

Vergaderjaar 1995–1996

24 673

Instelling van de Raad voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Wet op de VROM-raad)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 6 juni 1996

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van het onderhavige wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie nemen met instemming kennis van dit wetsvoorstel maar zij hebben ook nog enkele vragen. Zij dichten adviesraden een essentiële rol toe en zien ze zeker niet als een «noodzakelijk kwaad».

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel met betrekking tot de instelling van de VROM-raad. Dit past in het kader van de trits wetsvoorstellen naar aanleiding van het rapport «Raad op maat». Het betekent wel, dat de drie bestaande adviesraden moeten worden opgeheven. Worden deze drie adviesraden opgeheven per 1 januari 1997, op het moment dat de nieuwe adviesraad wordt ingesteld, zo willen de leden van de CDA-fractie weten? Is daarmee een vloeiende overgang gewaarborgd of vindt er een daadwerkelijke breuk plaats in de advisering?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel inzake de instelling van de VROM-raad. Het heeft deze leden echter verbaasd dat, vooruitlopend op de parlementaire behandeling van het wetsontwerp, reeds een voordracht voor het voorzitterschap heeft plaatsgevonden. Zij plaatsen vraagtekens bij de gehanteerde procedure.

Deze leden memoreren de behandeling van het rapport «Raad op Maat» in 1993, tijdens welke zij reeds hebben ingestemd met een versobering en herstructurering van de externe adviesstructuur. Hun opvattingen voor het beleidsveld van VROM hebben de leden van de VVD-fractie reeds ingebracht bij hun stellingname ten aanzien van de uitbreiding en

¹ Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Van Erp (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), Verspaget (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Esselink (CDA), ondervoorzitter, M.M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijzel (PvdA), Verbugt (VVD), Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Poppe (SP), Gabor (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M.B. Vos (GroenLinks), Dijksma (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA) en Jeekel (D66).

Plv. leden: Biesheuvel (CDA), Blauw (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Houda (PvdA), Bukman (CDA), Van de Camp (CDA), Oudkerk (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Valk (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Hendriks (HDRK), vacature (CD), Bijleveld-Schouten (CDA), Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (Unie 55+), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Witteveen-Hevinga (PvdA), Keur (VVD), H.G.J. Kamp (VVD), Ten Hoopen (CDA) en Van 't Riet (D66).

wijziging van de wettelijke regelingen inzake externe advisering op het VROM-terrein (Kamerstuk 23 487), die zij destijds, in 1994, beschouwden als een tussenstap om te komen tot het nu voorliggende wetsvoorstel. Ook verwijzen de leden van de VVD-fractie naar hun recente standpuntbepaling bij de behandeling van kaderwet adviescolleges (Kamerstuk 24 503), waarin zij hun visie hebben gegeven op de algemene en geharmoniseerde regels voor de instelling, bevoegdheid en samenstelling van externe adviescolleges. De door deze leden in dit kader gemaakte opmerkingen kunnen worden doorvertaald naar het beleidsterrein van de volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn, dat de leden van de VVD-fractie kiezen voor een sobere en heldere externe advisering, die zich beperkt tot de hoofdlijnen van beleid. Ook de scheiding tussen advies (onafhankelijk) en overleg (belanghebbende) dient in dit verband gewaarborgd te zijn. Versobering mag echter niet ten koste gaan van de kwaliteit van de adviezen. Conform de hiervoor door de leden van de VVD-fractie gememoreerde uitgangspunten, kunnen deze leden instemmen met de beoogde herstructurering. Zij het, dat deze leden nog enkele opmerkingen willen maken en vragen willen stellen samenhangend met deze VROM-raad.

De leden van de D66-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel betreffende de instelling van de Raad voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Wet op de VROM-raad). De leden onderschrijven de algemene strekking van het wetsvoorstel, namelijk dat per 1 januari 1997 de VROM-raad wordt ingesteld, die tot taak heeft de regering en beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over de hoofdlijnen van het rijksbeleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. De leden van de D66-fractie vinden het belangrijk dat op deze wijze een integrale advisering plaatsvindt. Toch hebben zij nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. Zij constateren dat het wetsvoorstel noodzakelijk is in het kader van de herziening van de adviesstructuur. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat de wijzigingen op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer al zijn vooraf gegaan door een versobering en harmonisatie (zie Kamerstuk 23 487).

De leden van de SP-fractie hebben grote twijfels bij de vorming van één adviesraad op de zeer brede en uiteenlopende terreinen van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. Dat alles zou moeten worden ondergebracht bij één adviescollege, de VROM-raad.

2. Taak van de VROM-raad

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe in de nieuwe adviesstructuur de integrale advisering tot stand komt. Immers, bevestigt de radenstructuur als afspiegeling van de departementale structuur niet juist de «verkokering»? Daarbij kan worden opgemerkt dat het beleidsterrein van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer enerzijds zeer breed is en bij uitstek een integrale adviesaanpak vraagt (bijvoorbeeld met Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij). Waarom is het artikel over de samenwerking met andere adviesraden uit het eerdere wetsontwerp

geschrapd? Krijgt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid terzake extra taken, zo vragen deze leden?

Is de regering bereid jaarlijks in haar begroting te rapporteren over de integrale advisering die zij nodig acht?

Anderzijds kent het VROM-terrein ook een aantal gebieden die juist specialistische kennis vereisen, bijvoorbeeld ter zake van de volkshuisvesting. Is het derhalve niet wenselijk dat er verschillende secties worden ingesteld, die specialisatie mogelijk maken onder de meer algemene paraplu van de VROM-raad? Op internationaal niveau zijn verschillende ontwikkelingen gaande. Zo wordt in het verband van de Europese Unie gewerkt aan een milieuadviesraad. Ook in EU-lidstaten worden of zijn inmiddels milieuraden ingesteld. Sporen de voornemens van de regering met deze ontwikkelingen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie menen dat ook de kamers der Staten-Generaal zelfstandig advies moeten kunnen inwinnen bij de adviesraad. Daartoe lijkt het gewenst de mogelijkheden van de Kamer niet te beperken tot verzoeken, één maal per jaar in te dienen. Welke mogelijkheden worden de kamers geboden om advies op belangrijke beleidsthema's in te winnen bij de VROM-raad?

De taken van de nieuw te vormen VROM-raad zijn onderverdeeld in vier hoofdvelden, waarmee de leden van de CDA-fractie kunnen instemmen.

Vanuit de behoefte om te komen tot integraal kabinetsbeleid voorziet de regering een mogelijke samenwerking tussen de VROM-raad en de Raad voor het landelijk gebied. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre er een overlap in werkzaamheden zou kunnen ontstaan tussen deze twee nieuw in te stellen adviescolleges. Op welke wijze is een strategische samenwerking voorzien met deze raad, alsook met andere raden, zoals bijvoorbeeld de Raad voor verkeer en waterstaat?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat het milieubeleid bij uitstek elementen in zich draagt die vragen om een internationale afstemming. Zij wijzen in dit verband op de toenemende betekenis van afstemming in Europees verband. Zij vragen in hoeverre de beoogde VROM-raad geëquipeerd is voor samenwerking binnen een Europese Milieu-raad. Graag zien deze leden het internationale aspect nader belicht.

De leden van de VVD-fractie memoreren de behandeling van het wetsvoorstel uitbreiding en wijziging van wettelijke regelingen inzake externe advisering op het terrein van VROM, waarin met de regering is overeengekomen de positie van een tweetal wettelijk verankerde technische adviescommissies, te weten de technische commissie bodembescherming en de commissie drinkwatervoorziening opnieuw te bezien in het kader van de thans voorliggende herziening van het adviesstelsel op het VROM-terrein. De leden van de VVD-fractie hadden bij de behandeling van de voornoemde wetswijziging reeds voorstellen dienaangaande gedaan. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten welke gevolgen de nu voorliggende herstructurering voor de externe advisering op het VROM-terrein heeft voor de voornoemde technische adviescolleges.

In het kader van de externe advisering op het beleidsveld van VROM is tijdens het eerder genoemde beleidsdebat in 1994 ook uitvoerig stilgestaan bij de toekomstige positie van de commissie genetische modificatie. Vanwege de baanbrekende ontwikkelingen op dit terrein zagen de leden van de VVD-fractie destijds voldoende reden om voor deze commissie een op zichzelf staande positie in overweging te nemen, zij het dat in verband met het VROM-overstijgende karakter van de advisering misschien een andere positionering te overwegen zou zijn. Hoe kijkt de regering thans aan tegen de inpassing en taakafbakening van deze adviescommissie?

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat in het huidige wetsvoorstel onvoldoende garantie wordt geboden voor integratie van ruimtelijke ordening, landelijke gebiedsontwikkeling en verkeer en vervoer. De leden vinden het in dit verband noodzakelijk dat meer waarborgen voor integratie moeten worden gesteld, eventueel via de artikelen van het wetsvoorstel; dit biedt ook meer garantie voor terugkoppeling naar het veld. De leden van de D66-fractie zijn bovendien van mening dat de VROM-raad moet beschikken over algemene deskundigheid op het gebied van maatschappelijke ontwikkelingen voor de langere termijn en over de mogelijkheid interdepartementale adviezen te geven.

De leden van de D66-fractie vragen waarom natuurbeheer niet onder de VROM-raad valt, maar onder de Raad voor het landelijk gebied van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. In dit verband zijn de leden van de D66-fractie van mening dat de samenwerking tussen de diverse raden moet worden gegarandeerd. Zijn er vanuit Brussel initiatieven om te komen tot de instelling van een Europese milieuadviesraad? In hoeverre staat de vorming van een VROM-raad een dergelijke Europese raad in de weg?

De VROM-raad heeft een breed terrein om te adviseren. De memorie van toelichting noemt de verschillende onderwerpen. De leden en het ondersteunende secretariaat moeten van zeer veel markten thuis zijn, zo stellen de leden van de RPF-fractie. Is overwogen meer dan één adviesraad in te stellen zodat de samenhang in onderwerpen binnen de adviesraad groter kan zijn dan nu het geval is?

Bij de behandeling van het wetsvoorstel met Kamerstuk 23 487 hebben de leden van de SGP-fractie aangegeven dat zij het uitgangspunt van een adviesorgaan per departement te ongenueanceerd vonden. Hoewel deze leden veel waarde hechten aan integrale en strategische advisering stellen zij de vraag waarom de regering kiest voor een adviesorgaan.

Met name voor adviezen op het specifieke gebied van de volkshuisvesting wordt naar de mening van de leden van de SP-fractie onderschat wat daarvoor nodig is aan deskundigheden en inspanningen. De volkshuisvesting is na de verzelfstandiging van de corporaties en de bruteringsoperatie in een situatie met grote problemen terecht gekomen. De Raad voor de Volkshuisvesting heeft specifieke deskundigheid op dit complexe terrein. Is het daarom wel zinvol om de Raad voor de Volkshuisvesting op te heffen, zo vragen de leden van de SP-fractie. Deze raad zal ook in de toekomst een zeer nuttige functie op het specifieke terrein van de volkshuisvesting kunnen vervullen.

3. Samenstelling van de raad

Met de regering zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat de samenstelling van de raad een afspiegeling moet zijn van de te verrichten brede, interdisciplinaire aanpak. De regering noemt meer dan 20 disciplines. Toch wordt de samenstelling beperkt tot 11 à 14 leden plus de voorzitter. Worden de leden dan niet erg generalistisch, waardoor botsing der disciplines niet uit de verf komt? Zonder te willen afdoen op de inbreng van de leden van de PvdA-fractie tijdens de behandeling van de Kaderwet adviescolleges, stellen dezelfde leden nu de vraag of het enorme beleidsveld van de VROM-raad een afwijking van de regel dat een adviesraad ten hoogste 15 leden telt, rechtvaardigt.

De nieuw te vormen VROM-raad zal uit 12 tot 15 leden bestaan. Zij moeten voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid en deskundigheid. De leden van de CDA-fractie vragen zich af, of het de bedoeling is te

recruteren uit de leden van de op te heffen adviesraden. Bij de behandeling van de Kaderwet adviescolleges is door de Kamer de wens uitgesproken een open sollicitatie-procedure te hebben, om daarmee buiten het bestaande circuit mensen te kunnen aantrekken. Hoe wordt aan deze wens vormgegeven in de onderhavige in te stellen VROM-raad?

In de memorie van toelichting echter, wordt erop gewezen, dat de toekomstige leden van de VROM-raad deskundig moeten zijn op minstens 20 gebieden. Waarom, zo vragen de leden van de CDA-fractie, wordt bij de deskundigheid niet aangesloten bij de vier taakvelden en wordt de verdere specificatie daarna ingevuld? Kan de raad, samengesteld uit 12 leden, voldoende het hele taakveld bestrijden?

De omvang van de VROM-raad mag aanvankelijk nog 15 leden zijn, maar in de memorie van toelichting zegt de regering, dat gestreefd wordt naar op termijn een raad van niet meer dan 12 leden. Waarom wordt dan niet direct gestreefd naar een omvang van 12? Wat bedoelt de regering met op termijn? En wat betekent niet meer dan 12? Kan de raad dan uit minder personen bestaan? Hoe moet artikel 1, tweede lid, dan worden geïnterpreteerd?

In de Kaderwet adviesraden is met nadruk – middels amendement Scheltema-de Nie – gewezen op de samenstelling van de raad, onder meer naar de verhouding mannen-vrouwen. Wat onderneemt de regering om bij de samenstelling van deze raad hieraan te voldoen?

De regering is voornemens de VROM-raad tot taak te geven te adviseren op een breed werkteerrein vanuit een integrale benadering van beleidsvelden. Dit impliceert dat de vraagstukken waarover zal worden geadviseerd, doorgaans een hoog complexiteitsgehalte zullen hebben. In deze samenhang vragen de leden van de VVD-fractie of een raad van 12–15 leden voldoende disciplines kan aanleveren om de hoge complexiteit van de vraagstukken, waarover moet worden geadviseerd, te analyseren. Deze leden vragen om een nadere motivering van het door de regering gekozen ledental van de VROM-raad. Zij tekenen daarbij aan voorstander te zijn van een slanke raad die echter wel op het brede VROM-terrein over voldoende deskundigheid zal dienen te beschikken. Zij zijn, als het gaat om de omvang van de adviesraad, nog niet door de regering overtuigd dat gewerkt kan worden vanuit een optimale samenstelling.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het standpunt van de regering dat de leden van de in te stellen VROM-raad dienen te voldoen aan de vereisten van onafhankelijkheid en deskundigheid. Aangezien deze vereisten ook reeds golden ten aanzien van de 3 bestaande strategische adviesraden, vragen de VVD-leden of er beleidsuitgangspunten zijn geformuleerd voor wat betreft de personele overgang naar de veel kleinere VROM-raad voor wat betreft de raadsleden en hun ondersteunend personeel. De leden van de VVD-fractie vragen voorts een toelichting op het profiel van de raadsleden alsook op de positie en plaatsbepaling van de nieuwe voorzitter.

De leden van de VVD-fractie vragen verder welke bevoegdheden de VROM-raad heeft om vaste c.q. tijdelijke (sub-)commissies in te stellen, die zich op hun beurt wederom kunnen laten bijstaan door externe deskundigen, al naar gelang de aard en de complexiteit van het onderwerp waarover geadviseerd wordt. In lijn met de genoemde sobere uitgangspunten inzake externe advisering zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat op dit punt grote terughoudendheid betracht dient te worden. Gaarne zien de leden van de VVD-fractie van de regering een nadere beschouwing tegemoet voor wat betreft het instellen van al dan niet tijdelijke (sub-)commissies en het aantrekken van externe deskundigen op ad hoc basis door de nieuw in te stellen VROM-raad.

De leden van de D66-fractie vragen of en door welke organisaties er bezwaren zijn ingediend tegen de samenstelling en het aantal leden van

de VROM-raad. Zo ja, wat is de reactie van de regering hierop? Kan de regering tevens aangeven welke disciplines in de VROM-raad moeten zijn vertegenwoordigd?

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de twaalf tot vijftien personen die in de raad zitting hebben over uiteenlopende deskundigheden beschikken. De leden van de RPF-fractie vragen op welke wijze deze rijke schakering aan deskundigheid binnen de adviesraad wordt gewaarborgd? Wordt van te voren de globale verdeling van de verschillende deskundigheden vastgesteld? Kunnen alle deskundigheden door 15 leden vertegenwoordigd worden? Is dit aantal niet te klein? Hoe groot en breed wordt het ondersteunende secretariaat gemaakt en welke eisen worden hier gesteld aan de samenstelling?

In hoeverre is, naast deskundigheid, een breed maatschappelijk draagvlak van belang in de keuze van de leden? Worden bijvoorbeeld de verschillende maatschappelijke en culturele richtingen vertegenwoordigd in de VROM-raad? Zo ja, welke criteria worden gehanteerd om de verschillende geledingen die in de samenleving bestaan af te vaardigen in de raad? Zo nee, waarom niet?

De leden van de RPF-fractie hebben nog enige vragen. Komt voor deze nieuwe adviesraad een open sollicitatieprocedure of worden functionarissen van de huidige adviescolleges benoemd in de raad? Zo ja, staat nu vast of van elk huidig adviescollege personen in de raad zullen komen om zodoende de uiteenlopende deskundigheden vertegenwoordigd te hebben? Is de opdracht niet te groot en te ambitieus voor een adviesraad van de voorgestelde omvang?

In hoeverre is bij het huidige voorstel een toename van het gebruik van externe adviesbureaus te verwachten, doordat de nieuwe adviesraad over minder deskundigheid zal kunnen beschikken dan de huidige colleges, zo vragen de leden van de RPF-fractie.

De leden van de SGP-fractie erkennen het bindende element van de zorg voor een duurzame kwaliteit van de leefomgeving, maar vragen zich af of een adviesorgaan, dat ten hoogste vijftien leden mag tellen, in staat zal zijn aan zijn fundamentele opdracht te voldoen.

De leden van de SGP-fractie voegen hier het volgende aan toe. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de deskundigheid van de toekomstige VROM-raad voort zou moeten komen uit zeventien genoemde disciplines. Gegeven de complexiteit van de zich voordoende vraagstukken op elk van de taakvelden ligt het volgens deze leden meer in de rede om te overwegen om meer dan een adviesorgaan voor het ministerie van VROM in stellen dan wel nadrukkelijk te overwegen of het aantal leden voor een VROM-raad zou moeten worden verhoogd tot ongeveer twintig. Graag ontvangen deze leden van de regering een nadere verantwoording van de keuze voor een adviesorgaan en een reactie op hun voorstel tot verhoging van het aantal leden, een en ander in het licht van hun bezorgdheid voor een adequate advisering op strategisch niveau.

Kan een raad met een aantal van maximaal 15 leden, inclusief de voorzitter, al die terreinen bestrijken? De problemen op de verschillende terreinen worden gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit, zo stellen de leden van de SP-fractie.

4. Secretariaat

In het licht van het voorgaande is een goede secretariële ondersteuning essentieel, zowel kwantitatief als kwalitatief, zo stellen de leden van de PvdA-fractie. Hoe kan de regering deze garanderen indien het beschikbare budget krimpt door bezuinigingen? Hoeveel formatieplaatsen en

onderzoeksmiddelen blijven voor de VROM-raad beschikbaar? Ontstaat er in de toekomst nog ruimte voor nieuwe kwalitatieve impulsen bij het secretariaat van de VROM-raad gelet op de inkrimping waardoor voor nieuw bloed weinig ruimte zal zijn? Deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat hiervoor voorzieningen moeten worden getroffen?

De leden van de CDA-fractie stemmen ermee in dat de VROM-raad wordt ondersteund door een secretariaat. Echter, deze leden vragen wel wat precies de taken van dit secretariaat zullen zijn en wat de omvang zal zijn. Moet geconcludeerd worden, dat het ene nieuwe secretariaat de taken van de drie oude secretariaten gecombineerd gaat uitvoeren en worden de drie secretariaten dan samengevoegd? Worden de oude secretariaten ontbonden en wordt een nieuw secretariaat gevormd, dat kleiner is? De leden van de CDA-fractie vinden deze passage nogal onduidelijk, temeer daar gesteld wordt, dat de financiën geen groter beslag op de VROM-begroting zal hebben dan thans het geval is.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze het secretariaat een rol moet spelen in het organiseren van het proces dat moet leiden tot een advies. Zij zijn van mening dat de leden van de VROM-raad de afweging en advisering echter zelf moeten doen.

Hoe wordt de sollicitatieprocedure voor het secretariaat, zo vragen de leden van de RPF-fractie.

5. Financiën

Het lijkt de leden van de CDA-fractie voor de hand liggen, dat één kleine VROM-raad, met daarbij passend secretariaat, minder kost dan drie grote adviesraden met drie secretariaten. Graag willen deze leden helder inzicht in de te verwachten financiële druk van de VROM-raad, onderscheiden naar verschillende posten.

De regering geeft aan dat geen groter beslag op de VROM-begroting zal worden gelegd dan thans het geval is. De leden van de VVD-fractie vragen waarom een efficiëntere externe advisering, die met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd, kennelijk geen weerslag vindt in een efficiëntere financiële grondslag?

Zijn de mogelijke kosten voor extern advies ook meegerekend bij de «financiën»? In de memorie van toelichting wordt de paragraaf Financiën met één zin afgedaan: «Er zal geen groter beslag op de VROM-begroting worden gelegd dan thans het geval is.» Kan dit nader worden toegelicht, zo vragen de leden van de RPF-fractie.

De voorzitter van de commissie,
Versnel-Schmitz

De griffier van de commissie,
De Vries