

Vergaderjaar 1987–1988

20 585**Raamwet Adviesraden buitenlands,
ontwikkelingssamenwerkings- en
defensiebeleid****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING****I. ALGEMEEN****1. Voorgeschiedenis**

In augustus 1982 stemde de ministerraad in met de uitvoering van een deelproject externe advisering in het kader van het project reorganisatie rijksdienst. De projectgroep externe advisering heeft de regering aanbevelingen gedaan inzake het algemeen regeringsbeleid met betrekking tot adviesorganen en inzake het functioneren van adviesorganen op deelterreinen. (Eerste, Tweede en Derde Interimrapport van de Projectgroep Externe Advisering, Staatsuitgeverij, respectievelijk 16 mei 1983, 2 december 1983 en 17 augustus 1984). De ministerraad heeft over deze aanbevelingen zijn standpunt bepaald en daarover de Tweede Kamer geïnformeerd (brieven van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van respectievelijk 17 juni 1983, 8 maart 1984 en 4 februari 1985 (kamerstukken II, 17 966, nrs. 1, 2 en 3)).

In het regeringsstandpunt inzake het Eerste Interimrapport (kamerstukken II, 1982/83, 17 966, nr. 1) heeft het kabinet de volgende uitgangspunten voor de reorganisatie van de externe advisering aanvaard:

- a. Terugdringing van het aantal externe adviesraden.
- b. Versterking van de integrale advisering. Sectorale advisering behoort te zijn toegespitst op uitvoeringstechnische problemen.
- c. Verbetering van de representativiteit van «vertegenwoordigende» adviesraden.
- d. Terugkerende evaluatie van het adviesradenbestand.
- e. Verbetering van de verwerking van en de reactie op «gevraagde» adviezen.
- f. Beperking van het beslag op financiële middelen.
- g. Terugdringing van het beslag op voor besluitvorming beschikbare tijd.

De bovengenoemde uitgangspunten hebben een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van het Tweede Interimrapport. In dit rapport komt de projectgroep externe advisering onder meer tot de aanbeveling om voor het terrein van het buitenlands en defensiebeleid een ontwerp-raamwet op de externe advisering vast te stellen. Artikel 79 van de Grondwet, bepalende dat adviesorganen van de rijksoverheid ook krachtens wet kunnen worden ingesteld, biedt hiertoe de mogelijkheid.

Een aantal overwegingen ligt ten grondslag aan de door de projectgroep voorgestane «raamwet externe advisering buitenlands en defensiebeleid».

De externe advisering op het gebied van het buitenlands- en defensiebeleid vertoont op dit moment een verbrokkeld beeld. Over enkele deelgebieden vindt geen of nauwelijks externe advisering plaats, terwijl op andere gebieden van dubblures sprake is. Deze ongelijke accenten ten aanzien van de externe advisering zijn naar de mening van de projectgroep veeleer het gevolg van toeval en ad-hoc besluitvorming dan van bewust beleid.

Daarbij komt dat de onderwerpen, waarover geadviseerd moeten worden, divers zijn en relatief snel wisselen. Dit hangt samen met de aard van het beleidsterrein. Daarom is te verwachten dat er ook in de toekomst behoefte zal zijn aan de instelling van nieuwe adviesorganen voor behandeling van (nieuwe) problemen, waarvoor de bestaande adviesorganen minder geschikt zijn.

Naar de mening van de projectgroep moet hierbij, gezien de wisseling van «topics» in principe aan tijdelijke structuren worden gedacht, voor een bepaalde termijn, of ad-hoc.

Deze overwegingen, waaruit blijkt dat structurering van de externe advisering op het gebied van het buitenlands- en defensiebeleid zeer gewenst is, hebben geleid tot de aanbeveling van de projectgroep om te komen tot een raamwet die hierin voorziet.

De regering heeft in deze de aanbeveling van de projectgroep gevolgd (kamerstukken II, 1983/84, 17 966, nr. 2), met dien verstande dat tevens de advisering met betrekking tot het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid, dat een zelfstandig deel uitmaakt van het regeringsbeleid, in deze raamwet wordt geregeld.

In het regeringsstandpunt is verder aangegeven dat deze raamwet algemene regels dient te bevatten voor de wijze waarop externe advisering plaats behoort te vinden op dit deelsterrein. De raamwet zal voorts de wettelijke basis vormen voor die adviesorganen die deze thans – blijkens de rapportage van de projectgroep – nog ontberen.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt uitvoering te geven aan het hierboven weergegeven regeringsstandpunt.

2. Evaluatie bestaande externe adviesorganen op het terrein van het buitenlands, ontwikkelingsamenwerkings- en defensiebeleid

Op dit moment houdt al gedurende langere tijd een aantal externe adviesorganen zich bezig met vraagstukken welke liggen op het terrein van het buitenlands, ontwikkelingsamenwerkings- en defensiebeleid. Indachtig de onder paragraaf 1 aangegeven en door de regering aanvaarde uitgangspunten voor de reorganisatie van de externe advisering heeft de projectgroep externe advisering deze adviesorganen mede in zijn onderzoek betrokken. De resultaten, die voornamelijk betrekking hebben op de wenselijkheid van het voortbestaan van deze adviesorganen, zijn opgenomen in het Tweede en het Derde Interimrapport. Intussen heeft ook de regering hierover een standpunt ingenomen.

Hieronder volgt een korte samenvatting van de bedoelde evaluatie door de projectgroep van de bestaande externe adviesorganen voor het buitenlands, ontwikkelingsamenwerkings- en defensiebeleid. Daarbij is tevens het standpunt van de regering daarover opgenomen.

Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken

De regering acht het voortbestaan van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken wenselijk en zij is van mening dat deze

commissie haar wettelijke status dient te krijgen in deze raamwet (kamerstukken II, 1984/85, 17 966, nr. 3). Verder heeft de regering besloten de commissie te herstructureren. Bij de herstructurering van de commissie worden de aanbevelingen van de projectgroep betrokken.

Adviescommissie mensenrechten buitenlands beleid

De Adviescommissie mensenrechten buitenlands beleid (ACM) is ingesteld bij de wet van 20 juni 1984 en is vervolgens geïnstalleerd in mei 1985. Zij functioneerde toen al twee jaar in voorlopige vorm. De instelling van de ACM bij formele wet toont het belang dat de wetgever stelde in onafhankelijk advies aan de minister van Buitenlandse Zaken. De voorgestelde intrekking van deze wet is uitsluitend ingegeven door de stroomlijning van de wetgeving inzake externe advisering.

Het ligt in het voornemen bij inwerkingtreding van deze raamwet de ACM te doen voortbestaan. Ook de ACM zal krachtens deze raamwet bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld.

Voorlopige adviesraad vrede en veiligheid

Naar aanleiding van het Tweede Interimrapport van de projectgroep had de regering al besloten tot opheffing van de Adviesraad defensie-aangelegenheden en de Adviescommissie voor vraagstukken van internationale veiligheid en vrede, die respectievelijk onder Defensie en Buitenlandse Zaken ressorteren (kamerstukken II, 1983/84, 17 966, nr. 2).

De regering is van oordeel dat er behoefte blijft bestaan aan externe advisering op het gebied van vrede en veiligheid. Gezien de samenhang die er op dit terrein bestaat tussen het buitenlands beleid en het defensiebeleid heeft het kabinet besloten tot instelling van één extern adviesorgaan op dit gebied. Deze Adviesraad voor vrede en veiligheid zal dan ook ressorteren onder beide ministers. (kamerstukken II, 1984/85, 17 966, nr. 3). De Adviesraad voor vrede en veiligheid zal overeenkomstig het regeringsstandpunt betreffende het Tweede Interimrapport zijn wettelijke basis verkrijgen in deze raamwet (kamerstukken II, 1983/84, 17 966, nr. 2).

Adviesraad militaire productie

De Adviesraad militaire productie (AMP) functioneert op basis van een beschikking (Stcrt. 13 april 1978, nr. 72; gewijzigd bij Stcrt. 28 oktober 1986, nr. 208). Overeenkomstig het regeringsstandpunt betreffende het Tweede Interimrapport van de projectgroep externe advisering zal voor de AMP zo spoedig mogelijk een instellingsregeling krachtens deze raamwet van kracht worden (kamerstukken II, 1983/84, 17 966, nr. 2).

Nationale adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking

De Nationale adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking (NAR) functioneert thans nog op basis van een beschikking (DIO-10271 d.d. 22 januari 1964) maar zal overeenkomstig het regeringsstandpunt betreffende het Derde interimrapport van de projectgroep externe advisering een wettelijke status krijgen in deze raamwet (kamerstukken II, 1984/85, 17 966, nr. 3).

Voorlopige maatschappelijke raad voor de krijgsmacht

Bij beschikking van 6 mei 1980, nr. 459/558/S, werd ingaande 1 juni 1980 voor de duur van vier jaar ingesteld de Voorlopige maatschappelijke raad voor de krijgsmacht (MRK). De opzet was om aan de hand van de ervaringen in deze periode de Wet houdende de instelling van dit

vaste college van advies en bijstand tot stand te brengen. Besloten werd om de aanbeveling inzake de MRK door de projectgroep externe advisering af te wachten, alvorens over te gaan tot wettelijke instelling van de Raad.

In haar aanbeveling stelde de projectgroep voor om tot definitieve instelling van de MRK over te gaan nadat een concreet adviesprogramma voor deze raad kan worden vastgesteld. Het kabinet heeft zich geschaard achter deze aanbeveling (kamerstukken II, 1983/84, 17 966, nr. 2).

Omdat de uitwerking van dit kabinetsbesluit de nodige tijd zou vergen is de werkingsduur van de hierboven genoemde instellingsbeschikking verlengd met in het totaal vijf jaar tot 1 juni 1989. Inmiddels is het bedoelde concrete adviesprogramma door de Minister van Defensie vastgesteld, zodat de MRK zijn wettelijke basis zal krijgen in deze raamwet.

3. Aard en reikwijdte van de Raamwet adviesraden buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid

De Raamwet adviesraden buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid beoogt een regeling te geven voor het instellen en functioneren van adviesraden ten behoeve van de beleidsvorming inzake het buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid. Hiermee wordt voldaan aan de op artikel 79 van de Grondwet gebaseerde eis dat adviesorganen van de rijksoverheid bij of krachtens wet dienen te worden ingesteld.

Alhoewel uit artikel 3, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden zou kunnen worden afgeleid dat de raamwet het karakter zou moeten hebben van een Rijkswet, en adviesraden op grond daarvan in voorkomend geval, op basis van een algemene maatregel van Rijksbestuur zouden worden opgericht, is daarvan in casu afgezien. De bestaande adviesraden die in deze raamwet hun wettelijke basis vinden, bewegen zich noch qua samenstelling, noch qua taakstelling op het gebied van het buitenlands beleid of defensiebeleid dat speciaal de Nederlandse Antillen of Aruba betreft. Voor de toekomst ligt het niet in het voornemen hierin verandering te brengen. De raamwet laat onverlet de mogelijkheid adviesraden in te stellen bij afzonderlijke Rijkswet in het geval dat advisering inzake aangelegenheden van het Koninkrijk op het gebied van het buitenlands- en defensiebeleid wenselijk wordt geacht. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba zijn hierover geïnformeerd en hebben daartegen geen bezwaar gemaakt.

Het is de bedoeling adviesraden krachtens de raamwet in te stellen bij algemene maatregel van bestuur voor daarbij aan te wijzen aandachtsgebieden (artikel 2, eerste lid). Gelet op het karakter van raamwet bevat het wetsvoorstel uitdrukkelijk geen gedetailleerde regels omtrent het instellen en functioneren van afzonderlijke adviesraden. Het beoogt tegemoet te komen aan de praktische noodzaak van flexibiliteit in de organisatie van de externe advisering op het terrein van het buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid, waarop onder paragraaf 1 al nader is ingegaan. Het wetsvoorstel geeft het formele raamwerk aan voor de afzonderlijke instellingsbesluiten van de respectievelijke adviesraden.

De instelling van een adviesraad wordt bepaald door de voor een aandachtsgebied verantwoordelijke minister of ministers. Deze bepalen of een adviesraad een adequaat instrument voor advisering over buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid op het gebied wordt geacht dan wel of het doel op een andere manier kan worden bereikt.

Overigens stelt de projectgroep externe advisering in het Tweede Interimrapport met nadruk eisen aan de instelling van adviesraden krachtens deze raamwet. Allereerst is zij van mening dat de instelling

dient te geschieden voor een bepaalde termijn. In artikel 2, tweede lid, van de raamwet is hieraan gevolg gegeven. De termijn van instelling is onder meer afhankelijk van het aandachtsgebied waarvoor een adviesraad wordt ingesteld. De instelling voor een bepaalde termijn komt hierdoor mede tegemoet aan de eerder aangegeven praktische noodzaak van flexibiliteit in de organisatie van de externe advisering. Wel zullen ondergetekenden er naar streven om bij de vaststelling van de termijn van instelling bij voorkeur een duur van 4 jaar als uitgangspunt te nemen.

Het voorgaande impliceert dat in het bijzonder voor tijdelijke en ad-hoc adviesraden de mogelijkheid van verlenging van de termijn van instelling niet geheel uitgesloten is. Overigens zullen ondergetekenden op dit punt terughoudendheid betrachten.

Verder zijn de adviesraden gebonden aan de op artikel 80, eerste lid, van de Grondwet gebaseerde regels van openbaarheid van adviezen van externe adviesorganen. Dit laatste houdt in dat de schriftelijke adviezen openbaar zijn en dat van de mondeling gegeven adviezen een schriftelijke neerslag openbaar wordt gemaakt. Tenslotte meent de projectgroep dat er waarborgen dienen te bestaan voor een onafhankelijk secretariaat. Ondergetekenden komen hier verder in deze toelichting op terug.

Voorts is het niet de bedoeling met de raamwet alle mogelijke vormen van advisering over buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid op een bepaald aandachtsgebied te regelen. Het wetsvoorstel geeft een basisregeling voor adviesorganen die aan de in het voorstel van wet omschreven kenmerken ten aanzien van taakstelling, werkwijze en samenstelling voldoen.

Het wetsvoorstel ontleent zijn betekenis aan de vastlegging van hoofdpunten betreffende zaken die voor adviesraden wezenlijk zijn, zoals: taak en werkwijze, vaststelling van aandachtsgebieden, samenstelling en behandeling van adviezen.

4. Taak en werkwijze van een adviesraad

Een adviesraad heeft ingevolge artikel 3, eerste lid, van de raamwet als primaire taak betrokken minister(s) van advies te dienen over het in de algemene maatregel van bestuur omschreven en afgebakende aandachtsgebied. Zijn adviezen zullen betrokken kunnen worden bij het bepalen van het buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid.

Wel zijn de ondergetekenden, in navolging van de projectgroep in het Tweede Interimrapport, van mening dat in gevallen waar het accent sterk ligt op kennisverwerving wellicht meer dan tot nu toe opdrachten gegeven zouden kunnen worden aan andere instellingen dan externe adviesorganen.

De werkwijze van een adviesraad zal in overwegende mate gebaseerd zijn op eigen oordeelsvorming. Een adviesraad wordt grote vrijheid gelaten om, afhankelijk van de inschatting hoe het meest effectief een bijdrage kan worden geleverd aan de beleidsvorming inzake het buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid, per advies of als een meer algemene lijn van advisering te kiezen voor een bepaalde werkwijze. Wel is, als minimum, in dit wetsvoorstel vastgelegd dat in geval van vaststelling van nadere regels over de werkwijze deze regels, alsmede eventuele latere wijzigingen daarvan, dienen te worden goedgekeurd door de betrokken ministers (artikel 7, tweede lid).

5. Aandachtsgebieden

Een adviesraad richt zich bij zijn advisering op die aspecten van het buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid die van belang zijn voor het aandachtsgebied waarvoor hij is ingesteld. De term «aandachtsgebied» moet in dit verband ruim worden opgevat. Ingevolge

artikel 2, derde lid onder a, van de raamwet dient de desbetreffende algemene maatregel van bestuur bepalingen te bevatten omtrent de omschrijving en afbakening van het betrokken aandachtsgebied. Deze aandachtsgebieden kunnen onder meer betrekking hebben op onderwerpen als vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking, militaire productie en de maatschappelijke aspecten van het defensiebeleid.

De afbakening van het betrokken aandachtsgebied zal op zorgvuldige wijze dienen te geschieden teneinde te voorkomen dat overlappingsen en doublures ontstaan met aandachtsgebieden van andere ingestelde dan wel in te stellen adviesraden op het terrein van het buitenlands, ontwikkelingsamenwerkings- en defensiebeleid.

6. Samenstelling van een adviesraad

Op grond van het bepaalde in artikel 4, eerste lid, van de raamwet behoort een adviesraad zodanig te zijn samengesteld, dat daarin de deskundigheid op een aandachtsgebied wordt weerspiegeld. In voorkomende gevallen zal tevens rekening gehouden moeten worden met de wenselijkheid dat verschillende in de maatschappij levende opvattingen met betrekking tot een aandachtsgebied in een adviesraad zijn vertegenwoordigd.

Een adviesraad zal een niet-ambtelijk orgaan zijn en kan ingevolge artikel 4, tweede en derde lid, uit leden en adviserende leden bestaan. De status van de (adviserende) leden en de hoedanigheid waarin zij participeren, zal nader kunnen worden bepaald in het instellingsbesluit. Overigens kunnen ingevolge de Aanwijzingen inzake Adviesorganen (besluit van de minister-president, 11 maart 1987, nr. 375699) rijksambtenaren die op dit terrein van het aandachtsgebied werkzaam zijn wel als adviserende leden in een adviesraad opgenomen worden.

7. Adviesaanvraag en verdere behandeling van adviezen

Ingevolge artikel 3 kan een adviesraad ofwel op verzoek ofwel uit eigen beweging advies uitbrengen. De gevraagde advisering is geregeld in het eerste, tweede en het derde lid van het bovengenoemde artikel. Een adviesraad heeft als primaire taak om de in het instellingsbesluit aangewezen ministers te adviseren (eerste lid).

Daarnaast kunnen eveneens adviezen worden gevraagd door de ministers die niet in het instellingsbesluit zijn aangewezen (tweede lid). In dit geval dient de adviesaanvraag te geschieden in overeenstemming met de in het instellingsbesluit aangewezen ministers. De hierbedoelde adviesvraag is conform het regeringsstandpunt naar aanleiding van het Derde Interimrapport van de projectgroep externe advisering (kamerstukken II, 1984/85, 17 966, nr. 3, blz. 3). Het kabinet is van mening dat in beginsel alle ministers adviezen kunnen vragen aan adviesorganen.

Adviezen die mede betrekking hebben op beleidsterreinen waarvoor andere dan de krachtens artikel 2, derde lid onder b, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ministers primair verantwoordelijk zijn, worden gevraagd na overleg met eerstgenoemden.

Voorts kunnen adviezen worden gevraagd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal terzake van bij die Kamer aanhangig gemaakte initiatiefvoorstellen van wet (derde lid). Hiermee wordt gevolg gegeven aan het gestelde in het regeringsstandpunt betreffende het Derde Interimrapport van de projectgroep externe advisering (kamerstukken II, 1984/85, 17 966, nr. 3 blz. 6).

De ongevraagde advisering is neergelegd in het vierde lid van artikel 3. In het geval dat een adviesraad het voornemen heeft uit eigen beweging advies uit te brengen dient hij de in het instellingsbesluit aangewezen ministers vooraf in kennis te stellen van zijn plannen. De eerst-verantwoordelijke minister zal dan over dit voornemen zijn oordeel kunnen geven.

De regel zal zijn dat adviezen door de betrokken Ministers worden gevraagd. Het ongevraagd uitbrengen van adviezen zou immers kunnen leiden tot een situatie waarbij de advisering een doel op zichzelf wordt en het belang voor het beleid naar de achtergrond wordt gedrongen. Deze procedure is daarom gekomen om de terughoudendheid te bevorderen, welke naar het oordeel van ondergetekenden, voor het uitbrengen van ongevraagde adviezen dient te gelden.

Conform het regeringsstandpunt betreffende het Derde Interimrapport van de projectgroep externe advisering (kamerstukken II, 1984/85, 17 966, nr. 3, blz. 4) is het kabinet van mening dat een zo groot mogelijke openbaarheid van het proces van externe advisering moet worden nagestreefd teneinde zo uitvoering te geven aan de op artikel 80, eerste lid, van de Grondwet gebaseerde regels van openbaarheid van externe adviesorganen. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1978, 581) worden de adviezen van een adviesraad door de minister wie het rechtstreeks aangaat openbaar gemaakt, zo nodig en mogelijk met toelichting, tenzij een van de uitzonderingsgronden van artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is. Openbaarmaking geschiedt uiterlijk binnen dertig dagen nadat de adviezen zijn ontvangen. Van de openbaarmaking wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Een afzonderlijke voorziening voor de openbaarmaking in de raamwet is derhalve niet nodig.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 11, eerste lid, komen de in het instellingsbesluit aangewezen ministers tot een standpuntbepaling ten aanzien van de adviezen, die zij zelf aan een adviesraad hebben gevraagd. Deze standpuntbepaling behoeft overigens niet te betekenen dat op het moment van uitbrengen van een gevraagd advies inhoudelijk op het advies zelf of op onderdelen daarvan zal worden ingegaan. Dit zal van de inhoud van het advies en van de omstandigheden op het moment van uitbrengen afhangen. Ten aanzien van de adviezen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, is artikel 11, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.

In alle andere gevallen bestaat er voor hen de vrijheid om al dan niet een standpunt in te nemen ten aanzien van het uitgebreide advies.

8. Dereguleringsaspecten

Deze paragraaf strekt er toe antwoorden te geven op de beknopte vragenlijst, welke is opgenomen in de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur (vastgesteld bij besluit van de minister-president van 16 januari 1985, nr. 351994).

De Raamwet adviesraden buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid beoogt een regeling te geven voor het instellen en functioneren van adviesraden ten behoeve van de beleidsvorming inzake het buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid. Hiermee wordt voldaan aan de op artikel 79 van de Grondwet gebaseerde eis dat adviesorganen van de rijksoverheid bij of krachtens wet dienen te worden ingesteld.

De voorkeur is gegeven aan een raamwet met instelling van elke adviesraad bij algemene maatregel van bestuur boven instelling van elke adviesraad bij afzonderlijke wet. Het wetsvoorstel bevat uitdrukkelijk geen gedetailleerde regels omtrent het instellen en functioneren van afzonderlijke adviesraden. Het beoogt tegemoet te komen aan de praktische noodzaak van flexibiliteit in de organisatie van de externe advisering op het terrein van het buitenlands, ontwikkelingssamenwerkings- en defensiebeleid. Het wetsvoorstel geeft het formele raamwerk aan voor de afzonderlijke instellingsbesluiten van de respectievelijke adviesraden. Hierin zijn de hoofdpunten betreffende zaken, die voor adviesraden wezenlijk zijn, vastgelegd. In dit verband worden elementen

genoemd, zoals taak en werkwijze, vastlegging van aandachtsgebieden, samenstelling en behandeling van adviezen. Deze kaderstellende voorschriften bepalen de ruimte om in de instellingsbesluiten nadere regels te stellen.

Ingevolge artikel 12 van de raamwet zal binnen een jaar na inwerking-treding van deze raamwet de intrekking van de wetten en besluiten, waarbij de bestaande adviesraden voor het buitenlands, ontwikkelingssa-menwerkings- en defensiebeleid zijn ingesteld, moeten worden bevorderd. Tegelijkertijd behoren deze adviesraden ingesteld te worden bij een algemene maatregel van bestuur die is gebaseerd op deze raamwet.

Voor de uitvoering en financiering van de raamwet worden geen nieuwe organen in het leven geroepen.

Er worden geen nieuwe bestuursinstrumenten voor de uitvoering van de raamwet gehanteerd.

Hierdoor wordt een beeld gegeven van de bestuurlijke lasten welke voortvloeien uit de uitvoering van de raamwet en welke voor rekening komen van de rijksoverheid.

De uitvoering van het bepaalde inzake de evaluatie van de taakver-vulling door de adviesraad (artikel 2, derde lid onder g), de uitoefening van het secretariaat (artikel 6) en het mogelijkerwijs vaststellen van nadere regels over de werkwijze van een adviesraad (artikel 7) leidt rechtstreeks tot bestuurlijke lasten.

Bovendien kan de uitvoering van het bepaalde in de raamwet in een aantal gevallen indirect bestuurlijke lasten met zich meebrengen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de plicht om in geval van benoeming, schorsing dan wel ontslag van de voorzitter en overige leden van een adviesraad de desbetreffende adviesraad hierover te horen (artikel 5) en de vaststelling van het jaarverslag door een adviesraad (artikel 9, eerste lid).

De invoering van de raamwet en de daarop gebaseerde instellingsbe-sluiten zal vrijwel geen personele consequenties hebben. De personele consequenties van de voorgestelde regelgeving vormen een weerspie-geling van een reeds bestaande situatie.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

De in het derde lid genoemde elementen voor de algemene maatregel van bestuur vormen een minimum.

Ingevolge het derde lid onder b dient de algemene maatregel van bestuur bepalingen omtrent de aanwijzing van «de betrokken Ministers» te bevatten. Het gaat hierbij om de voordracht voor de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur. Deze wordt gedaan door «de betrokken Ministers».

Verder zal de algemene maatregel van bestuur ook bepalingen omtrent de evaluatie van de taakvervulling door de adviesraad dienen te bevatten (derde lid, onder g). Dit element vloeit voort uit het gestelde in het regeringsstandpunt naar aanleiding van het Derde Interimrapport van de projectgroep externe advisering (kamerstukken II, 1984/85, 17 966, nr. 3, blz. 4). De regering gaat uit van een periodieke zelfevaluatie door de adviesraad ter voorbereiding van politieke besluitvorming over eventuele voortzetting van de desbetreffende adviesraad. De op te nemen bepalingen in de algemene maatregel van bestuur behoren overeen te stemmen met de door het kabinet opgestelde regels inzake periodieke zelfevaluatie.

Artikel 5

Ingevolge het onderhavige artikel worden de voorzitter en de overige leden van een adviesraad door Onze ministers benoemd, geschorst dan wel ontslagen. In al deze gevallen dient ook de adviesraad zelf gehoord te worden. Hierbij kan het horen van de adviesraad ruim worden uitgelegd. Dit houdt onder meer in dat in geval van een benoeming de betrokken adviesraad aanbevelingen hiertoe kan doen.

Artikel 6

De secretaris zal de adviesraad bijstaan.

Het tweede en derde lid vloeien voort uit het gestelde in het regeringsstandpunt naar aanleiding van het Derde Interimrapport van de projectgroep externe advisering (kamerstukken II, 1984/85, 17 966, nr. 3, blz. 3). Adviesraden moeten kunnen beschikken over een onafhankelijk secretariaat.

De regering heeft deze aanbeveling van de projectgroep overgenomen en daarbij de kanttekening geplaatst dat – hoewel een niet-ambtelijk secretariaat weliswaar verkieslijk is – uit praktische overwegingen soms niet te ontkomen is aan een ambtelijk secretariaat.

Een aantal onder deze raamwet ressorterende adviesraden beschikt reeds geruime tijd over een ambtelijk secretariaat en de ervaringen daarmee opgedaan zijn – ook vanuit de wenselijkheid van een onafhankelijk secretariaat – alleszins bevredigend te noemen.

Artikel 8

In dit artikel is bepaald dat consensus tussen adviesraadsleden geen noodzakelijke voorwaarde is voor het uitbrengen van een advies. Uiteraard mag worden verlangd dat eventuele optredende verschillen van inzicht eerst terdege worden geanalyseerd op hun gegrondheid. Leden van een adviesraad zijn bevoegd bij een advies minderheidsnota's toe te voegen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
P. Bukman

De Minister van Defensie,
W. F. van Eekelen

De Minister van Economische Zaken,
R. W. de Korte