

Vergaderjaar 2011–2012

32 314

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

32 323

Intrekking van de Wet Adviesraad gevaarlijke stoffen

C¹

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 oktober 2011

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening inzake de instelling van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI) en de intrekking van de Wet Adviesraad gevaarlijke stoffen (AGS). De leden van de fracties van de PvdA, SP, GroenLinks en ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen. In onderstaande memorie van antwoord gaan wij, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in op de gestelde vragen en opmerkingen.

Inleiding

PvdA

Verhouding tussen RLI en andere instanties

De leden van de PvdA-fractie verzoeken een overzicht te geven van instanties die op het werkterrein van de RLI actief zijn (inclusief het Planbureau voor de Leefomgeving en ambtelijke kenniskamers) en verzoeken daarbij aan te geven hoe de werkzaamheden van deze instanties zich verhouden tot de werkzaamheden van de RLI (verbinding met overige kennis- en adviesinfrastructuur). Graag ontvangen deze leden in dat kader een toelichting op de specifieke functie(s) die de regering ziet weggelegd voor de RLI in deze kennisinfrastructuur.

Kennisinstanties op het werkterrein van de RLI kunnen worden onderverdeeld in wetenschappelijke instituten die gelieerd zijn aan de universiteiten, kennisinstituten die programmatisch veel beleidsondersteunend, toegepast wetenschappelijk en valoriserend onderzoek uitvoeren voor de ministeries, zoals RIVM, TNO/GTI's, ECN en de planbureaus (met name het Planbureau voor de Leefomgeving). Het verschil tussen de RLI en deze kennisinstituten is dat de RLI als adviesraad op basis van ontwikkelde kennis – o.a. voortgekomen uit deze kennisinstituten – nieuwe inzichten destilleert op basis van de brede wetenschappelijke en politiek-

¹ De letter C heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 32 314.

bestuurlijke ervaring binnen de raad en met het uit te brengen advies het palet aan handelingsperspectieven voor kabinet en parlement vergroot.

De kenniskamers zijn geen instituten, maar van de ambtelijke top van departementen met vertegenwoordigers van de belangrijkste kennisinstellingen om de vraagarticulatie vanuit de departementen te bevorderen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet de constatering van de Raad van State deelt, dat de verbinding tussen adviescolleges en vraagzijde (regering en parlement) verbeterd dient te worden ten behoeve van meer bruikbare adviezen in de politieke besluitvorming. En zo ja, op welke wijze dit in de werkwijze van de RLI tot uiting komt.

In de door het vorige kabinet uitgebrachte notitie «Kwaliteit van de Verbinding» is aangegeven, dat in de afgelopen jaren al veel is verbeterd in de verbinding tussen adviescolleges en regering en parlement. Departementen ontwikkelen voor een betere vraagarticulatie strategische kennisagenda's en organiseren kenniskamers, kennismarkten en diverse andere bijeenkomsten om de interactie tussen overheid en kennisinstellingen te bevorderen. Ook de Tweede Kamer laat zich vaker rechtstreeks door de drie adviesraden van de Leefomgeving en Infrastructuur adviseren. Dat neemt niet weg dat het huidige kabinet – evenals het vorige kabinet – van mening is dat een structuurwijziging zoals de voorgestelde samenvoeging van de drie adviesraden voor de leefomgeving en infrastructuur met daarbij nieuwe werkwijzen noodzakelijk is. De structuurwijziging, gekoppeld aan nieuwe kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de gewenste kwaliteitsverbetering in de verbinding tussen overheid en kennis en advies. Hierdoor kunnen adviezen vanuit een breder intersectoraal perspectief adequater inspelen op de complexere vraagstukken van dit moment. Door bundeling van krachten, kan de ondersteuning van de raad beter inspelen op de behoefte. Tenslotte kan door de organisatie flexibeler in te richten beter worden ingespeeld op de vraagstukken die spelen en daarbij de benodigde expertise te betrekken die nodig is om tot kwalitatief goede en vernieuwende adviezen te komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering van mening is dat de RLI ook een rol moet spelen bij de oplossing van meer korte termijnproblemen. Zij vragen wat dit betekent voor de werkwijze van de nieuw in te stellen raad.

Het moet mogelijk zijn om zo nu en dan vanuit het integrale en lange termijn perspectief dat de RLI heeft, de expertise van de raad en het achterliggende netwerk van deskundigen te benutten om snel in te spelen op de politieke adviesbehoefte. De RLI zal hierin ook voorzien, omdat de raad ook nieuwe wegen van advisering (alternatieve werkwijzen) zal kiezen om de effectiviteit van de raad te vergroten.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de reeds toegezegde analyse van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over de doorlichting van het gehele adviesstelsel niet wordt afgewacht alvorens tot ingrijpende structuurveranderingen te komen.

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel RLI kent een lange voorgeschiedenis. Het wetsvoorstel RLI is door het vorige kabinet in februari 2010 bij de Tweede Kamer ingediend. In het voorjaar van 2011 is besloten tot de uitvoering van een wettelijke evaluatie van de Kaderwet adviescolleges. Deze evaluatie gaat in op de mate waarin de doelstel-

lingen van de Kaderwet in de afgelopen periode zijn behaald. Het kabinetsbesluit om deze evaluatie uit te voeren, is neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer, genaamd «Toekomst adviesstelsel» van 11 mei 2011¹. In deze brief heeft het kabinet de contouren geschetst voor het stelsel van adviescolleges, waarbinnen de RLI past. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal op korte termijn het parlement over de uitkomsten van de evaluatie informeren. De reeds voor de evaluatie van het adviesstelsel in gang gezette reorganisaties, waaronder de oprichting van de RLI, worden afgerond. Zonder vooruit te willen lopen op de uitkomsten van de evaluatie, kan gesteld worden dat deze evaluatie een spoedige inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel RLI niet in de weg staan.

Kennisperspectieven van de RLI

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af welk type kennis wordt verwacht dat de RLI inbrengt in de politieke besluitvorming.

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 meer integraal te werken aan de opgaven in het fysieke domein. De meerwaarde van de fusie van de drie raden 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. 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. Voor een goede invulling van de in de tijd wisselende adviesbehoefte is vanuit verschillende perspectieven kennis nodig. Als kennisthema's kunnen worden genoemd: ruimtelijke ontwikkeling en planologie, stedelijke ontwikkeling, wonen, volkshuisvesting, mobiliteit, transport, watermanagement, landbouw, landschap en natuur, ecologie, duurzaamheid, (ruimtelijke aspecten van) energie, externe veiligheid en gevaarlijke stoffen. Niet alleen de bèta wetenschappen zijn qua disciplines relevant, ook dienen de genoemde kennisthema's benaderd te worden vanuit alfa en gamma disciplines, zoals bestuurskunde, politicologie, rechten, economie, sociologie, filosofie, risicomodellering. Vanuit institutioneel perspectief is het verstandig over kennis te beschikken met betrekking tot het openbaar bestuur, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

De strategische adviesraden geven conform artikel 17 en 18 Kaderwet adviescolleges onafhankelijk, 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 de aanpak van complexe sectoroverstijgende vraagstukken. Strategische advisering draagt daar aan bij en laat ook zien wat vanuit langetermijnperspectief op korte termijn in gang gezet kan worden.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 III, nr. 11.

De leden van de PvdA-fractie vragen aan welk type kennis de regering denkt de komende periode behoefte te hebben in de politieke besluit-

vorming en hoe daartoe de meer strategische en specialistische kennis binnen de RLI zijn samengebracht.

Gelet op de breedte van het werkterrein zal de RLI zich bij de totstandkoming van haar adviezen conform artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges indien specialistische kennis vereist is, kunnen laten bijstaan door geassocieerde leden op alle relevante beleidsterreinen. De inbreng van adequate inhoudelijke kennis wordt geborgd door te gaan werken met deze externe deskundigen. Per adviesthema kan specifieke onafhankelijke deskundigheid worden ingeschakeld. Ook de secretariële ondersteuning zal voldoende flexibel worden ingericht om tijdelijk te kunnen voorzien in specifieke kennisbehoeften. Voor onze behoefte aan de benodigde kennis binnen de RLI, zij gemakshalve verwezen naar het gezamenlijke werkprogramma 2012–2013 van de raden voor de leefomgeving en infrastructuur, die met de begroting 2012 aan het parlement is aangeboden.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de specifieke kennis en strategische adviestaak van de Adviesraad gevaarlijke stoffen op een verantwoord niveau belegd wordt binnen de in te stellen RLI.

Naast één vast raadslid op dit beleidsterrein worden zeven geassocieerde raadsleden (gelijk aan het huidige aantal raadsleden van de AGS) aangesteld met kennis en deskundigheid op het gebied van gevaarlijke stoffen en externe veiligheid. Indien noodzakelijk kunnen geassocieerde leden worden ingezet voor strategische adviezen over het beleid voor externe veiligheid en gevaarlijke stoffen. Voor de borging van de continuïteit zullen ook zittende leden van de AGS worden uitgenodigd voor het geassocieerd lidmaatschap. Verder zal het onderwerp externe veiligheid worden geïntegreerd in het werkprogramma van de RLI. Tenslotte zal binnen het RLI-secretariaat kennis en deskundigheid van gevaarlijke stoffen en externe veiligheid aanwezig zijn.

Wettelijke reactietermijn

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie of met de instelling van de RLI de wettelijke reactietermijn van drie maanden voor de regering gehandhaafd blijft, willen wij er op wijzen dat deze reactietermijn is vastgelegd in de Kaderwet adviescolleges. Het onderhavige wetsvoorstel wijkt daar niet van af.

Financiële aspecten

De leden PvdA-fractie verzoeken aan te geven hoeveel geld er in totaal in de bestaansperiode van de VROM-raad, de Raad voor verkeer en waterstaat, de Raad voor het landelijk gebied en de AGS is besteed aan commercieel advies op hun werkterrein, en hoe dit zich verhoudt tot de kosten van de adviescolleges zelf in diezelfde periode. Graag ziet de PvdA-fractie tevens een overzicht van de begrote uitgaven aan commercieel advies op het werkgebied van de RLI voor het komend jaar, afgezet tegen het budget voor de RLI.

Het is niet goed mogelijk om in kaart te brengen hoeveel geld is besteed aan commercieel advies op de werkterreinen van de RLI, omdat veel onderzoeks- en advieswerk niet als zodanig is geregistreerd. Wel kan gesteld worden dat het werk van de RLI niet op dezelfde wijze uitgevoerd kan worden door commerciële adviesbureaus, doordat de RLI-adviezen gericht zijn op verbreding van beleidsopties voor de middellange en lange termijn en ingebed zijn in de werkstructuur van de raad, terwijl de commerciële adviesbureaus meestal gevraagd wordt om – voor de kortere

termijn – beleidsondersteunend onderzoek te verrichten en dit niet in een raadstructuur is ingebed. Wij hechten eraan te benadrukken dat wij met het huidige adviesstelsel een kwalitatief hoogwaardig adviesstelsel hebben dat èn veel goedkoper is dan als vergelijkbare adviezen – voor zover al mogelijk – aan commerciële partijen zouden worden gevraagd èn ook leidt tot onafhankelijker en meer gezaghebbende adviesproducten. De totstandkoming van de RLI heeft dan ook vooral het oogmerk om het stelsel effectiever te maken.

SP

Functie en rol van de RLI

De leden van de SP-fractie verzoeken aan te geven hoe de beoogde RLI geïmplementeerd wordt ten opzichte van het Planbureau voor de Leefomgeving enerzijds en de positie van bijvoorbeeld DLO en TNO instituten anderzijds.

Zoals bij de beantwoording van vragen van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven, betreft de functie van de RLI vooral een verbreding van beleidsalternatieven op basis van nieuwe inzichten en niet op kennisontwikkeling als zodanig. Het planbureau begeeft zich meer op het terrein van lange termijn verkenningen en beleidsevaluaties. Instituten voor toegepast wetenschappelijk onderzoek en valorisatie als TNO en DLO doen gericht onderzoek naar kennis die benodigd is om innovatieve doorbraken te realiseren of innovaties op de markt te krijgen.

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe de onafhankelijkheid van de RLI is geborgd en hoe politiek de adviezen van de RLI mogen worden.

De RLI kan – net zoals de andere adviescolleges die vallen onder de Kaderwet adviescolleges – gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over maatschappelijke vraagstukken aan zowel de regering en als het parlement. Daarvoor heeft de raad een wettelijk geborgde onafhankelijke positie in de Kaderwet adviescolleges. Bij de benoeming van de leden van de raad wordt gelet op een brede samenstelling, gebaseerd op de kennis en ervaring binnen de verschillende beleidsterreinen en vanuit de geledingen van openbaar bestuur, bedrijfsleven en wetenschap. Adviezen zijn altijd gebaseerd op kennis, ervaring en inzicht van de betrokken raadsleden. De opdrachten zijn altijd gericht op een onafhankelijk advies. Het proces van programmering, opdrachtverlening en advisering is voortdurend transparant ingericht. Tenslotte is de effectiviteit van de RLI gebaat bij zowel een goede politieke sensitiviteit van de raadsleden als bij een onafhankelijk mogelijke positie om tot een breed politiek draagvlak voor de adviezen van de raad te komen. Daarmee zijn voldoende checks en balances gecreëerd om te bewerkstelligen dat de raadsadviezen een politiek neutrale klankkleur krijgen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom niet is gekozen voor het AIV-model waar onder één algemene leiding disciplinaire groepen opereren, die in actie komen al naar gelang de vraagstelling.

De AIV heeft een vast aantal raadsleden dat gedurende één of meer raadsperiodes zitting heeft in die raad. Bij de RLI is juist gekozen voor een kleinere raad met een flexibele schil eromheen om te bevorderen dat nieuwe frisse inzichten en toegesneden kennis vanuit een breed perspectief worden ingebracht.

Opheffing AGS

De Adviesraad gevaarlijke stoffen verschilt vanwege de rampgerichtheid wezenlijk van de andere drie instanties die worden opgeheven, zo stellen de leden van de SP-fractie. De leden van de SP-fractie vragen of op basis van de brief van de AGS aan de Eerste Kamer van 6 september 2011 handreikingen kunnen worden gedaan om de rol van de AGS beter te borgen dan nu in het wetsvoorstel is opgenomen.

Zoals hierboven op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie reeds is gemeld worden de strategische adviestaken van de AGS niet opgeheven maar ingebed in het takenpakket van de RLI. Wel willen wij opmerken dat in geval van rampen en incidenten zoals de brand in Moerdijk, het de taak is van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) om onderzoek te doen en adviezen uit te brengen. De OVV is een zelfstandig bestuursorgaan dat na rampen, grote ongevallen of anderzootige incidenten onderzoek kan doen naar de oorzaken en gevolgen van het betreffende incident.

GroenLinks

Opheffen AGS

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom niet is gewacht op de afronding van de onderzoeken die gaande zijn rond de veiligheid van de chemiesector alvorens deze vergaande wetsvoorstellen in te dienen en zij vragen of het kabinet bereid is alsnog deze onderzoeken af te wachten en onderzoek te doen naar de effecten van de opheffing van de AGS.

De wetsvoorstellen voor de AGS en voor RLI zijn reeds in februari 2010 ingediend. De indiening van de wetsvoorstellen vond bijna een jaar vóór de brand bij ChemiePack in Moerdijk plaats. Wij vinden het niet nodig en onwenselijk om met de opheffing van de AGS te wachten. De strategische adviestaken van de AGS worden immers niet opgeheven, maar overgeheveld naar de RLI. Mocht uit het onderzoek naar de brand in Moerdijk blijken dat strategische advisering over opslag van gevaarlijke stoffen noodzakelijk is, dan kan dit door de RLI worden uitgevoerd.

De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken aan te geven hoe wordt gegarandeerd dat er in de toekomst voldoende expertise op chemiegebied is en hoe de nieuwe RLI met veel minder capaciteit op chemiegebied dan de AGS hetzelfde kwaliteitsniveau kan halen.

De oorspronkelijke taken van de AGS betroffen operationele, tactische en strategische adviestaken op het gebied van externe veiligheid en gevaarlijke stoffen. De operationele en tactische adviestaken (aanpassen PGS-richtlijnen; afstemming en overleg over rekenmethoden en risicoanalyses) zijn de afgelopen jaren reeds overgeheveld naar andere instanties. De expertise is daar goed belegd. Daardoor bleef alleen de strategische adviestaak over bij de AGS. Deze taak was te gering om een aparte adviescommissie voor in stand te houden, waardoor besloten is de AGS op te heffen en de strategische adviestaak over te hevelen naar de RLI. Door een andere en efficiëntere organisatie bij de RLI waarbij de geassocieerde leden per advies betrokken worden, is het mogelijk om de juiste mensen met de benodigde kennis te betrekken bij de strategische adviezen en met minder middelen minstens dezelfde kwaliteit te behalen.

ChristenUnie

Werkterrein en samenstelling van de RLI

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de zorg van de fractie wordt gedeeld over een te omvattend werkterrein van de RLI. Zij vragen hoe het kabinet voornemens is een juiste representatie van al de bovengenoemde deelbelangen in de raad te realiseren, ook in de vorm van de te benoemen leden.

De vraagstukken in de fysieke leefomgeving kennen zoveel samenhang en intersectorale relaties en afhankelijkheden, dat het goed is als vanuit systeemperspectief naar de vraagstukken wordt gekeken. Door de flexibele organisatie van de RLI met een kleine kern vaste leden en een grotere groep geassocieerde leden wordt het mogelijk om tot goede sectoroverstijgende adviezen te komen. Wel leidt de breedte van het werkterrein tot een scherpere keuze (prioritering) van adviesonderwerpen, waar de vraagsturing vanuit regering en parlement en de impact van adviezen alleen maar gebaat bij zijn.

Het is trouwens beter om te spreken over deskundigheden op deelreinen, daar de adviesraad en zijn individuele leden geen belangen vertegenwoordigen. De te benoemen leden zullen derhalve op basis van hun deskundigheid worden geselecteerd. Deze deskundigheden behoeven overigens niet alleen gerelateerd te zijn aan het inhoudelijke domein van de raad, maar kunnen ook gestoeld zijn op bijvoorbeeld maatschappelijke en/of politiek-bestuurlijke ervaring.

Langetermijnvisie

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het kabinet kan bevorderen dat de RLI komt met een operationele en langetermijnvisie over duurzaamheid om de strategische advisering rond dit kernthema consequent en consistent ter hand te nemen.

Er zijn in de afgelopen jaren al veel adviezen over duurzaamheid door verschillende instanties uitgebracht, zoals de WRR, de SER, de Raad voor het landelijk gebied, de Raad voor verkeer en waterstaat en de VROM-raad. Voor de effectiviteit van de adviesraad is het daarom belangrijk om het werk van anderen niet over te doen, maar dat werk te verbinden met concreet nieuwe of uit te werken vraagstukken, waar regering en parlement mee worstelen. De huidige raden voor de leefomgeving en infrastructuur (de VROM-raad, Raad voor het landelijk gebied en de Raad voor verkeer en waterstaat) hebben in hun gezamenlijke werkprogramma voor 2012 diverse thema's benoemd die het vraagstuk van duurzaamheid raken. Overigens is het parlement vrij om rechtstreeks adviesverzoeken te richten aan de RLI.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af hoe de volgende generatie een stem krijgt in dergelijke voor hen zo bepalende visies.

Veel van de huidige adviesraden hebben al aangegeven dat nieuwe werkvormen worden gekozen om tot een effectieve advisering te komen. Adviesraden maken al vaker gebruik van platforms en consultaties. Het is goed voorstelbaar dat de nieuwe raad nieuwe werkwijzen zal kiezen om tot goede adviezen te komen. Daarbij is het logisch om ook toekomstige generaties op één of andere wijze te betrekken bij adviezen. Het wordt ook nu al in de praktijk gebracht. De samenwerkende raden voor de leefomgeving en infrastructuur hebben de honderd jongste gemeenteraadsleden uitgenodigd hun visie te geven op de duurzame ontwikkeling van

Nederland. Het voornemen is om deze visie bij de instelling van de nieuwe raad aan te bieden. Het kabinet juicht dit soort initiatieven toe.

Opheffing AGS

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn bezorgd over de voorgenomen opheffing van de AGS en vinden de inzet van één deskundig raadslid in de RLI zeer pover gelet op het enorme belang van risicomanagement rond gevaarlijke stoffen. Bovendien kan de complexe en multidisciplinaire kennis niet in één persoon worden samengebald.

Voor de reactie hierop zij korthedshalve verwezen naar het antwoord op eerder gestelde vragen door de leden van de fracties van PvdA en SP.

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

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma