

Instelling Evaluatiecommissie Wet milieubeheer

VROM

6 december 1999/Nr. Mbb 1999245665
Directoraat-Generaal
Milieubeheer/Directie Bestuurszaken

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Overwegende dat het met het oog op een verantwoorde onderbouwing van de in artikel 21.2 van de Wet milieubeheer bedoelde verslaglegging over de werking van de Wet milieubeheer gewenst is de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer hernieuwd in te stellen.

Besluit:

Artikel 1

Voor de duur van vier jaren wordt per 1 januari 2000 ingesteld de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM), verder te noemen: de commissie.

Artikel 2

1. De commissie heeft tot taak de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer – verder te noemen: de Minister – te adviseren met betrekking tot de inhoud van het ingevolge artikel 21.2 van de Wet milieubeheer aan de Staten-Generaal uit te brengen verslag over de wijze waarop de Wet milieubeheer – verder te noemen: de wet – is toegepast, door onderzoek te doen naar de effectiviteit, de efficiëntie, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de wet.

2. Voorts kan de commissie – uit eigen beweging of op verzoek van de Minister – de Minister adviseren over mogelijkheden tot verbetering van de milieuregelgeving als instrument van een op duurzame ontwikkeling gericht milieubeleid.

3. Met het oog op het uitoefenen van haar taak stelt de commissie, in overeenstemming met de Minister, een werkplan vast. Het eerste werkplan wordt uiterlijk op 1 april 2000 vastgesteld, het tweede werkplan wordt uiterlijk op 1 januari 2002 vastgesteld.

4. De Minister wordt tijdig in de gelegenheid gesteld opmerkingen te maken over een ontwerp-werkplan.

5. Op verzoek van de Minister neemt de commissie bepaalde onderdelen van de milieuregelgeving, dan wel vragen met betrekking tot bepaalde onderdelen van de milieuregelgeving, in een werkplan op.

6. De commissie kan te allen tijde, met instemming van de Minister, besluiten een werkplan te wijzigen, indien hiervoor gegronde redenen bestaan.

Artikel 3

De commissie bestaat uit de volgende leden:

prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels, hoogle-
raar bestuursrecht, in het bijzonder
omgevingsrecht aan de Universiteit
Utrecht, voorzitter;
prof. dr. K. Bouwer, emeritus hoogle-
raar beleidsgerichte milieukunde en
milieugeografie aan de Katholieke
Universiteit Nijmegen, lid;
mr. H.J.A.M. van Geest, universitair
hoofddocent bestuursrecht aan de
Katholieke Universiteit Nijmegen, lid;
mw. mr. A.M.C.C. Grapperhaus-Vos,
advocaat te Amsterdam, lid;
mw. dr. ir. E.L. Mantz-Thijssen, manage-
ment consultant gespecialiseerd in
beleids-, besluitvormings- en organisa-
tievraagstukken, lid, tevens secretaris;
prof. dr. N.J.M. Nelissen, hoogleraar
bestuurskunde aan de Katholieke
Universiteit Nijmegen, lid;
mw. drs. L. van Rijn-Vellekoop, plaats-
vervangend voorzitter Commissie MER
en voormalig lid van de Tweede
Kamer, Krimpen a/d IJssel, lid;
prof. mr. J.M. Verschuuren, hoogleraar
Europees en internationaal milieurecht
aan de Katholieke Universiteit Brabant,
lid, tevens secretaris.

Artikel 4

Namens de Minister zal de directeur Bestuurszaken als vaste vertegenwoordiger de vergaderingen van de commissie bijwonen.

Artikel 5

1. De commissie kan haar werkwijze naar eigen inzicht regelen.

2. De commissie draagt er zorg voor, dat bij de uitvoering van de milieuregelgeving betrokken bestuursorganen,

instellingen en belangenorganisaties, in een vroeg stadium van het in artikel 1 bedoelde onderzoek in de gelegenheid worden gesteld om opmerkingen te maken over de inhoud en opzet van het onderzoek.

3. Voorts draagt de commissie er zorg voor, dat bij de uitvoering van de milieuregelgeving betrokken bestuursorganen, instellingen en belangenorganisaties in de gelegenheid worden gesteld opmerkingen te maken over door de commissie uit te brengen adviezen.

Artikel 6

De voor een goede taakvervulling van de commissie noodzakelijk geachte kosten komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Voor het gebruik maken van de diensten van derden alsmede de apparaatskosten krijgt de commissie een budget ter beschikking gesteld, dat jaarlijks in overleg met de directeur Bestuurszaken worden vastgesteld.

Artikel 7

1. Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de commissie geschiedt op overeenkomstige wijze als bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

2. De bescheiden worden bij opheffing van de commissie in het Centraal Archief van dit departement opgenomen.

Deze beschikking en de daarbij behorende toelichting zullen worden bekendgemaakt in de Nederlandse Staatscourant en in afschrift worden gezonden aan de Algemene Rekenkamer en aan belanghebbenden.

's-Gravenhage, 6 december 1999.
De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
J.P. Pronk.

Toelichting

1. Een nieuwe Evaluatiecommissie Wet milieubeheer

De Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) is een onafhankelijke adviescommissie voor de Minister van VROM op het terrein van het instrumentarium, met name de Wet milieubeheer. De commissie is ingesteld om de minister in staat te stellen op een verantwoorde wijze te voldoen aan de verplichting van artikel 21.2 van de Wet milieubeheer, waarin staat dat de Minister van VROM periodiek verslag uitbrengt aan de Staten-Generaal over de werking van de wet.

In 1980 werd voor de eerste keer een evaluatiecommissie voor de milieuregelgeving ingesteld: de Adviescommissie Evaluatie Wabm (Wet algemene bepalingen milieuhygiëne). De Wabm is in 1981 in werking getreden. In 1985 werd de instelling van de commissie vernieuwd en de naam gewijzigd in Evaluatiecommissie Wabm.

Vervolgens is op 15 oktober 1990 de Evaluatiecommissie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne benoemd voor een periode van acht jaar. In 1993 is de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne vervangen door de (breder) Wet milieubeheer.

In de periode 1990 – 1998 heeft de commissie 14 adviezen uitgebracht aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De adviezen van de ECW zijn doorgaans te zamen met, dan wel gevolgd door een standpunt ter zake van de Minister van VROM aangeboden aan de Staten-Generaal. Soms is het standpunt van de minister verwoord in de aanbiedingsbrief van het ECW-advies aan de Staten-Generaal, in voorkomend geval is het standpunt van de minister ook wel geïntegreerd in een ander stuk zoals de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel, het Nationaal Milieubeleidsplan of een regeringsstandpunt over bijvoorbeeld de uitkomsten van een project op het terrein van Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Uit discussies met het parlement blijkt dat de ECW als een gezaghebbende commissie wordt beschouwd; in vragen en verslagen wordt regelmatig aan ECW-adviezen en achtergrondstudies gerefereerd. In oktober 1998 is een symposium georganiseerd, waarbij de directeur-generaal Milieubeheer namens de Minister van VROM het

laatste product van de vorige evaluatiecommissie: 'Evaluëren met beleid: de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer in bedrijf', in ontvangst heeft genomen. Uit dit document kunnen lessen worden getrokken met betrekking tot toekomstige wetsevaluaties; de ECWM zal hier zeker gebruik van kunnen maken.

De Minister van VROM acht het wederom aangewezen een Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (aan te duiden als ECWM, om de 'Wet milieubeheer' ook beter terug te laten komen in de afkorting en tevens ter onderscheiding van de vorige commissie) in te stellen. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

a. Een structurele voorziening voor evaluatie van milieuregelgeving zorgt voor kwalitatief betere regelgeving
Evaluatie van regelgeving is een belangrijk instrument om de effectiviteit en efficiëntie van regelgeving voortdurend te verbeteren. Door de aanwezigheid van een ECWM is het evalueren van belangrijke onderdelen van de milieuregelgeving een vanzelfsprekend gegeven. Evaluatie van milieuregelgeving is een goede traditie geworden.

b. De ECWM structureert het proces van evaluatie en dat geeft efficiency-winst

Doordat de ECW werkt volgens een bepaald, algemeen geaccepteerd stramen van evaluatie, is ook het proces van evalueren gestructureerd. Men hoeft niet steeds het wiel uit te vinden t.a.v. de aanpak van de evaluatie. De leden van de ECWM hebben ruime deskundigheid en ervaring opgebouwd met evaluatiemethodieken.

c. De ECWM is een onafhankelijke commissie en daardoor hebben adviezen van de ECWM meer 'afstand' dan eigen, interne evaluaties

Gebleken is dat de formele afstand tussen VROM en de ECWM in de praktijk als een groot goed wordt gezien. Dit kwam ook duidelijk naar voren tijdens het slotsymposium op 8 oktober 1998 ('Evaluëren met beleid: de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer in bedrijf') van de vorige evaluatiecommissie, waarbij verschillende deelnemers VROM prezen om 'de moed' om een dergelijke onafhankelijke commissie in te stellen. VROM stelt zich daarmee uitdrukkelijk open voor kritiek. De

onafhankelijkheid van de commissie draagt uiteraard ook in hoge mate bij aan het gezag van en het draagvlak voor de adviezen.

2. Samenstelling ECWM

Achtereenvolgens zijn voorzitter van de evaluatiecommissies geweest: prof. mr. drs. M. Oosting, prof. mr. Th. G. Drupsteen en prof. dr. A.B. Ringeling. De evaluatiecommissies zijn steeds multidisciplinair samengesteld, met onafhankelijke deskundigen uit de wetenschap. Deze multidisciplinaire samenstelling is ook in het verleden vruchtbaar gebleken. Tijdens het hierboven genoemde symposium in 1998 kwam wel naar voren, dat de evaluatiecommissie bij voorkeur niet alleen uit wetenschappers zou moeten bestaan. Ten behoeve van een brede aanpak van de evaluatiestudies werd een grotere inbreng uit de praktijk wenselijk geacht; de nieuwe ECWM weerspiegelt deze wens dan ook. In de commissie is ervaring en deskundigheid gebundeld op onder meer de gebieden bestuursrecht, milieurecht, internationaal recht, milieukunde, bestuurskunde, management en organisatiekunde, rechtspraktijk en openbaar bestuur. Daarnaast wordt ook raadpleging van de uitvoeringspraktijk geregeld (artikel 5). De betrokkenheid van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer krijgt gestalte via een ambtelijk vertegenwoordiger van de minister, de directeur Bestuurszaken van het Directoraat-Generaal Milieubeheer. Deze vertegenwoordiger – die voor de commissie de status heeft van adviseur – kan de commissie zo nodig nader informeren over actuele ontwikkelingen in het milieubeleid, de milieuregelgeving of de uitvoeringspraktijk. Voor specifieke onderwerpen kunnen desgewenst ter zake deskundige medewerkers van het Directoraat-Generaal Milieubeheer worden uitgenodigd bepaalde stukken te commentariëren of vergaderingen van de commissie bij te wonen. De commissie wordt bijgestaan door de twee secretaris-leden en een adjunct-secretaris (niet-lid) vanuit het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, waar ook het secretariaat van de commissie zal zijn gehuisvest.

3. Te evalueren onderwerpen

De commissie heeft in ieder geval tot taak de Minister te adviseren m.b.t. de inhoud van het ingevolge artikel 21.2 van de Wet milieubeheer aan de Staten-Generaal uit te brengen verslag over de wijze waarop de Wet milieubeheer is toegepast (artikel 2, eerste lid, van de instellingsbeschikking). De commissie moet dit advies baseren op onderzoek naar de effectiviteit (worden de gestelde doelen bereikt), de efficiëntie (worden geen onnodige lasten veroorzaakt), de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de wet. De Minister moet zo'n verslag in principe binnen drie jaar uitbrengen voor nieuwe onderdelen van de wet, en vervolgens om de vijf jaar. Deze bepaling stamt nog uit de eerste Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Gaandeweg is deze bepaling steeds meer selectief ingevuld: gelet op de omvang van de Wet milieubeheer en de stapsgewijze totstandkoming van die wet was het noodzakelijk om een keuze te maken uit te evalueren onderwerpen. Daarbij kunnen allerlei factoren een rol spelen: zijn er aanwijzingen dat een bepaald onderdeel van de wet in de praktijk moeilijk uitvoerbaar is, dan zal zo'n onderdeel snel moeten worden geëvalueerd; is anderzijds duidelijk dat een bepaald onderdeel van de wet al weer snel zal moeten worden gewijzigd als gevolg van implementatie van Europese regelgeving, dan ligt het misschien in de rede om de evaluatie nog wat uit te stellen. Ook is het denkbaar dat er politieke redenen zijn om een evaluatie te bespoedigen.

Zoals in artikel 2, derde lid, is bepaald, maakt de commissie een selectie van te evalueren onderwerpen in het kader van het opstellen van een

werkplan. Deze werkplannen betreffen – om zonodig redelijk snel te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen – een periode van (ongeveer) twee jaar. De werkplannen worden vastgesteld in overeenstemming met de Minister, die te voren in de gelegenheid wordt gesteld om opmerkingen over een ontwerp-werkplan te maken. De Minister kan de commissie ook verzoeken om bepaalde onderdelen van de milieuregelgeving, dan wel vragen met betrekking tot bepaalde onderdelen van de milieuregelgeving, in een werkplan op te nemen. De commissie kan een werkplan altijd – met instemming van de Minister – wijzigen, indien hier gegronde redenen voor bestaan, bijvoorbeeld wanneer een actuele ontwikkeling er toe noodzaakt een eerder geselecteerd, te evalueren onderdeel van de Wet milieubeheer om te ruilen voor een ander onderdeel waarvan evaluatie meer actueel is geworden door het ontstaan van concrete uitvoeringsproblemen.

De Minister zal over de inhoud van de werkplannen uiteraard ook de Staten-Generaal kunnen informeren.

In artikel 2, tweede lid, is bepaald dat de commissie – uit eigen beweging of op verzoek van de Minister – ook kan adviseren over mogelijkheden tot verbetering van de milieuregelgeving als instrument van een op duurzame ontwikkeling gericht milieubeleid. In de evaluatiepraktijk van de vorige commissies is namelijk gebleken dat het soms nuttig of noodzakelijk is de evaluatie van een onderdeel van de wet te koppelen aan bepaalde beleidsvoornemens met betrekking tot dat onderdeel van de wet, of zelfs om een ex-ante evaluatie te verrichten. De commissie kan dan tot een advies

komen dat zich – strikt genomen – niet beperkt tot de inhoud van het verslag over de werking van de (geldende) Wet milieubeheer. Voorgenomen activiteiten van de commissie die kunnen worden gerangschikt onder artikel 2, tweede lid, worden ook in het werkplan van de commissie opgenomen.

Tot slot is – om een sterke betrokkenheid van de uitvoeringspraktijk bij de werkzaamheden van de commissie te garanderen – in artikel 5 bepaald dat de commissie bij evaluatiestudies op twee momenten de uitvoeringspraktijk raadpleegt: in het begin van een studie (over de inhoud en opzet van het onderzoek), en aan het einde (ten behoeve van het door de commissie op te stellen advies). De commissie kan zelf bepalen, op welke wijze deze raadplegingen geschieden.

4. Budget

De commissie krijgt voor haar werkzaamheden een eigen budget voor materiële, personele en onderzoeksuitgaven. Jaarlijks stelt de commissie hier toe een begroting op. Na overleg met de directeur Bestuurszaken van het Directoraat-Generaal Milieubeheer wordt het programma vastgesteld. De voorzitter van de commissie draagt de financiële verantwoordelijkheid voor zowel de planning als de uitvoering van de programma's. De voorzitter van de commissie zal als programmaverantwoordelijke worden aangewezen. Het mandaat hiertoe wordt geregeld in het Besluit mandaat, machtiging en volmacht Directoraat-Generaal Milieubeheer.