

Vergaderjaar 2013–2014

33 743

Instelling van de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie en wijziging van enkele wetten (Wet Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 mei 2012 en het nader rapport d.d. 19 september 2013, aangeboden aan de Koning door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Economische Zaken en de minister voor Wonen en Rijksdienst. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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 in stelling 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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van het Kabinet der Koningin van 23 februari 2012, nr. 12.000384, machtigde Hare Majesteit de Koningin de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Economische Zaken, Landbouw en Innovatie te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 mei 2012, nr. W15.12.0056/IV, bied ik U hierbij aan. Ik merk op dat de eerste verantwoordelijkheid voor het onderhavige voorstel van wet door de Minister van Economische Zaken aan mij is overgedragen. Bij nadere overweging verdient het onder meer vanwege de taakomschrijving van de nieuwe Adviesraad voor wetenschap en innovatie de voorkeur de eerste verantwoordelijkheid voor die raad bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te beleggen.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen. Op deze opmerkingen ga ik hieronder in.

1. Het voorstel

a. Aanleiding tot het voorstel

De kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding» ligt ten grondslag aan de her structurering van het adviesstelsel². Al eerder bracht de Raad van State advies uit over de samenvoeging van enkele adviesraden tot de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur³. 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 kennis-economie,*
 - toenemende innovatieve inzet van bedrijven tegen bedreigende krachten, zo als vergrijzing, toenemende grondstoffen- en energieschaarste, klimaatverandering en teruglopende biodiversiteit;**
- 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

² *De kwaliteit van de verbinding. Advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw (notitie Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Kamerstuk 31 201 nr. D.*

³ *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 (WO9.09.0143/IV) (Kamerstuk 32 314, nr. 4).*

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 staat⁴, moet naar het oordeel van de Afdeling helder uit de toelichting blijken waaruit die meerwaarde bestaat. Zij is van oordeel dat de ze 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 adviesstelsel⁵. 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 realiseren⁶. 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.

1. Het voorstel

a. Aanleiding tot het voorstel

Aan het advies van de Afdeling om de noodzaak voor het voorstel nader uiteen te zetten, is gevolg gegeven door hoofdstuk 2 en paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting aan te vullen.

Voor een algemene reactie ten aanzien van de opmerkingen van de Raad van State op de kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding» verwijst ik naar het nader rapport bij het voorstel van wet tot instelling van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Kamerstukken II 2009–2010, 32 314, nr. 4).

b. Advisering

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om aan te geven waarop het voorstel berust, is hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting aangevuld met een verwijzing naar de onderzoeken waarop het voorstel is gestoeld.

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 onder gebracht 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 energiebeleid enerzijds en maatschappelijke ontwikkelingen en het te voeren beleid op andere gebieden anderzijds⁷.»

⁴ Brief van de Eerste Kamer aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 17 februari 2009 inzake de herinrichting van het adviesstelsel

⁵ Eerder heeft de ROB al geadviseerd: *Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges*, brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 19 december 2001.

⁶ Zie bijvoorbeeld *Evaluatie van de AWT, periode 2001–2004* (zelfevaluatie van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid), uitgave AWT 2005.

⁷ Artikel 2 Wet op de Algemene Energieraad 1997.

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»⁸.

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 samen hangen 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.

2. Gewijzigd perspectief met betrekking tot de advisering over energie

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 3.3 nader ingegaan op de advisering betreffende energie. Daarnaast merk ik op dat de grote maatschappelijke, economische en milieubelangen die samenhangen met energiebeleid, onderdeel uitmaken van het domein van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur maar meer dan voorheen in de bredere context van de fysieke leefomgeving.

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 verdiend⁹. 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 kennisgebieden¹⁰. 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 werkterreinen van de RWI.

⁸ Zie het in artikel 3 van het voorstel gewijzigde artikel 2, eerste lid, Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

⁹ *De kwaliteit van de verbinding. Advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw* (notitie Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Kamerstukken 1 2008/09, 31 201, nr. D, p. 2.

¹⁰ 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.

3. Reikwijdte en samenstelling van de RWI

Aan het advies van de Afdeling betreffende de reikwijdte en samenstelling van de nieuwe adviesraad is gevolg gegeven door paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting aan te passen.

4. Redactionele kanttekening

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

4. Redactionele kanttekening

In overeenstemming met de redactionele kanttekening van de Afdeling is in de aanhef van het voorstel het opschrift toegevoegd.

Benaming van het adviescollege

Van de gelegenheid maak ik gebruik om de naam van het adviescollege aan te passen. De nieuwe naam is Adviescollege voor wetenschap, technologie en innovatie. De toevoeging «technologie» is opgenomen, omdat naast advisering over wetenschap en innovatie ook de advisering over technologie relevant blijft.

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 vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Minister voor Wonen en Rijksdienst, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

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).