Vicevoorzitter van de AIV en voorzitter van de Commissie Europese Integratie	Prof. dr. A. van Staden
	Secretaris van de Commissie Mensenrechten	Drs. J. Smallenbroek
	Secretaris van de Commissie Europese Integratie	Mw. drs. P.H. Sastrowijoto
AIV	Voorzitter AIV	Prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer
	Oud-voorzitter AIV	Mr. F. Korthals Altes
	Secretaris AIV	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Toetsingsbijeenkomsten

Organisatie	Functie	Aanwezigen
Toetsingsbijeenkomst Adviesraad Internationale Vraagstukken		
AIV	Vicevoorzitter van de AIV en voorzitter van de Commissie Europese Integratie	Prof. dr. A. van Staden
	Voorzitter AIV	Prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer
	Oud-voorzitter AIV	Mr. F. Korthals Altes
	Secretaris AIV	Drs. T.D.J. Oostenbrink
	Medewerker AIV	Dhr. L.W. van Haften
	Lid van de AIV en qualitate qua vicevoorzitter van de Commissie Vrede en Veiligheid	LGen. b.d. M.L.M. Urlings
Toetsingsbijeenkomst met vertegenwoordigers van opdrachtgevers		
Ministerie van Defensie	Wetenschappelijk raadsadviseur hoofddirectie beleid	Dr. S.J.G. Reyn
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Eenheid strategische advisering	Dhr. T.C.A. El-Dardiry MSc.

Bijlage II. Respons op enquête

De enquête is uitgezet onder 243 personen uit het netwerk van de AIV. Daarvan hebben 55 geënquêteerden (23%) de enquête ingevuld. Zie Figuur 20 voor een indeling naar werkgever/achtergrond.



Figuur 20: Achtergrond geënquêteerden (n=55).

Bijlage III. Verdiepende studies naar doorwerking

Hierna worden de samenvattende conclusies gepresenteerd van 15 verdiepende studies naar de doorwerking van AIV adviezen in de periode 2006 - 2014. Deze teksten zijn in het kader van de zelfevaluatie opgesteld door de AIV. KWINK groep heeft de onderbouwing van de conclusies in de onderliggende teksten getoetst.

Advies nummer 50: Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding (2006)

Het AIV-advies 'Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding' heeft op een instrumenteel niveau doorwerking gehad. Het rapport gaf een kritische reflectie op het staande beleid en was mede aanleiding voor achtereenvolgende regeringen om meer samenhang en flexibiliteit in het PSO-beleid te brengen. Het advies bood, met een uitgebreide analyse van de rol van private sector ontwikkeling in armoede bestrijding, op een instrumenteel niveau handvatten voor het verder ontwikkelen van het PSO-beleid en werd als zodanig ook gebruikt door achtereenvolgende regeringen.⁴⁵ Andere vormen van doorwerking zijn bij deze studie niet opvallend aanwezig.

Advies nummer 53: Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking (2007)

Het AIV-advies 'Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking' heeft een aanzienlijke instrumentele doorwerking gekend. De Nederlandse regering heeft zich tijdens de onderhandelingen grotendeels laten leiden door het AIV-advies. Op instrumenteel niveau werd het AIV-advies gebruikt voor de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van de verdragsherziening.

Waar de kritiek steeds meer weerklonk vond dat Benelux-samenwerking geen toegevoegde waarde meer had, omdat de functies waren overgenomen door de EU, plaatste de AIV de meerwaarde van de Benelux-samenwerking juist nadrukkelijk in de context van het Europese krachtenveld. Het AIV-advies, en vooral de berichtgeving daarover in de media, droeg bij aan een positievere toon van het debat over de herziening van het verdrag en de beeldvorming over de potentie van de samenwerking. Met het advies gaf de AIV een nadere onderbouwing aan het regeringsbesluit om de Benelux-samenwerking voort te willen zetten. Daarmee creëerde het advies ook draagvlak voor het besluit van de regering om in te zetten op verdragsherziening. Het advies had politiek-strategische doorwerking.

Advies nummer 59: De inhuur van private militaire bedrijven: een kwestie van verantwoordelijkheid (2007)

In het AIV-advies 'inhuur van private militaire bedrijven' heeft een aanzienlijke doorwerking gekend. In het AIV-advies werd de regering en de Staten-Generaal geadviseerd een meer diepgaande discussie te voeren over de noodzakelijkheid van de inhuur van civiele dienstverleners in operatiegebieden. Deze gedachtewisseling heeft inmiddels diverse keren plaatsvonden. Het AIV-advies had in dezen een agenderende doorwerking. De AIV plaatste ook nadrukkelijk het probleem van de *accountability gap* op de politieke agenda door het vraagstuk te benaderen vanuit een internationaal juridisch perspectief. Hierin kan behalve een agenderende ook een conceptuele doorwerking worden herkend.

Op basis van de regeringsreactie en de antwoorden van de minister op Kamervragen kan geconcludeerd worden dat het AIV-advies ook instrumentele doorwerking kende. De regering nam tal van aanbevelingen direct over, zoals de door de AIV-geformuleerde acht criteria op basis waarvan de afweging gemaakt zou moeten worden of voor het uitvoeren van bepaalde taken in een operatie private bedrijven konden worden ingehuurd. De regering zegde ook toe in contracten met private bedrijven specifieke afspraken te maken betreffende de juridische aansprakelijkheden. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet kan worden

⁴⁵ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2006-2007, Kamerstuk 30800 V, nr. 110. Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006-2007, nr. 62, blz. 3459-3460.

gecontroleerd of het ministerie van Defensie ook daadwerkelijk gehoor geeft aan deze toezegging aan de Tweede Kamer, omdat deze contracten niet openbaar zijn.

In hoeverre het advies op de lange termijn geleid heeft tot een grotere terughoudendheid van de inzet van civiele dienstverleners voor militaire taken is in deze studie moeilijk vast te stellen. De regering heeft geen maatregelen getroffen ten aanzien van de door de AIV geconstateerde *accountability gap*. Wel staan deze onderwerpen nog altijd op de politieke agenda.

Tot slot kan worden opgemerkt dat het conceptueel kader dat door de AIV werd ontwikkeld in dit advies ook werd benut voor het advies inzake piraterijbestrijding. Zie daarvoor de studie naar de doorwerking van het advies nummer 72 'Piraterijbestrijding op zee: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden'.

Advies nummer 65: Transitional justice: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties (2008)

Door de regering werd het advies gebruikt in het ontwikkelen van een Nederlandse beleidsvisie op *transitional justice*. De analyses uit het advies werden grotendeels onderschreven en de meeste aanbevelingen overgenomen. Het advies had daarmee op instrumenteel niveau doorwerking doordat het bijdroeg aan de totstandkoming van het Nederlands beleid inzake *transitional justice*. Hoezeer de regering het advies waardeerde blijkt ook uit het feit dat de regering het advies breed verspreidde onder de deelnemers van een door het ministerie van BuZa georganiseerd seminar over het onderwerp. Ook door een volgend kabinet, het kabinet-Rutte I, werd het Nederlandse beleid inzake *transitional justice* grotendeels voortgezet langs de lijn van het CAVV/AIV-advies, zo kan worden vastgesteld.

Het advies leidde niet tot veel debat in de Staten-Generaal. Wel werd de aanbeveling uit het advies waarin werd gesteld dat het van belang was dat Nederland adequaat omging met de rechten van slachtoffers en het treffen van herstelmaatregelen in zaken waarin ook de Nederlandse staat of zijn functionarissen zelf verantwoordelijkheden droegen, besproken in de Tweede Kamer. De regering werd verzocht in het kader van het advies in te gaan op de kwesties Rawagede en Srebrenica. Het advies werd daarmee politiek-strategisch ingezet. In de regeringsreactie kwam het kabinet aan dat verzoek tegemoet. Dit leidde echter niet tot een wijziging in de opstelling van de Nederlandse regering.

Advies nummer 69: Samenhang in internationale samenwerking: reactie op WRR-rapport 'minder pretentie, meer ambitie' (2010)

Het AIV-advies werd niet zichtbaar bij de totstandkoming van het regeringsbeleid betrokken. De regering ging in de regeringsreactie, waarin behalve op het WRR-rapport ook op het AIV-advies zou worden gereageerd, niet inhoudelijk in op de aanbevelingen en analyse van de AIV. Het AIV-advies heeft echter wel een plaats gekregen in het politieke debat over de toekomst van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Het advies vormde aanleiding tot debat voor de leden van de Eerste Kamer in een overleg met de staatssecretaris. In de Tweede Kamer vond het advies, en in het bijzonder de aanbeveling ten aanzien van het doorberekenen van *public bads*, weerklank bij de fractie van GroenLinks. Voor de staatssecretaris vormde een motie hierover aanleiding tot het opzetten van drie pilots voor het berekenen van *public bads*. Daarmee kende het AIV-advies, via de fractie van GroenLinks, enige instrumentele doorwerking. Aan de pilots is geen opvolging gegeven door de Nederlandse regering. Daardoor bleef de doorwerking van deze aanbeveling uit het advies beperkt.

Advies nummer 72: Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden (2010)

Het AIV-advies 'Piraterijbestrijding op zee' heeft duidelijk doorwerking gekend. Instrumentele doorwerking had het advies met de aanbeveling betreffende de plaatsing van de militaire beveiligingsteams aan boord van kwetsbare schepen. Zelfs drie jaar na het uitbrengen vormde het AIV-advies, bij monde van de minister van

Defensie⁴⁶, nog altijd een belangrijk referentiepunt in het beleidsproces ten aanzien van de bescherming van schepen tegen aanvallen van piraterij en gewapende overvallen op zee. De aanbeveling van de AIV om het in bijzondere gevallen voor kapiteins mogelijk te maken private gewapende beveiligers in te zetten is nog altijd actueel. Op dit moment wacht de Tweede Kamer nog op een door de regering aangekondigd voorstel om gewapende particuliere beveiliging ter bescherming van piraterij mogelijk te maken. Het AIV-advies is in dit debat nog altijd relevant. In de politieke discussies over het onderwerp is het AIV-advies regelmatig politiek-strategisch ingezet door belanghebbende partijen. Het AIV-advies kende ook doorwerking in andere rapporten, opgesteld door de commissie-De Wijkerslooth en door Instituut Clingendael, die een rol hebben gespeeld in de politieke discussie over het al dan niet inzetten van private beveiligers op schepen ter bestrijding van piraterij. Tot slot heeft het advies ook een informerende functie gehad bij de totstandkoming van beleid ten aanzien van piraterijbestrijding, zo is in deze studie vastgesteld.

Advies nummer 73: Het mensenrechtenbeleid van de Nederlandse regering: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving (2011)

Het AIV-advies heeft niet zichtbaar op directe wijze invloed gehad op het mensenrechtenbeleid van die tijd. Wel droeg het advies bij aan de politieke discussie over het beleid. Het advies werd in de discussie politiek-strategisch ingezet door de fracties die kritisch waren over het door de Nederlandse regering gevoerde mensenrechtenbeleid. Met name de constatering dat het kabinetsbeleid zou kunnen leiden tot inconsistenties van het interne en externe mensenrechtenbeleid van de regering vond doorwerking in de Tweede Kamer. Het advies vormde één van de velen stemmen die zich keerden tegen de ondergeschikte plaats die mensenrechten leken in te nemen in het buitenlandsbeleid van die tijd.

Advies nummer 74: Ontwikkelingsagenda na 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief (2011)

Uit de eerste reactie van de staatssecretaris blijkt dat het advies informerende doorwerking heeft gehad. Hij schreef over het advies dat het nuttige lessen bood over de Millenniumontwikkelingsdoelen. Uit deze studie blijkt verder dat het advies een aanzienlijke rol heeft gespeeld in het uitwerken van de Nederlandse inzet inzake de post-2015 ontwikkelingsagenda. Daarin had het advies zowel instrumentele als conceptuele doorwerking. Daarbij moet de nuance worden opgetekend dat het AIV-advies niet de enige bron van invloed is geweest op het regeringsbeleid. Ook in de discussie tussen de beide Kamers der Staten-Generaal en de regering vormde het AIV-advies een belangrijk element. Uit de studie is ook gebleken dat het advies een rol heeft gespeeld in de standpuntbepaling van de PvdA. In hoeverre het advies een rol heeft gespeeld in de standpuntbepaling van andere fracties is niet gebleken uit deze studie.

Op het internationale niveau kende het AIV-advies mogelijk een nog sterkere doorwerking. Doordat de AIV het advies breed verspreidde en presenteerde op tal van bijeenkomsten in New York, Washington, Cairo en Bonn, speelde het AIV-advies ook een aanzienlijke rol in de bredere internationale discussie over het onderwerp. Uit deze studie is gebleken dat het advies gezien wordt als één van de sleuteldocumenten in de discussies over de post-2015 ontwikkelingsagenda. Het AIV-advies heeft daarmee informerende en conceptuele doorwerking gehad.

Advies nummer 78: Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen (2012)

Het AIV-advies 'Europese defensiesamenwerking' heeft zowel instrumentele, conceptuele, agenderende, politiek-strategische als educatieve doorwerking gehad. De aanbevelingen voor specifieke vormen van samenwerking met partnerlanden zijn instrumenteel gebruikt bij het ontwikkelen van beleid. De wijze waarop de AIV de fundamentele vragen beantwoordde ten aanzien van defensiesamenwerking in relatie tot nationale soevereiniteit leidde deels tot een herconceptualisering van het vraagstuk in het politieke debat. Dit had zowel doorwerking in de Staten-Generaal als regering en departementen. Omdat het advies beargumenteerd pleitte

⁴⁶ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2013-2014, Vergadernummer 74, 10 april 2014.

voor verdere verdieping en verbreding van defensiesamenwerking werd het advies politiek-strategisch ingezet door de regering om draagvlak voor het kabinetsbeleid te creëren voor verdere defensiesamenwerking. Uit de handelingen in de Tweede Kamer blijkt dat het advies ook een agenderende functie heeft gehad, met name ten aanzien van het debat over de noodzaak om een nieuwe EU veiligheidsstrategie te ontwikkelen.⁴⁷

Briefadvies nummer 20: Nucleair programma van Iran: naar de-escalatie van een nucleaire crisis (2012)

Uit deze studie is niet gebleken dat het AIV-advies directe doorwerking heeft gehad in het kabinetsbeleid. De belangrijkste aanbevelingen uit het advies werden niet overgenomen. Dat beeld werd in een telefonisch interview met de ambtelijke contactpersoon die destijds betrokken was bevestigd. Ook heeft het advies tot geringe discussie geleid in het parlement over het regeringstandpunt betreffende het nucleaire programma van Iran. De regering liet in de regeringsreactie wel weten het AIV-advies te beschouwen als een waardevolle bijdrage aan de discussie over het Iraanse nucleaire programma en zei dat het briefadvies het kabinet hielp het beleid op dit terrein verder vorm te geven en te versterken. Welke rol het advies daarin heeft gespeeld was niet vast te stellen in deze studie. Gezien de aandacht in de media zowel direct na het verschijnen van het briefadvies als enkele jaren later kan worden gesteld dat het briefadvies wel enige doorwerking heeft gekend in het maatschappelijke debat.⁴⁸

Briefadvies nummer 21: De receptorbenadering: een kwestie van maatvoering (2012)

Het briefadvies van de AIV over 'de receptorbenadering' heeft instrumentele, conceptuele en politiek-strategische doorwerking gehad. De nuancerings die de AIV aanbracht ten aanzien van het concept receptorbenadering vonden weerklank bij zowel de Staten-Generaal als bij de minister die beoogde het tot een centraal concept in het Nederlandse mensenrechtenbeleid te maken. Met name de wijze waarop de AIV de receptorbenadering in de context van het volledige instrumentarium ter bevordering van de mensenrechten plaatste was een conceptuele bijdrage aan het politieke debat. Het briefadvies is ook door fracties in de Kamer politiek-strategisch ingezet. In hoeverre het advies heeft bijgedragen aan het verdwijnen van de benadering van de politieke agenda is niet vast te stellen. Wel is aannemelijk dat het briefadvies daar een rol in heeft gespeeld.

Briefadvies nummer 23: Naar een versterkte sociale dimensie van de Europese Unie (2013)

Het briefadvies 'naar een versterkte sociale dimensie van de Europese Unie' had een bescheiden doorwerking. De regering nam één aanbeveling uit het advies over. De meeste andere aanbevelingen pasten niet in de lijn die het kabinet had gekozen ten aanzien van het onderwerp. In de Tweede Kamer kon het advies wel op aanzienlijke steun rekenen van enkele fracties en werden naar aanleiding van het advies kritische vragen gesteld die de regering ertoe zetten het kabinetsbeleid nader te onderbouwen. Doordat de timing van de adviesaanvraag ten opzichte van de Nederlandse standpuntbepaling verre van optimaal was, en het onderwerp spoedig na de Europese Raad van 27 en 28 juni van de nationale politieke agenda verdween, was de doorwerking van het advies gering.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, Kamerstuk 21 501-28, nr. 98, p. 6

⁴⁸ Noemenswaardig in deze studie is het verschijnen van een artikel in de Volkskrant op 17 maart 2015 door Rob Vreeken en Thomas Eerdbrink, waarin werd ingegaan op twee mogelijke scenario's over de uitkomst van de nucleaire onderhandelingen met Iran. In het artikel baseerden de auteurs zich nadrukkelijk diverse malen op het AIV-briefadvies. Het AIV-briefadvies werd bijna drie jaar na het uitbrengen nog steeds gebruikt, zo kan vastgesteld. Op deze wijze droeg het briefadvies bij aan het maatschappelijk debat over de kwestie van het nucleaire programma van Iran.

Advies nummer 83: ‘Tussen woord en daad: perspectieven op een duurzame vrede in het Midden-Oosten’ (2013)

Het AIV-advies heeft een duidelijke agenderende functie gehad. Het advies leidde tot een stevige politieke discussie die soms vertroebelde doordat de AIV zelf onderwerp van de discussie werd. Deze discussies vonden plaats in diverse domeinen: maatschappelijk, in de media, in de Tweede en Eerste Kamer en binnen partijfracties, zo kan worden vastgesteld.

De AIV had met het advies een zekere informatieve doorwerking beoogd door het internationaal-juridisch kader prominent aan de orde te stellen. Het maatschappelijke debat bleek echter zodanig gepolariseerd dat een dialoog over de inhoud van het advies moeizaam verliep. In de Tweede Kamer was zichtbaar dat enkele fracties zich niet konden vinden in de door de AIV geboden analyse, andere wel.

De instrumentele en conceptuele doorwerking in het regeringsbeleid is voornamelijk bescheiden geweest. Door de internationale politieke ontwikkelingen – het Kerry-initiatief – raakten belangrijke aanbevelingen in het advies, in ieder geval tijdelijk, achterhaald. Andere aanbevelingen waren in lijn met het kabinetsbeleid ten tijde van het uitbrengen van het advies. Het advies heeft een bescheiden doorwerking gehad door de regering ertoe te brengen de rol van het internationaal recht in de relaties met Israël en de Palestijnen voor de Tweede Kamer te expliciteren.

Advies nummer 87: De Rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking (2014)

Samenvattend kan worden gesteld dat het AIV-advies een informerende functie heeft gehad binnen het ministerie en voor de regering. Van instrumentele doorwerking is sprake geweest in die zin dat het advies heeft bijgedragen aan het ontwikkelen van ideeën ten aanzien van het bevorderen van de rechtsstatelijkheid in de EU. Dit geldt voornamelijk alleen voor de aanbevelingen over het peer-reviewmechanisme. De aanbevelingen over het meer benutten van de bestaande bevoegdheden hebben (voornamelijk) geen doorwerking gehad. De AIV droeg ook conceptueel bij aan de vraag hoe de bevordering van de rechtsstaat binnen de EU nader kon worden vormgegeven. Dat deed de AIV door erbij stil te staan dat er verschillende wijzen zijn waarop de rechtsstaat wordt omschreven en uitgewerkt in de juridische tradities van de lidstaten en dat daarom rechtsstatelijke standaarden uiteenlopende staatsinrichtingen toelaten. Het advies had geen duidelijke agenderende functie. Wel is het advies politiek-strategisch ingezet door de regering in drie domeinen, op zowel nationaal als internationaal niveau.

Advies nummer 88: Naar een gedragen Europese samenwerking: werken aan vertrouwen (2014)

Het AIV-advies leverde in de ogen van de regering een relevante bijdrage aan een breed gevoerd debat over de democratische legitimiteit van de EU. Op instrumenteel niveau was de doorwerking echter bescheiden of moeilijk vast te stellen. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Behalve de AIV leverden ook veel andere actoren bijdragen aan het debat. Daardoor is het moeilijk vast te stellen wat de doorwerking van het advies in de gedachtevorming over het onderwerp is geweest. Ten tweede was de AIV gevraagd om in het advies uit te gaan van de huidige verdragskaders. De AIV heeft zich in het advies niet gericht op de vraag hoe de democratische legitimiteit van de EU-besluitvorming verbeterd zou kunnen worden door middel van verdragsaanpassingen. Als gevolg van deze beperking richtte het advies zich voornamelijk op de wijzen waarop de betrokken spelers in het democratische proces invulling gaven aan hun verantwoordelijkheden. Deze aanbevelingen zijn ook moeilijk te onderzoeken op doorwerking. De problematiek van het gebrek aan draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor de EU kende geen simpele remedie, zo werd geconcludeerd door zowel de AIV als de regering. De remedie kon dan ook niet simpelweg gevat worden in instrumentele aanbevelingen. Ook om die reden is de doorwerking moeilijk vast te stellen.

Het feit dat parallel aan de adviesvraag van de regering aan de AIV de Tweede Kamer een onderzoek uitvoerde onder leiding van rapporteur 'democratische legitimiteit' vormde enerzijds een kans voor doorwerking, doordat de Commissie de AIV uitnodigde voor een gedachtewisseling. Door in een vroeg stadium met de Commissie mee te denken over het vraagstuk kon de AIV een bijdrage leveren aan de ideeën voor het eindrapport. In het eindrapport is enige conceptuele doorwerking van het AIV-advies te herkennen.

Anderzijds kan worden vastgesteld dat de parallelle agendering van het AIV-advies en het rapport opgesteld door de Tweede Kamer de doorwerking van het AIV-advies niet ten goede kwam. Ondanks de grote belangstelling van Griffie en Kamerleden tijdens het opstellen van het advies heeft dit niet geleid tot een brede discussie met de Kamerleden na publicatie van het advies. Men beperkte zich tijdens het Algemeen Overleg over democratische legitimiteit grotendeels tot het eigen rapport. Doordat het AIV-advies ook kritisch van toon was over de wijze waarop door de Tweede Kamer invulling gegeven werd aan de parlementaire verantwoordelijkheden in het Europese besluitvormingsproces leek het AIV-advies de Kamerleden niet welgevallig te zijn. Op die punten had het AIV-advies weinig directe doorwerking.

De aanbevelingen uit het AIV-advies werden betrokken in de totstandkoming van een advies door de Raad van State inzake de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit. In zoverre kan men spreken van conceptuele doorwerking.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de adviesaanvraag veel ruimte voor interpretatie overliet. Dit leidde ertoe dat de verwachtingen van de opdrachtgever en de opstellers van het advies aan het eind van het adviestraject uit elkaar liepen, zo bleek aan het einde van het adviestraject. Dit had zijn weerslag op de kabinetsreactie en kwam de doorwerking van het advies niet ten goede.

Bijlage IV. Overzicht uitgebrachte adviezen in de periode 2006-2014

Advies	Titel advies	Type commissie	Directe opdrachtgever	Gevraagd / Ongevraagd
47	<i>Het nucleaire non-proliferatieregime: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak</i>	Commissie Vrede en Veiligheid	Regering	Gevraagd
48	<i>Maatschappij en krijgsmacht</i>	Commissie Vrede en Veiligheid	Regering	Gevraagd
49	<i>Terrorismebestrijding in mondiaal en Europees perspectief</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
50	<i>Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
51	<i>De rol van NGO's en bedrijven in internationale organisaties</i>	Gecombineerde commissie	Verzoek regering maar zonder formele aanvraag	Gevraagd
52	<i>Europa een prioriteit!</i>	Gecombineerde commissie	Ongevraagd	Ongevraagd
53	<i>Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking</i>	Gecombineerde werkgroep	Regering	Gevraagd
54	<i>De OESO van de toekomst</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
55	<i>Met het oog op China: op weg naar een volwassen relatie</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
56	<i>Inzet van de krijgsmacht, wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
57	<i>Het VN-Verdragssysteem voor de Rechten van de Mens: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context</i>	Commissie Mensenrechten	Regering	Gevraagd
58	<i>De financiën van de Europese Unie</i>	Speciale commissie met leden uit Commissie Europese Integratie	Ongevraagd	Ongevraagd
59	<i>De inhuur van private militaire</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd

	<i>bedrijven: een kwestie van verantwoordelijkheid</i>			
60	<i>Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
61	<i>De relatie tussen de Europese Unie en Rusland: een zaak van wederzijds belang</i>	Gecombineerde commissie	Eerste Kamer	Gevraagd
62	<i>Klimaat, energie en armoedebestrijding</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
63	<i>Universaliteit van de Rechten van de Mens: principes, praktijk en perspectieven</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
64	<i>Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
65	<i>Transnational Justice: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
66	<i>Demografische verandering en ontwikkelingssamenwerking</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
67	<i>Het nieuwe strategische concept van de NAVO</i>	Commissie Vrede en Veiligheid	Regering	Gevraagd
68	<i>De EU en de crisis: lessen en leringen</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
69	<i>Samenhang in Internationale Samenwerking: reactie op WRR-rapport 'minder pretentie, meer ambitie'</i>	Gecombineerde commissie	Ongevraagd	Ongevraagd
70	<i>Nederland en de Responsibility to Protect: de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden</i>	Gecombineerde commissie	Ongevraagd	Ongevraagd
71	<i>Het vermogen van de EU tot verdere uitbreiding</i>	Gecombineerde commissie	Regering en Tweede Kamer	Gevraagd
72	<i>Piraterijbestrijding op zee: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden</i>	Commissie Vrede en Veiligheid	Regering	Gevraagd
73	<i>Het mensenrechtenbeleid van de Nederlandse regering: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving</i>	Commissie Mensenrechten	Regering	Gevraagd
74	<i>Ontwikkelingsagenda na 2015:</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd

	<i>Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief</i>			
75	<i>Hervormingen in de Arabische regio: kansen voor democratie en rechtsstaat?</i>	Gecombineerde commissie	Regering op komt voort uit motie Tweede Kamer	Gevraagd
76	<i>Het Mensenrechtenbeleid van de Europese Unie: tussen ambitie en ambivalentie</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
77	<i>Digitale Oorlogvoering</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
78	<i>Europese Defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
79	<i>De Arabische regio, een onzekere toekomst</i>	Gecombineerde commissie	Regering, komt voort uit motie Tweede Kamer	Gevraagd
80	<i>Ongelijke werelden: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
81	<i>Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
82	<i>Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking: naar flexibiliteit en vertrouwen</i>	Commissie samengesteld uit leden Commissie Ontwikkelingssamenwerking	Regering	Gevraagd
83	<i>Tussen woord en daad: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten</i>	Gecombineerde commissie	Eerste Kamer	Gevraagd
84	<i>Nieuwe wegen voor internationale milieusamenwerking</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
85	<i>Criminaliteit, corruptie en instabiliteit: een verkennend advies</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
86	<i>Azië in opmars: strategische betekenis en gevolg</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
87	<i>De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
88	<i>Naar een gedragen Europese samenwerking: werken aan vertrouwen</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
89	<i>Naar beter mondiale financiële</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd

	<i>verbondenheid: het belang van coherent internationaal economisch en financieel stelsel</i>			
90	<i>De toekomst van de Arctische regio: samenwerking of confrontatie?</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
91	<i>Nederland en de Arabische regio: principieel en pragmatisch</i>	Gecombineerde commissie	Regering, komt voort uit motie Tweede Kamer	Gevraagd
92	<i>Het internet: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd

Bijlage V. Overzicht uitgebrachte briefadviezen in de periode 2006-2014

Brief-advies	Titel advies	Type commissie	Directe opdrachtgever	Gevraagd / Ongevraagd
12	<i>Reactie op de Mensenrechtenstrategie 2007</i>	Commissie Mensenrechten	Ongevraagd	Ongevraagd
13	<i>Een Ombudsman voor Ontwikkelingssamenwerking</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
14	<i>Klimaatverandering en Veiligheid</i>	Gecombineerde commissie	Minister van Defensie	Gevraagd
15	<i>Oostelijk Partnerschap</i>	Gecombineerde commissie	Regering	Gevraagd
16	<i>Ontwikkelingssamenwerking: nut en noodzaak van draagvlak</i>	Commissie Ontwikkelingssamenwerking	Ongevraagd	Ongevraagd
17	<i>Kabinetsformatie 2010</i>	De AIV	Ongevraagd	Ongevraagd
18	<i>Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden</i>	Commissie Mensenrechten	Ongevraagd	Ongevraagd
19	<i>Naar een verstrekt Financieel-Economisch bestuur in de EU</i>	Gecombineerde commissie	Ongevraagd	Ongevraagd
20	<i>Nucleair Programma van Iran: naar de-escalatie van een nucleaire crisis</i>	Gecombineerde commissie	Regering op verzoek van de Tweede Kamer	Gevraagd
21	<i>De receptorbenadering: een kwestie van maatvoering</i>	Commissie Mensenrechten	Tweede Kamer	Gevraagd
22	<i>Kabinetsformatie 2012</i>	De AIV	Ongevraagd	Ongevraagd
23	<i>Naar een verstrekte sociale dimensie van de Europese Unie</i>	Commissie Europese Integratie	Minister van Buitenlandse Zaken	Gevraagd
24	<i>Met kracht vooruit: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens'</i>	Commissie Mensenrechten	Ongevraagd	Ongevraagd
25	<i>Ontwikkelingssamenwerking: meer dan een definitiekwestie</i>	Gecombineerde commissie	Ongevraagd	Ongevraagd
26	<i>De EU-Gasafhankelijkheid van Rusland: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen</i>	Gecombineerde commissie	Ongevraagd	Ongevraagd

KWINK

GROEP

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

Postbus 93063
2509 AB Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

