

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum: 20 mei 2020
Kenmerk: Rli-2020/1331
Cc: Minister van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties,
mevrouw drs. K.H. Ollongren

Contactpersoon: Ron Hillebrand
Telefoon: 06-81156544
E-mail: Ron.hillebrand@rli.nl

Bijlage(n): Rapport KWINK groep 'Evaluatie Raad voor de leefomgeving en infrastructuur'

Betreft: Evaluatie Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Met genoegen zenden wij u de evaluatie over het functioneren van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in de periode 2016-2020. De raad heeft ervoor gekozen om de evaluatie van zijn functioneren - conform artikel 28 lid 2 van de Kaderwet Adviescolleges - uit te laten voeren door een extern bureau, de KWINK groep. In deze brief geven wij de reactie van de raad op dit rapport. Een afschrift van dit rapport en deze brief zenden wij aan de minister van BZK vanwege haar verantwoordelijkheid voor het adviesstelsel.

Positief algemeen beeld

We zijn blij met het positieve oordeel dat wordt gegeven over de raad. KWINK concludeert dat de Rli met zijn adviezen voeding geeft aan het politiek-maatschappelijke debat en de adviezen worden als agenderend en richtinggevend ervaren. Hierbij wordt vastgesteld dat de Rli werkt vanuit de integraliteit van de leefomgeving en infrastructuur en dat de meeste adviezen integraal van karakter zijn. Hoewel niet alle adviezen strategisch zijn ingestoken, stelt KWINK vast dat de raad zich inzet voor vraagstukken voor de langere termijn en dat de adviezen gericht zijn op de consistentie van beleid in de tijd.

De Rli heeft veel voorzieningen getroffen om de kwaliteit van het adviesproces te bewaken en voldoende medewerkers in dienst om de kwaliteit van de adviezen te borgen. KWINK constateert verder dat de conclusies van de raad worden ondersteund door heldere analyses en dat de aanbevelingen hier logisch uit voortvloeien. Bovendien worden adviezen visueel aantrekkelijk gevonden.

Het evaluatierapport bevat ook een aantal kritische kanttekeningen. Hieruit vloeien vele nuttige tips en aanbevelingen voort. Deze bieden de raad de gelegenheid om zijn eigen functioneren in de komende raadsperiode verder te versterken. Graag deelt de raad op hoofdlijnen van het rapport zijn opvattingen met u.



Samenstelling raad

De samenstelling van de raad wordt positief beoordeeld, waarbij de gezaghebbendheid, deskundigheid en onafhankelijkheid van individuele leden worden erkend door de buitenwereld. De samenstelling van de huidige raad kent in de woorden van KWINK een aanvaardbare balans. In de raad nemen zowel generalisten als specialisten zitting en daarbij lukt het velen om boven zijn of haar eigen expertise uit te stijgen. Daarbij wordt wel geconstateerd dat kwaliteit van de raad beperkt geborgd is in het systeem. KWINK beveelt daarom aan om bij de samenstelling van een nieuwe raad opnieuw veel nadruk te leggen op de noodzaak dat de raad veel generalisten telt. Bij het betrekken van specialisten is het van groot belang dat zij boven hun eigen materie uit kunnen stijgen. Deze aanbeveling kan betekenen dat er minder inhoudelijke expertise ligt bij de raad zelf. Om dat gebrek te ondervangen, beveelt KWINK aan om nog frequenter en intensiever gebruik te maken van externe deskundigen. De raad onderschrijft deze aanbeveling. Voor het betrekken van nog meer externe deskundigen zal binnen het bestaande budget ruimte worden gezocht.

Junior-raadsleden

Een specifiek onderdeel van de evaluatie richt zich op de meerwaarde van de junior-raadsleden. De raad had deze vraag expliciet gesteld aan de onderzoekers, omdat de raad afgelopen periode experimenteerde met drie door de raad zelf benoemde junior-raadsleden die aan alle werkzaamheden van de raad konden deelnemen.

De toegevoegde waarde van junior-raadsleden wordt positief beoordeeld. Zij blijken in adviescommissies van waarde en verlichten de hoge werkdruk van de reguliere raadsleden. De junior-raadsleden hebben bovendien een positieve invloed op het imago van de raad. Met de junior-raadsleden ontstaat het beeld van een meer benaderbare raad. KWINK ziet geen redenen om niet door te gaan met het model. Wel wordt gepleit voor het verhogen van de zichtbaarheid van junior-raadsleden en tevens om ze vanaf de start van de raad te betrekken. Daartoe beveelt KWINK aan in te zetten op junior-raadsleden die iets 'extra's' te bieden hebben in de vorm van vernieuwende competenties, zoals creativiteit, geavanceerde specialistische kennis of een andere culturele achtergrond. De raad deelt de aanbeveling en beveelt de volgende raad aan om minimaal twee junior-raadsleden te benoemen indien kandidaten gevonden worden die voldoen aan het door KWINK voorgestelde profiel. Zij dienen idealiter geworven te worden voor de start van de nieuwe raad, zodat ze gelijk kunnen aantreden.

Betrekken deskundigen in raad en adviestrajecten

Verschillende aanbevelingen van KWINK hebben betrekking op het meer en breder betrekken van externe deskundigheid bij de raad. Hierboven is al ingegaan op het betrekken van nog meer specialisten bij het werk in de raadscommissies.

De Rli zou volgens de onderzoekers explicieter kunnen zijn over wat hij doet met de input van betrokkenen bij het adviestraject. Daarnaast zou de raad meer diversiteit kunnen aanbrengen in de samenstelling van commissies en de wijze van betrokkenheid van externen. Door het hele spectrum te dekken en mensen uit het werkveld mee te laten draaien zorgt de Rli dat het advies integraal is, waarbij vanuit verschillende visies naar een onderzoeksvraag gekeken wordt. Nu al wordt in de werkwijze van de raad veel aandacht geschonken aan het betrekken van externen. Expertmeetings vormen in de praktijk een vast onderdeel van adviestrajecten. Ook adviescommissies hebben leden met praktijkervaring en wetenschappelijke kennis. De raad vindt het signaal echter belangrijk en zal daarom extra letten op de diversiteit en breedheid van de externen die worden ingeschakeld,

waarbij tevens meer aandacht zal zijn voor verwachtingsmanagement en terugkoppeling ten aanzien van hoe de raad gebruik maakt van de geleverde input.

Diversiteit bij advisering kan ook worden bereikt door het betrekken van meer ervaringsdeskundigen. De overweging wordt meegegeven om niet alleen experts tijdens de voorbereiding van adviezen aan het woord te laten komen, maar ook sessies te organiseren waarin ervaringskennis wordt opgehaald. De raad onderschrijft het belang van het betrekken van het burgerperspectief in zijn adviezen, alleen al omdat veel leefomgevingsbeleid ingrijpende gevolgen heeft voor de burger en maatschappelijk draagvlak onmisbaar is voor succesvol beleid. Bij de trajecten Verbindend landschap en Verbindend verduurzamen werd door de raad op positieve wijze ervaring opgedaan met het betrekken van burgers en bewoners. De raad beveelt de volgende raad aan dit soort initiatieven voort te zetten en uit te breiden.

Werkprogramma raad en ongevraagde adviezen

De evaluatie schenkt veel aandacht aan de totstandkoming van het werkprogramma van de raad en de programmering van de onderwerpen waarover wordt geadviseerd. Er is een duidelijk werkproces bij de Rli rondom de totstandkoming van een werkprogramma. De Rli kijkt volgens de evaluatie niet al te nadrukkelijk naar het werkprogramma vanuit de vraag hoe de meeste impact bereikt kan worden. De totstandkoming van het werkprogramma kan volgens de onderzoekers bovendien aan kwaliteit winnen door meer dan nu gebruik te maken van externe bronnen (naast de departementen) voor het bepalen van prioriteiten in de adviesvraag. De raad vindt de suggestie om meer externe input te organiseren nuttig en beveelt de volgende raad aan de mogelijkheden hiervoor te onderzoeken. In de opmerking dat de departementen onvoldoende betrokken zijn bij de programmering herkent de raad zich minder. De raad ervaart juist veel ambtelijke betrokkenheid. De raad deelt wel dat sterkere vraagarticulatie vanuit politiek en departementen de toegevoegde waarde van de raad verder zal kunnen vergroten.

KWINK merkt op dat in de periode 2016-2019 slechts een enkele keer gebruik is gemaakt van ongevraagde advisering naar de definitie van de Rli waarbij elk advies dat in het werkprogramma is opgenomen als gevraagd advies geldt. Het door de Rli gehanteerde onderscheid tussen gevraagd en ongevraagd advies wordt door KWINK als kunstmatig beoordeeld. Voorgesteld wordt om na te gaan of dit onderscheid niet veranderd kan worden in een meerzeggend onderscheid, waarbij dan bepalend is of een initiatief afkomstig is van de Rli, of dat een adviesvraag van een departement komt.

De raad verschilt op dit onderdeel van mening met de onderzoekers en houdt vast aan het gehanteerde onderscheid tussen gevraagde en ongevraagde adviezen in de Kaderwet Adviescolleges. De adviesvragers van de raad zijn Regering en Parlement. De bewindslieden waaraan de raad adviseert stellen het werkprogramma van de raad vast. Aan deze vaststelling gaat een uitgebreide fase van overleg op ambtelijk niveau en met de bewindslieden vooraf. Nadat de bewindslieden hun akkoord op het programma hebben gegeven, wordt dit aangeboden aan Eerste en Tweede Kamer. De adviesvragen in het werkprogramma zijn krachtens de Kaderwet Adviescolleges gevraagd. Daarnaast maakt de raad beperkt gebruik van zijn wettelijke mogelijkheid om een advies te maken waaraan geen formele vraag vanuit kabinet of parlement ten grondslag ligt. Het klopt dat deze situatie zich de afgelopen raadsperiode slechts een keer heeft voorgedaan. Hierbij heeft de raad, conform wettelijk voorschrift, regering en parlement per brief in kennis gesteld van zijn voornemen om ongevraagd te adviseren. Overigens merkt de raad op dat hij het onderscheid tussen gevraagd en ongevraagd adviseren slechts belangrijk vindt om de formele positie van de raad te bepalen, maar dat in de praktijk juist wordt gestreefd naar zo goed mogelijke

afstemming van de werkzaamheden van de raad met alle betrokkenen. Dat biedt de beste kans op adviezen die toegevoegde waarde leveren.

Bevorderen doorwerking

Over de adviesproducten wordt positief geoordeeld in de evaluatie, maar ook wordt opgemerkt dat op het niveau van doorwerking mogelijk nog ruimte ligt om de boodschappen luider en breder te laten doorklinken.

Doorwerking op de inhoud van beleid verschilt sterk van advies tot advies. KWINK ziet dat in het algemeen een advies in doorwerking op beleid wint, naarmate het dichter aansluit bij een vitale *advocacy coalition* die al aanwezig, maar nog niet dominant, is. De rechtstreekse doorwerking op rijksniveau is bovendien niet steeds de krachtigste. Bij een aantal adviezen blijken decentrale overheden veel ontvankelijker voor het gedachtegoed in een advies dan de rijksoverheid, en niet alleen aangaande onderwerpen waar een vergaande mate van decentralisatie aan de orde is. Kamerleden zijn volgens de evaluatie bovendien ontvankelijker voor de aanbevelingen dan het kabinet.

Ten aanzien van de doorwerking in rijksbeleid wordt door KWINK opgemerkt dat aanbevelingen niet altijd als toepasbaar worden beoordeeld. De kritiek richt zich op de timing van de adviezen en op de, volgens sommige stakeholders, beperkte toepasbaarheid van sommige aanbevelingen in de beleidspraktijk. KWINK beveelt aan om goed contact te blijven onderhouden met relevante stakeholders, zoals departementen en het parlement, zonder de onafhankelijkheid van de raad te verliezen. De raad onderschrijft het belang van het onderhouden van goede contacten met de ontvangers van adviezen en blijft daar ook op inzetten. Op dit punt loopt de raad overigens voorop. De Vierde Evaluatie Kaderwet Adviescolleges merkt hierover op dat "[d]e mate van interactie een bewuste keuze [is] per adviesraad in de wegging van onafhankelijkheid en daarmee gepaard gaande afstand tegenover bruikbaarheid en actualiteit. Zo gaan bij het adviescollege RLI adviezen tussentijds en aan het eind van het proces naar de betrokken Directeur-generaal. Andere adviescolleges hebben nauwelijks contact met departementen tijdens het adviesproces." (p.29). De raad wil bezien of nog vaker dan reeds gebruikelijk contactvormen tijdens de voorbereidingsfase van de verschillende adviezen kunnen worden ingesteld. Overigens wil de raad hierbij ook de suggestie van KWINK betrekken dat adviezen gericht op agendering of op fundamentele verandering van beleidsconcepten mogelijk aan kracht kunnen winnen door juist geen concrete beleidsaanbevelingen te formuleren.

De raad tekent bij de vermeende beperkte toepasbaarheid van sommige aanbevelingen aan dat departementsambtenaren dikwijls slechts geholpen zijn met aanbevelingen die uitvoerbaar zijn binnen de geldende beleidskaders en de ruimte die het vigerend coalitieakkoord biedt. Het is juist de taak van strategische adviesraden om, op basis van een analyse van maatschappelijke ontwikkelingen, deze kaders kritisch tegen het licht te houden en waar nodig aanpassing voor te stellen. Voor dit soort aanbevelingen geldt dat zij doorgaans pas ten uitvoer gebracht kunnen worden in volgende kabinetsperiodes. De doorwerking die het advies "Mainports voorbij" pas zeer recent heeft gekregen in de nieuwe Havennota vormt voor de raad een bevestiging van het nut van een koers waarbij goed rekening wordt gehouden met de politieke actualiteit en speelruimte, maar die daar niet afhankelijk van wordt gesteld.

KWINK geeft aan dat de raad langer energie zou kunnen steken in het krijgen van aandacht voor zijn adviezen. Ook indien een adviesthema opnieuw in de actualiteit komt zou de raad daar beter op kunnen inspelen. De raad stelt voorop dat hij het niet als zijn wettelijke taakopdracht ziet om, nadat zijn adviezen bij de politiek onder de aandacht zijn gebracht, hier voortdurend voor te blijven

lobbyen. Het is het primaat van regering en parlement om de aanbevelingen van de raad wel of niet ten uitvoer te brengen. De raad deelt dat hij zijn adviezen vaker opnieuw actief onder de aandacht kan brengen als de actualiteit dat nuttig maakt.

KWINK beveelt aan dat de raad voortaan in zijn eigen werkwijze een ruimer doorwerkingsbegrip hanteert, zodat ook de effecten op het latere daadwerkelijke handelen van geadresseerde actoren deel gaat uitmaken van het blikveld van de raad. De raad wordt geadviseerd om, ook voorafgaand aan de start van adviestrajecten, nog meer na te denken over de strategische positionering, de adressanten en de focus van advisering, de vorm van het advies en de mediastrategie. De raad beschouwt deze en onderliggende aanbevelingen als zeer bruikbaar en beveelt de volgende raad aan om hier extra aandacht aan te schenken.

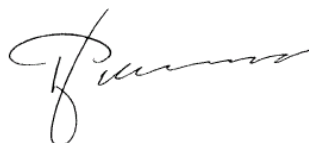
Afsluitend

Wij zien uit naar uw eindoordeel over ons functioneren en danken kabinet en parlement aan het eind van deze tweede zittingsperiode van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur graag voor de belangstelling voor onze werkzaamheden en de goede gesprekken die wij met u en uw collega's mochten voeren.

Hoogachtend,



ir. J.J. de Graeff
voorzitter



dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris