

Vergaderjaar 1996–1997

25 186

Regelen ter instelling van de natuurplanbureaufunctie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt een wettelijke regeling te bieden voor het onder de coördinatie en eindverantwoordelijkheid van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) opstellen van rapportages over de toestand en mogelijke toekomstige ontwikkelingen van natuur, bos en landschap ten behoeve van een adequate wetenschappelijke onderbouwing van het te voeren beleid. Over het voornemen tot wettelijke regeling van deze taak, in het vervolg van deze memorie aan te duiden als natuurplanbureaufunctie, en het opdragen daarvan aan het RIVM, heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de Tweede Kamer bericht bij brief van 26 juni 1995, (kamerstukken II 1994/95, 23 900 XIV, nr. 52).

De inhoud van dit wetsvoorstel sluit nauw aan bij de Wet milieubeheer waarin onlangs de milieuplanbureaufunctie van het RIVM is opgenomen (Wet van 7 maart 1996, houdende wijziging van de Wet milieubeheer (milieuplanbureau), Stb. 1996, 163). Het betreft een regeling inzake door het RIVM uit te brengen periodieke rapportages over de toestand en ontwikkeling van het milieu.

Inmiddels is ook de Wet op het RIVM, waarin de zelfstandige en onafhankelijke uitvoering van wetenschappelijk onderzoek en rapportage door het RIVM tot uitdrukking wordt gebracht, tot stand gekomen (Wet van 15 oktober 1996, Stb. 560). Deze wet wordt naar aanleiding van de instelling van de natuurplanbureaufunctie in onderhavig wetsvoorstel aangepast. Wij komen daar in deze memorie nog op terug.

Hierna zal achtereenvolgens worden ingegaan op de achtergronden van dit wetsvoorstel (paragraaf 2), de keuze voor het RIVM (paragraaf 3), de redenen voor het voorstel (paragraaf 4) en de hoofdlijnen van het wetsvoorstel (paragraaf 5). Tot slot zal in deel II van deze memorie kort worden ingegaan op de artikelen.

2. Achtergronden van het wetsvoorstel

2.1. Het belang van strategische beleidsplanning

Demografische, technologische en economische ontwikkelingen zijn van grote invloed op de benutting van ruimte en de kwaliteit van milieu, natuur, bos en landschap, kortom op de kwaliteit van onze leefomgeving. Daarbij doen zich in de loop der tijd telkens weer nieuwe omstandigheden en tendensen voor. Daar komt bij dat de vragen en problemen waarvoor de overheid zich geplaagd ziet in aantal en complexiteit toenemen.

Met name op het terrein van natuur, bos en landschap geldt dat de beleidskeuzen met het oog op de (gewenste) ontwikkeling op langere termijn gemaakt moeten worden. Dit betekent enerzijds dat het beleid zo veel mogelijk consistent en duurzaam dient te zijn. Anderzijds dient vanwege het lange termijn-karakter ook rekening gehouden te kunnen worden met actuele ontwikkelingen. Deze kunnen immers beleidswijzigingen noodzakelijk maken.

Het is noodzakelijk geworden dat de rijksoverheid samenhangende kaders schept, die met het oog op de langere termijn richting geven aan beslissingen van de overheid. Daarmee geeft de rijksoverheid aan wat zij tot haar verantwoordelijkheid rekent, wat de uitgangspunten en doelstellingen van haar beleid zijn en welke instrumenten zij daarbij inzet. Uitgangspunt daarbij is onder meer dat de realisatie van de doelstellingen van het natuurbeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de rijksoverheid, andere overheden, organisaties en particulieren.

In 1990 heeft het toenmalige kabinet het Natuurbeleidsplan uitgebracht (kamerstukken II 1989/90, 21 149, nrs. 2 en 3). In 1992 is in aanvulling daarop de Nota Landschap uitgebracht, waarin met name het beleid inzake landschapsbehoud en -ontwikkeling is neergelegd (kamerstukken II 1992/93, 22 881, nr. 1). Voorts is in 1993 het Bosbeleidsplan uitgebracht (kamerstukken II 1993/94, 23 565, nr. 1). Het Natuurbeleidsplan (NBP), het Bosbeleidsplan en de Nota Landschap bevatten in onderlinge samenhang de doelstellingen en strategieën van het natuur-, bos- en landschapsbeleid.

Het NBP vormt tezamen met het Nationaal Milieubeleidsplan kamerstukken II 1988/89, 21 137, nrs. 1-2 en 21) en de Nota Waterhuishouding (kamerstukken II 1988/89, 21 250, nrs. 1-2) een drieluik. Door de wederzijdse afstemming komt een integratie van het beleid inzake natuur, milieu en water tot stand.

2.2. Het belang van onderzoek, informatieverzameling en rapportage

Het spreekt vanzelf dat een goede wetenschappelijke onderbouwing van essentieel belang is, niet alleen voor de inhoudelijke kwaliteit van beleidsvorming en -uitvoering, maar ook voor de maatschappelijke acceptatie van beleidskeuzen. Strategische beleidsvorming vergt daarop toegesneden beleidsonderbouwend onderzoek en evaluatie. In de eerste plaats dienen er adequate gegevens beschikbaar te zijn met betrekking tot de toestand en ontwikkeling van natuur, bos en landschap, analyses van de oorzaken daarvan en prognoses dienaangaande. Daartoe is op een groot aantal terreinen wetenschappelijk onderzoek nodig en bestaat er behoefte aan kennis en informatie over de stand van zaken en mogelijke toekomstige ontwikkeling van natuurgebieden en flora en fauna.

In de tweede plaats is er in toenemende mate behoefte om resultaten van beleid te meten. Op basis van informatie over de effecten van bestaand beleid, de verwachtingen bij ongewijzigde voortzetting van het beleid en de mogelijke effecten van voorgenomen wijzigingen in het

beleid kunnen beslissingen genomen worden omtrent voortzetting dan wel verandering van de ingezette koers.

Tenslotte is het van belang toekomstverkenningen op te zetten. Hierbij gaat het om wetenschappelijke scenariostudies, waarbij bestaand en mogelijk toekomstig beleid worden gezien in het licht van te verwachten externe ontwikkelingen.

Aldus kan een beeld verkregen worden van de resultaten van bestaand beleid, van de inspanningen die nodig zijn om doelstellingen te realiseren en van gewenste bijstellingen van het beleid en de daarmee gemoeide inspanningen, kosten en baten. Om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de wenselijkheid van voortzetting dan wel bijstelling van het beleid is het noodzakelijk dat regelmatig evaluaties en toekomstverkenningen plaatsvinden.

In dit verband zij tevens opgemerkt, dat Nederland ook op grond van internationale afspraken en verplichtingen gehouden is informatie te verzamelen en te leveren en onderzoek en wetenschappelijk werk op het terrein van natuur, bos en landschap te bevorderen. Gewezen kan worden op Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (de Habitatrichtlijn), Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake het behoud van de vogelstand (Vogelrichtlijn), de op 2 februari 1972 te Ramsar tot stand gekomen Overeenkomst inzake waterrijke gebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor vogels (Wetlands Conventie) en het op 19 september 1979 te Bern tot stand gekomen Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa.

Van groot belang is dat onderzoeksproducten zoals evaluaties en toekomstverkenningen op wetenschappelijke consensus en maatschappelijke acceptatie kunnen rekenen. Dit betekent dat de nodige eisen moeten worden gesteld aan de producten. In de eerste plaats zal in het onderzoek en de rapportage moeten worden ingegaan op de maatschappelijk, beleidsmatig en politiek relevante onderwerpen en thema's. In de tweede plaats zullen de evaluaties en verkenningen consistent en wetenschappelijk verantwoord moeten zijn. In de derde plaats zullen de producten inhoudelijk onafhankelijk van beleidsmatige en politieke invloed tot stand dienen te komen.

2.3. De ervaringen bij de opstelling van het NBP

De wetenschappelijke onderbouwing van het NBP is tot stand gekomen via een aantal gerichte, met inzet van extra financiële middelen en door extra menskracht verrichte studies. De resultaten daarvan zijn neergelegd in zeven achtergronddocumenten bij het NBP, die een inzicht geven in aanwezigheid, toestand en ecologische waarde van natuur, bos en landschap in Nederland. In bijlage 4 van het NBP wordt een korte samenvatting van de inhoud van de rapporten gegeven.

Deze aanpak was nodig omdat nog niet kon worden beschikt over de in de vorige paragraaf beschreven onderzoeksproducten, die voldoende samenhangend, volledig en op de beleidsmatige en politieke vraagstelling toegesneden waren om als adequate onderbouwing van het beleid te kunnen dienen. Veel gegevens bleken niet snel genoeg in juiste vorm beschikbaar te zijn.

Bij de opstelling van het NBP is dan ook geconstateerd dat het met het oog op de toekomst gewenst is verbeteringen aan te brengen in de onderbouwing van de strategische beleidsontwikkeling. Een aantal

elementen bleek nog onvoldoende ontwikkeld. Er was onvoldoende duidelijke sturing en coördinatie van wetenschappelijk onderzoek, gegevensverzameling en evaluatie. Deze activiteiten, waarbij vele instellingen en organisaties, zowel binnen als buiten Landbouw, Natuurbeheer en Visserij betrokken zijn, bleken nog onvoldoende te zijn afgestemd op de beleidsmatige en politieke vraagstellingen. Evaluaties met betrekking tot de effecten van beleid vinden nog te veel ad hoc en te weinig stelselmatig en gestructureerd plaats. Oriëntatie op de toekomst, in samenhang met maatschappelijke ontwikkelingen, in de vorm van evaluaties vooraf van voorgenomen beleid en scenariostudies vindt relatief nog maar op beperkte schaal plaats.

Sinds het uitbrengen van het NBP is in deze situatie op onderdelen verbetering aangebracht. Er is een Onderzoeksprogramma NBP geformuleerd, dat zich richt op een aantal relevante beleidsthema's.

Daarnaast is inmiddels binnen Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het Informatie- en kenniscentrum (IKC) Natuurbeheer ingericht als onderdeel van de Directie Natuurbeheer. Het IKC Natuurbeheer verzorgt de koppeling van wetenschappelijk onderzoek en gegevensverzameling met actuele beleidsvraagstukken op het terrein van natuur, bos en landschap. Daarnaast onderhoudt het IKC Natuurbeheer informatiestromen en vervult het IKC een brugfunctie tussen beleid, beheer en maatschappelijke groeperingen. Voorts heeft, conform de aankondiging in het NBP dat regelmatig over de toestand van de natuur zal worden gerapporteerd, een tweede, door het IKC Natuurbeheer opgestelde, rapportage in dat kader plaatsgevonden in de vorm van het in 1994 uitgebrachte rapport Toestand van de Natuur 2.

2.4. Het belang van een natuurplanbureaufunctie

Op het terrein van het milieubeleid is de wenselijkheid van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek en periodieke rapportage over de stand van zaken en mogelijke toekomstige ontwikkelingen van het milieu eerder nadrukkelijk onder ogen gezien. Naar aanleiding daarvan is de in de inleiding van deze memorie genoemde wijziging van de Wet milieubeheer tot stand gekomen. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie Van Rijn-Vellekoop van 3 november 1988 (kamerstukken II 1988/89, 20 800-XI, nr. 35) en de motie Tommel van 27 oktober 1993 (kamerstukken 1993/94, 23 400-XI, nr. 17). De Wet milieubeheer bevat thans wettelijke voorzieningen voor de totstandkoming van periodieke onafhankelijke wetenschappelijke rapporten over de toestand en mogelijke toekomstige ontwikkelingen op het terrein van het milieu. Op grond van de wet is het RIVM verantwoordelijk voor het uitbrengen van een jaarlijkse milieubalans en een vierjaarlijkse milieuverkenning. Deze taak is aangeduid als de milieuplanbureaufunctie.

Ook op het terrein van ruimtelijke ordening en waterbeleid worden periodieke verkenningen uitgebracht door respectievelijk de Rijks Planologische Dienst en het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling.

Genoemde rapportages zijn gericht op de beleidsvorming op de onderscheiden terreinen, zoals dat is neergelegd in het Nationaal Milieubeleidsplan, de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (kamerstukken II 1990/91, 21 879, nr. 6) en de Nota Waterhuishouding.

Ook op het terrein van natuur, bos en landschap is het gewenst te komen tot periodieke wetenschappelijke rapportages die als grondslag kunnen dienen voor de beleidsontwikkeling, evaluatie en politieke besluitvorming. Ondergetekenden hebben er voor gekozen aan te sluiten bij de reeds in gang gezette ontwikkeling van een milieuplanbureau bij het RIVM. De natuurplanbureaufunctie betreft in de kern een samenwerkings-

verband tussen de verschillende instellingen op het terrein van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het RIVM onder aanvoering van het RIVM.

3. De keuze voor het RIVM

Gelet op de volgende overwegingen achten wij de keuze van de eindverantwoordelijkheid voor de natuurplanbureaufunctie voor het RIVM de meest logische.

In de eerste plaats beschikt het RIVM reeds over ervaring met wetenschappelijke rapportages en is bezig met het invullen van de milieuplanbureaufunctie.

In de tweede plaats is er een belangrijke samenhang tussen het milieubeleid en het beleid inzake natuur, bos en landschap. Door de eindverantwoordelijkheid voor de natuurplanbureaufunctie bij het RIVM te leggen kan de programmering, en uitvoering van onderzoek op het gebied van het natuur-, bos- en landschapsbeleid en die op het gebied van het milieubeleid beter op elkaar worden afgestemd met als doel de natuur- en milieuplanbureaufunctie optimaal in te vullen.

In de derde plaats is in de loop der jaren een goede samenwerking ontstaan tussen het RIVM en onderzoeksinstituten op het terrein van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Zo spelen instituten van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-instituten) en IKC Natuurbeheer een belangrijke rol bij het opstellen van de milieubalansen en milieuverkenningen, waarvan ook gebruik gemaakt wordt bij de onderbouwing van het natuurbeleid in brede zin. Voor de natuuraspecten in de milieureporten is er in het door het IKC Natuurbeheer en het RIVM gezamenlijk opgestelde rapport «Naar een nationale graadmeter voor een natuurlijk milieu» een basis gelegd voor gezamenlijke uitwerking. Op deze samenwerking kan worden voortgebouwd.

Ten behoeve van een adequate uitvoering van de natuurplanbureaufunctie zullen nadere afspraken worden gemaakt tussen de betrokken instellingen. In de toekomst zal tevens nader punt van aandacht zijn de afbakening met het tot stand te brengen Kenniscentrum Wageningen (kamerstukken II 1995/96, 24 430, nr. 7).

4. Keuze voor wettelijke regeling

Thans is niet voorzien in wettelijke waarborgen voor onafhankelijke en periodieke wetenschappelijke rapportage over de toestand van natuur, bos en landschap en mogelijke toekomstige ontwikkelingen daarvan. Met dit wetsvoorstel wordt, in aansluiting op de door de Tweede Kamer in het kader van het milieubeleid geuite wens tot wettelijke regeling van de milieuplanbureaufunctie, voorzien in waarborgen voor onafhankelijke uitvoering van de natuurplanbureaufunctie. Daarbij worden tevens regels gesteld met betrekking tot de frequentie en inhoud van de rapporten en de inschakeling van andere onderzoeksinstituten.

In het bij het parlement aanhangige voorstel van wet voor een nieuwe Natuurbeschermingswet 19.. (kamerstukken II 1993/94, 23 580, nrs. 1–2) is een wettelijke regeling van het NBP opgenomen. Een wettelijke regeling van de natuurplanbureaufunctie sluit daar goed op aan. Om die reden is er voor gekozen om die regeling eveneens in de nieuwe Natuurbeschermingswet op te nemen.

5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

5.1. Twee soorten rapportages: jaarlijkse balansen en vierjaarlijkse verkenningen

In het wetsvoorstel wordt aan het RIVM de taak opgedragen om eens in de vier jaar een wetenschappelijke rapport uit te brengen over de toestand en de meest waarschijnlijk en mogelijke andere toekomstige ontwikkelingen van natuur, bos en landschap (inclusief cultuurhistorische waarden).

Tevens krijgt het RIVM de opdracht jaarlijks een beschrijving te geven van de beleidsprestaties op het terrein van natuur, bos en landschap (inclusief cultuurhistorische waarden) en de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan.

Voor deze frequentie van de rapporten is gekozen vanuit de overweging dat er een goede aansluiting moet zijn op het beleidsproces en de politieke agenda. De vierjaarlijkse verkenning is geënt op de planperiode van het NBP. Het NBP kent een cyclus van 8 jaar, waarbij eens in de vier jaar een beoordeling zal plaatsvinden. De jaarlijkse rapportage sluit aan bij de beleidsvorming in het kader van de begroting en de in het kader van de uitwerking van het DI-akkoord op het terrein van natuur, bos en landschap voorziene jaarlijkse programmering van de uitvoering van het natuur-, bos- en landschapsbeleid.

De vierjaarlijkse verkenning is bedoeld om, net als bij de vierjaarlijkse milieuverkenningen, voor een periode van ten minste 10 jaar vooruit te kijken. Daartoe worden de relevante mogelijke ontwikkelingen geschetst aan de hand van voortzetting van het bestaande beleid enerzijds en mogelijke beleidswijzigingen anderzijds. Hierbij zal een evaluatie van het tot dan toe gevoerde beleid plaatsvinden waarbij ook zal worden gekeken naar de te verwachten toekomstige resultaten van dat beleid. Steeds zal een beschrijving worden gegeven aan de hand van de meest waarschijnlijke en mogelijke andere relevante toekomstige ontwikkelingen van omstandigheden die van invloed zijn op de ontwikkeling van natuur, bos en landschap, waarbij rekening kan worden gehouden met mogelijke maatschappelijke ontwikkelingen.

De jaarlijkse rapportage betreft met name een rapportage over de voortgang in de beleidsrealisatie en de signalering van nieuwe ontwikkelingen. Beschreven wordt in hoeverre de planning van het beleid ten aanzien van natuur, bos en landschap op schema ligt en in hoeverre dat van invloed is op het realiseren van de gestelde doelen. De ontwikkelingen worden afgezet tegen de in eerdere rapporten beschreven stand van zaken.

5.2. Professionele onafhankelijkheid van het RIVM

Zelfstandige en onafhankelijke taakuitoefening is essentieel voor het wetenschappelijk gehalte en de maatschappelijke acceptatie van onderzoek en rapportages. Politieke invloed op de inhoud van het onderzoek en de presentatie van onderzoeksresultaten zou immers de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid ter discussie stellen. De eerdergenoemde Wet op het RIVM voorziet in de wettelijke regeling van het RIVM en een wettelijke taakopdracht. Daarbij wordt de professionele autonomie van het RIVM op het vlak van onderzoek en rapportage wettelijk vastgelegd.

Ook in onderhavig wetsvoorstel komt die onafhankelijkheid tot uitdrukking. In het voorgestelde artikel 17c, tweede lid, van de herziene

Natuurbeschermingswet is bepaald dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij geen aanwijzingen aan het RIVM kan geven omtrent de inhoud van de rapporten.

Er kunnen zich echter ontwikkelingen voordoen, bijvoorbeeld op het vlak van internationale afspraken of belangrijke nieuwe wetenschappelijke inzichten, die ten tijde van de opstelling van de meest recente vierjaarlijkse verkenning niet voorzien zijn en die belangrijke invloed kunnen hebben op de ontwikkeling van natuur, bos en landschap. In dat geval zal de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het RIVM moeten kunnen verzoeken aan die ontwikkeling en de gevolgen daarvan voor natuur en landschap aandacht te besteden in de eerstvolgende jaarlijkse rapportage. Hierin voorziet het voorgestelde artikel 17a, tweede lid, van de herziene Natuurbeschermingswet.

Daarnaast kan er in het kader van de beleidsontwikkeling behoefte bestaan aan inzicht omtrent de ontwikkeling van natuur, bos en landschap, uitgaande van bepaalde veronderstellingen (scenario's) of beleidsopties. Voor de minister moet dan de mogelijkheid bestaan om deze veronderstellingen, waarmee hij in zijn beleidsvorming rekening wil houden, aan te geven als grondslag voor in de vierjaarlijkse verkenningen op te nemen beschrijvingen. De wijze waarop dat gebeurt valt echter onder de verantwoordelijkheid van het RIVM. Deze mogelijkheid is opgenomen in het voorgestelde artikel 17c, eerste lid.

5.3. Samenwerking met andere instellingen

Het RIVM beschikt niet over de expertise om de natuurplanbureau-functie over de volle breedte alleen uit te voeren. Voor een effectieve en efficiënte uitvoering is samenwerking met de instituten en organisaties die zich bezig houden met onderzoek en gegevensverzameling op het terrein van natuur, bos en landschap, noodzakelijk. De daar aanwezige uitgebreide expertise zal gericht ingezet worden. Het RIVM heeft tot taak via coördinatie, monitoring en overleg tot een adequaat netwerk te komen ten behoeve van het opstellen van de jaarrapporten en de verkenningen.

Binnen Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is met name uitgebreide expertise aanwezig bij de verschillende DLO-instituten en het IKC Natuurbeheer. Van daaruit worden contacten onderhouden met vele andere organisaties die gegevens aanleveren, zoals Staatsbosbeheer, natuurbeschermingsorganisaties, particuliere gegevensleverende organisaties (PGO's) en provinciale overheden. Het in het kader van de milieubalansen en -verkenningen ontstane samenwerkingsverband tussen IKC Natuurbeheer en DLO en het RIVM kan de grondslag vormen voor verdere uitbouw en uitwerking van die samenwerking. De rol van instellingen als het IKC Natuurbeheer en de DLO-instituten zal in het kader van die samenwerking kunnen variëren van aanleveren van gegevens tot het in samenwerking met en onder eindverantwoordelijkheid van het RIVM afleveren van deelproducten. In de toekomst zal het Kenniscentrum Wageningen in dit kader belangrijke partner van het RIVM zijn.

De eindverantwoordelijkheid voor de jaarrapporten en verkenningen komt bij het RIVM te liggen. Dit gaat echter niet zo ver dat het RIVM vrijelijk de door andere instellingen aangeleverde gegevens en deelproducten kan bewerken of wijzigen. De instellingen blijven immers zelf verantwoordelijk voor hun werkterrein en hun producten. Eventuele bewerking of wijziging van gegevens zal dan ook niet zonder overleg met de andere instellingen plaatsvinden. Dit waarborgt dat de verkenningen en jaarrapporten steeds zoveel mogelijk volgens de beste wetenschappelijke inzichten zijn opgesteld.

In het wetsvoorstel is de betrokkenheid van andere onderzoeksinstituten tot uitdrukking gebracht. Op grond van dit wetsvoorstel zullen de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken instellingen kunnen aanwijzen die betrokken zullen worden bij het opstellen van de verkenningen en jaarrapporten natuur, bos en landschap. Eventueel kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de wijze waarop wordt samengewerkt. Gelet op de reeds opgedane ervaringen mag verwacht worden dat van deze mogelijkheid niet veelvuldig gebruik gemaakt behoeft te worden.

5.4. Betrokkenheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij het RIVM en financiële aspecten

Thans verricht het RIVM taken op het terrein van de volksgezondheid en op het terrein van het milieu. In artikel 3 van de Wet op het RIVM worden deze taken vermeld. Het RIVM oefent zijn taken zelfstandig uit en kan dit doen voor verschillende opdrachtgevers. De Wet op het RIVM noemt reeds de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als opdrachtgevers.

Het RIVM is onderdeel van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en valt, met inachtneming van de professionele autonomie van het RIVM, onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is derhalve bij het RIVM op tweeërlei wijze betrokken: vanwege haar verantwoordelijkheid voor het functioneren van het RIVM als instituut en vanwege de aan het RIVM opgedragen taken op het gebied van de volksgezondheid.

De leiding van het RIVM berust bij de directeur-generaal van het RIVM.

De strategische beleidsplanning en de daartoe noodzakelijke onderbouwing in de vorm van onderzoek en rapportage op het gebied van natuur, bos en landschap behoort tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Die verantwoordelijkheid betreft daarmee ook de uitvoering van de natuurplanbureau-functie. Door de uitvoering van de natuurplanbureau-functie en daarmee een nieuwe taak aan het RIVM op te dragen is de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, evenals de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dat is in het kader van de milieu-planbureau-functie, betrokken bij het functioneren van het RIVM. Deze betrokkenheid komt op verschillende manieren tot uitdrukking.

Het betreft allereerst een bestuurlijke betrokkenheid. Via wijziging van de artikelen 2, tweede lid, en 8 van de Wet op het RIVM (opgenomen in artikel II van onderhavig wetsvoorstel) wordt de bestuurlijke betrokkenheid aldus geregeld, dat benoeming van de directeur-generaal van het RIVM en de benoeming van twee leden van de Commissie van Toezicht in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij plaatsvinden. Voorts zal de rol- en taakverdeling tussen de participanten van het samenwerkingsverband (IKC Natuurbeheer, DLO -Instituten en RIVM) nader worden bepaald in afspraken tussen betrokken departementen.

In de tweede plaats wordt de betrokkenheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij het RIVM gestalte gegeven via programmering van de activiteiten van het RIVM en de betrokken instellingen in het kader van de natuurplanbureau-functie. Ten aanzien van de uitvoering van onderzoek en coördinatie in het kader van de natuurplanbureau-functie is de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

opdrachtgever van het RIVM. De programmering van de activiteiten in het kader van de uitvoering van de natuurplanbureaufunctie zal worden neergelegd in een door de directeur-generaal van het RIVM, na overleg met het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de betrokken instellingen, op te stellen meerjarenactiviteitenprogramma, dat de goedkeuring van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij behoeft. Beoogd wordt een afzonderlijk meerjarenactiviteitenprogramma voor natuur, bos en landschap, waarin de directeur-generaal van het RIVM aangeeft welke activiteiten van het RIVM en de in het kader van de natuurplanbureaufunctie met het RIVM samenwerkende instellingen nodig zijn om de natuurplanbureaufunctie onder de eindverantwoordelijkheid van het RIVM uit te kunnen voeren. Dit meerjarenactiviteitenprogramma zal tevens een voorstel voor bekostiging bevatten. Het meerjarenactiviteitenprogramma voor natuur, bos en landschap is in die zin breder dan het meerjarenactiviteitenprogramma zoals dat voor het terrein van het milieu is omschreven, omdat het zich niet beperkt tot louter de activiteiten van het RIVM. Deze keuze vindt zijn grond in de omstandigheid, dat een groot deel van de activiteiten in het kader van de natuurplanbureaufunctie buiten het RIVM verricht worden. Vorenstaande vindt zijn wettelijke regeling via aanvulling van artikel 4 van de Wet op het RIVM (opgenomen in artikel II, onderdeel C van onderhavig wetsvoorstel).

De programmering wordt bepaald door een aantal factoren. In de eerste plaats de concrete informatie- en onderzoeksbehoefte in het kader van de beleidsontwikkeling. Daarbij speelt aansluiting bij de beleidscyclus (jaarlijkse begroting, cyclus van het NBP) een belangrijke rol.

In de tweede plaats is van belang in hoeverre gebruik gemaakt kan worden van onderzoek in andere kaders, bijvoorbeeld ten behoeve van het milieubeleid of onderzoek dat reeds verricht wordt ten behoeve en in opdracht van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

In de derde plaats betreft de programmering het aangeven van de activiteiten ten behoeve van de opstelling van de jaarrapporten en verkenningen zelf en de daarvoor benodigde coördinatieprocessen.

De hierboven beschreven betrokkenheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de activiteiten van het RIVM doet niet af aan de verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het functioneren van het RIVM als instituut.

Met betrekking tot de inzet van capaciteit en middelen voor de activiteiten ten behoeve van de natuurplanbureaufunctie kan het volgende worden opgemerkt. De capaciteit voor onderzoek door Landbouw, Natuurbeheer en Visserij-instituten ten behoeve van de natuurplanbureaufunctie zal binnen de bestaande budgetten voor onderzoek op de terreinen milieu, natuur en economie gevonden worden door vernieuwing en herschikking van bestaande programma's. Afstemming zal plaatsvinden met onderzoek dat uit andere hoofde al gedaan wordt. Het betreft hier onder andere onderzoek ten behoeve van andere beleidsproducten van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dat bekostigd wordt via de onderzoeksprogrammering van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, als ook om onderzoek in het kader van de milieuplanbureaufunctie dat bekostigd wordt via het Meerjarenactiviteitenprogramma milieu. De inzet van capaciteit en middelen door Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ten behoeve van de door het RIVM aan Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te leveren eindproducten en de coördinatie daarvan vindt plaats op grond van nader overleg met het RIVM en indien nodig met de andere opdrachtgevers van het RIVM.

5.5. Verhouding tussen de verschillende opdrachtgevers van het RIVM

De taken van het RIVM zijn gericht op ondersteuning van beleid en

toezicht op de beleidsterreinen van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Een en ander laat onverlet dat het RIVM ander onderzoek en andere werkzaamheden kan verrichten, ook voor derden. Dit volgt uit artikel 3, tweede lid, de Wet op het RIVM. Het moet dan wel gaan om onderzoek of werkzaamheden welke vanuit het oogpunt van algemeen maatschappelijk belang nuttig zijn. Hierbij kan worden gedacht aan onderzoek voor maatschappelijke organisaties, of onderzoek in opdracht van een minister dat niet direct is bedoeld voor beleidsontwikkeling of toezicht. Voor een nadere toelichting op dit punt zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot instelling van het RIVM (kamerstukken II 1995/96, 24 454, nr. 3, p. 7).

De thans voorgestelde natuurplanbureaufunctie van het RIVM is gericht op het ondersteunen van de overheid bij het ontwikkelen van haar beleid, en wel op het gebied van natuur, bos en landschap. Zij wordt derhalve afzonderlijk vermeld in het eerste lid van genoemd artikel 3.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 17a

In dit artikel is de kern van de natuurplanbureaufunctie geformuleerd. Het eerste lid draagt aan het RIVM de taak op eens in de vier jaar een natuurverkenning uit te brengen. Het tweede lid draagt het RIVM op jaarlijks een stand van zaken uit te brengen met betrekking tot bepaalde nieuwe ontwikkelingen op het terrein van natuur, bos en landschap, de beleidsprestaties en het daartoe ingezette instrumentarium.

De vierjaarlijkse verkenningen zullen een analyse bevatten van de huidige situatie, een evaluatie van het gevoerde beleid en de te verwachten resultaten van het beleid in de toekomst in relatie tot gesignaleerde ontwikkelingen in de maatschappij, alsmede een verkenning van mogelijke beleidsaanpassingen in de vorm van scenario's.

De jaarlijkse rapportage is meer gericht op het geven van een diagnose van de stand van zaken, voortgangsrapportage en signalering van nieuwe ontwikkelingen. De analyses zullen plaatsvinden aan de hand van enkele graadmeters, bestaande uit enkele voor het beleid relevante aspecten, die informatie kunnen opleveren ten behoeve van eventuele besluiten tot bijsturing van het beleid. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld vitaliteitsgegevens, biodiversiteitsgegevens en kosten van grondverwerving en beheer. Daarnaast zal een schets gegeven kunnen worden van de te verwachten resultaten en tendensen bij gelijkblijvend beleid en financiële ruimte.

Artikel 17b

In het algemeen deel van deze memorie is reeds ingegaan op de samenwerking met andere onderzoeksinstituten. Het RIVM zal de natuurplanbureaufunctie in een samenwerkingsverband met Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (IKC Natuurbeheer en DLO-instituten) uitvoeren. Door de in artikel 17b, eerste lid, opgenomen bevoegdheid voor de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken, om de onder hen ressorterende instellingen aan te wijzen die betrokken moeten worden bij het opstellen van de natuurverkenningen en jaarlijkse rapporten, wordt gewaarborgd dat alle relevante gezichtspunten kunnen worden meegenomen. Tevens kan

daarmee worden voorkomen dat dubbel werk zou worden verricht. Artikel 17b, eerste lid, is de evenknie van artikel 4.2, vierde lid, van de Wet milieubeheer, waarin de milieuplanbureaufunctie wordt geregeld.

Bij de aan te wijzen instellingen gaat het om diverse instituten die op de verschillende betrokken beleidsterreinen werkzaam zijn. Op het terrein van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij betreft het met name het IKC Natuurbeheer, de DLO-instituten, Staatsbosbeheer en de Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden. Op het terrein van Verkeer en Waterstaat moet gedacht worden aan het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA), het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en Rijkswaterstaat. Op het terrein van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu betreft het naast het RIVM de Rijksplanologische Dienst (RPD). Voorts kan met name het Centraal Bureau voor de Statistiek worden genoemd, vooral vanwege de samenwerking in het kader van het Netwerk Ecologische Monitoring. Verder moet nog gedacht worden aan het Centraal Planbureau en het Sociaal Cultureel Planbureau.

Uit hoofde van zijn algemene coördinerende taak en de eindverantwoordelijkheid voor het afleveren van de rapporten zal het RIVM concreet aangeven welke activiteiten nodig zijn voor het opstellen van de verkenningen en jaarlijkse rapporten en welke (onderzoeks)producten daarvoor nodig zijn en op welk moment. Binnen die algemene coördinerende taak van het RIVM zal met name het IKC Natuurbeheer samen met IBN/DLO (het Instituut voor bos- en natuuronderzoek) en SC/DLO (het Staring Centrum) zorgdragen voor coördinatie en adequate toelevering van producten en gegevens door instellingen en organisaties op het terrein van natuur, bos, landschap.

De in het tweede lid van artikel 17b opgenomen bevoegdheid om ministeriële regels te stellen over de wijze waarop de instellingen samenwerken is bedoeld voor de situatie dat nadere regeling noodzakelijk mocht blijken. Bijvoorbeeld indien er onverhoopt problemen mochten ontstaan als gevolg van onvoldoende afspraken of procedures inzake de samenwerking tussen de betrokken instellingen. Gedacht moet worden aan de wijze waarop met meningsverschillen over de inhoud van gegevens of onderzoeksresultaten wordt omgegaan. Gelet op de ervaringen tot nu toe zal van de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels terughoudend gebruik gemaakt worden.

Artikel 17c

Het RIVM zal bij de opstelling van de vierjaarlijkse verkenningen en de jaarlijkse rapporten onafhankelijk van beleids- of politieke invloed opereren. Deze onafhankelijkheid wordt in het tweede lid van artikel 17c nog eens formeel benadrukt. Dit betekent dat het RIVM zelf verantwoordelijkheid draagt voor de inhoud van de rapporten.

Niettemin staat de natuurplanbureaufunctie vooral ten dienste van de strategische beleidsvorming. De verantwoordelijke minister moet dan de mogelijkheid hebben om te zorgen dat in de verkenningen aandacht wordt besteed aan de ontwikkelingen waarmee hij in zijn beleid rekening wenst te houden en dat in de jaarrapporten door hem voor het beleid van belang geachte onderwerpen worden behandeld. Hoe dat vervolgens gebeurt behoort tot de verantwoordelijkheid van het RIVM.

Artikel 17d

De vierjaarlijkse verkenningen en jaarlijkse rapporten zullen aan het

parlement worden toegezonden en tevens algemeen verkrijgbaar worden gesteld.

Op grond van artikel 16 van het voorstel van wet voor een nieuwe Natuurbeschermingswet wordt in beginsel eens in de acht jaar een NBP uitgebracht. Op grond van opgedane ervaringen kan na verstrijken van de eerste vier jaar het NBP eventueel gewijzigd worden. Er zal zoveel mogelijk afstemming plaatsvinden tussen het tijdstip van uitbrengen van de vierjaarlijkse milieuverkenningen en het uitbrengen van het NBP dan wel wijzigingen daarvan, zodat de verkenningen beschikbaar zijn ten behoeve van de beoordeling van het NBP. Een verplichte wettelijke koppeling aan het tijdstip van uitbrengen van het NBP stuit echter op bezwaren, omdat het verschijnen van opvolgende NBP's mogelijk kan wisselen. Op grond van artikel 12 van het voorstel van wet voor een nieuwe Natuurbeschermingswet kan immers ook tussentijds een nieuw NBP worden vastgesteld. Een verplichte koppeling zou fricties geven ten opzichte van de vaste frequentie van uitbrengen van de milieuverkenningen.

Het voornemen is om in 1997 de eerste natuurverkenning uit te brengen.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers