

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt de instelling van een adviescollege voor wetenschap, technologie en innovatie, te weten de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie, onder de gelijktijdige opheffing van de Adviesraad voor wetenschaps- en technologiebeleid (hierna: AWT) en de Algemene Energieraad (hierna: AER) en aanvulling van de taakomschrijving van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (hierna: RLI). Het wetsvoorstel is onderdeel van de door het kabinet beoogde wijziging van het adviesstelsel, zoals uitgewerkt in de kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding. Advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw» (bijlage bij Kamerstukken II 2008–2009, 31 490, nr. 3) en de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 mei 2011 (Kamerstukken II 2010–2011, 32 500 III, nr. 11).

Het algemeen wettelijk kader waarbinnen de voorgestelde instelling van de nieuwe adviesraad plaatsvindt en waarbinnen de adviesraad zijn taak kan uitoefenen, wordt gevormd door de Grondwet, de Kaderwet adviescolleges en de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies. In de Kaderwet adviescolleges zijn de algemene regels met betrekking tot onder andere de inrichting, samenstelling, bevoegdheid en werkwijze van adviescolleges vastgelegd. De Wet vergoedingen adviescolleges en commissies biedt het kader voor het toekennen van vergoedingen aan leden van adviesraden. Dit wetsvoorstel blijft daarom beperkt tot:

1. de instelling van een raad voor de advisering over beleidsvraagstukken inzake wetenschap, technologie en innovatie;
2. de naam van deze adviesraad;
3. het aantal leden van de nieuwe raad;
4. de taakomschrijving van de nieuwe raad;
5. een aanvulling op de taakomschrijving van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur; en
6. het intrekken van de Wet op de Algemene Energieraad 1997 en de Wet Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid 1997.

2. Aanleiding

In de brief van de Ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 12 mei 2006 (Kamerstukken II 2005–2006, 24 503, nr. 33) is, op basis van een aantal onderzoeken dat heeft plaatsgevonden in de periode 2004 – 2006 (zie de bijlage bij de brief), onder meer aangegeven dat het kabinet vergaande aanpassingen van het adviesstelsel voor ogen heeft. Het gaat hierbij om minder verkokering, bredere (strategische) advisering en een efficiënte organisatie van het stelsel. Deze brief vormt ook de basis voor de kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding. Advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw».

In die notitie wordt het functioneren van het stelsel van strategische adviesraden geanalyseerd. Hierin wordt geconcludeerd dat vraag en aanbod van kennis gebrekkig zijn verbonden omdat de werelden van (wetenschappelijke) kennis en beleid in de praktijk verschillen. Antwoorden van adviesraden sluiten niet altijd aan bij de behoefte en adviezen zijn soms te smal en te veel op één departement gericht of bieden onvoldoende aanknopingspunten voor een praktische vertaling in beleid. Gevolg is dat adviezen soms onvoldoende kunnen worden benut voor het maken en onderbouwen van beleidskeuzes.

De Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken hebben behoefte aan adviesraden die, juist in een steeds complexere omgeving die voortdurend snel verandert, strategisch advies ten aanzien van wetenschap en innovatie bieden dat recht doet aan de samenhang van ontwikkelingen op bredere vraagstukken van beleid. De adviesraden helpen de regering en beide Kamers der Staten-Generaal om de inzichten uit de wereld van kennis, onderzoek, technologie en innovatie te benutten voor beter (onderbouwd) beleid. Adviesraden dienen daartoe ook aangesloten te zijn op (internationale) kennisnetwerken en in staat te zijn om in te spelen op de kenniswereld van de toekomst. Nieuwe frisse inzichten en zwakke signalen dienen een ruimere toegang te krijgen tot beleid.

In de kabinetsnotitie wordt daarom voorgesteld om te werken aan een flexibeler organisatie en werkwijze van de adviesraden, alsmede aan een betere vraagsturing vanuit politiek en beleid en te komen tot (beperkte) clustering van adviesraden. De rol van deze adviesraden is gelegen in het geven van gevraagd en ongevraagd onafhankelijk maar betrokken strategisch advies aan regering en beide Kamers der Staten-Generaal, op hoofdlijnen van beleid, met een oriëntatie op de (middel)lange termijn. Uitgangspunt bij de uitvoering van deze rol is het vervullen van een brugfunctie tussen de werelden van kennis, onderzoek en beleid. In dat kader biedt het concept van de «honest broker» zoals beschreven in de genoemde kabinetsnotitie goede aanknopingspunten. In dat concept worden wetenschappelijke integriteit en principes met betrekking tot onderzoekskwaliteit en de aard van (wetenschappelijke) kennis verbonden met de maatschappelijke opdracht kennis en nieuwe inzichten te benutten voor het helpen oplossen van beleidsvraagstukken. Hierdoor wordt een bijdrage geleverd aan een cultuur van openheid, samenwerking, analytische integriteit, maatschappelijke betrokkenheid, innovatie, nieuwsgierigheid en creativiteit bij zowel vragers als aanbieders van kennis en advies.

3. Motivering instelling Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie, opheffing AWT en AER en aanvulling taakomschrijving RLI

3.1. Algemeen

In het kader van de door het kabinet beoogde wijziging van het adviesstelsel is de werkverdeling tussen AWT, AER en RLI opnieuw bezien. Gelet op de verdergaande integratie van beleid ten aanzien van de zogenaamde economische topsectoren (waaronder energie) enerzijds en de fysieke leefomgeving (waaronder energie-infrastructuur) anderzijds, is een herschikking van taken tussen de genoemde adviesraden logischer dan de eerder in »Kwaliteit van de verbinding« gesuggereerde fusie van AWT en AER.

Voorgesteld wordt daarom om een nieuwe adviesraad op het terrein van wetenschap, technologie en innovatie in te stellen, onder de gelijktijdige opheffing van de AWT en de AER, en aanvulling van de taakomschrijving van de RLI. Deze herschikking berust voornamelijk op de volgende drie overwegingen.

3.2. Samenhangende ontwikkelingen

Ten eerste is er een aantal onderling samenhangende ontwikkelingen op de werkterreinen van de adviesraden die nopen tot de instelling van een nieuwe raad met een bredere taakomschrijving, toegesneden op een veranderde internationale context. Deze ontwikkelingen maken dat de huidige taakomschrijving en taakverdeling tussen respectievelijk de AWT, AER en RLI en het bestaan van een afzonderlijke adviesraad op het gebied van energie niet meer goed aansluiten bij de bredere vraagstukken in de praktijk en de behoefte van de adviesvragers aan strategisch advies op die bredere vraagstukken.

De eerste ontwikkeling betreft de sterk toegenomen en nog steeds voortschrijdende globalisering van diensten en producten en sterke groei van de concurrentie, vooral door de opkomende markten in Azië en Latijns-Amerika, waardoor sprake is van een wereldwijde arbeidsverdeling en het ten gevolge daarvan verplaatsen van economische activiteiten.

De tweede ontwikkeling betreft de transformatie van de internationale economie naar een kenniseconomie, waarin de productie van goederen en het verlenen van diensten steunt op een hoogopgeleide maar krimpende beroepsbevolking en toenemende economische dynamiek. De internationale concurrentie heeft daarom niet alleen betrekking op grondstoffen, fysiek kapitaal en arbeidskracht maar ook steeds meer op kennis en vaardigheden.

De derde ontwikkeling betreft de toenemende inzet van de innovatieve kracht van bedrijven en kennisinstellingen ten behoeve van maatschappelijke ontwikkelingen, zoals vergrijzing, toenemende grondstoffen- en energieschaarste, klimaatverandering en teruglopende biodiversiteit. Deze ontwikkelingen zijn potentieel bedreigend voor economische en sociale ontwikkeling, maar bieden ook volop kansen voor innovatieve bedrijven en versterking van concurrentiekracht. Maatschappelijke innovatie is ook een belangrijk element in het Europese beleid voor kennis en innovatie, waarin voor wetenschap en innovatie kansen worden gezien in de zogenaamde »grand challenges«: grote maatschappelijke vraagstukken zoals hierboven genoemd. De Europese Commissie zet zich met de »Innovation Union« nadrukkelijk in voor acties voor (wetenschappelijk)

onderzoek, ontwikkeling en innovatie ten behoeve van het versterken van het concurrentievermogen en de werkgelegenheid. Een Nederlands beleid voor wetenschap, technologie en innovatie zal in toenemende mate in deze Europese context moeten worden ingebed.

De toegenomen samenhang tussen wetenschap, technologie en innovatie vraagt om een nieuwe adviesraad. Wetenschap, technologie en innovatie spelen in alle genoemde ontwikkelingen een hoofdrol en steeds meer als onderdelen van een samenhangend, wereldwijd systeem. Wetenschappelijk onderzoek en de waardecreatie van (meestal wetenschappelijke) kennis in de vorm van nieuwe producten, diensten en processen, ofwel innovatie, hangen sterk samen. Die samenhang bestond al, maar de sterk toegenomen wereldwijde concurrentie zorgt er voor dat duurzame economische groei onmogelijk is geworden zonder een samenhangende inzet van wetenschappelijk onderzoek en onderwijs en innovatie. Dat is des te meer van belang gelet op de constatering van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel dat onderzoek in Nederland onvoldoende wordt benut en toegepast («Differentiëren in drievoud», advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (Commissie Veerman), april 2010, p. 25).

Tegen de achtergrond van deze wereldwijde ontwikkelingen is het van belang dat kabinet en parlement van strategisch, integraal advies voor de (middel)lange termijn worden voorzien ten aanzien van de samenhangende velden van wetenschap, technologie en innovatie.

3.3. Integrale benadering

Ten tweede bestaat behoefte aan een integrale benadering in de advisering betreffende energie met de vraagstukken op het gebied van de fysieke leefomgeving enerzijds en wetenschap, technologie en innovatie anderzijds. Gelet hierop is een toedeling van de taken op de terreinen van energie-infrastructuur en innovatie in energie aan de RLI respectievelijk Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie gewenst.

De RLI richt zich op strategische beleidsvraagstukken inzake de duurzame ontwikkeling in het fysieke domein. De voorgestelde overheveling van de adviestaken van de AER op het gebied van de energie-infrastructuur is complementair aan de wettelijke taakomschrijving van de RLI en stelt de RLI in de gelegenheid om te adviseren over complexe sectoroverstijgende opgaven in het beleid voor de duurzame inrichting van Nederland en de bijbehorende transitievraagstukken vanuit een multidisciplinair perspectief. Daarnaast sluit het aan bij de ontwikkeling dat energie-infrastructuur steeds meer onderdeel is van bredere vraagstukken van ruimtelijke ordening en milieu. Dit speelt vooral bij grootschalige infrastructuur als leidingen en energiecentrales, maar ook als het gaat om de ruimtelijke inrichting op lokaal en regionaal niveau, die mede samenhangt met ontwikkelingen op het gebied van duurzame (vaak kleinschaliger en decentraler georganiseerde) energievoorziening. Het is daarom van belang dat de RLI de integrale benadering van beleid ten aanzien van leefomgeving en infrastructuur voldoende kan borgen door energie in het bredere perspectief van de fysieke leefomgeving te plaatsen.

De voorgestelde adviestaak van de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie stelt deze raad in de gelegenheid te adviseren over vraagstukken op het gebied van innovatie, waaronder innovatie met betrekking tot energie. De meerwaarde van advisering over energie-innovatie door de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie ten opzichte van de AER is vooral gelegen in de bredere benadering

vanuit het generieke innovatiebeleid en de mogelijkheid tot vergelijking met innovatie in andere sectoren.

3.4. Efficiëntie

Ten derde draagt de herschikking van taken tussen AWT, AER en RLI en de instelling van de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie bij aan een efficiënter adviesradenstelsel. Nieuwe kennis en frisse inzichten worden nog steeds uit vele bronnen geput, maar meer dan in het verleden wordt gebruikgemaakt van een netwerk van kennisdragers en -instellingen door de inzet van externe deskundigen die specifiek op het adviesonderwerp worden uitgenodigd om mee te denken over een nieuw advies. Per saldo resulteert dit in een kleiner aantal raadsleden en een kleiner secretariaat voor minder adviesraden ten opzichte van de huidige situatie, terwijl de nieuw in te stellen adviesraad voorziet in strategisch advies op een breder terrein.

4. Opzet van de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie

4.1. Adviesdomein

Voorgesteld wordt het werkveld van de nieuwe adviesraad wetenschap, technologie en innovatie te laten omvatten. Daartoe behoren bijvoorbeeld beleid en investeringen in onderzoek en innovatie, waarbij valorisatie, toegankelijkheid van kennis en de concurrentiepositie van Nederland terugkerende aandachtsgebieden zijn. Ook maatschappelijke thema's zoals duurzaamheid en vergrijzing zijn belangrijke onderwerpen in dit kader. Niet beoogd is om in het werkprogramma van de nieuwe adviesraad een vaste verdeling tussen de werkvelden wetenschap, technologie en innovatie te hanteren.

4.2. Functie en rol

De taak van de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie is om onafhankelijk en deskundig advies te geven op (snijsvlakken van) de bovengenoemde beleidsvelden en om bruggen te slaan tussen wetenschappelijke inzichten en actuele beleidsvragen voor de (middel)lange termijn. De intentie is dat de nieuwe adviesraad spraakmakende en gezaghebbende adviezen zal uitbrengen die een rol spelen in de beleidsontwikkeling en in het politieke debat. Spraakmakende adviezen vereisen een goede timing en afbakening van het onderwerp met oog voor de politieke omgeving en voor de beleidsagenda, maar eerst en vooral een opvallende, vernieuwende inhoud. Gezaghebbend betekent dat adviezen gebaseerd moeten zijn op een degelijke, grondige en deskundige analyse. Een vergelijking met beleid in het buitenland, vooral binnen maar ook buiten de Europese Unie, en bespreking van meerdere opties dragen bij aan de analyse.

De nieuw in te stellen adviesraad zal onafhankelijk zijn. Door zijn positie en samenstelling moet de raad wel in staat zijn om ontwikkelingen in het veld te signaleren en te verbinden met het overheidsbeleid. Dat betekent niet dat de nieuwe adviesraad tot taak zou hebben om draagvlak in het veld te verwerven. Weliswaar kunnen adviezen bij voorkeur op een zeker draagvlak rekenen, maar het creëren daarvan is niet voorzien als taak van de raad.

De Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie zal zelfstandig beslissen over de te hanteren onderzoeksmethoden en over de inhoud van de uit te brengen adviezen. Waar de raad onafhankelijk zal zijn in zijn

advisering, zou het echter wel wenselijk zijn dat over de timing en de afbakening van het advies overleg tussen adviesvrager en adviesraad plaatsvindt. Om vraag en aanbod van advies beter op elkaar af te stemmen is het ook van belang dat het jaarlijkse werkprogramma van de raad in overleg met de adviesvragers zal worden opgesteld. Dit laat uiteraard onverlet dat de nieuwe raad gevraagd en ongevraagd kan adviseren over andere onderwerpen.

4.3. Samenstelling en omvang

Ingevolge de Kaderwet adviescolleges worden de individuele leden van een adviesraad benoemd op grond van deskundigheid. Voor een goede taakuitoefening is echter van belang dat ook de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie als geheel beschikt over voldoende deskundigheid op de uiteenlopende voorgestelde werkterreinen van de raad. Het is dan ook de bedoeling dat leden van de adviesraad een achtergrond hebben in fundamentele wetenschap, technologie en praktijkgebonden onderzoek of economische of maatschappelijke innovatie, of dat zij een meer algemeen-economische of politiek-bestuurlijke achtergrond hebben. Om de verbinding tussen onderzoek en advies, praktijk en beleid te maken is het noodzakelijk dat in de raad naast representanten van de wetenschap en advieswereld ook voldoende leden ervaring in het bedrijfsleven hebben. Gelet op de brede taakomschrijving zullen de leden van de nieuw in te stellen raad niet zelf over alle benodigde deskundigheid kunnen beschikken maar de raad zal wel in staat moeten zijn om te overzien welke specifieke deskundigheid vereist is, ook als die niet in de raad zelf aanwezig is. De raad zal zich op grond van artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges kunnen doen bijstaan door andere personen, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is. Hierbij kan gedacht worden aan inbreng door (een bredere kring van) externe deskundigen om verschillende specialismen en kennisgebieden bij specifieke beleidsadviezen te waarborgen.

Voorgesteld wordt om de omvang van de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie vast te stellen op maximaal negen leden naast een voorzitter. Dit aantal raadsleden is het optimum in de afweging tussen de voorwaarden voor een doelmatig en efficiënt opererende raad en de complexiteit van de adviesterreinen.

5. Financiële gevolgen

Uit dit wetsvoorstel, gericht op de instelling van de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie, opheffing van de AWT en de AER en aanvulling van de taakomschrijving van de RLI, vloeien geen rechtstreekse financiële gevolgen voort. Door de instelling wordt het maximaal aantal leden verminderd van maximaal 22 leden voor de AWT en de AER gezamenlijk naar maximaal 10 leden (voorzitter en maximaal 9 andere leden) voor de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie. De exacte financiële gevolgen vloeien echter voort uit het op een later tijdstip vast te stellen Vergoedingenbesluit. Duidelijk is dat het wetsvoorstel in totaal een kleiner aantal raadsleden impliceert en een efficiëntere vormgeving van de ondersteuning van de nieuwe adviesraad mogelijk maakt.

In het kader van de vernieuwing van de rijksdienst zijn overigens eerder al taakstellingen op de budgetten van de AWT en de AER doorgevoerd.

6. Administratieve lasten

Met het voorstel tot instelling van dit adviescollege zijn administratieve lasten noch nalevingkosten voor bedrijven gemoeid, aangezien uit dit wetsvoorstel geen verplichtingen voor bedrijven voortvloeien.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Met betrekking tot het tweede lid wordt verwezen naar paragraaf 4.3 van deze memorie.

Artikel 6

De inwerkingtreding van de Wet Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie zal op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip geschieden. Gestreefd wordt het moment van inwerkingtreding zo spoedig mogelijk te laten plaatsvinden, nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven. Hierbij zal het kabinetsbeleid met betrekking tot de zogenaamde vaste verandermomenten (Kamerstukken II 2009–2010, 29 515, nr. 309) in acht worden genomen.

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

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok