

Mevrouw de Minister,

Hierbij zenden wij u conform artikel 28 lid 2 van de Kaderwet Adviescolleges het evaluatieverslag van de VROM-raad over de tweede raadsperiode, 2001-2004. Dit verslag is tevens aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Het evaluatieverslag bestaat uit twee delen. Deel 1 bevat het rapport van een externe evaluatiecommissie. De commissie is gevraagd zijn opvatting te geven over kwaliteit en opportuniteit van de adviezen die de raad in deze tweede raadsperiode heeft uitgebracht. Deze commissie bestond uit:

- de heer Mr. G.J. Jansen (voorzitter), Commissaris der Koningin te Overijssel;
- de heer Prof. Dr. P. Schnabel, directeur Sociaal en Cultureel Planbureau;
- de heer Prof. Dr. Ir. P. Vellinga, decaan Faculteit Aard- en Levenswetenschappen en vice-rector Vrije Universiteit.

De raad heeft kennis genomen van het rapport van de externe evaluatiecommissie. De raad is blij met het overwegend positieve oordeel over de kwaliteit van de uitgebrachte adviezen en zal de aanbevelingen ter verdere verbetering ter harte nemen. De door de externe evaluatiecommissie geformuleerde aandachtspunten voor de volgende raadsperiode hebben de instemming van de raad.

De externe commissie agendeert daarbij twee wezenlijke zaken die de raad graag onderwerp maakt van spoedig overleg met de minister. Het gaat enerzijds om versterking van het strategisch partnerschap tussen departement en raad, waarbij ook afstemming van de taakopvatting met het Ruimtelijk Planbureau aan de orde is. Anderzijds gaat het om versterking van de interactie met andere overheden. Beide kwesties komen ook aan bod in bijgaande zelfevaluatie van de raad.

Deel 2 bevat de evaluatie door de raad zelf.

De raad stelt het op prijs om met u over dit verslag van gedachten te wisselen en wijst er daarbij op dat een groot aantal raden onder leiding van prof.dr. J.A. van Kemenade, de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, ook een gezamenlijke visie heeft ontwikkeld over de positie en betekenis van de adviesraden.

Hoogachtend,

De voorzitter

de algemeen secretaris

## ZELFEVALUATIE VROM-raad

### aan het einde van de tweede raadsperiode 2001 - 2004

*“Op verzoek van Onze Minister, maar tenminste elk vierde jaar, stelt het adviescollege een evaluatieverslag op waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling.”*

Zo luidt artikel 28 lid 2 van de Kaderwet adviescolleges. Vorm en inhoud zijn vrij en kunnen door de raad worden bepaald. De Minister is verplicht binnen drie maanden na ontvangst van het verslag een reactie te geven.

Voor u ligt het evaluatieverslag van de VROM-raad over zijn tweede zittingstermijn, 2001 tot en met 2004.

In deze periode bracht de raad 25 adviezen uit waarvan 7 op het moment van uitbrengen van deze evaluatie nog in bewerking. In zijn eerste periode produceerde de raad 23 adviezen.

De inhoud van de adviezen is samengevat terug te vinden in de achtereenvolgende jaarverslagen, terwijl de integrale adviezen zijn gepubliceerd op de website [www.vromraad.nl](http://www.vromraad.nl).

In een bijlage is een overzicht van de uitgebrachte adviezen opgenomen.

De opbouw van de zelfevaluatie is als volgt:

#### **Deel 1: Rapport van de externe evaluatiecommissie**

De voorzitter van de raad heeft aan een commissie van drie externe deskundigen gevraagd hun opvatting te geven over kwaliteit en opportuniteit van de adviezen die de raad in deze 2<sup>e</sup> raadsperiode heeft uitgebracht.

Deze commissie bestaat uit:

- de heer Mr. G.J. Jansen (voorzitter), Commissaris der Koningin te Overijssel;
- de heer Prof. Dr. P. Schnabel, directeur Sociaal en Cultureel Planbureau;
- de heer Prof. Dr. Ir. P. Vellinga, decaan Faculteit Aard- en levenswetenschappen en vice-rector Vrije Universiteit;
- een externe adviseur, de heer ir. R. Kieft is als secretaris aan de commissie toegevoegd.

De commissie is tweemaal bijeen geweest en baseert haar oordeel op een analyse van 12 van de 25 in deze raadsperiode uitgebrachte adviezen.

#### **Deel 2: Evaluatie door de raad**

In deel 2 geeft de raad zijn opvatting over de tweede periode. Deel 2 is gebaseerd op een aantal interviews met afzonderlijke leden van de raad en zijn secretaris, alsmede een raadsbrede bespreking van het op deze interviews gebaseerde conceptrapport. In dit deel wordt allereerst ingegaan op de taakopvatting van de raad, en op de randvoorwaarden om de strategische adviesrol ten behoeve van het departement met verve te kunnen spelen. Daarna gaat de raad kort in op de samenwerking tussen adviesraden in deze tweede periode. De raad sluit af met een korte reflectie op de positie van de Raad in het huidige adviesradenstelsel.

Bijlage: Overzicht adviesproductie 2001-2004

## 1. Inleiding

De voorzitter van de VROM-raad heeft ons verzocht een oordeel te geven over de kwaliteit en de opportuniteit van de adviezen die in deze 2<sup>e</sup> raadsperiode door de VROM-raad zijn uitgebracht. Aan dat verzoek geven we graag gehoor.

Wij gaan allereerst in hoofdstuk 2 kort in op de politiek-maatschappelijke context waarin de raad heeft geopereerd. Vervolgens geven we in hoofdstuk 3 onze waardering van de adviezen. In hoofdstuk 4 formuleren we aanvullend enkele aanbevelingen voor de komende raadsperiode.

## 2. Adviesraden in ons bestel

### Adviesraad als onderdeel van het bestel

Adviesraden als de VROM-raad zijn een wezenlijk onderdeel van ons politiek-bestuurlijke bestel met zijn 'checks and balances'. Samen met de planbureaus vormen zij een kennisinfrastructuur die is gericht op gevraagde en ongevraagde voeding, becommentariëring en (soms) beïnvloeding van de beleidvormende processen van kabinet en parlement. Ook andere bestuurslagen en maatschappelijke organisaties in den lande gebruiken de output van deze instituties maar kunnen (nog) geen advies vragen.

De departementale adviesraden zijn bij wet ingesteld en functioneren onafhankelijk van de contacten die het departement rechtstreeks onderhoudt met wetenschappelijke instellingen, beleidsactoren, doelgroepen. In de VROM-raad is expertise verzameld op de drie onderscheiden beleidsdomeinen wonen, ruimte en milieu; expertise met een achtergrond die tezamen een mix vormt van wetenschap en beleidspraktijk, van denken en doen. Raadsleden zitten op persoonlijke titel in de raad maar zijn nadrukkelijk geselecteerd op basis van hun ervaring in de voor VROM relevante beleidsdomeinen. De VROM-raad kan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen *“over de hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor het VROM-beleid.”*

### Enkele recente ontwikkelingen

In deze raadsperiode heeft de raad binnen korte tijd twee kabinetsformaties gezien. Een kabinetsformatie brengt meestal enige discontinuïteit in de beleidsprogrammering op de departementen met zich. Gecombineerd met personele wisselingen op de posten van minister en staatssecretaris, betekent dit dat de relatie tussen adviesraad en departement al dan niet bewust wordt herijkt en dat kost tijd aan beide kanten. Een meerjarig werkprogramma voor de raad kan deze effecten verminderen, echter nooit geheel opheffen. Een dergelijk meerjarig werkprogramma bestond niet voor de jaren 2001 en 2002, maar voor 2003-2004 is er een begin mee gemaakt. Het is ons inziens van belang om een dergelijke meerjarige werkprogrammering verder te ontwikkelen, mede omdat het departement daarmee beter de strategische adviesfunctie van zijn adviesraad kan benutten. Daarbinnen dient wel voldoende ruimte en flexibiliteit te blijven voor onvoorziene zaken.

Deze tweede raadsperiode is gekenmerkt door enkele opvallende en voor het werk en de positionering van adviesraden belangrijke ontwikkelingen. Het zijn deels nieuwe ontwikkelingen, deels ontwikkelingen die al langer aan de gang zijn, maar zich steeds nadrukkelijker opdringen. Zonder volledig te willen zijn, stippen we hier enkele van die ontwikkelingen aan en verbinden dat daarna met enkele overwegingen over de positionering van adviesraden.

De politieke en beleidsmatige turbulentie rond de twee kabinetsformaties is mede versterkt door de publieke opinie, zoals deze steeds pregnanter en zonder 'bezinkingsperiode' in de media naar voren komt. De publieke opinie, verwoerd en beïnvloed door de media, vraagt stante pede analyses, oordelen en oplossingen voor actuele problemen die zich voordoen. Deze druk op de beleidsmakers door de 'volksmening van de dag' (Thorbecke) is een onmisbaar element bij het bewaken van de kwaliteit van onze democratie, maar draagt ook het risico in zich dat men vanwege de druk van de media tot (detail)oplossingen komt die wel snel maar niet degelijk zijn, die niet zijn gebaseerd op grondige analyses en onvoldoende rekening houden met de beleidshistorie op het onderscheiden domein. Dit kan tot in het parlement leiden tot discussies over details in plaats van over hoofdlijnen, tot jojo-effecten in het beleid, tot slachtoffers van

personen of beleidslijnen waar men mogelijk later van gaat inzien dat de reacties te overhaast zijn geweest.

Daar komt een ontwikkeling bij, die wij hier willen typeren als een inhoudelijke uitholling van de departementen. Dit proces is niet op alle departementen even ver gevorderd maar is ook bij VROM onmiskenbaar begonnen. Door een steeds sterkere nadruk bij de Rijksoverheid op zaken als planning en control, afrekenbaarheid, regierol in combinatie met op afstand plaatsen van uitvoering, kostenbesparing en daarmee gepaard gaande reorganisaties, ontstaat het risico dat in lange jaren opgebouwde inhoudelijke expertise ten departementen actief of passief uit de departementen verdwijnt en de departementen dientengevolge weliswaar formeel de regierol behouden maar voor de daarvoor noodzakelijke inhoudelijke én uitvoeringskennis te rade moeten gaan bij externen in de universitaire wereld of bij adviesbureaus. Om die regierol met verve te kunnen spelen en om voldoende 'tegenover' te kunnen zijn voor de diverse maatschappelijke actoren die veelal voor deelbelangen staan, heeft een departement voldoende inhoudelijke massa nodig waaraan het naar onze indruk helaas steeds vaker lijkt te ontbreken.

Als derde noemen we hier de tendens tot decentralisatie waarvan in diverse beleidsdomeinen sprake is. Als voorbeeld noemen we de aangekondigde decentralisatie in het ruimtelijk beleid. Het gaat ons hier niet om eventuele inhoudelijke merites van een dergelijke decentralisatie maar om het mechanisme als zodanig. Het is een aankondiging van een mogelijk ingrijpende verandering in bestaande verhoudingen en processen, die gedurende enkele jaren zijn schaduw vooruit werpt en daardoor veel onzekerheid veroorzaakt in het betreffende beleidsdomein op regionaal en lokaal niveau. Het Rijk kondigt aan zich daarbij terug te zullen trekken op kerntaken en sturing op hoofdlijnen en laat de nadere beleidsuitwerking over aan de andere overheden. Het voor een adequate doorvoering van een dergelijke decentralisatie noodzakelijke instrumentarium komt slechts langzaam tot stand, terwijl de vraag of andere overheden voldoende zijn toegerust, de goede expertise in huis hebben om nog niet te spreken van voldoende financiële middelen, evenmin voldoende en tijdig aan de orde komt.

Tot slot stippen we hier Europa aan, en dan met name de onderschatte effecten van Europese regelgeving op nationaal en regionaal ruimtelijk beleid. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat in Den Haag gemiddeld gesproken te weinig aandacht is voor de Europese dimensie van nationaal beleid, en evenmin voor de Europese randvoorwaarden voor nationaal beleid en voor de directe en indirecte ruimtelijke effecten van Europese wet- en regelgeving voor de nationale en regionale beleidspraktijk. 7 provincies in Nederland grenzen aan 'het buitenland' en ervaren dagelijks dat Nederland onderdeel is van een veel groter geheel. Deze notie zal veel nadrukkelijker in de nationale beleidsdiscussies aan de orde moeten komen dan tot nu toe gebeurt.

### **Positionering adviesraden**

Wij kijken naar de positie van een adviesraad - in casus de VROM-raad - vanuit de vooronderstelling dat een departement zichzelf een dienst bewijst als expertise en onafhankelijkheid van zijn adviesraad optimaal worden benut. Een dergelijk samenspel draagt bij aan de kwaliteit van (de onderbouwing van) het beleid dat uit dat departement voortkomt. Een departementale adviesraad moet daarom in samenhang met het constituerende departement worden beschouwd.

Adviesraden kunnen in deze context een schokbrekerfunctie<sup>1</sup> vervullen bij het opvangen en reageren op de druk van de publieke opinie door verbreding van focus en verdieping van vraagstelling. Zij kunnen een bijdrage leveren aan beleidscontinuïteit door de cumulatieve

---

<sup>1</sup> De term wordt ook gebruikt door Roel in 't Veld in zijn column in de nieuwsbrief van de RMNO, juli 2004

beleidservaring in de discussie te betrekken, waar departementen door de gememoreerde inhoudsvlucht minder toe in staat zij, en zij kunnen in samenspraak met hun departement en de andere overheden de gevolgen van en randvoorwaarden voor decentralisatie van beleid doordenken. Ook kunnen zij stelselmatig de aandacht vragen voor de Europese randvoorwaarden van (ruimtelijke) beleidsontwikkelingen en voor het leren denken in grensoverschrijdende processen en oplossingen. Adviesraden kunnen tevens gemakkelijker dan een departement over departementale grenzen heen kijken en interactie organiseren met aanpalende beleidsdomeinen, daarbij eerder uitgaand van de breedte van het betreffende maatschappelijke probleem dan van de departementale competenties. Voor een bewindspersoon kan het zinvol zijn reflectiemomenten te creëren buiten het departement met een kritisch maar betrokken klankbord dat niet gebonden is aan staand beleid waar departementale onderzoeksafdelingen dat (meestal) wel zijn.

De advisering middels een stelsel van adviesraden is in verhouding tot ad hoc adviescommissies en inschakeling van externe adviseurs relatief goedkoop. Het benutten van deze potenties kan echter alleen ten volle plaatsvinden als er een strategisch partnerschap is ontstaan tussen departement en adviesraad. In hoofdstuk 4 komen wij op deze overwegingen terug.

### 3. Adviesbeoordeling

#### Hoe beoordeel je een advies?

Adviezen gaan nadat ze zijn uitgebracht, een eigen leven leiden. Contextuele informatie met betrekking tot de toenmalige actualiteit, taakopvatting van de raad, keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van soort en karakter van het advies et cetera, raken daarbij op de achtergrond. Gebruikers van de adviezen hebben daar ook geen boodschap aan, die willen weten of het advies voor hen meerwaarde heeft. Die mogelijke meerwaarde wordt bepaald door de situatie en behoefte van de gebruiker, niet door de intenties van de Raad bij het concipiëren van het advies. Uit eigen ervaring weten wij dat een advies in politiek-bestuurlijke kring terzijde kan worden gelegd omdat het momentum of de boodschap niet uitkomt, ongeacht de kwaliteiten van dat advies. Terwijl datzelfde advies op hetzelfde moment elders in den lande zeer welkom is vanwege het overzicht en de analyse en daarmee als een kostbaar en richtinggevend naslagwerk wordt beschouwd. Ook kan de lezer onderscheid maken tussen het advies en de onderliggende meegepubliceerde rapporten waarbij het advies terzijde wordt gelegd maar het rapport wordt gebruikt. Voor de lezer van deze evaluatie is het daarom relevant dat wij ons referentiekader voor de beoordeling van de raadsadviezen expliciteren.

#### Referentiekader

Allereerst richten we ons op de formele taak van de raad en de taakopvatting zoals de raad die zelf heeft geformuleerd (zie kader). Doet de raad wat hij zegt te beogen.

De contextuele informatie bij de start van het adviestraject bepaalt welk soort advies de raad voor ogen had. Die informatie, voor zover door de raad geëxpliciteerd, wordt door ons afgezet tegen wat wij terzake uit het advies zelf destilleren en wat wij voor de betreffende beleidsdiscussies op dat moment zelf oppoortuun achten.

Gegeven deze achtergrond hebben we ons een oordeel

gevormd over de kwaliteit en de oppoortuiniteit van het advies.

Bij kwaliteit vragen we ons af of het advies analytisch gedegen is opgezet, iets toevoegt aan het op dat moment lopende debat en de bestaande kennis, en of leesbaarheid en vormgeving goed zijn.

Bij oppoortuiniteit kijken we of het advies voldoende aansluit bij lopende discussies op twee niveaus: dat van politici en beleidsmakers in Den Haag enerzijds en dat van maatschappelijke organisaties en bestuurders in den lande anderzijds. Ook kijken we bij oppoortuiniteit naar de presentatie van het advies.

#### De taak van de raad

De raad heeft tot de taak de Regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren op de hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (art. 2 van de Wet op de VROM-raad).

#### De taakopvatting van de raad

Gegeven deze taak wil de Raad sector-overstijgende, niet-verkokerde, schriftelijke adviezen uitbrengen van strategische aard voor de middellange termijn, aan het begin van de beleidscyclus, zoveel mogelijk inspelend op de behoefte aan integratie tussen de deelterreinen. Maar de Raad wil tevens dat zijn adviezen direct relevant zijn voor de actuele beleidsdiscussie. In elk adviestraject maakt de Raad daarom een aantal keuzes met het oog op het soort advies waaraan wordt gewerkt. Deze keuzes moeten worden betrokken bij de oordeelsvorming

Wij hebben 12 adviezen beoordeeld van de 18 adviezen die ten tijde van deze evaluatie waren afgerond. De raad hoopt ultimo 2004 een totaal van 25 adviezen te hebben uitgebracht waarmee ons oordeel dus is gebaseerd op de helft van de raadsproductie over deze tweede raadsperiode.

Van deze 12 adviezen zijn er zeven gevraagd (één door de Tweede Kamer) en vijf ongevraagd. Twee adviezen zijn samen met de raad voor Verkeer en Waterstaat uitgebracht. Bij enkele andere adviezen is op het niveau van informatie-uitwisseling en afstemming samengewerkt met andere adviesraden.

### **Samenvattend oordeel**

De VROM-raad kiest gegeven de stand van zaken in het betreffende beleidsdomein vooraf bewust voor meer conceptualiteit of meer operationaliteit in de advisering. De meeste adviezen zijn overigens conceptueel van aard, zitten voorin de beleidslevenscyclus en bevatten een goede tot zeer goede analyse. Sectorale vraagstelling wordt door de raad meestal bewust verbreed. Verbreding naar de Europese dimensie enerzijds en de regionale en grensoverschrijdende effecten van beleid anderzijds gebeurt nog te weinig en is ons inziens wel zeer wenselijk.

De meeste adviezen zijn qua stijl goed leesbaar maar samen met de onderliggende rapporten ook wel erg omvangrijk. De adviezen benutten die onderliggende onderzoeksrapporten niet altijd ten volle. De aanbevelingen in de adviezen blijven nogal eens in algemeenheden steken en zouden vaak scherper en meer operationeel mogen zijn. Voor bestuurders en beleidsmakers zouden kortere en meer kernachtig geformuleerde adviezen mogelijk meer hanteerbaar zijn.

De vormgeving van de adviezen is verzorgd, maar de kleine lichtblauwe letter leest niet gemakkelijk.

Doordat adviezen vooral voorin de beleidslevenscyclus zitten, is de opportuniteit niet altijd op korte termijn te beoordelen. Soms duurt het enkele jaren voordat agendasetting tot nieuwe beleidsdiscussies leidt. De inhoudelijke reacties van de minister zijn - voor zover ze op schrift zijn gesteld - niet erg diepgravend, maar daar kunnen geen harde conclusies uit worden getrokken over de invloed op het beleid.

De samenwerking met andere adviesraden boort extra expertise aan, leidt zichtbaar tot toegevoegde waarde, maar zou ons inziens nog beter kunnen worden benut.

Alles overwegend vinden wij de adviezen van de VROM-raad inhoudelijk gemiddeld goed, zo niet zeer goed. De VROM-raad levert een relevante bijdrage aan de diverse beleidsdomeinen, waarbij de regionale doorwerking van beleid en de Europese aspecten nog onderbelicht blijven. We hebben de indruk dat de raad actiever de discussie zou kunnen zoeken c.q. organiseren, zowel tijdens het adviesproces als na uitbrengen van de adviezen. Dat kost tijd van raadsleden en van het secretariaat, maar zou de toegevoegde waarde van de advisering kunnen versterken.

De meeste adviezen zouden qua presentatie korter mogen en scherper, concreter en meer uitvoeringsgericht in de aanbevelingen, om de directe bruikbaarheid voor bestuurders en beleidsmakers te verhogen.



## 4. Aandachtspunten volgende raadsperiode

Naast het kwaliteitsoordeel over de uitgebrachte adviezen willen wij op basis van onze observaties enkele aandachtspunten aan de VROM-raad meegeven voor zijn derde periode.

### **Versterking strategisch partnerschap met departement en parlement**

Een van de kenmerken van de VROM-beleidsdomeinen is dat zij vormgeven aan drie belangrijke aspecten van onze fysieke leefomgeving. Besluitvorming over de gebouwde voorraad, over de kwaliteit van het ruimtegebruik en de milieukwaliteit heeft grote en langdurige consequenties voor alle andere gebruiksfuncties in ons land. Wijzigingen in dat beleid kunnen verstrekkende gevolgen hebben. Een strategisch partnerschap tussen departement en adviesraad kan een waardevolle verrijking van de kwaliteit van het beleid betekenen. Onder strategisch partnerschap verstaan wij een samenwerkingsrelatie waarin een delicate balans vereist is tussen betrokkenheid en distantie, tussen meedenken en kritische reflectie, met erkenning van ieders verantwoordelijkheden en cultuur. We hebben niet de indruk dat zich in voldoende mate een dergelijk strategisch partnerschap heeft ontwikkeld tussen raad en departement. Dit vergt aandacht van zowel raad als departement. Een dergelijke relatie tussen Raad en parlement is nog 'in statu nascendi', maar zou verder kunnen worden ontwikkeld, ook door initiatieven vanuit de raad zelf. Dit strategisch partnerschap met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheden zal de komende raadsperiode verder kunnen en ons inziens verder moeten worden ontwikkeld, waarbij het departement gericht en systematischer dan tot nu toe de potenties van de VROM-raad als denktank en kritisch klankbord zou kunnen benutten. Aandachtspunt hierbij is afstemming van taakopvatting met het Ruimtelijk Planbureau.

### **Versterking interactie met regio**

Het is om meerdere redenen belangrijk dat de raad bij daartoe geëigende adviestrajecten zijn oor te luisteren legt in de regio. Niet alleen om de effecten van beleidslijnen als decentralisatie scherper in beeld te krijgen, maar ook om actoren in de regio actief te betrekken bij de discussie en de meningsvorming. Daar is de raad in een aantal adviestrajecten al mee begonnen, intensivering hiervan kan de inhoud en de impact van de adviezen verder versterken. Het zou wenselijk kunnen zijn als andere overheden in de gelegenheid worden gesteld (via de minister) adviesvragen te formuleren aan de VROM-raad.

### **Versterking aandacht voor Europese dimensie**

Extra aandachtspunt in de grensregio's is daarbij het effect van 'Europa' op de functies en het ruimtelijke gebruik van die grensregio's. De raad kan ook een waardevolle bijdrage leveren aan vergroting van het bewustzijn over de sturende invloed van Europa op nationale wet- en regelgeving en op de uitvoeringspraktijk door daar in al zijn adviezen substantieel aandacht aan te geven. Hierin kan de raad onderscheidend zijn in de komende raadsperiode. Bij samenstelling van raad en secretariaat moet hiervoor dan de benodigde expertise in huis worden gehaald.

### **Het debat opzoeken, het debat maken**

Meer dan nu het geval is kan de raad tijdens een adviestraject of bij uitbrengen van het advies het debat organiseren. Het maken van het advies is ons inziens dus maar de helft van het werk. Dit kost tijd van raad en secretariaat, maar is wezenlijk om de bijdrage die de raad met zijn adviezen aan ons politiek-bestuurlijke bestel kan geven, te completeren. De betreffende debatarena en de communicatiestrategie zijn afhankelijk van inhoud en karakter van het advies. Niet in eerste instantie om eigen standpunten te verkopen en zelf naam te maken, maar vooral om het gedachtegoed, de analyse en de argumentatie van de adviezen uit te dragen als bijdrage aan het debat.

**Eindconclusie**

De VROM-raad dient de ingezette koers te continueren. De raad levert op zijn beleidsdomeinen een relevante bijdrage en heeft daarmee duidelijke meerwaarde in ons huidige politiek-bestuurlijke stelsel.

Op diverse punten valt te werken aan verdere verbetering. De raad kan actiever het debat opzoeken en het debat 'voeden'. Naast structurele aandacht voor regionale en internationale (Europese) kwesties dient de derde periode voor de VROM-raad zich ons inziens vooral te kenmerken door actieve en creatieve versterking van het strategisch partnerschap tussen raad en departement en tussen raad en parlement.

## Overzicht adviezen 2<sup>e</sup> raadsperiode

De aangekruiste adviezen zijn door de commissie beoordeeld.

Jaar		Titel	
2001	024	Ontwerpen aan Nederland. Architectuurbeleid 2001-2004.	
	025	Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. Visie op stad 2	x
	026	Kwaliteit in ontwikkeling. Interim advies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening	x
	027	Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland (met RVW)	x
	028	Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4	x
	029	Kwaliteit in ontwikkeling; uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten	
	030	Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen. Advies over Grotestedenbeleid (met RMO en ROB)	x
	031	Plannen met visie: advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening	
2002	032	Smaken verschillen: Multicultureel bouwen en wonen	x
	033	Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek: advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002	
	034	Minder blauw op straat? Advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21 <sup>e</sup> eeuw	x
	035	Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering. Advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus	x
2003	036	Milieu en economie: Ontkoppeling door Innovatie	x
	037	Verantwoorde risico's, veilige ruimte (met RVW)	x
	038	Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave	
2004	039	Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek	x
	040	Buiten bouwen	x
	041	Advies over de Nota Ruimte	
	042	<i>Landbouw en het landelijk gebied</i>	
	043	<i>Stedelijke netwerken in internationaal perspectief</i>	
		<i>Eigenwoningbezit</i>	
		<i>Energietransitie (met AER)</i>	
		<i>Agenda Commons</i>	
		<i>Ouderenbeleid en wonen (met RMO, SER, Gezondheidsraad)</i>	
		<i>Agenda Fysiek-Sociaal (met RMO)</i>	

## Deel 2: Evaluatie door de raad

### 1. Inleiding

Deel 2 is gebaseerd op een zevental interviews door een externe adviseur met afzonderlijke leden van de raad en zijn secretaris, alsmede een raadsbrede bespreking van het op deze interviews gebaseerde conceptrapport.

In dit deel wordt allereerst ingegaan op de taakopvatting van de raad, en op de randvoorwaarden om de strategische adviesrol ten behoeve van het departement met verve te kunnen spelen. Ook benoemt de raad daarbij verbeterpunten in zijn werkwijze. Daarna gaat de raad kort in op de samenwerking tussen adviesraden in deze tweede periode. De raad sluit af met een reflectie op de positie van de raad in het huidige adviesradenstelsel.

Er zijn enkele relevante verschillen aan te wijzen ten opzichte van de eerste raadsperiode, zowel intern als extern. Allereerst de wisseling van de wacht voor een deel van de raad. Zo was er de voorzitterswisseling per 1 januari 2001: de heer mr. P.G.A. Noordanus nam de voorzittershamer over van scheidend voorzitter de heer dr.ir. Th. Quené. Van de overige leden van de raad begonnen er 10 aan hun tweede termijn, terwijl 4 nieuwe raadsleden hun opwachting maakten. Het secretariaat begon de tweede periode in een gewijzigde formatieve opbouw en met een nieuw aangetreden algemeen secretaris. Extern is van belang dat deze raad werd geconfronteerd met twee kabinetformaties en even zovele ministerwissels, met de daaruit voortvloeiende relatieve beleidsluwte.

#### **Aandachtspunten evaluatie eerste raadsperiode**

Voorliggende evaluatie betreft de tweede raadsperiode. Uit de evaluatie aan het eind van de eerste raadsperiode zijn diverse aandachtspunten af te leiden die in het vervolg van dit rapport, deels expliciet, aan de orde zullen komen. De raad nam zich voor in de tweede periode in de adviezen meer expliciet aandacht te besteden aan de samenhang tussen de onderscheiden beleidsterreinen van VROM, evenals aan een meer Europees georiënteerde benadering. Andere bestuurslagen zouden meer expliciet bij voorbereiding en nazorg van adviezen betrokken gaan worden. Ook wilde de raad intensiever en tijdiger interactie met de opdrachtgever onder meer via een meerjarig werkprogramma, met het oog op betere strategische benutting van de raad voor het departement. In dat overleg zou ook meer aandacht moeten worden gegeven aan de gewenste mate van abstractie c.q. mate van operationaliteit van het uit te brengen advies. De raad nam zich voor de nazorg van de adviezen actiever aan te pakken.

## 2. Taakopvatting

De raad heeft tot de taak de Regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren op de hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (art. 2 van de Wet op de VROM-raad).

De taakopvatting van de raad is in deze periode niet wezenlijk gewijzigd. De raad heeft ook nu de nadruk willen leggen op sectoroverstijgende, niet verkokerde, schriftelijke adviezen van strategische aard voor de middellange termijn, aan het begin van de beleidscyclus, zoveel mogelijk inspelend op de behoefte aan integratie tussen de deelterreinen. Daarbij kan het volgende worden aangetekend.

Het sectoroverstijgende karakter van de advisering heeft deze periode minder expliciet aandacht gekregen. Dit zit deels in aspecten als samenstelling van advieswerkgroepen waarbij minder sterk op diversiteit is gestuurd, deels in het soms tempo-eisende karakter van de advisering waardoor voor bepaalde discussies tussen beleidsdomeinen niet de volle ruimte is genomen, deels in het gevoel dat men binnen de raad elkaars standpunten inmiddels wel kent en daardoor niet meer geneigd is elkaar vanuit ieders domein scherp te bevragen. De remedie voor dit laatste ligt in een meer ingrijpende personele wisseling (de helft tot driekwart vernieuwing) bij de instelling van de raad voor een volgende raadsperiode.

Met diverse adviezen heeft de raad nadrukkelijker dan in de eerste periode willen inspelen op de politiek-bestuurlijke actualiteit. De adviezen over de ICES-investeringsimpuls (033), de hogesnelheidslijn naar het Noorden (027) en over het vermogen van woningcorporaties (038) zijn daar voorbeelden van. Met het advies over externe veiligheid in relatie tot de ruimtelijke ordening (037) heeft de raad samen met de Raad voor Verkeer en Waterstaat een concrete handreiking willen doen in dit beleidsdomein.

Halverwege zijn tweede termijn is de raad gestart met een achttal zogenoemde passieprojecten. Dat zijn (ongevraagde) adviezen over fundamentele vraagstukken voor de middellange termijn, waarbij één of meer raadsleden zich persoonlijk bijzonder betrokken voelen. Overigens was de keuze voor passieprojecten ook ingegeven door de sterke wisseling in de politieke omstandigheden. Thema's zijn de toekomst van het landelijk gebied, het eigenwoningbezit en de energievoorziening, maar ook buiten bouwen, milieu en economie, externe veiligheid. Ontwikkelingsplanologie en internationale stedelijke netwerken sluiten de rij. Stuk voor stuk complexe en bewerkelijke thema's die veel tijd en energie hebben gevraagd, meer dan bij aanvang gedacht. Naar verwachting zullen alle geplande adviezen wel binnen de tweede raadsperiode worden afgerond.

De raad heeft deze periode ook nadrukkelijk gezocht naar manieren om tijdens het adviesproces een bredere externe betrokkenheid bij het advies te genereren. Er zijn essaybundels geproduceerd, debatten gehouden op allerlei plaatsen in de regio. Belangrijke voorbeelden in dit kader zijn het advies over Buiten Bouwen (040), het advies 'Minder blauw op straat?' over regionaal waterbeheer en de ruimtelijke ordening in de 21<sup>e</sup> eeuw (034) en het advies over de toekomst van (de landbouw in) het landelijk gebied (041).

De raad heeft ook geëxperimenteerd met nieuwe presentatievormen. Het advies over Buiten Bouwen is daar een voorbeeld van.

Nieuw in deze periode is dat de raad een advies (032) heeft uitgebracht op verzoek van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer verzocht de raad naar aanleiding van de bespreking in de Tweede Kamer van de 'Nota Mensen, wensen, wonen' in maart 2001, een advies uit te brengen over multicultureel bouwen. Inmiddels is er een tweede adviesverzoek (aan een aantal raden) gekomen vanuit de Tweede Kamer met het oog op het ouderenbeleid.

### **3. Randvoorwaarden voor strategische advisering**

#### **Externe randvoorwaarden**

Optimaal kunnen adviseren over hoofdlijnen van beleid vooronderstelt naast een goede worteling in de beleidspraktijk ook goede contacten met de politieke en ambtelijke top van het departement én betrokkenheid bij departementale strategische discussies. Belangrijk aandachtspunt uit de zelfevaluatie over de eerste raadsperiode was de kwaliteit van het overleg met het departement over het werkprogramma en de behoefte van de raad om actiever bij de departementale strategische processen te worden betrokken. In de afgelopen vier jaar is daar op onderdelen zeker verbetering in gekomen. Intensiever contact tussen raad en departement over de inhoud van het werkprogramma heeft bijvoorbeeld geleid tot een meerjarig werkprogramma 2003 - 2004. Ook heeft over alle adviezen een constructief gesprek met de bewindslieden plaatsgevonden. Hier is vooruitgang geboekt, maar ook nog veel te winnen.

Er vindt daarnaast afstemmingsoverleg plaats met de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de Raad voor het Landelijk Gebied op het niveau van voorzitters. Er is een secretarissenoverleg tussen de adviesraden. Vertegenwoordigers van de planbureaus nemen deel aan de raadsvergaderingen. De raad wil in de komende periode deze diverse vormen van afstemming verder versterken.

Ondanks de geconstateerde verbetering overheerst bij de raad het gevoel dat de Minister c.q. het departement de strategische adviescapaciteit van de raad beter zou kunnen benutten. Belangrijk signaal daarvan is de ervaring van de raad dat ondanks opname van onderwerpen in het werkprogramma adviesaanvragen over de overeengekomen thema's nogal eens uitblijven, terwijl de termijn waarbinnen de Minister dient te reageren op uitgebrachte adviezen regelmatig wordt overschreden.

De antennefunctie en de mengeling van disciplines, expertise en praktijkervaring die in de raad aanwezig is, kunnen met behoud van de vereiste onafhankelijkheid een welkome feedback vanuit de beleidstoepassing zijn en daarmee een aanvulling op de andere kanalen die het departement ter beschikking staan. Dit geldt niet alleen het departement, maar ook de Tweede Kamer. De raad heeft het gevoel dat de belangstelling vanuit de Tweede Kamer na een aanvankelijk veelbelovende start terugloopt. Dit kan te maken hebben met de vele wisselingen in de Tweede Kamer in de afgelopen periode. De raad neemt zich voor zowel richting departement als richting Tweede Kamer de komende periode met nieuwe initiatieven te komen. Richting departement kan het nuttig zijn om niet alleen bij het uitbrengen van een advies overleg te hebben met de Minister (dat overleg vindt vrijwel altijd plaats), maar soms ook bij formulering van de definitieve adviesaanvraag en/of na de analysefase in het adviestraject.

Belangrijke omgevingsfactor is gelegen in de betrokkenheid van andere overheden bij de werkzaamheden van de raad. De raad vindt het voor de komende periode belangrijk de betrokkenheid van de andere overheden bij adviestrajecten verder te versterken, omdat juist zij verantwoordelijk zijn voor een belangrijk deel van de nadere uitwerking en de uitvoering van het beleid op de VROM-domeinen. De raad wil onderzoeken op welke wijze de andere overheden invloed kunnen krijgen op de werkprogramma's van de raad.

#### **Interne randvoorwaarden**

Adviestrajecten duren nogal eens langer dan vooraf voorzien. De raad wil de komende periode zijn werkwijze op onderdelen verder verbeteren. Adviestrajecten moeten gemiddeld minder lang duren, nog meer gericht zijn op raadsbrede discussie, het exploreren van tegenstellingen en verdieping van de interactie tussen de verschillende disciplines. Gebleken is dat een actieve rol van de voorzitter noodzakelijk is om de raad

optimaal te doen functioneren en dat raadsleden een dergelijke actieve opstelling van de voorzitter, voortkomend uit zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de raad als geheel, ook verwachten. Ook wil de raad nadrukkelijker dan tot nu toe investeren in nazorg van de adviezen. De samenwerking tussen raad en secretariaat is verbeterd sinds de vorige periode. Niettemin, waar voor sommige raadsleden een actieve betrokkenheid van tweemaal vier jaar een (te) grote opgave blijkt te zijn, constateert de raad ook dat de komende periode een iets grotere flexibiliteit en dynamisering op secretariaatsniveau wenselijk is. Een deel van het secretariaat moet ten behoeve van de kwaliteit van de adviezen borg staan voor continuïteit en investeren in dieptekennis in de diverse beleidsdomeinen. Een ander deel van de secretariaatscapaciteit zou echter geleidelijk vrijgemaakt kunnen worden voor ad hoc inhuur van creativiteit en gedrevenheid als verrijking voor de inhoud én de doorwerking van adviezen.



## 4. Samenwerking met andere adviesraden

Twee adviezen zijn samen met de Raad voor Verkeer en Waterstaat uitgebracht. Het betreft het advies 'Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland' (027) en het advies 'Verantwoorde risico's, veilige ruimte' (037). Daarnaast wordt samen met de Algemene EnergieRaad gewerkt aan een advies over de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Bij het advies 030 over Grotestedenbeleid is afstemmingsoverleg gevoerd met de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen.

Bij het door de Tweede Kamer gevraagde advies over ouderenbeleid en wonen wordt samengewerkt met de Sociaal Economische Raad, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Met de Raad voor het Landelijk Gebied is het in deze periode niet tot intensieve samenwerking gekomen, wel zijn werkprogramma's afgestemd en is er een gezamenlijke presentatie over verwante adviezen aan betrokken ministers gepland.

Bij de start van elk adviestraject vraagt de raad zich af of samenwerking tot extra kwaliteit kan leiden. Zo kunnen met samenwerking contacten tussen beleidsdomeinen worden gelegd die op departementaal niveau soms verkokerd functioneren. De raad ervaart een dergelijke samenwerking als positief omdat argumentatie en expertise daardoor worden verbreed tot buiten de departementale focus en het advies aan gewicht wint, mede omdat meer dan één bewindspersoon zich erover uit dient te spreken. Tegelijkertijd vraagt samenwerking ook extra overleg, procedurele afstemming en wennen aan elkaars cultuur. Samenwerking kost tijd maar levert gemiddeld wel meerwaarde op. In de komende periode wil de raad deze samenwerking continueren en waar nodig intensiveren.

## 5. Adviesradenstelsel

Naast deze vierjaarlijks zelfevaluatie lopen er andere processen waarin het functioneren en de positionering van adviesraden worden geagendeerd en besproken. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties evalueert het adviesradenstelsel zoals dat nu inmiddels bijna 8 jaar functioneert, voortkomend uit het reorganisatieproces raad op Maat. In het project Andere Overheid wordt eveneens gewerkt aan stroomlijning. Als bijdrage aan deze processen hebben de adviesraden in onderlinge samenwerking een rapport<sup>2</sup> doen opstellen over (het meten van) de doorwerking van adviezen. De raad zal in deze trajecten waar gevraagd of waar nodig gericht reageren.

In de voorliggende zelfevaluatie van de VROM-raad is in deze context ook de vraag aan de orde geweest hoe de raad zelf zijn huidige positie ervaart: een positie van een departementale adviesraad, gericht op integrale advisering aan regering en parlement over hoofdlijnen van het beleid op het gebied van de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer.

De voorgangers van de VROM-raad waren drie adviesraden, voor elk van de onderscheiden VROM-beleidsdomeinen Ruimte, Wonen en Milieu één afzonderlijke raad die vooral sectorale adviezen produceerde. Terug naar die situatie vindt de raad ongewenst: er zit evidente meerwaarde in de georganiseerde interactie tussen deskundigen uit de afzonderlijke beleidsdomeinen, verenigd in één raad.

Twee alternatieven die voor de huidige situatie in discussie zijn, zijn enerzijds een raad van zeer beperkte omvang met een pool van deskundigen waaruit (zoals bij de Gezondheidsraad) per adviesvraag een selectie wordt gemaakt en anderzijds verdere opschaling naar een adviesraad die de beleidsdomeinen van meerdere departementen omvat. Gegeven zijn ervaringen tot nu toe lijken beide alternatieven de raad minder geschikt. Dit moet niet worden geïnterpreteerd als voortkomend uit de gebruikelijke consolidatieneging van bestaande instituties. Het gaat de raad in objectiverende zin om de kwaliteit van de strategische advisering voor de langere termijn op de specifieke beleidsterreinen van VROM.

Die kwaliteit is gebaat bij advisering door een interdisciplinair en goed op elkaar ingespeeld team van ervaringsdeskundigen op de betreffende beleidsdomeinen. Zo is de huidige advisering via de VROM-raad geconstitueerd: advisering op basis van georganiseerde maatschappelijke beleidservaring zowel vanuit de wetenschappelijke kant als vanuit de beleidspraktijk. Essentieel element voor advisering met meerwaarde op de VROM-beleidsterreinen zit naar de mening van de raad in de interactie tussen de sectorale expertise, in een team dat goed op elkaar is ingespeeld, de tijd krijgt om zich aan elkaars inhoud en ervaring te scherpen. Een dergelijk proces heeft tijd nodig, moet adequaat worden aangestuurd en gefaciliteerd, en kent in de ervaring van de raad een optimum dat ergens tussen de twee en de vijf jaar ligt. Met ad hoc advisering is de kans groot dat een belangrijke meerwaarde niet tot stand komt.

Een adviesraad die meerdere departementen bestrijkt, die wat betreft de inhoud veel breder is, acht de raad heel kwetsbaar omdat de expertise dan zo wordt verdund dat de dialoog in de raad al snel verandert in een aantal monologen omdat de verschillende deskundigen geen weerwoord meer krijgen.

---

<sup>2</sup> Bekkers e.a., Doorwerking van strategische beleidsadviesing, Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg, 2004

Naast de vaste strategische adviesorganen maken bewindslieden regelmatig gebruik van ad hoc adviesorganen. Uit politieke overwegingen zitten daar voor- en nadelen aan. De raad acht het inhoudelijk heel goed mogelijk om veel dergelijke vragen op zijn terrein te beantwoorden, eventueel met het aantrekken van ad hoc leden. De infrastructuur van de bestaande raden kan dan efficiënt worden benut en aanzienlijke kosten kunnen worden bespaard.

Ten slotte merkt de raad op dat er in de afgelopen periode soms overlap lijkt te hebben bestaan tussen de agenda's van de VROM-raad en het Ruimtelijk Planbureau. Dat vraagt aandacht. Ook voor de toekomst is van belang dat er een helder onderscheid blijft tussen de taken en rollen van de planbureaus en de adviesraden.