

Vergaderjaar 1995–1996

24 659

Wet advies en overleg verkeer en waterstaat

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt de instelling van een adviescollege «nieuwe stijl» op het terrein van verkeer en waterstaat. Het wetsvoorstel is onderdeel van de wetgeving die vorm geeft aan de inrichting van het nieuwe adviesstelsel per 1 januari 1997. Op grond van de voorgestelde Herzieningswet adviesstelsel zullen de bestaande adviescolleges, behoudens twee uitzonderingen, op die datum worden opgeheven dan wel van hun adviestaken worden ontheven (zie Kamerstukken II, 1993–1994, 24 232, nrs. 1–3). Met ingang van die datum worden – ingevolge de voornemens van de regering – de wetten ter inrichting van het nieuwe adviesstelsel van kracht. De Kaderwet adviescolleges is één van de wetten ter inrichting van het nieuwe stelsel (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 503, nrs. 1–3). Die wet zal algemene regels bevatten met betrekking tot de inrichting, bevoegdheid en werkwijze van de nieuwe adviescolleges. Het onderhavige wetsvoorstel kan voor wat betreft de Raad voor verkeer en waterstaat aldus beperkt blijven tot de instelling, naam, taak en omvang van de nieuwe raad.

Ingevolge de Herzieningswet adviesstelsel zullen onder meer de Raad voor verkeer en waterstaat, de Raad voor de Verkeersveiligheid en de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving ophouden te bestaan. Voor het overige bestaan er op het terrein van Verkeer en Waterstaat geen adviesorganen in de zin van artikel 79 Grondwet.

Voor de bestaande Raad voor verkeer en waterstaat komt een nieuwe raad in de plaats. De taak van de Raad voor de Verkeersveiligheid zal wat betreft de algemene beleidsadvisering overgaan naar de nieuwe Raad voor verkeer en waterstaat. Ook voor de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving komt een adviescollege nieuwe stijl in de plaats, wederom opgezet conform de Kaderwet adviescolleges. Ten behoeve van deze staatscommissie wordt een afzonderlijk wetsvoorstel ingediend.

2. Taakomschrijving

In de loop der jaren werd voor de verschillende subsectoren van het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat een groot aantal afzonderlijke adviesorganen in het leven geroepen. De Wet Raad voor verkeer en waterstaat uit 1992 beoogde, naast ontvlechting van advies- en overlegfuncties, de integratie van de advisering en daardoor het beëindigen van een aantal adviescolleges. In feite is daardoor – enkele jaren voor de huidige herziening van het adviesstelsel – de advisering inzake het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat reeds aanzienlijk versoerd.

Inmiddels heeft de Raad voor verkeer en waterstaat zijn waarde bewezen. De argumenten die golden bij de instelling van het adviesorgaan voor verkeer en waterstaat hebben nog niets aan waarde ingeboet. Voor een goede beleidsvorming was en is het nog steeds noodzakelijk dat hoofdlijnen van het beleid zichtbaar worden gemaakt. Mede gelet op de Kaderwet adviescolleges zal de advisering ten behoeve van het beleid ook in de eerste plaats daarop gericht moeten zijn. Dit uitgangspunt is te vinden in de primaire taakopdracht van de Raad: het adviseren over de hoofdlijnen van beleid voor het gehele terrein van Verkeer en Waterstaat.

Dit beleidsterrein omvat in hoofdzaak de volgende taakvelden: de zorg voor het verkeer (op de weg, per rail, op de binnenwateren, op de zee, door de lucht en via telecommunicatie), de zorg voor de benodigde infrastructuur, de zorg voor het vervoer van personen, goederen en informatie en de zorg voor de waterhuishouding en de waterkering. De verschillende taakvelden vertonen vanouds een sterke samenhang. Dit spreekt voor zich voor wat betreft verkeer en vervoer onderling maar ook als het gaat om deze beide te zamen en de infrastructuur voor verkeer en vervoer. De samenhang is niet alleen aanwezig tussen de taakvelden onderling, maar evenzeer binnen elk der taakvelden. De groeiende samenhang binnen het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat maakt in steeds sterkere mate samenhangende beleidsvorming noodzakelijk. Hiervoor is vervolgens weer een coherente advisering op het geheel van het beleidsterrein vereist.

Daarnaast kan worden gesteld, dat beslissingen op het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat diep ingrijpen in de fysieke en maatschappelijke inrichting van ons land. Te denken valt aan grote infrastructurele projecten, beheersing van de mobiliteit, maatregelen met betrekking tot de kwaliteit en kwantiteit van het water, het stimuleren van meer marktwerking in de transportsector en op het terrein van telecommunicatie. Bedoelde beslissingen dienen ingebed te zijn in een brede en samenhangende visie op de mogelijke toekomst van ons land in een internationaal perspectief.

Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en andere betrokken ministeries is veel kennis voorhanden. Bij het formuleren van strategische lijnen van het beleid is het daarnaast echter van essentieel belang optimaal gebruik te maken van de kennis en ervaring die terzake in de samenleving aanwezig zijn. De Raad voor verkeer en waterstaat zal bestaan uit personen die vanuit hun maatschappelijke ervaring en kennis een brede en samenhangende kijk kunnen geven op de vraagstukken met betrekking tot het terrein van verkeer en waterstaat. De Raad voor verkeer en waterstaat zal daardoor het beste in de hiervoor bedoelde behoefte kunnen voorzien.

Als gevolg van de Herzieningswet adviesstelsel zal de Raad voor Verkeersveiligheid worden opgeheven. Dit wil echter niet zeggen dat geen

behoefte zou bestaan aan advisering op het terrein van de verkeersveiligheid. Integendeel, de verkeersveiligheid maakt een integraal onderdeel uit van het beleidsterrein van verkeer en waterstaat. De advisering op hoofdlijnen op het terrein van de verkeersveiligheid wordt daarom ondergebracht bij de Raad voor verkeer en waterstaat.

3. Werkwijze

De werkwijze van de Raad voor verkeer en waterstaat zal plaatsvinden conform de structuur die is neergelegd in het ontwerp van de Kaderwet adviescolleges. In de toelichting op dat ontwerp wordt op die werkwijze uitgebreid ingegaan. In het kader van dit voorstel tot een Wet advies en overleg verkeer en waterstaat wil ik het belang benadrukken van geïntegreerde adviesaanvragen die vervolgens leiden tot een gezamenlijk advies van de betrokken adviesraden. De huidige Raad voor verkeer en waterstaat acht deze aanpak van groot belang bij onderwerpen die meer dan één departement betreffen. Het is een manier om mogelijke verkokering in de advisering te voorkomen.

De Raad voor verkeer en waterstaat zal meer dan incidenteel samenwerken met de Raad voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu en met de Raad voor het landelijk gebied. Verwacht wordt dat sprake zal zijn van gezamenlijke adviesaanvragen gericht op ruimtelijke vraagstukken. In het werkprogramma van de onderhavige raad zal telkens aangegeven worden op welke wijze in de samenwerking voor een bepaald jaar is voorzien.

Op grond van de Kaderwet adviescolleges wordt de opzet van commissies van de Raad voor verkeer en waterstaat gewijzigd. De Raad voor verkeer en waterstaat heeft thans zes vaste commissies. Deze commissies bereiden het merendeel van de adviezen inhoudelijk voor. De vaste commissies zoals de raad die nu kent, zullen ophouden te bestaan. De Kaderwet adviescolleges staat namelijk, anders dan de huidige Wet Raad voor verkeer en waterstaat, alleen commissieleden toe die tevens lid zijn van de adviesraad. Bovendien zullen commissies niet langer bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld, maar stelt een adviesraad zelf een commissie in. Het is dus wel mogelijk dat de Raad voor verkeer en waterstaat commissies ter voorbereiding van adviezen benut, zodat de specifieke invalshoeken van de verschillende onderdelen van het beleid blijven gewaarborgd. Deze commissies zullen doordat de samenstelling beperkt is tot leden van de Raad voor verkeer en waterstaat evenwel kleiner van omvang zijn dan de huidige commissies. De nieuwe aanpak heeft het voordeel van flexibiliteit. Het is mogelijk dat de Raad voor verkeer en waterstaat zelf snel ad hoc een commissie instelt om een bepaald advies voor te bereiden.

De andere opzet van commissies heeft tot gevolg dat de inbreng van externe expertise op een andere wijze moet worden gewaarborgd. Dit zal plaatsvinden door waar nodig bijstand te vragen aan deskundigen conform art. 18, tweede lid, Kaderwet adviescolleges.

4. Opzet

Doordat de Herzieningswet adviesstelsel niet de instellingswetten van de adviesorganen intrekt maar alleen de bestaande adviesorganen opheft, blijft de Wet Raad voor verkeer en waterstaat bestaan. Daarmee is de keuze geopend om hetzij de wet te wijzigen, dan wel om deze in te trekken en een nieuwe wetsvoorstel in te dienen. Aangezien een groot aantal artikelen van deze wet door de Kaderwet adviescolleges overbodig wordt, geef ik uit oogpunt van overzichtelijkheid de voorkeur aan een nieuwe

wet. Bij de Aanpassingswet herziening adviesstelsel wordt de huidige Wet Raad voor verkeer en waterstaat ingetrokken. Daarbij wordt tevens de Instellingswet Raad voor de Verkeersveiligheid ingetrokken.

Behalve de adviesstructuur wordt in de huidige wet ook het overleg met betrokkenen geregeld. Dit laatste is reeds in de bestaande wet conform de uitgangspunten van de nieuwe adviesstructuur gescheiden van de advisering opgenomen. Deze opzet blijft in het wetsvoorstel ongewijzigd gehandhaafd. Ook de regeling van het overleg zelf wordt niet gewijzigd. Datzelfde geldt voor het moment van inschakeling van overlegorganen. Waar de Raad voor verkeer en waterstaat adviseert over te voeren hoofdlijnen van beleid, worden de overlegorganen geraadpleegd over operationele beleidsvoornemens. Daarnaast is het mogelijk dat over meer algemene onderwerpen overleg wordt gepleegd. Bovendien wint het informeel overleg aan belang, met name in de fase dat de beleidsvoornemens nog niet zo ver zijn ontwikkeld dat ze operationeel zijn. Het departement kan daarbij het draagvlak aftasten voor een beleidsvoornemen voordat dit wordt afgerond, terwijl de overlegpartners van begin af aan kunnen meedenken.

Voorts is in vergelijking met de vigerende wet in de citeertitel van het wetsvoorstel de eigen positie van het overleg tot uitdrukking gebracht.

5. Financiële aspecten

De begroting van de Raad voor verkeer en waterstaat is het gevolg van de sanering van de advisering op het terrein van verkeer en waterstaat die in 1992 haar beslag heeft gekregen. Daarmee werd in feite reeds vooruitgelopen op de versobering die het gevolg zal zijn van de huidige herziening van het adviesstelsel. De begroting zal voor wat betreft de advisering daarom nauwelijks wijzigen ten opzichte van die van de voorafgaande jaren. Momenteel bedraagt het totale budget tegen de 3 mln. In de nieuwe structuur zal het budget de 3 mln. niet overschrijden.

Aangezien in de structuur en werkwijze van de overlegorganen geen wijziging optreedt, blijft de begroting op dit punt ongewijzigd.

ARTIKELEN

Artikel 3

Dit artikel bevat de taakomschrijving van de nieuwe Raad voor verkeer en waterstaat. Deze taakomschrijving wijkt niet af van de huidige, omdat daarin de advisering op hoofdlijnen als uitgangspunt geldt. Voor wat betreft de advisering op onderdelen van het beleid van verkeer en waterstaat is van groot belang de verplichting in het tweede lid, dat wordt aangegeven hoe het advies zich verhoudt tot de hoofdlijnen van het beleid. Daarmee wordt verzekerd dat ook bij de advisering op onderdelen van het beleid dit steeds gebeurt in de context van het beleid voor het gehele terrein van verkeer en waterstaat. De integratie van het beleid voor deeltoreinen in het totaal beleid is daarmee verzekerd.

Artikel 4

De huidige wet bepaalt dat de raad uit ten minste 9 en ten hoogste 17 leden bestaat. In dit wetsontwerp wordt voorgesteld de raad uit ten hoogste 15 leden te laten bestaan. Bij voorkeur zal de raad evenwel uit niet meer dan 12 leden bestaan. Door het wegvallen van de externe leden van de commissies zal in totaliteit het aantal leden van de raad en van de

commissies afnemen van circa 60 tot naar verwachting 12. Teneinde voor de veelheid van beleidsterreinen die vallen onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat voldoende deskundigheid te hebben in de Raad voor verkeer en waterstaat, is een verdere beperking van het formele maximum aantal leden onwenselijk.

Een ander aspect betreft de vraag of leden zich kunnen laten vervangen. Uit deze bepaling en uit art. 9 Kaderwet adviescolleges kan worden afgeleid dat geen plaatsvervangende leden worden benoemd. Nu het gaat om leden, die vanwege hun individuele deskundigheid in de raad zullen worden benoemd en niet om personen die een belang vertegenwoordigen, bestaat er geen noodzaak voor een vervangingsregeling van de leden.

Artikelen 5 tot en met 17

Deze bepalingen inzake overlegorganen zijn identiek aan die van hoofdstuk III van de Wet Raad voor verkeer en waterstaat, behoudens het voorgestelde artikel 16 en een redactionele wijziging in de voorgestelde artikelen 13 en 15. Artikel 16 is opgesteld naar analogie van art. 14 van de Kaderwet adviescolleges inzake de secretaris van een adviesraad. De huidige Wet Raad voor verkeer en waterstaat suggereert namelijk dat elk overlegorgaan een eigen secretaris heeft. De praktijk is evenwel dat voor alle overlegorganen één algemeen secretaris optreedt. In de artikelen 13 en 15 is op drie plaatsen het woord «afzonderlijke» toegevoegd. Dit om – conform de algemene herziening van het adviesstelsel – het onderscheid tussen advies en overleg te benadrukken. Deze wijziging is redactioneel van aard, aangezien advies en overleg op het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat sinds 1992 al duidelijk van elkaar zijn gescheiden. Voor de toelichting op de andere artikelen verwijs ik met name naar de Kamerstukken II, 1988–1989, 21 199, nr. 3, Kamerstukken II, 1989–1990, 21 199, nrs. 5 en 6 en Kamerstukken II, 1990–1991, 21 199, nrs. 9 en 10.

Artikel 18

De aanpassing van het Besluit advies en overleg verkeer en waterstaat, dat ingevolge art. 18, eerste lid, van kracht blijft, zal plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur. Het betreft het doen vervallen van art. 1, het toevoegen van een aparte basis voor het reglement voor de overlegorganen en zo nodig het aanpassen van de onderverdeling in overlegorganen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink