

Vergaderjaar 2010–2011

32 314

Instelling van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 februari 2011

Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer inzake de instelling van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI). De leden van de fracties van de VVD, PvdA, GroenLinks en ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van PVV hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel. In onderstaande nota naar aanleiding van het verslag ga ik, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in op de gestelde vragen en opmerkingen.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen of de verandering van naam en/of samenvoeging van departementen nog zal leiden tot een nota van wijziging.

Het samenvoegen van de departementen van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft beperkte gevolgen voor het voorliggende wetsvoorstel. In de gelijktijdig bij deze nota naar aanleiding van het verslag ingediende nota van wijziging is de enige wijziging die als gevolg hiervan is opgenomen die in de definitiebepaling van «Onze Minister». De overige wijzigingen in de nota van wijziging zijn noodzakelijk omdat de Wet advies en overleg verkeer en waterstaat eveneens gewijzigd wordt door het wetsvoorstel Verzamelwet Verkeer en Waterstaat 2010.¹

De leden van de VVD-fractie ondersteunen in het algemeen een efficiëncyslag ten aanzien van het aantal adviesraden. De leden van de VVD-fractie zijn echter niet geheel overtuigd dat hier sprake is van een efficiëncyslag. Tegelijkertijd maken de leden van de VVD zich zorgen over

¹ Artikel VI Verzamelwet Verkeer en Waterstaat 2010 (Kamerstukken II, 2010–2011, 32 403, nr. 2).

het mogelijke verlies van inhoudelijke kennis, door het verminderen van onafhankelijke experts ten gunste van generalisten.

Door de samenvoeging van de VROM-raad, de Raad voor verkeer en waterstaat en de Raad voor het landelijk gebied in de RLI vindt er een efficiencyslag plaats. De RLI krijgt met tien leden (inclusief voorzitter) een bezetting die in omvang ongeveer een derde is van het aantal leden dat de drie raden tot en met 2009 telden. Het kabinet verwacht dat door de fusie meer integrale adviezen op de strategische hoofdlijnen van het beleid zullen worden uitgebracht.

Gelet op de breedte van het werkterrein zal de RLI zich bij de totstandkoming van haar adviezen conform artikel 19, tweede lid, Kaderwet adviescolleges kunnen laten bijstaan door externe deskundigen op alle relevante beleidsterreinen. De inbreng van adequate inhoudelijke kennis wordt geborgd door te gaan werken met externe deskundigen. Per adviesthema kan specifieke onafhankelijke deskundigheid worden ingeschakeld. Ook in de secretariële ondersteuning wordt voorzien in voldoende flexibiliteit om tijdelijk te kunnen voorzien in specifieke kennisbehoeften.

Op 1 januari 2010, ten tijde van de fusie van de drie voormalige secretariaten, was de vaste formatie van het secretariaat van de RLI ten opzichte van de situatie begin 2006 reeds gereduceerd met 38%. In afwachting van de fusie van de drie voormalige secretariaten per 1 januari 2010, was de opgelegde taakstelling in het kader van de operatie Vernieuwing Rijksdienst reeds volledig gerealiseerd. Bij de fusie van de drie secretariaten op 1 januari 2010 werd een additionele budgettaire besparing gerealiseerd van ruim 10%.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de nieuw in te stellen RLI de gecombineerde doelstellingen van de VROM-raad, de Raad voor verkeer en waterstaat en de Raad voor het landelijk gebied vrijwel geheel overneemt. De regering geeft aan dat de meerwaarde vooral in de integrale werkwijze zit. De leden van de VVD-fractie betwijfelen of de RLI op deze wijze meerwaarde in de advisering zal opleveren. Kan de regering nader op deze punten ingaan?

De RLI krijgt, in tegenstelling tot de drie huidige raden, als taak om te adviseren over strategische vraagstukken «over de sectoren heen». De gewijzigde departementale indeling wijst op de behoefte en noodzaak om integraler te werken aan de opgaven in het fysieke domein. De meerwaarde van de fusie is gelegen in een multidisciplinaire en intersectorale aanpak; in het verkennen, ondersteunen en waar nodig bekritisieren van de besluitvorming over de complexe sectoroverstijgende hoofdogaven in het beleid voor de duurzame inrichting van Nederland en de bijbehorende transitievraagstukken vanuit een multidisciplinair perspectief. Hiermee worden verschillen overbrugd tussen deelbelangen van de diverse sectoren die gebruik maken van de ruimte en daardoor impact op de leefomgeving hebben.

Juist van de confrontatie en combinatie van sectorale perspectieven en handelwijzen worden nieuwe inzichten en ideeën verwacht voor de oplossing van de beleidsvraagstukken voor de fysieke leefomgeving en de infrastructuur, inclusief de ontwikkeling van effectieve en creatieve financieringswijzen en uitvoeringsarrangementen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van de kritiek van de Raad van State en onderschrijven de opmerking dat dit wetsvoorstel slechts een onderdeel zou moeten zijn van een bredere discussie over de functie van strategische adviesraden. De reactie van de regering gaat vooral in op de werkwijze van de adviesraden en de mogelijkheden die zij kennen voor het geven van advies. Het is niet duidelijk of er nog nader

gesproken zal worden over de doelstellingen van de strategische adviesraden of over het aantal adviesraden. De leden ontvangen gaarne een reactie van de regering op dit punt.

Aan de doelstelling van strategische adviesraden wordt niet getornd. Zoals in de notitie «Kwaliteit van de Verbinding»¹ van het vorige kabinet is aangegeven en die door dit kabinet wordt onderschreven, wordt met de hervorming van het adviesstelsel alleen beoogd de effectiviteit van de adviesraden in de relatie met het kabinet, de departementen en het parlement te verhogen. Ter uitvoering van de beleidsvoornemens in de notitie «Kwaliteit van de Verbinding» overweegt het kabinet op dit moment nog de mogelijkheden om de adviestaken van de Algemene Energieraad onder te brengen bij de AWT (innovatie energietechnologie) en de RLI (energie-infrastructuur). Ook overweegt het kabinet de taken van de Raad voor de Wadden onder te brengen bij de RLI. Concrete voorstellen hiertoe zullen aan de Kamer worden aangeboden. De besluitvorming omtrent opheffing van de Adviesraad gevaarlijke stoffen en de overheveling van taken naar de RLI geschiedt bij behandeling van het voorstel van wet tot intrekking van de Wet Adviesraad gevaarlijke stoffen.

De leden van de PVV-fractie vinden het een goede ontwikkeling dat met dit wetsvoorstel een aantal adviesraden wordt samengevoegd. Deze leden constateren dat dit helemaal past in de reeds ingezette lijn van het inkrimpen van het aantal ministeries. Op deze manier wordt een optimale synergie behaald en wordt verkoking tegengegaan, waardoor er weliswaar minder adviezen worden aangeboden, maar deze door hun integraliteit wel bruikbaar zullen zijn voor de beleidsontwikkeling van de huidige complexe en sectoroverstijgende problemen. Aan de andere kant wordt echter gesteld dat deze adviezen zich meer op de langere termijn zullen richten met een sterker strategisch karakter. Dit vinden de leden van de PVV-fractie niet goed samengaan en ook haaks staan op de meer realistische aanpak die dit kabinet nastreeft.

Deze leden willen de regering dan ook om opheldering vragen op dit punt. Komen er nu meer integrale adviezen gebaseerd op de huidige problemen (korte termijn) of gaan er meer strategische structurele structuurvisies (lange termijn) geschreven worden door de nieuw in te stellen RLI?

In de notitie «Kwaliteit van de Verbinding» worden strategische adviesraden onderscheiden van technische adviesraden. De strategische adviesraden geven conform artikel 17 en 18 Kaderwet adviescolleges onafhankelijk maar betrokken gevraagd en ongevraagd advies aan kabinet en parlement over de hoofdlijnen van beleid met een oriëntatie op de (middel)lange termijn. Daarmee zijn zij «makelaar» tussen wetenschap en beleidspraktijk; producent van nieuwe beleidsopties die iets kunnen toevoegen aan de gangbare politieke/bestuurlijke opinie. Bovendien vervullen zij een signaalfunctie van (maatschappelijke) trends en thema's. Kabinet en parlement zijn gebaat bij concrete en zorgvuldig afgewogen handelingsperspectieven op het omgaan met complexe sectoroverstijgende vraagstukken. Strategische advisering draagt daar aan bij en laat ook zien wat vanuit langetermijnperspectief op korte termijn in gang gezet kan worden. Technische adviesraden/-commissies richten zich op advisering over de beleidsuitvoering en -implementatie op korte termijn.

Vanzelfsprekend wordt bij de totstandkoming van het werkprogramma wel uitgebreid aandacht besteed aan een goede aansluiting van de adviezen van de strategische adviesraden op de beleidsagenda van kabinet en parlement. Zo is aan de RLI in oprichting verzocht om in de

¹ Kamerstukken I, vergaderjaar 2008–2009, 31 201 nr. D.

eerste helft van 2011 te adviseren over de decentralisatie van het ruimtelijk beleid.

De leden van de PVV-fractie vinden het buitengewoon vreemd dat voor de samenstelling van deze raad als uitgangspunt wordt genomen dat er sprake moet zijn van een gelijke man-vrouw verhouding. De leden van de PVV-fractie vinden dergelijke vormen van «positieve» discriminatie ongehoord. De raad zou samengesteld moeten worden op basis van kennis en kunde en niet op basis van geslacht, handicap of etniciteit. Deze leden verzoeken dan ook met klem om dit uitgangspunt voor de samenstelling van de raad te schrappen.

Uitgangspunt bij de benoeming van leden voor de raad is dat deze leden moeten beschikken over brede deskundigheid en kwaliteit op een groot aantal uiteenlopende beleidsvelden. Deze leden moeten zowel beschikken over een generalistische kijk op de oplossing van belangrijke maatschappelijke vraagstukken, als over meer specialistische expertise. *Daarnaast* geldt het uitgangspunt van evenredige deelneming. Dit is ook zo vastgelegd in artikel 12, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges. Het is niet de bedoeling daar voor deze raad een uitzondering op te maken.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het instellen van één strategische adviesraad voor het fysieke domein niet in de eerste plaats bedoeld is om verkokering tegen te gaan. Wat is dan wel de belangrijkste reden?

In het licht van de nota *Kwaliteit van de verbinding*¹ hebben kabinet en parlement als beleidsmakers en adviesraden als adviseurs elke een eigen rol ten aanzien van het verschijnsel «verkokering». Met hun adviezen kunnen adviesraden wel een beperkte bijdrage leveren aan de ontkokering. Primair is dit een opgave voor het kabinet. De departementale herindeling en de clustering van de adviesraden langs de vijf hoofdaandachtsgebieden (economisch, sociaal-cultureel, fysieke omgeving, bestuurlijk-juridisch en internationaal) dragen daaraan substantieel bij. Hoewel bescheidener van betekenis zal ook de integrerende en sectoroverstijgende advisering van de RLI bijdragen aan sectoroverstijgende perspectieven en daarmee de ontkokering helpen bevorderen. De meerwaarde van de fusie is gelegen in het grote belang dat het kabinet hecht aan sectoroverstijgende adviezen over oplossing van de belangrijkste maatschappelijke opgaven in het fysieke domein.

Taak van de RLI

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de memorie van toelichting niet expliciet duidelijk wordt gemaakt of de Kamer direct een aanvraag voor een onderzoek, zonder tussenkomst van de regering, kan indienen bij de Adviesraad. Deze leden zijn van mening dat dit in het thans voorliggende voorstel tot de mogelijkheden behoort of dient te behoren. Deze leden vragen of dit kan worden bevestigd en of de regering voornemens is dit mogelijk te maken indien dit niet het geval is.

De functie van de RLI is om vanuit een onafhankelijke positie departementen en het parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren. In artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges is vastgelegd dat het parlement zich hiervoor rechtstreeks tot het adviescollege kan wenden.

De leden van de CDA-fractie willen graag weten welke consequenties decentralisatie van veel bevoegdheden in het ruimtelijk domein heeft voor de werkwijze van de Raad. Adviezen zijn mogelijkterwijs snel gericht aan de regering. Bestaat hiermee niet het gevaar van tunnelvisie op de rol van de Rijksoverheid bij elk maatschappelijk vraagstuk? Zo nee, op welke wijze

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 490, nr. 3.

wordt dit voorkomen en worden decentrale overheden betrokken, gevraagd en geïnformeerd bij de (totstandkoming) adviezen van de Raad?

De advisering van strategische adviesraden richt zich primair op het beleid van de rijksoverheid. Zeker in het fysieke domein is veelvuldig de wisselwerking met het beleid van decentrale overheden aan de orde. In de praktijk maken maatschappelijke organisaties en decentrale overheden veelvuldig gebruik van adviezen van de raden.

Bij de voorbereiding van het werkprogramma worden niet alleen diverse departementen en het parlement betrokken maar ook het IPO en de VNG. Verder wijs ik er op dat bij de analyse van problemen en de aard van de oplossingen de ervaringen van maatschappelijke organisaties en decentrale overheden (o.a. in «ronde tafel gesprekken») evenals de inbreng van externe deskundigen door de RLI, net als door de huidige raden, zullen worden betrokken in de totstandkoming van adviezen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering in haar reactie op de kritiek van de Raad van State schetst dat zij, parallel aan de voorgestelde structuurherzieningen, werkt aan een betere interactie tussen de vraagzijde en de aanbodzijde, met bijvoorbeeld kenniskamers, strategische kennisagenda's en strategiemarkten. Kan de regering nader onderbouwen op welke wijze hier gestalte aan gegeven wordt, wat hierbij de doelstellingen zijn en wanneer deze gerealiseerd zijn?

Inderdaad hecht het kabinet belang aan een goede en intensieve interactie tussen vraag en aanbod van kennis en advies. Daardoor zal sprake zijn van een vruchtbare wisselwerking tussen kabinet en adviescollege. Voor een goed functionerend kennis- en adviesstelsel is het niet alleen belangrijk is dat het aanbod aan kennis en advies goed aansluit bij het beleid, maar ook dat de vraagarticulatie versterkt dient te worden. Daarbij is goede ervaring opgedaan in de laatste jaren met diverse vormen, zoals verkenningen, kenniskamers en andere vormen van dialoog tussen wetenschap en beleid, die hebben geleid tot verrijkte en aangescherpte kennisvragen die vervat zijn in diverse strategische kennisagenda's. Deze kennisagenda's vormen vervolgens een goed richtsnoer voor gevraagd advies en onderzoek richting zowel adviesraden als planbureaus en andere kennisinstellingen. Kortom, het doel van een betere vraagarticulatie zijn scherpere advies- en kennisvragen. De praktijk leert dat dit een interactief proces is, waar bij het ontrafelen van complexe vraagstukken steeds beter zicht ontstaat op achterliggende mechanismen, op causaliteiten en impact van maatregelen.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat in de beginperiode één raadslid specifiek wordt belast met de portefeuille (externe) veiligheid. Kan hieruit worden opgemaakt dat dit in de toekomst mogelijk anders wordt? Hoe wordt deze kennis in dat geval verankerd?

Het kabinet wil borgen dat kennis van en ervaring met strategische vraagstukken over externe veiligheid in voldoende mate beschikbaar is. Daartoe wil het kabinet een raadslid met deze expertise in de RLI benoemen. Met de formulering in de memorie van toelichting wordt bedoeld dat deze kennis in de raad aanwezig dient te zijn zolang er bij kabinet en parlement behoefte is aan strategische advisering op dit vlak. Overigens voorziet het wetsvoorstel in de inschakeling van externe leden waarmee specifieke expertise wordt ingezet. Verder biedt artikel 19, tweede lid, Kaderwet adviescolleges de mogelijkheid zich te laten bijstaan door andere personen, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is. Het aantal externe leden van de RLI met kennis van gevaarlijke stoffen en externe veiligheid zal ongeveer gelijk zijn aan het huidige aantal raadsleden van de Adviesraad gevaarlijke stoffen. Om de continuïteit te

borgen zal ook een aantal zittende leden van de Adviesraad gevaarlijke stoffen worden uitgenodigd voor het externe lidmaatschap.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het gevaar bestaat dat een in beginsel integraal kijkend adviesorgaan een grote overlap gaat vertonen met het planbureau voor de Leefomgeving. Op welke manier wordt dit gevaar bestreden?

Het werk van planbureaus spitst zich toe op het analyseren van trends en ontwikkelingen (verkennen) en het evalueren van bestaand beleid. Op basis van (scenario)studies en verkenningen wordt kennis ontsloten ten behoeve van de beleidsontwikkeling. Strategische adviesraden hebben als taak om vanuit gegeneerde kennis van planbureaus en andere kennisinstellingen via hun advisering een breder palet aan handelingsperspectieven te bieden die rechtstreeks in het politieke debat ingebracht kunnen worden. Het werk van planbureaus en strategische adviesraden is daardoor complementair. In dit licht verwacht de regering juist dat door goede onderlinge uitwisseling meerwaarde kan ontstaan als er naast één planbureau voor de fysieke leefomgeving ook één strategische adviesraad voor de fysieke leefomgeving is.

Opzet en werkwijze van de RLI

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de opzet om te werken met een vaste kern en een flexibele schil. Waarom is in beginsel gekozen voor het installeren van negen leden terwijl vijftien leden volgens de Kaderwet adviescolleges het maximum is?

Juist door te werken met een kleinere vaste kern en een schil daaromheen van externe deskundigen, kunnen zowel de continuïteit en consistentie van de advisering gewaarborgd worden als openingen geboden worden voor de inbreng van frisse nieuwe inzichten. In «De kwaliteit van de verbinding» wordt in het beleidsdomein fysieke omgeving voorzien in een kleine raad met een maximum aantal van tien vaste leden (inclusief voorzitter).

Is er een maximum verbonden aan het aantal flexibele leden dat per onderzoek ingezet kan worden? Om welke reden is dat wel of niet het geval?

De budgettaire ruimte van de RLI (begroting 2011) voorziet in de mogelijkheid om gelijktijdig ongeveer 15 leden in te zetten voor de diverse adviestrajecten die onder handen zijn. Gemiddeld zullen er daarmee vier tot zeven adviestrajecten gelijktijdig kunnen lopen.

Secretariaat

De leden van de PVV-fractie constateren een tegenstrijdigheid. Er wordt beweerd dat door de samenvoeging de nodige doelmatigheidswinst geboekt wordt oftewel er efficiënter gewerkt kan worden, hetgeen uiteraard erg positief is. Tegelijkertijd wordt er gesteld dat de omvang van dit nieuwe secretariaat gelijk blijft aan de omvang van de drie huidige secretariaten. Zou de regering dit kunnen ophelderen? Hoe rijmt de regering dit met de kabinetsambitie om het ambtelijk apparaat efficiënter in te delen en daar voor zo'n € 6 miljard op te bezuinigen?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag.

Financiën

Voor het antwoord op de vragen van deze leden of er geen financiële winst te behalen valt door het samenvoegen van drie adviesraden tot één adviesraad en of hieruit geconcludeerd kan worden dat het budget later mogelijk opgeschroefd moet worden of dat het uiteindelijk toch naar beneden kan worden bijgesteld verwijs ik naar het hierboven gegeven antwoord.

De leden van de PvdA-fractie vragen of daaruit kan worden opgemaakt dat het budget in de nabije toekomst (fors) verruimd wordt.

De omvang van het secretariaat is gelijk aan de omvang van de afgeslankte secretariaten eind 2009. Zoals hierboven reeds op vragen van de leden van de VVD-fractie en de PVV-fractie is aangegeven, is de vaste formatie reeds fors afgenomen. Gezien de afslanking van de rijksdienst zoals vastgelegd in het regeerakkoord, valt vanaf 2012 een verdere afslanking te verwachten en is in de nabije toekomst zeker geen verruiming van het budget voorzien.

Inwerkingtreding

De leden van de CDA-fractie constateren dat over de gewenste datum van inwerkingtreding in het voorliggende wetsvoorstel niets wordt gezegd. Zij vragen aan te geven wanneer de inwerkingtreding verwacht wordt.

De inwerkingtredingsbepaling van het wetsvoorstel luidt dat dit voorstel, met uitzondering van artikel 2, tweede lid, in werking treedt de dag na de datum plaatsing in het Staatsblad. Graag zou ik de reeds in gang gezette samenwerking tussen de drie raden op zo kort mogelijke termijn willen formaliseren. Een en ander is echter afhankelijk van het tijdstip waarop de Tweede Kamer en vervolgens de Eerste Kamer instemmen met het wetsvoorstel. De uitbreiding van de taken van de RLI die verband houden met het opheffen van de Adviesraad gevaarlijke stoffen is opgenomen in artikel 2, tweede lid. Deze uitbreiding treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus