

No.W15.12.0056/IV

's-Gravenhage, 3 mei 2012

Bij Kabinetsmissive van 23 februari 2012, no.12.000384, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet tot instelling van de Raad voor wetenschap en innovatie (Wet Raad voor wetenschap en innovatie), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de Adviesraad voor wetenschaps- en technologiebeleid (AWT) en de Algemene Energieraad (AER) op te heffen en in plaats daarvan een adviescollege voor wetenschap en innovatie, genaamd de Raad voor wetenschap en innovatie (RWI) in te stellen en de taakomschrijving van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI) aan te vullen. Het voorstel is onderdeel van de door het kabinet voorgenomen wijziging van het adviesstelsel.

De Afdeling maakt opmerkingen over de overwegingen die hebben geleid tot het voorstel, over het gewijzigde perspectief met betrekking tot de advisering over energie en over de reikwijdte en de samenstelling van de RWI.

1. Het voorstel

a. *Aanleiding tot het voorstel*

De kabinetsnotitie 'De kwaliteit van de verbinding' ligt ten grondslag aan de herstructurering van het adviesstelsel.¹ Al eerder bracht de Raad van State advies uit over de samenvoeging van enkele adviesraden tot de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.² De opmerkingen die de Raad van State bij dat voorstel maakte, gelden mutatis mutandis ook voor het voorliggende voorstel. In het kort kwam het erop neer dat in de kabinetsnotitie een analyse van de problemen met het bestaande adviesstelsel ontbreekt en dat niet duidelijk is aan welke kennis de ministeries behoefte hebben en welke functies strategische adviesraden daarbij hebben.

In de toelichting bij het onderhavige voorstel wordt uiteengezet welke overwegingen aanleiding vormen voor het voorstel. Het gaat om de volgende punten:

- a. onderling samenhangende ontwikkelingen waarop moet worden ingespeeld:
 - voortschrijdende globalisering van producten en diensten,
 - transformatie van goederen- en diensteneconomie naar kenniseconomie,
 - toenemende innovatieve inzet van bedrijven tegen bedreigende krachten, zoals vergrijzing, toenemende grondstoffen- en energieschaarste, klimaatverandering en teruglopende biodiversiteit;

¹ *De kwaliteit van de verbinding. Advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw* (notitie Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Kamerstukken I 2008/09, 31 201, nr. D.

² Advies van de Raad van State van 6 oktober 2009 inzake het voorstel van wet tot instelling van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (W09.09.0143/IV) (Kamerstukken II 2009/10, 32 314, nr. 4).



- b. behoefte aan een integrale benadering in de advisering betreffende energie met de vraagstukken op het gebied van de fysieke leefomgeving enerzijds en wetenschap en innovatie anderzijds;
- c. herschikking van taken tussen AWT, AER en RLI en de instelling van de Raad voor wetenschap en innovatie, die bijdraagt aan een efficiënter adviesradenstelsel.

Bovendien vermeldt de toelichting dat adviesraden moeten zijn aangesloten op (internationale) kennisnetwerken en dat zij in staat dienen te zijn om in te spelen op de kenniswereld van de toekomst.

In de toelichting komt naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende tot uitdrukking waarom de bovenstaande overwegingen hebben geleid tot het voorstel voor de opheffing van de AWT en de AER, de instelling van een nieuwe adviesraad en de splitsing in de advisering over het vraagstuk van de energie over de in te stellen RWI en de RLI. Ervan uitgaande dat bij de herschikking van adviesraden het creëren van meerwaarde voorop staat,³ moet naar het oordeel van de Afdeling helder uit de toelichting blijken waaruit die meerwaarde bestaat. Zij is van oordeel dat deze niet voldoende uit de toelichting blijkt.

De Afdeling adviseert de noodzaak voor het voorstel in dit licht nader uiteen te zetten.

b. *Advisering*

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt niet of het mede berust op ingewonnen adviezen, rapporten of evaluaties. Hierbij is allereerst te denken aan de visies van de huidige betrokken adviescolleges zelf over de herschikking en daarnaast aan het raadplegen van andere voor het onderwerp relevante organen, zoals de Raad voor het openbaar bestuur, inzake de aanpassing van het adviesstelsel.⁴ Voorts zijn er de wettelijk verplichte vierjaarlijkse evaluaties van de adviesraden, bedoeld in artikel 28, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges, die kunnen worden benut om verbeteringen in het stelsel te realiseren.⁵ Overigens heeft na 2005 geen evaluatie van de AWT en de AER plaatsgevonden.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

2. Gewijzigd perspectief met betrekking tot advisering over energie

Een voorbeeld van de hierboven genoemde discussie over de meerwaarde van het voorstel is dat het beleidsdomein 'energie' na opheffing van de AER wordt ondergebracht bij de RLI. Daarbij valt het gewijzigde adviesperspectief op. Op dit moment heeft de AER tot taak:

'van advies te dienen omtrent het te voeren energiebeleid, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan de wisselwerking tussen het te voeren

³ Brief van de Eerste Kamer aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 17 februari 2009 inzake de herinrichting van het adviesstelsel.

⁴ Eerder heeft de ROB al geadviseerd: *Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges*, brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 19 december 2001.

⁵ Zie bijvoorbeeld *Evaluatie van de AWT, periode 2001-2004* (zelfevaluatie van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid), uitgave AWT 2005.

energiebeleid enerzijds en maatschappelijke ontwikkelingen en het te voeren beleid op andere gebieden anderzijds.⁶

Dit wordt in het voorstel als volgt ondergebracht bij de RLI:

'te adviseren over strategische beleidsvraagstukken inzake de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur, meer in het bijzonder op het gebied van wonen, ruimtelijke ordening, milieu, klimaatbeleid, water, *energie-infrastructuur*, landbouw, natuur, voedsel(kwaliteit), verkeer en vervoer en de ruimtelijk-economische ontwikkeling, al dan niet in onderlinge samenhang.'⁷

De relatie met 'maatschappelijke ontwikkelingen' komt te vervallen en 'energie' wordt teruggebracht tot 'energie-infrastructuur'.

Blijkens de tekst van het voorstel zal de RLI over energie met name nog in de sfeer van de infrastructuur adviseren. Weliswaar vermeldt de toelichting dat een deel van de advisering over energie bij de RWI komt, maar de advisering staat aldaar vooral in het licht van innovatie. Die aanpak sluit naar het oordeel van de Afdeling niet aan bij de grote maatschappelijke, economische en milieubelangen die samenhangen met het energiebeleid. Daarbij rijst de vraag of deze overgang van de advisering naar de RLI en de splitsing over de beide adviescolleges dit meer technische perspectief van advisering over energie tot gevolg heeft, waarmee een integrale benadering van dit belangrijke onderwerp mogelijk achterwege blijft.

De Afdeling adviseert om in de toelichting hierop nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Reikwijdte en samenstelling van de RWI

Mede gegeven de gewenste effectiviteit van het adviesstelsel, in het bijzonder de doorwerking van de adviezen, is naar het oordeel van de Afdeling de samenstelling van de RWI cruciaal voor het goed functioneren van het college. Daartoe zal de RWI moeten bestaan uit gezaghebbende wetenschappers en deskundigen uit de praktijk, die hun sporen hebben verdiend.⁸ Vervolgens is van belang dat de voor het doel van het college relevante deskundigheid breed en evenwichtig is vertegenwoordigd; in het bijzonder dient daarbij in representatie van de zijde van het wetenschappelijk onderzoek te zijn voorzien. Bij clustering van adviesraden moet dan ook recht worden gedaan aan de vele verschillende specialismen en kennisgebieden.⁹ De stellingname in de toelichting 'dat een aanzienlijk deel van de leden ruime ervaring in het bedrijfsleven heeft' staat met dit uitgangspunt naar het oordeel van de Afdeling op gespannen voet.

De toelichting vermeldt voorts dat het voor een goede taakuitoefening van belang is dat ook de raad als geheel beschikt over voldoende deskundigheid op de uiteenlopende voorgestelde werkerreinen van de RWI.

⁶ Artikel 2 Wet op de Algemene Energieraad 1997.

⁷ Zie het in artikel 3 van het voorstel gewijzigde artikel 2, eerste lid, Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

⁸ *De kwaliteit van de verbinding. Advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw* (notitie Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Kamerstukken I 2008/09, 31 201, nr. D, p. 2.

⁹ Brief van de Eerste Kamer aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 17 februari 2009 inzake de herinrichting van het adviesstelsel.

Gelet op het bovenstaande is de Afdeling er niet zonder meer van overtuigd dat de omvang van de RWI van ten hoogste tien personen - de voorzitter daaronder begrepen - voldoende is om alle wenselijke deskundigheden in het adviescollege een zodanige plaats te geven dat de mogelijkheid van het college zijn adviestaak ten volle uit te oefenen gewaarborgd is.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het voorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

(get.) Donner

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.12.0056/IV met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- In de aanhef van het voorstel het opschrift toevoegen (vergelijk aanwijzing 105 tot en met 108 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

4

Minister van Economische Zaken,
Bouwen en Innovatie
Vredenhoudseweg 50
2517 WJ/W X 050
v. mw S. Lemmob