

Verbinden in onafhankelijkheid

Naar een goede start voor de Raad voor de Leefomgeving en
Infrastructuur

Eindrapportage

**Ludy Geut
Michiel Kort
Chantal Inia**

18 oktober 2011

Verbinden in onafhankelijkheid

Naar een goede start voor de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Het analysekader	2
1.4 De aanpak	2
1.5 Leeswijzer	3
2. Terugblik	4
2.1 Raad voor Verkeer en Waterstaat	4
2.2 VROM-raad	8
2.3 Raad voor het Landelijk Gebied	13
2.4 Ervaringen	17
2.5 Analyse Berenschot	23
2.6 Tot slot	28
3. De complexiteit van advisering van de RLI	29
3.1 Een krimpend adviesstelsel; focus op strategische advisering	29
3.2 De verhouding van adviesraden ten opzichte van andere onderdelen van de kennis- en adviesinfrastructuur	30
3.3 De verhouding tussen adviesraden en het departement als ontvanger van advies	31
3.4 Specifieke complexiteit RLI	32
3.5 Tot slot	33
4. Advies: verbinden in onafhankelijkheid	34
4.1 Werkprogramma	34
4.2 Inhoud van adviezen	39
4.3 Adviesproces	41
4.4 Samenstelling en rol Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur	43
4.5 Doorwerking	47

Inhoud (vervolg)

Bijlagen:

1. Analysekamer.
2. Gespreksonderwerpen/-leidraad.
3. Documentenlijst.
4. Gesprekspartners.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2008 heeft kabinet Balkenende IV besloten dat de Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW), de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) per 1 januari 2010 samengaan in een nieuwe Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI). De Raad van State heeft op 6 oktober 2009 zijn advies uitgebracht over het betreffende wetsvoorstel en de regering heeft dit op 15 februari 2010 aan de Tweede Kamer gestuurd. Vanwege de val van het kabinet kort daarop, verklaarde de Tweede Kamer het wetsvoorstel controversieel en werd het niet meer behandeld in 2010.

Dit betekent overigens niet dat er geen veranderingen zijn doorgevoerd. De secretariaten van de drie raden zijn, vooruitlopend op de vorming van de RLI, per 1 januari 2010 samengevoegd tot het secretariaat Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur. De drie raden hebben voor 2010 een gezamenlijk werkprogramma vastgesteld. Naast de afronding van lopende adviezen hebben de raden in juli 2010 het gezamenlijk advies 'Maak ruimte voor vernieuwing, investeren en besparen in het fysieke domein' uitgebracht.

Vanaf 1 januari 2011 vergaderen de drie raden als de raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur. Deze is samengesteld uit drie raadsleden van de VROM-raad, drie van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en drie raadsleden van de Raad voor het landelijk gebied (in totaal negen leden, inclusief de voorzitter). Dit betreft een tijdelijke situatie tot de invoering van de nieuwe Wet Raad voor de leefomgeving. Op 28 juni 2011 ging de Tweede Kamer akkoord met het voorstel. Het herziene voorstel ligt nu ter goedkeuring bij de Eerste Kamer. Bij goedkeuring wordt de RLI definitief gevormd en worden de voorzitter en negen leden benoemd.

1.2 Vraagstelling

De drie raden zaten in 2008/2010 aan het eind van een vierjaarlijkse benoemingsperiode en waren toe aan hun wettelijke evaluatie. Het uitvoeren van afzonderlijke ex-postevaluaties heeft – gezien de vorenstaande ontwikkelingen – onvoldoende toegevoegde waarde. De voorliggende evaluatie is toekomstgericht en dient lessen op te leveren voor de toekomstige situatie waarin één raad voor het fysieke domein opereert. Als evaluatieperiode is door de opdrachtgever gekozen voor de periode 2007 – 2009.

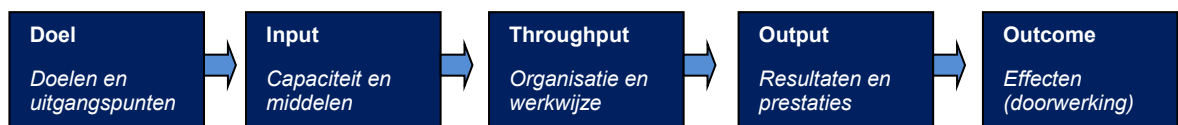
De inzichten uit het onderzoek naar het functioneren van de voormalige raden worden derhalve gebruikt om een kwaliteitsimpuls te geven aan de goede start en het effectief functioneren van de nieuwe RLI. In de evaluatie staan de volgende drie vragen centraal:

- Functioneren in de afgelopen periode: wat zijn de opvattingen van betrokkenen met betrekking tot het functioneren van de RVW, de VROM-raad en de RLG?
- Ambitie: welke verwachtingen en wensen hebben betrokkenen ten aanzien van de nieuwe RLI?

- Verbeterpotentie: wat kan en moet, gegeven de huidige ervaringen, beter? Oftewel, welke lessen voor de toekomst zijn te formuleren?

1.3 Het analysekader

Voor het gestructureerd en objectief in beeld brengen van het huidige functioneren (0-meting) wordt het volgende analysekader gehanteerd:



Met behulp van dit analysekader brengen we voor elk van de raden afzonderlijk het functioneren en de werkwijze bij een adviestraject in beeld. Daarmee verkrijgen we inzicht in het specifieke functioneren en maken tevens onderlinge verschillen transparant.

Het onderzoek dient niet om rekenschap af te leggen en doet om die reden geen uitspraak over het wel of niet goed functioneren van de afzonderlijke raden in het verleden. Het in beeld brengen van het functioneren en de werkwijze van de drie raden dient om lessen te trekken voor de RLI. Hoewel elke raad in beginsel eenzelfde soort doelstelling en organisatievorm kennen, is de veronderstelling dat elke raad zijn eigen unieke werkwijze, samenwerking en cultuur heeft. Voor de vormgeving van de RLI is naar verwachting veel te leren van deze verschillende werkwijzen en de ervaringen uit het nabije verleden.

Een nader uitgewerkt analysekader en de bijbehorende onderzoeksvragen zijn in de bijlage bij dit rapport opgenomen. De onderzoeksvragen zijn ingedeeld in vijf hoofdonderwerpen:

- Totstandkoming van het werkprogramma.
- Het adviesproces.
- De inhoud van adviezen en mate van integraliteit.
- Doorwerking.
- Samenstelling en rol van de raad.

1.4 De aanpak

De eerste fase van dit onderzoek betrof een documentenstudie. Naast documentatie over de raden zelf zoals jaarverslagen, werkprogramma's, adviezen en evaluaties zijn ook adviezen en rapporten bestudeerd die ingaan op de rol en effectiviteit van het adviesstelsel in het algemeen. Tevens zijn de relevante besluiten, wetten en stukken ten behoeve van de behandeling van de Wet op de RLI meegenomen. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de bestudeerde documenten.

Vervolgens is een aantal vraaggesprekken gevoerd met (oud-)bestuurders, SG's, raadsleden, (oud) secretarissen van de raden en externen.

De lijst met gesprekspartners is opgenomen in de bijlage. De gesprekken hadden een vertrouwelijk karakter. Mening en ervaringen van de gesprekspartners zijn in de rapportage opgenomen, maar op een zodanig abstractieniveau dat persoonlijk niet herleidbaar is wie aan het woord is (bijvoorbeeld: “meerdere raadsleden geven aan dat,....”).

Tot slot zijn er gedurende het onderzoek diverse bijeenkomsten georganiseerd met de raadsleden, het secretariaat en met vertegenwoordigers van de departementen (via het strategisch directeurenoverleg). Deze bijeenkomsten zijn benut om informatie te vergaren en om tussentijdse bevindingen te toetsen.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 zijn de resultaten van de terugblik weergegeven. We behandelen de drie raden afzonderlijk en sluiten af met een gezamenlijke analyse. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens een schets van de complexe context waarin advisering van adviesraden in het algemeen en de toekomstige RLI in het bijzonder tot stand wordt gebracht. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen voor een goede start van de RLI.

2. Terugblik

In dit hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen de werkwijze en het functioneren van de raden in de evaluatieperiode 2007 – 2009 en gaan per raad in op de belangrijkste ervaringen van de respondenten. In de beschrijving maken we onderscheid tussen feiten, meningen en oordelen:

- *Feiten*: bij de beschrijving van het feitelijke organisatie en werkwijze van de drie raden hebben wij ons hoofdzakelijk gebaseerd op schriftelijke documentatie en dossiers. We gaan achtereenvolgens in op de Raad voor Verkeer en Waterstaat (paragraaf 2.1), de VROM-raad (paragraaf 2.2) en de Raad voor het landelijk gebied (paragraaf 2.3).
- *Meningen*: deze zijn afkomstig van de respondenten die wij het in het kader van deze 0-meting hebben geïnterviewd. De meningen en ervaringen van de respondenten hebben zowel betrekking op de oude raden als op de toekomstige RLI. Deze komen aan bod in paragraaf 2.4.
- *Oordeel van Berenschot*: op basis van de feiten en meningen komen we in paragraaf 2.5 tot onze eigen onafhankelijke analyse van de organisatie en werkwijze van de raden en de lessen die wij relevant vinden met het oog op een goede start van de RLI.

Voor de feitelijke beschrijvingen van de drie raden hanteren we de indeling uit het analysekader (zie paragraaf 1.3).

2.1 Raad voor Verkeer en Waterstaat

2.1.1 Doel: taak, missie en rolopvatting

De Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW) is ingesteld bij wet van 11 december 1996¹. In deze wet is de taak van de raad als volgt vastgelegd (artikel 3):

De raad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over:

- a) de hoofdlijnen van het beleid inzake verkeer en waterstaat
- b) onderdelen van het beleid inzake verkeer en waterstaat.

In een advies over een onderdeel van het beleid inzake verkeer en waterstaat wordt aangegeven hoe het advies zich verhoudt tot de hoofdlijnen, bedoeld in het eerste lid onder a.

De adviezen van de RVW zijn strategisch van aard en gericht op structurele oplossingen. De adviesonderwerpen strekken zich uit over de langere termijn, maar raken eveneens de politieke actualiteit. Verbindingen leggen is het sleutelbegrip, met inbegrip van de Europese dimensie².

¹ Staatscourant 1997, 621

² Jaarverslag 2007, jaarverslag 2008-2009

2.1.2 Input: Samenstelling van raad en secretariaat en financiën

De raad

De RVW bestaat sinds 2006, bij het ingaan van de nieuwe raadsperiode, uit zes leden. De toenmalige minister van VenW besloot toen tot een andere opzet van de raad. Om beter in te kunnen spelen op de grote verscheidenheid aan adviesvragen werd de opzet van de raad flexibeler. Het aantal leden van de raad ging terug van dertien naar zes, aangevuld met een expertisegroep van circa 25 deskundigen op deelterreinen die naar behoefte ingeschakeld worden. De mix van brede maatschappelijke expertise, aanwezig bij de vaste raadsleden, en specifieke materiedeskundigheid van de externe deskundigen moeten zorgdragen voor een kwalitatief hoogwaardig, strategisch advies.

Verder werkt de raad regelmatig samen met andere adviesraden. In de evaluatieperiode is samengewerkt met de VROM-raad, de Raad voor het Landelijk Gebied en de Raad voor de Wadden.

Secretariaat

Het secretariaat bestaat sinds 2006 uit een kleine vaste groep van circa vijf medewerkers. Deze medewerkers zijn rijksambtenaren. Daarnaast kent het secretariaat tijdelijke medewerkers die voor de duur van een adviesproject door het ministerie bij het secretariaat worden gedetacheerd of worden ingehuurd. Het aantal medewerkers dat op het secretariaat (tijdelijk) werkzaam was, varieerde van zestien (2009) tot negentien (2007).

Begroting

De begroting van de RVW was in 2008 en 2009 als volgt samengesteld³:

Begroot (gerealiseerd) x € 1.000	2008	2009
Personele kosten	438 (438)	520 (520)
Algemene en materiële uitgaven	49 (48)	25 (24)
Adviezen	523 (523)	556 (555)
Totaal	1.010 (1.009)	1.101 (1.099)

N.B.: De begroting in 2007 hebben wij niet aangetroffen.

2.1.3 Throughput: organisatie en werkwijze

Totstandkoming werkprogramma

Het werkprogramma komt in overleg tussen de raad en de minister/departement tot stand. Voor het inventariseren van adviesonderwerpen bestaat niet één vastgestelde werkwijze. Met de totstandkoming van het werkprogramma is in de evaluatieperiode op verschillende wijzen geëxperimenteerd. Soms is gekozen voor een ronde van de raad langs de SG en DG's, soms is samengewerkt met een ambtelijke werkgroep op het departement.

³ Jaarverslag 2008/2009

Daarnaast was gedurende het jaar ook regelmatig contact tussen raad en departement en kwamen potentiële adviesonderwerpen aan bod. Bij wet kunnen ook de Staten-Generaal adviesaanvragen indienen bij de raad. Dit is, blijkens de jaarverslagen en werkprogramma's, in de evaluatieperiode niet voorgekomen.

Na de verkenning van adviesonderwerpen stelt de raad het werkprogramma op. Dit wordt besproken in de bestuursraad van het ministerie en vastgesteld door de minister.

Adviesproces

Adviezen worden voorbereid in een commissie, bestaande uit enkele raadsleden en enkele externe deskundigen. Een commissie bestond in de evaluatieperiode gemiddeld uit vier tot zes leden en werd ondersteund door twee á drie medewerkers van het secretariaat. De commissies kwamen gemiddeld om de drie á vier weken bijeen. Tussenresultaten, zoals het projectplan en het conceptadvies werden voorgelegd aan en besproken in de volledige raad.

Voor de aanpak van een adviesproces geldt geen vaste formule; het adviesproces is afhankelijk van onder meer het adviesonderwerp en de doelgroepen. Een adviestraject startte om die reden altijd met een verkenning, waarbij het onderwerp nader werd verkend en de vraagstelling werd aangescherpt. De verkenningsfase werd afgesloten met een projectplan, waarin onder meer aandacht werd besteed aan: vraagstelling, doelgroep, (wijze van) communicatie, aanpak en planning.

De adviezen van de raad komen op verschillende wijzen tot stand. Het merendeel van de adviezen komt tot stand via literatuurstudie aangevuld met interviews met (praktijk)deskundigen. Bij een aantal adviezen is gekozen voor een meer open proces met de omgeving via bijvoorbeeld expertmeetings. Ook worden soms externe onderzoeksbureaus gevraagd om specifieke input te leveren door middel van inhoudelijk onderzoek of het schrijven van een essay.

Gedurende een adviesproces was er regelmatig contact tussen de raad en het departement. Zo was er in elk geval overleg over het projectplan, de bevindingen uit de analyse en de conceptresultaten. Het departement en de raad hebben de afspraak dat het departement een advies kan doorlezen, alvorens het advies openbaar wordt gemaakt. Hierdoor krijgt het departement de gelegenheid zich inhoudelijk voor te bereiden op het uit te brengen advies. Ook was er frequente samenwerking tussen de raad en de Tweede Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat. De voorzitter van de raad en de voorzitter van de commissie onderhielden regelmatig contact over mogelijke adviesvragen en de voortgang van lopende adviezen. Conceptadviezen werden inhoudelijk en technisch besproken in de Tweede Kamercommissie, alvorens deze openbaar werden gemaakt.

2.1.4 Output: resultaten en prestaties

In de periode 2007 tot en met 2009 heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat twaalf adviezen uitgebracht, waarvan vier briefadviezen. Twee briefadviezen zijn uitgebracht op eigen initiatief van de raad en de andere twee op verzoek van de minister. Voor de acht „grotere“ adviezen geldt dat deze voortkwamen uit de vastgestelde werkprogramma's. Daarmee zijn de adviezen formeel gevraagd.

Uit de werkprogramma's blijkt niet op wiens initiatief de adviesvragen zijn opgenomen in het werkprogramma. De totstandkoming van het werkprogramma is immers een samenspel tussen raad, departement en Tweede Kamer.

Adviezen worden aangeboden aan de minister/staatssecretaris of andere vertegenwoordigers namens het ministerie. Enkele briefadviezen waren gericht aan het kabinet of de (voorzitter van de) Tweede Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat. Op basis van de adviezen en jaarverslagen is niet te herleiden of adviezen daarnaast ook breed onder de aandacht zijn gebracht, middels bijvoorbeeld symposia of presentaties.

2.1.5 Outcome

Voor drie adviezen van de RVW is de doorwerking geanalyseerd. Op basis van documenten is voor elk van deze adviezen in beeld gebracht wat het doel was, op welke wijze het heeft doorgewerkt in bijvoorbeeld beleid, regelgeving of discussie en de rol die de raad bij de doorwerking heeft gespeeld.

Wie ik ben en waar ik ga: advies over de effecten van veranderingen in demografie en leefstijlen op mobiliteit (2010)

Dit advies is conform het werkprogramma uitgebracht. Aanleiding is dat de raad verwacht dat er in de komende tientallen jaren veranderingen in de samenleving zijn die van invloed zullen zijn op de mobiliteit. De centrale vraag in het advies is hoe mobiliteitsbeleid beter kan worden afgestemd op de omvang en samenstelling van de bevolking en beleving van mobiliteit van toekomstige gebruikers. Het advies heeft een verkennend en agenderend karakter. Het bevat geen concrete aanbevelingen, maar eindigt in lijn met het doel van het advies met thema's om de discussie over het mobiliteitsvraagstuk op gang te brengen. De raad heeft de beoogde doorwerking van het stuk deels zelf gemanaged. De raad organiseerde na het uitbrengen van het advies een bijeenkomst met prominenten op het gebied van verkeer en vervoer, afkomstig van overheden en maatschappelijke organisaties. Ook werd het advies ter promotie als film uitgebracht. De media werden hier intensief bij betrokken. Er verschenen na het uitbrengen van het advies, diverse persberichten door onder andere het fietsberaad, KpVV, Infraside en het Algemeen Dagblad. Tevens was er een uitgebreid radio-interview met voorzitter van de commissie.

Het advies werd uitgebracht twee maanden na de val van het kabinet in 2010. Na het aanbieden van het rapport aan de minister van VenW, gaf deze aan dat het advies gebruikt zou kunnen worden als input voor de Visie Regionaal OV die mogelijk door het volgende kabinet zou worden geformuleerd. Het advies biedt volgens de minister ook goede aanknopingspunten voor verder onderzoek door het Kennisinstituut voor Mobiliteit. In de kamerbehandeling van de brief wordt besloten het advies te agenderen voor een eventueel te plannen algemeen overleg Regionaal openbaar vervoer (indien een volgend kabinet met een Visie op het regionaal OV komt). Deze visie is tot op heden echter (nog) niet verschenen.

Helder kiezen, Helder keuzes maken, advies over de lange termijnontwikkeling van Schiphol (2008)

Dit advies is uitgebracht op verzoek van de minister van VenW, mede namens de minister van VROM. Het advies maakte onderdeel uit van een lopend beleidsproces inzake de langetermijnverkenning Schiphol.

Het advies gaat in op 1) de mogelijke ruimtelijke opties die een rol zouden kunnen spelen bij het accommoderen van de vraag naar luchtvaart op de langere termijn en 2) de inrichting van het beleidsproces.

De kabinetsreactie op het advies is verwerkt in een (algemene) brief inzake de langetermijnverkenning Schiphol. Daarin wordt aangegeven dat het advies van de raad de gekozen lijn van het kabinet ondersteunt en de aanbevelingen met betrekking tot de inrichting van beleidsproces overgenomen zullen worden in het op te stellen plan van aanpak. Opvallend is dat veel aanbevelingen in het advies van inhoudelijk en operationele aard zijn, maar dat de doorwerking vooral een agenderend karakter heeft. Zo heeft het advies om de ruimtelijke reservering voor de zesde baan te verlengen een rol gespeeld bij de beslissing van de gemeente Haarlemmermeer. Het advies is daarbij niet direct overgenomen. Een ander voorbeeld betreft het advies om niet-hubgebonden luchtverkeer te verplaatsen naar regionale luchthavens. Dit advies is eveneens niet overgenomen, maar is desondanks wel vaak onderwerp van discussie en debat.

Briefadvies OV-chipkaart

Het briefadvies OV-Chipkaart is op initiatief van de raad in 2009 uitgegeven en vormt een reactie op de aanhoudende negatieve berichtgeving rondom de OV-chipkaart. De timing was daarbij essentieel: het briefadvies is vlak voor behandeling in de Tweede Kamercommissie uitgebracht. Het gaat bij dit briefadvies niet om een technisch, gespecialiseerd advies, maar veeleer om het innemen van een (politiek) standpunt. Doel is de noodzaak en het belang van de invoering van de OV-chipkaart nogmaals te onderstrepen. In het rapport doet de raad dan ook een oproep aan de staatssecretaris en het parlement om de invoering van de OV-chipkaart door te zetten. De beoogde doorwerking van dit advies is vooral politiek-strategisch van aard. De mate van doorwerking is zeer lastig te meten. Er is geen reactie van de staatssecretaris of de Vaste Kamercommissie op het briefadvies bekend. Uiteindelijk is de OV-chipkaart ingevoerd, maar het is niet duidelijk of – en welke – rol het briefadvies OV-Chipkaart hierin heeft gehad.

2.2 VROM-raad

2.2.1 Doel: taak, missie en rolopvatting

Op 1 januari 1997 trad de Wet op de VROM-raad⁴ in werking en was de instelling van de Raad voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een feit.

⁴ Staatscourant, oktober 1996

In artikel twee van deze wet is de taak van de VROM-raad als volgt omschreven:

De VROM-raad heeft tot taak „de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over 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 volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer“.

De nadruk van de advisering ligt op strategische keuzen voor de (middel)lange termijn aan het begin van de beleidscyclus. Naast de gebruikelijke strategische adviezen voor de middellange termijn adviseert de VROM-raad in toenemende mate ook in andere stadia van beeldsvorming. Daarbij streeft de raad naar sector overstijgende, niet-verkokerde adviezen die een impuls geven aan maatschappelijk een politieke discussies en die bijdragen aan het publieke debat en aan de kwaliteit van de politieke besluitvorming⁵.

2.2.2 Input: Samenstelling van raad en secretariaat en financiën

Samenstelling raad

De VROM-raad bestaat uit een voorzitter en ten minste elf en ten hoogste veertien andere leden⁶. In de periode 2007 – 2009 bestond de VROM-raad met in totaal dertien tot vijftien leden (nagenoeg) uit het wettelijk toegestane maximum. Naast de raad waren er drie tot vier waarnemers van het Milieu- en Natuurplanbureau, het Ruimtelijk Planbureau, Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau. In 2011 is de omvang van de raad, anticiperend op de RLI, afgebouwd tot drie leden.

De leden van de VROM-raad zijn onafhankelijk deskundigen met uiteenlopende achtergronden. Dit draagt bij aan de integraliteit van de advisering. Daarnaast wordt veel samengewerkt met andere adviesraden. In de evaluatieperiode is samengewerkt met de Raad voor Verkeer en Waterstaat, De Raad voor het Landelijk Gebied, De Algemene Energieraad, De Raad voor de Wadden en de Onderwijsraad.

Secretariaat

De raad werd ondersteund door een secretariaat. De omvang van het secretariaat is in de evaluatieperiode teruggebracht van negentien fte (in 2007) naar 13,2 fte (in 2009). De leden van het secretariaat zijn rijksambtenaren.

⁵ Jaarverslag 2008

⁶ Wet op de VROM-raad

Financieel overzicht

De begroting van de VROM-raad was van 2007 – 2009 als volgt samengesteld⁷:

Begroot (gerealiseerd) x € 1.000	2007	2008	2009
Ambtelijk personeel en overige personele uitgaven	1.529 (1.743)	1.579 (1.381)	1.268 (1.413)
Algemene materiële uitgaven	550 (334)	502 (301)	863 (242)
Totaal	2.079 (2.077)	2.081 (1.682)	2.131 (1.655)

2.2.3 Throughput: organisatie en werkwijze

Totstandkoming werkprogramma

Bij het opstellen van het jaarlijkse werkprogramma wordt getracht zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestuurlijke agenda van het departement van VROM. De wensen van de minister(s) omtrent de te behandelen onderwerpen en het tijdstip van advisering vormen daarbij het uitgangspunt. Ook wordt rekening gehouden met de politieke agenda van de Tweede Kamer. In de werkplanning wordt daarnaast tijd vrijgehouden voor advisering over actuele onderwerpen waar in de loop van het jaar adviesvragen voor binnenkomen.

Ter voorbereiding op het werkprogramma werden verkennende gesprekken gevoerd met het departement (SG/DG's en directeuren). Tevens werden gesprekken gevoerd met aanpalende adviesraden. Het werkprogramma werd uiteindelijk opgesteld na een gesprek met de ministers van VROM en WWI. Het werkprogramma werd vastgesteld in de ministerraad.

Adviesproces

De aanpak van adviestrajecten is divers en afhankelijk van de inhoud en aard van het advies. Grosso modo werd de volgende aanpak gevolgd:

- Bij aanvang van een adviestraject werd op voorstel van de voorzitter een voorlopige werkgroep samengesteld. Deze werkgroepen omvatten vier á vijf raadsleden en werden ondersteund door enkele medewerkers van het secretariaat.
- Als eerste stap stelde de voorzitter, met ondersteuning van het secretariaat, een startnotitie op over het te behandelen onderwerp. In deze startnotitie is naast een inhoudelijke verkenning ook aandacht voor planning en type advies (kort op hoofdlijnen of uitgebreid en diepgaand). De startnotitie werd besproken in de werkgroep en vervolgens in de plenaire raad. Ter voorbereiding van het debat in de raad bereidde een (ander) raadslid een co-referaat voor. Dit debat en de startnotitie vormden tezamen het uitgangspunt voor de werkzaamheden van de werkgroep en de betrokken medewerkers van het secretariaat. Zo nodig werd de samenstelling van de werkgroep aangepast/uitgebreid.

⁷ Jaarverslagen 2007;, 2008, 2009

- Halverwege het adviestraject schrijft de werkgroep een korte notitie voor de raad over de stand van zaken en de dilemma's en vraagstukken waarmee de werkgroep worstelt. Deze vraagstukken en dilemma's worden besproken in de plenaire raad, mede aan de hand van een discussievoorstel van de werkgroep. Een adviesonderwerp kan in deze discussiefase zo nodig ook vaker worden besproken in de plenaire raad.
- Gedurende het adviestraject hebben secretariaatsmedewerkers regelmatig contact met de betreffende beleidsmedewerkers van het departement. Ook vindt gemiddeld twee keer tijdens een adviestraject afstemmingsoverleg plaats van de werkgroepvoorzitter en de betrokken directeur of DG op het departement.
- Als de vraagstukken volledig zijn geanalyseerd en oplossingsrichtingen zich aftekenen, organiseert de werkgroep zo nodig een expertmeeting om zijn bevindingen (extern) te toetsen en schrijft de werkgroep een conceptadvies dat ter vaststelling wordt voorgelegd aan de plenaire raad. Na de plenaire vaststelling door de raad wordt het advies aangeboden aan de adviesaanvrager, de minister of staatssecretaris van VROM en eventueel andere bewindspersonen. Min of meer tegelijkertijd wordt het advies openbaar gemaakt via de website van de VROM-raad, in de publiciteit gebracht en breder verspreid. Voor elk advies wordt een afzonderlijk nazorgtraject bepaald, afhankelijk van de aard van het advies.

Zoals gezegd is de aanpak van de adviezen divers en afhankelijk van de type vraag. Vrijwel alle (brief)adviezen in de evaluatieperiode zijn in een open proces met de omgeving tot stand gekomen. De raad kiest, aanvullend op literatuuronderzoek, voor een aanpak waarbij deskundigen en maatschappelijke vertegenwoordigers worden betrokken en geraadpleegd door middel van interviews, expertmeetings en regiobijeenkomsten.

Gedurende een adviestraject is er beperkt overleg tussen raad en departement. Bij sommige adviezen beperkte het overleg met het departement zich tot afspraken over het moment van publiceren (timing). Tussen de raad en de Tweede Kamer(commissie) was geen structurele samenwerking of afstemming, behalve in de enkele gevallen dat het advies op verzoek van de Kamer(commissie) werd uitgevoerd.

2.2.4 Output: resultaten en prestaties

In de periode 2007 tot en met 2009 heeft de VROM-raad achttien adviezen uitgebracht, waarvan vijf briefadviezen.

De vijf briefadviezen zijn alle op verzoek van de minister of de Tweede Kamercommissie opgesteld. Deze zijn aangeboden aan de minister of Tweede Kamerleden en dienden in een enkel geval als input voor een nader debat. De briefadviezen zijn niet breed onder de aandacht gebracht. Bij de dertien „grotere“ adviezen is dit anders. Bij circa de helft van deze adviezen is actief de publiciteit en het debat gezocht, door middel van presentaties, organisatie van seminars en paneldiscussies, artikelen in vaktijdschriften en overige mediaberichtgeving. Daarnaast heeft de raad actief geparticipeerd in debatten van derden (onder andere Volkskrantdebatcyclus over „ruimte“).

2.2.5 Outcome

Op basis van documenten is voor drie adviezen de doorwerking geanalyseerd. Er is in beeld gebracht wat het doel was van het advies, op welke wijze het advies heeft doorgewerkt in bijvoorbeeld beleid, regelgeving of discussie en de rol die de raad bij de doorwerking heeft gespeeld.

Briefadvies Randstad 2040: Verbinden en Verknopen (2008)

Het briefadvies *Verbinden en Verknopen* betreft een gezamenlijk advies van de VROM-raad, RVW en RLG en is opgesteld op verzoek van de voormalige ministers van VenW, VROM en LNV. Doel van het advies is het doen van strategische aanbevelingen ten aanzien van duurzaamheid op de lange termijn in de Randstad. Het tijdsbestek voor het opstellen van het briefadvies was kort. Het advies is daarom voornamelijk gebaseerd op eerdere adviezen. Het rapport is aangeboden aan de bewindspersonen van de betreffende ministeries.

Het briefadvies vormde samen met adviezen van de SER en adviezen van drie planbureaus input voor het opstellen van de Rijksstructuurvisie Randstad 2040. In de structuurvisie zijn de aanbevelingen uit het briefadvies op verschillende plaatsen redelijk goed terug te vinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het advies om een robuuste groenblauwe structuur te ontwikkelen, het advies om de langetermijnvisie de status van structuurvisie te geven en het vormen van coalities (alliantiespoor).

Een prijs voor elke reis (2009)

Het advies *Een prijs voor elke reis* is opgesteld door de VROM-raad, Raad voor VenW en de Algemene Energieraad gezamenlijk. Het advies is opgesteld op verzoek van het kabinet Balkenende IV als grondslag voor het verder ontwikkelen van strategisch beleid op het gebied van CO₂-uitstoot. Het rapport eindigt met negen concrete aanbevelingen, die ingaan op de rol van de transportsector in CO₂-reductie en energiebesparingsdoelstellingen. Adviezen zijn voornamelijk strategisch en gericht op de lange termijn.

Het advies is aangeboden aan de betrokken ministers van VenW, EZ en VROM. In de kabinetsreactie wordt herhaaldelijk aangegeven dat het kabinet verder onderzoek wil doen of verder te gaan in de onderhandeling met internationale partners. Harde uitspraken zijn er echter (bijna) niet en ook opvolging van toezeggingen van het kabinet hebben wij niet aangetroffen. Verder is opvallend dat gelijktijdig met het advies van de raden, het kabinet het werkprogramma „Schoon en Zuinig” uitbrengt, waarin beleid is geformuleerd over de CO₂-reductie door de transportsector. Het kabinet geeft aan het werkprogramma niet aan te passen en het advies van de raad mee te nemen bij de evaluatie van het werkprogramma.

Briefadvies Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen (2009)

Het briefadvies *Toezicht vergt afstand; Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen* is uitgebracht op verzoek van de Vaste Tweede Kamercommissie Wonen, Wijk & Integratie. Het briefadvies is geen „eigenstandig” advies, maar een reactie op het rapport van de stuurgroep Meijerink: „*Het nieuwe arrangement Overheid-Woningbouwcorporaties*”.

Deze stuurgroep deed aanbevelingen over 'het nieuwe arrangement Overheid – Woningcorporaties'. De VROM-raad tracht in zijn advies de aanbevelingen van de stuurgroep verder te sturen. Het advies was daarmee direct onderdeel van een actuele discussie.

In de reactie van de minister aan de Tweede Kamer is opgenomen dat het advies van de VROM-raad veel goede aanknopingspunten bevat voor de vormgeving en inrichting van het arrangement overheid – woningcorporaties. In april 2011 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het voorstel voor een nieuwe autoriteit die extern financieel toezicht gaat houden op de woningcorporaties. Aanbevelingen uit het advies van de VROM-raad zijn in dit voorstel meegenomen.

2.3 Raad voor het Landelijk Gebied

2.3.1 Doel: taak, missie en rol opvatting

Op 1 januari 1997 trad de Wet op de Raad voor het landelijk gebied in werking⁸. In artikel 2 is de taak als volgt omschreven:

De raad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over strategische beleidsvraagstukken ten aanzien van de functies landbouw, natuur, bos en landschap, openluchtrecreatie en visserij van het landelijk gebied alsmede strategische beleidsvraagstukken die verband houden met dan wel van invloed zijn op die functies, al dan niet in onderlinge samenhang.

De raad richt zich op strategische adviezen op de lange en middellange termijn en incidenteel op actuele zaken op korte termijn. Het werkterrein van de raad betreft het gehele beleidsveld van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangeduid als 'landelijk gebied'. De raad vat zijn taak ruim op. De advisering richt zich naast landbouw, natuur en voedselkwaliteit ook op recreatie, en met landbouw samenhangende bedrijvigheid in en om stedelijke gebieden. In zijn adviezen geeft de raad de mens - als vormgever, beheerder, gebruiker en bezoeker van het landelijk gebied – een belangrijke plaats⁹.

2.3.2 Input: Samenstelling van raad en secretariaat en financiën

Samenstelling raad

In de Wet op de Raad voor het landelijk gebied zijn geen nadere eisen gesteld aan de raadsleden en/of de omvang van de raad. In de periode 2007 – 2009 bestond de raad uit gemiddeld elf leden, inclusief voorzitter. In 2010 is de omvang van de raad, anticiperend op de komst van de RLI ingekrompen tot drie leden.

De samenstelling van de raad kenmerkt zich door een grote variëteit in specialismen en achtergrond. De leden komen uit diverse geledingen van de samenleving: (oud-)bestuurders, wetenschap, bedrijfsleven, gebruikers en maatschappelijke vertegenwoordigers.

⁸ Staatscourant, oktober 2006

⁹ Jaarverslag 2008

Samenstelling secretariaat

Het secretariaat wordt gevormd door een algemeen secretaris en een aantal medewerkers, die qua rechtspositie LNV-ambtenaar waren. De omvang van het secretariaat was in 2009 8,5 fte. Het aantal fte in 2007 en 2008 is op basis van de beschikbare jaarverslagen niet bekend.

Financieel overzicht

De begroting van de RLG was in 2009 als volgt samengesteld¹⁰:

Begroot (gerealiseerd) x € 1.000	2009
Ambtelijk personeel en overige personele uitgaven	861 (784)
Algemene materiële uitgaven	176 (501)
Totaal	1.037 (1.285)

Over de begroting van 2007 en 2008 zijn geen gegevens bekend. Ze staan niet opgenomen in de desbetreffende jaarverslagen.

2.3.3 Throughput: organisatie en werkwijze

Totstandkoming werkprogramma

In 2007 heeft de RLG een aantal uitgangspunten geformuleerd om tot het werkprogramma te komen. Kernbegrippen daarbij zijn de politieke relevantie van de vraag en het advies (scherpte), selectiviteit in de keuze van onderwerpen, het adresseren van dilemma's, concreet zijn en helder willen communiceren zowel bij de totstandkoming van het advies als bij de presentatie van de adviezen. Op grond van deze uitgangspunten hanteert de raad de volgende criteria voor de keuze van onderwerpen:

- evenwichtige verdeling over de labels van het Ministerie van LNV (groen ondernemen, veilig voedsel, vertrouwd platteland en vitale natuur)
- diversiteit in herkomst van de adviesvragen (LNV, andere departementen, provincies, Tweede Kamer en de raad zelf)
- balans in vraagstukken gericht op de actualiteit en in strategisch gerichte vraagstukken op de lange termijn
- diversiteit in type advies (agenderend, conceptueel, instrumenteel, politiek strategisch)
- diversiteit in presentatie (briefadvies, debat, adviesrapport, artikelen, foto's en doorwerking via de netwerken van de raadsleden)
- waar nodig (integraliteit) samenwerken met andere adviesraden.

¹⁰ Jaarverslag 2009

De raad heeft jaarlijks een werkprogramma opgesteld. De raad organiseerde hiervoor een open proces, door middel van een één- of tweedaagse conferentie met mensen vanuit de samenleving en het ministerie. Het conceptwerkprogramma kon door de minister en de Kamer worden aangevuld. Op basis van alle input bracht de raad prioritering aan en maakte een planning van de adviezen. Voor alle onderwerpen uit het werkprogramma geldt dat de raad afstemt met andere raden en planbureaus. Waar nodig wordt samenwerking vormgegeven.

De minister van LNV stelde in samenspraak met de raad het werkprogramma vast en bood het programma in het najaar aan de Tweede Kamer aan.

Adviesproces

Voor ieder adviestraject stelt de raad een commissie van drie á vier raadsleden samen, aangevuld met externe deskundigen. Deze commissie wordt ondersteund door één of twee medewerkers van het secretariaat.

De raadscommissie komt in een aantal bijeenkomsten bijeen om de vraag, aanpak en richting te bepalen. Voor de totstandkoming van het advies past de raad verschillende vormen van externe oriëntatie toe, afhankelijk van het adviesonderwerp. Vormen om inzichten, standpunten en informatie te vergaren zijn interviews, werkbezoeken, workshops, discussiebijeenkomsten, expert meetings, rondetafelgesprekken, literatuurstudie, uitbesteding van onderzoek, et cetera. Het bureau van de raad vervult een belangrijke rol bij het organiseren en coördineren van deze activiteiten en bij het inpassen en integreren van de uitkomsten in het advies. Gedurende adviestrajecten is er weinig afstemming met het departement. Na de informatieverzameling besprak de raadscommissie een aantal conceptversies van het advies; het eindadvies werd gemiddeld twee of drie keer besproken en vastgesteld in de plenaire raad.

Bij briefadviezen wordt (uiteraard) een korter traject gevolgd. Doorgaans worden deze voorbereid door leden van het secretariaat. De briefadviezen worden één of hooguit enkele keren besproken en vastgesteld in de plenaire raad.

Tot slot oriënteert de raad zich internationaal om zijn agenda en adviesonderwerpen vorm te geven. Voorbeelden (2008) zijn een bezoek aan Brussel, werkbezoek Duitsland en structurele samenwerking in het Europese netwerk van adviesorganen (EEAC).

2.3.4 Output: resultaten en prestaties

In de periode 2007 tot en met 2009 heeft de RLG 22 adviezen uitgebracht, waarvan drie briefadviezen. Twee van de briefadviezen betroffen door de ministers gevraagde adviezen, aan de RLG samen met de VROM-raad en de RVW. Het derde briefadvies is op eigen initiatief van de RLG uitgebracht.

Bij de „grotere“ adviezen zoekt de RLG veelal de publiciteit en het debat op door middel van presentaties, regionale bijeenkomsten, debatten, symposia en media. De raad streeft naar een brede doorwerking en richt zich in zijn communicatie op de minister, ministerie, parlement, provincies, gemeenten, maatschappelijke organisaties, boeren en publiek. Een communicatiestrategie en een -plan per project maakt onderdeel uit van de werkwijze van de raad.

Om doorwerking van de adviezen te verhogen maakt de raad in toenemende mate gebruik van film, fotografie en nieuwe vormen van communicatie via internet. Na de publicatie van adviezen, blijft de raad in contact met de betrokken actoren. Gespreksrondes na publicatie om adviezen toe te lichten geeft inzicht in bruikbaarheid van de adviezen. Punten uit deze gesprekken worden meegenomen in vervolgadvisen.

2.3.5 Outcome

Op basis van documenten is voor drie adviezen de doorwerking geanalyseerd. Er is in beeld gebracht wat het doel was van het advies, op welke wijze het advies heeft doorgewerkt in bijvoorbeeld beleid, regelgeving of discussie en de rol die de raad bij de doorwerking heeft gespeeld

Land Use in an Era of Global Change (2009)

Dit rapport bevat een samenvatting van de resultaten van het seminar *Land Use in an Era of Global Change* (5 juni 2009). Het seminar was bedoeld om meer begrip te ontwikkelen over het wereldwijde landgebruik en de discussie te voeren over hoe het landgebruik te besturen. Het rapport is opgebouwd uit een elftal bijdragen van participanten, sprekers en soms andere auteurs die reageren op de resultaten van het seminar.

Het rapport eindigt, gezien de stand van de discussie, niet met concrete antwoorden of aanbevelingen. Het rapport werpt een aantal vragen op. Sommige van deze vragen zijn urgent, maar het kost tijd om hier een antwoord op te vinden. En veel van de antwoorden vragen om een systeemverandering. In het rapport wordt nauwelijks ingegaan op hoe vervolg te geven aan de discussie en waar, wanneer of door wie vragen ter hand worden genomen. Doorwerking van het rapport is om die reden dan ook niet goed vast te stellen.

Mythologie van Onteigening (2008)

In 2008 bracht de RLG op eigen initiatief het rapport *Mythologie van onteigening* uit. Dit gebeurde na constatering van de raad, dat het instrument onteigening niet wordt ingezet voor natuur, terwijl de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur achterblijft. De RLG vindt een omslag in de uitvoeringsstrategie voor de EHS noodzakelijk: „van vrijwillig naar verantwoord“. Doel van de RLG is om met het advies bestaande mythen rondom volledige schadeloosstelling en gerechtelijke onteigening aan de kaak te stellen. Het doel van het rapport is voornamelijk strategisch en conceptueel: de raad wil bewustwording bij de politiek creëren. Het advies en de aanbevelingen richten zich tevens op instrumentele doorwerking. Een voorbeeld hiervan is de aanbeveling om de deskundigheid op provinciaal niveau te versterken, bijvoorbeeld door het inrichten van een nationaal gecoördineerd deskundigennetwerk.

Het rapport wordt aan de politiek aangeboden en gepubliceerd in *Binnenlands Bestuur*. De conceptuele doorwerking van het rapport (b)lijkt succesvol: er zijn toezeggingen dat het advies wordt meegenomen in een midterm review voor ILG en aanwezigen beoordelen het advies als relevant en actueel. Instrumentele doorwerking blijft echter achterwege: het kabinet blijft bij het bestaande beleid (de „10% regeling“). Wanneer geconstateerd wordt dat dit onvoldoende blijkt, wordt het RLG-advies niet genoemd.

Extra Inzet voor de Zuidvleugel (2007)

Dit briefadvies is opgesteld door de RLG, VROM-raad en RVW gezamenlijk op verzoek de ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ. De raden zijn gevraagd om te bezien in welke mate de maatregelen en plannen uit het Zuidvleugelprogramma bijdragen aan het verder ontwikkelen en versterken van het gewenste internationale vestigingsklimaat van de Zuidvleugel van de Randstad. Deze vraag is in de adviesvraag nog nader gespecificeerd, maar blijft strategisch van aard. De aanbevelingen in het advies hebben dan ook een strategisch en algemeen karakter (bijvoorbeeld: zorg voor een betere Europese aansluiting van de Zuidvleugel).

Het Urgentieprogramma Randstad (UPR) kan worden gezien als de reactie van het kabinet in dit advies. In het UPR wordt aangegeven dat de observaties en adviezen zorgvuldig zijn bestudeerd en verwerkt. Inhoudelijk wordt niet op de adviezen ingegaan. De strekking van een aantal aanbevelingen uit het advies is wel terug te vinden in het UPR. Voorbeelden hiervan betreffen de adviezen over een randstedelijke OV-autoriteit of de integrale ontwikkeling van de A4. Echter, dergelijke opgaven waren ook al onderwerp van andere adviezen en beleidsnotities. Om die reden kan de exacte doorwerking van het briefadvies *Extra Inzet van de Zuidvleugel* dan ook niet heel precies worden vastgesteld.

2.4 Ervaringen

Deze paragraaf beschrijft meningen en ervaringen, ontleend aan de gesprekken die wij voerden met een breed scala aan respondenten. Het betreft zowel meningen en ervaringen die betrekking hebben op de drie voormalige raden (RVW, VROM-raad, RLG) als meningen en suggesties van respondenten met het oog op de RLI. De meningen van de betrokkenen zijn zo zorgvuldig en evenwichtig mogelijk weergegeven, maar moeten goed onderscheiden worden van de feiten en conclusies van de onderzoekers. Het gaat hier immers om de (per definitie) subjectief beleefde ervaring van betrokkenen.

Samenstelling en omvang raad

Wat de omvang en samenstelling van de raad betreft, lopen de meningen van de respondenten uiteen. De respondenten van de RVW zijn over het algemeen positief over het functioneren van een relatief kleine kernraad en een expertisegroep met inhoudelijk deskundigen. Het voordeel van deze opzet is volgens hen dat de specifieke deskundigheid van de externe leden een waardevolle aanvulling vormt op de meer strategische inbreng van de kernleden waardoor discussies niet op een abstract niveau blijven. De kernraad zorgt op zijn beurt voor een collectief geheugen, continuïteit in de adviezen en continuïteit in de relaties met de omgeving van de RVW. Daarbij wordt wel opgemerkt dat een kernraad met zes leden aan de kleine kant is en risicovol voor de voortgang van adviezen. Vanuit continuïteit en flexibiliteit zou een iets grotere raad (bijvoorbeeld acht of tien leden) te verkiezen zijn volgens enkele respondenten.

De RLG en de VROM-raad waren met gemiddeld elf tot veertien leden aanzienlijk omvangrijker dan de RVW. Volgens een aantal respondenten van deze raden is deze grotere omvang juist nodig en wenselijk voor de legitimiteit van de raad en het draagvlak voor adviezen. Een grotere omvang maakt een bredere variëteit (bestuur, wetenschap, bedrijfsleven, praktijk) mogelijk.

Tezamen vertegenwoordigen de raadsleden dan een groot netwerk, dat zij kunnen raadplegen voor relevante onderwerpen, maar dat zij ook kunnen inzetten voor de doorwerking van adviezen. Een nadeel van een expertisegroep met externe deskundigen is, volgens deze respondenten, dat de experts niet direct en continu betrokken zijn bij de discussies over de adviezen terwijl juist de kwaliteit van deze discussies de rode draad vormen in adviezen. Een enkele respondent geeft verder als nadeel aan dat je door de inzet van externe deskundigen geen historisch geheugen opbouwt en bij elk advies – bij wijze van spreken – opnieuw moet beginnen.

Volgens het merendeel van de respondenten doet de omvang van de RLI met negen leden geen recht aan de omvang van het beleidsveld dat de RLI moet gaan bestrijken. Het inzetten van externen kan dat „inhoudelijke” gat opvullen, maar heeft zoals hiervoor aangegeven ook een aantal nadelen. Anderzijds zien de respondenten een aantal voordelen in een compacte RLI en de mogelijkheid om externen in te zetten. De flexibiliteit van de RLI wordt vergroot en per adviesvraag kan beter en gericht worden gezocht naar een optimale samenstelling van de raadscommissie.

Het gebrek aan flexibiliteit is volgens sommige respondenten nu een argument voor ministeries om een ad-hoccommissie in te stellen op het moment dat ze echt iets willen. Volgens een aantal (oud-)raadsleden prefereren departementen soms een ad-hoccommissie, omdat zij hier meer controle over hebben en bovendien meer flexibel zijn in het benoemen van specifieke leden. De RLI zou volgens deze respondenten meer moeten inspelen op de wens van flexibiliteit. Bij de keuze van experts en de wijze van samenstelling van commissies, zou meer rekening gehouden kunnen worden met de wensen van het departement (bijvoorbeeld naast een vaste schil ook de mogelijkheid bieden om ad hoc andere experts in te schakelen). Wanneer de RLI deze functie zou kunnen vervullen, kan het aantal ad-hoccommissies afnemen.

Tot slot wordt door verschillende respondenten opgemerkt dat de RLI met het oog op de decentralisatie van beleid in het fysieke domein meer aandacht moet hebben voor de relatie met provincies. Oftewel, de raad moet zich richten op waar beleid wordt gemaakt, uitgevoerd en gehandhaafd. Dit geldt bijvoorbeeld voor vraagarticulatie en communicatie, maar moet volgens sommige respondenten ook terugkomen in de samenstelling van de raad. In de raad zouden naast „Haagse” leden ook leden benoemd moeten worden vanuit „de regio”.

Samenwerking raad en departement bij opstellen werkprogramma

Bij de totstandkoming van de werkprogramma’s voerden de raden overleg met de departementen: op bestuurlijk, SG/DG– en/of directieniveau. Deze overleggen werden door de raden op verschillende wijzen vormgegeven: bijvoorbeeld via gespreksrondes door de voorzitter, ambtelijke bijeenkomsten of (meerdaagse) conferenties. Uit de gesprekken blijkt er geen voorkeur voor een bepaalde werkwijze. Voor alle drie de raden geldt dat de respondenten (raad, secretariaat) het gevoel hadden dat er vanuit de departementen weinig belangstelling was voor het werkprogramma. Volgens deze respondenten werden er vanuit het departement weinig concrete adviesvragen gesteld en bleven deze beperkt tot „ongevaarlijke” onderwerpen. De vragen die werden gesteld, worden door de respondenten niet als strategische beoordeeld (citaat: *‘vragen kwamen vooral voort uit de politieke waan van de dag’*). Ander kritiekpunt is dat de vragen dusdanig breed werden gesteld, dat de raad zelf de vraagstelling moest formuleren.

Andere respondenten vanuit zowel de departementen als de raden (h)erkennen deze kritiek, maar voegen hier aan toe dat de raden ook de ruimte moeten benutten die hen wordt geboden om zelf invulling te geven aan het werkprogramma. Dat past volgens hen bij een onafhankelijke positie van een raad.

De voorbereiding van het werkprogramma wordt volgens sommige respondenten (van raad en departement) binnen de departementen soms teveel gedelegeerd naar directie- of afdelingsniveau. Hun ervaring is dat juist op lager ambtelijk niveau de weerstand tegen bepaalde adviesonderwerpen en adviezen groter is dan bij de politiek of het hoger ambtelijk kader. Als verklaring hiervoor geven zij aan dat op lager ambtelijk niveau nog te vaak de angst bestaat dat met adviezen de eigen weerstand wordt georganiseerd (*'er wordt meer gedacht in de eventuele lasten van adviezen dan in baten'*). Volgens een aantal respondenten zouden de departementen de vraagarticulatie intern beter moeten managen en de top (politiek en ambtelijk) daarin een grotere rol moeten geven. Dit wordt in de toekomst alleen maar belangrijker, omdat met de RLI de complexiteit van de vraagarticulatie alleen maar toeneemt. De RLI bedient immers niet één maar drie departementen (I&M, EL&I en BZK (wonen)). Voor de departementen betekent dit dat zij niet alleen intern hun vraagarticulatie beter moeten managen, maar ook een verantwoordelijkheid hebben in het goed managen van de interdepartementale afstemming op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

Samenwerking raad en departement gedurende adviestrajecten

Respondenten zeggen over de VROM-raad en de RLG dat er gedurende adviestrajecten doorgaans weinig overleg plaatsvond tussen raad en departement. Volgens een enkele respondent heeft dit als voordeel dat er veel ruimte was om naar eigen inzicht onderwerpen te agenderen en onafhankelijk te adviseren. Echter, de meeste respondenten zien het relatief beperkte overleg tussen raden en departementen als een nadeel. Een belangrijk nadeel volgens hen is dat zaken als de timing van het advies en afstemming op lopende discussies moeilijk zijn in te schatten. Daardoor is er vanuit de raad ook minder gevoel voor hoe een advies ontvangen zou worden bij het departement en wat de mogelijke doorwerking zou kunnen en moeten zijn. Overigens geeft een enkele respondent van de VROM-raad aan dat sinds de samenvoeging van de raden en de komst van de nieuwe secretaris in 2010, de samenwerking beter gaat. Er is intensiever contact en meer uitwisseling.

De samenwerking tussen de RVW en het departement tijdens adviestrajecten wordt door de respondenten als intensiever ervaren dan bij de VROM-raad en RLG en over het algemeen positief beoordeeld. Gedurende adviestrajecten was er periodiek overleg tussen de RVW en het departement. Deze samenwerking gaat volgens de respondenten niet ten koste van de onafhankelijkheid van de adviezen. De afstemming focust zich op feitelijkheden (onjuistheden), aansluiting op lopende discussies en de timing van adviezen. Dit zorgt volgens de respondenten voor een betere aansluiting op het beleid waardoor adviezen een grotere impact kunnen krijgen.

Voor de toekomst is volgens de respondenten een nauwe samenwerking en afstemming tussen de RLI en departementen wenselijk. Tegelijkertijd constateren zij ook dat dit (nog) lastiger wordt dan in het verleden. Immers, de RLI bedient meerdere departementen en bewindspersonen.

Voor het goed onderhouden van alle onderlinge relaties is volgens hen dan ook extra inzet gewenst, zowel vanuit de raad als vanuit het departement.

Samenwerking raad en Tweede Kamer

De RVW onderhield een structurele samenwerking met de Tweede Kamer (Tweede kamer commissie Verkeer en Waterstaat). Deze samenwerking werd door alle bij de RVW betrokken respondenten (raad, secretariaat, departement en Tweede Kamer) als positief beoordeeld.

Vóór het uitbrengen en openbaar maken van adviezen, werd in de Tweede Kamercommissie een inhoudelijk-technische bijeenkomst georganiseerd. Volgens de respondenten had deze werkwijze als voordeel dat er in de commissie een discussie kon worden gevoerd op basis van inhoud en nog los van politieke standpunten. Ook kreeg de RVW op deze wijze de mogelijkheid om inhoudelijk toelichting te geven en vragen van de Kamer te beantwoorden. Deze discussies dienden volgens de respondenten vaak als belangrijke basis voor de politieke discussies die later werden gevoerd bij het definitief uitbrengen van het advies.

Van de VROM-raad en RLG is niet bekend of en op welke wijze zij een samenwerking onderhielden met de betreffende Tweede Kamercommissies.

Adviesproces

Enkele respondenten, met name (oud-)raadsleden, hebben het gevoel dat adviezen regelmatig uit de tijd liepen. Zij geven aan dat ze een projectmatige aanpak misten. Op deze manier zouden de adviesprocessen veel efficiënter kunnen verlopen. Op basis van de gesprekken is niet specifiek aan te geven voor welke van de drie raden dit in meer of juist mindere mate geldt.

Als oorzaken voor het niet halen van de gestelde planning noemen de respondenten (1) er gaat (te) veel tijd verloren aan het herformuleren van de vraagstelling, veranderingen in scope en aanpak en inhoudelijke beschouwingen en (2) de externe druk op het realiseren van gestelde termijnen ontbreekt. Volgens hen is het voor sommige raadsleden soms lastig om tot inhoudelijke afronding te komen. In de eindfase werden dikwijls nog veel inhoudelijke discussies gevoerd, waarbij de respondenten zich achteraf afvroegen of het resultaat van deze discussies de adviezen daadwerkelijk beter maakte.

Een mogelijke verklaring voor de lange doorlooptijden is volgens de respondenten het ontbreken van een echte harde deadline (met uitzondering van enkele actuele (brief)adviezen) en personen (raadsleden en/of secretaris) die expliciet sturen op het realiseren van de deadlines. Mensen uit het bedrijfsleven hebben volgens deze respondenten vaak meer oog voor efficiëntie, maar zijn over het algemeen te weinig vertegenwoordigd in de raden. Daarnaast vraagt een meer projectmatige aanpak om een ander type secretaris: niet inhoudelijk georiënteerd zoals bij de oude raden het geval was, maar een goed project- en procesmanager (zie ook „communicatie en doorwerking“).

Communicatie en doorwerking

Volgens de respondenten werd er bij alle drie de raden bij de aanvang en tijdens adviestrajecten onvoldoende gestuurd op communicatie en doorwerking. Bij de RVW was er volgens de respondenten in het projectplan wel aandacht voor doelgroepen, wijze van communicatie en doorwerking.

Echter, in de praktijk kwam dit onderdeel van het projectplan niet goed uit de verf omdat de focus vaak meer op de inhoud van het advies lag. Pas tegen het einde van een adviestraject, kwamen communicatie en doorwerking weer op de agenda.

Ook bij de VROM-raad en RLG werd er volgens de respondenten bij aanvang en gedurende adviestrajecten onvoldoende gestuurd op communicatie. Een communicatiestrategie met aandacht voor doelgroep, timing en wijze van communicatie maakte volgens de respondenten geen integraal onderdeel uit van de adviestrajecten. Doorgaans kwam communicatie pas aan het einde van een traject aan de orde. Communicatie kreeg daardoor teveel het karakter van zenden: op welke wijze kunnen we ons advies uitbrengen (bijvoorbeeld via website, presentaties en/of persberichten). Tijdens adviestrajecten werd onvoldoende nagedacht hoe het advies(proces) meer zou kunnen bijdragen aan het bereiken van doelgroepen. Communicatie zou je volgens de respondenten meer moeten afdwingen door het onderwerp vanaf het begin een vaste plaats op de agenda te geven.

Aanvullend op de gesprekken hebben wij de medewerkers van het secretariaat in een workshop gevraagd naar hun positieve ervaringen met doorwerking. Het volgende overzicht geeft voor een aantal adviezen aan welke factoren volgens het secretariaat essentieel waren voor een goede doorwerking.

Advies	Succesfactoren voor op doorwerking
Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen (VROM-raad, 2006)	<p>Communicatie: veel aandacht voor communicatie. Er is samengewerkt met een tijdschrift, een congres georganiseerd, er zijn artikelen gepubliceerd en een groot aantal presentaties gehouden.</p> <p>Rol voorzitter: de voorzitter van de werkgroep heeft het advies actief onder de aandacht gebracht.</p> <p>Timing: de term werklandschappen was nieuw en werd geïntroduceerd voordat de term onderdeel was van beleid.</p>
Van zorgen naar borgen: naar een bestuurlijke omslag bij LNV (RLG, 2006)	<p>Werkgroep: juiste samenstelling van personen, expertise en competenties.</p> <p>Timing: het departement was zoekende op dit terrein, het advies bood daadwerkelijk een oplossing.</p>
Wie ik ben en waar ik ga: advies over de effecten van veranderingen in demografie en leefstijlen op mobiliteit (RVW, 2010)	<p>Interesse: Het departement was enthousiast over het initiatief van de raad om dit advies op te stellen (voorafgaand).</p> <p>Vervolgafspraken: bij de bespreking van het advies met het departement is tevens besproken hoe het departement met het advies aan de slag zou gaan.</p> <p>Communicatie: diverse presentaties door de raad.</p>

Advies	Succesfactoren voor op doorwerking
Voorkomen is beter: advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling (RLG, 2002)	Interesse: het departement kampte met vraagstukken rondom het soortenbeleid, het advies bood een concrete oplossing.
Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing. (VROM-raad, 2006)	Interesse: zittende coalitie was ontvankelijk voor dit onderwerp. Communicatie: veel aandacht voor publicaties en studiedagen. Integraliteit: het advies bracht verschillende lopende debatten bij elkaar. Perspectief: het advies bood oplossingen (in plaats van het signaleren van problemen).
Dynamiek in gebiedsgericht beleid: ontwikkelen door herschikken. (VROM-raad, 2009)	Perspectief: het advies bevatte een scherpe en concrete vertaling van hoe het advies kon doorwerken in wetgeving.
Tijd voor keuzes: perspectief op een woningmarkt in balans (VROM-raad, 2007)	Inhoud: goede inhoudelijke analyse Draagvlak: er is veel geïnvesteerd in draagvlak bij maatschappelijke organisaties

Bron: workshop met medewerkers van het secretariaat van de raden voor de leefomgeving en infrastructuur.

Monitoring en evaluatie

Om de doorwerking van adviezen te meten hielden de secretariaten doorgaans de eerste maanden na uitbrengen van een advies nieuwsberichten en Kamerstukken bij. Ook werden de kabinetsreacties bestudeerd, indien deze aanwezig waren. Dit gebeurde echter niet structureel, geven de respondenten aan. Als er sprake van was, gebeurde dit ad hoc. Bovendien verwaterde het na verloop van tijd. Respondenten geven hiervoor een aantal oorzaken aan. Zo kost goede monitoring tijd en geld; middelen die er vaak onvoldoende waren. Daarnaast is het ook een kwestie van houding; er was meer aandacht voor (de inhoud van) nieuwe adviezen dan de doorwerking van reeds afgeronde adviezen.

Samenwerking tussen raad en secretariaat

Enkele (huidige) raadsleden geven aan dat de samenwerking tussen raad en secretariaat beter kan. Dit geldt niet specifiek voor één van de voormalige raden, maar speelt ook in de samenwerking met het huidige secretariaat van de RLI. Volgens deze respondenten weet het secretariaat vaak beter wat er politiek-inhoudelijk speelt op de departementen, maar hebben de raadsleden de juiste contacten en expertise. Dit moet volgens hen beter op elkaar afgestemd worden.

Volgens enkele raadsleden zou het secretariaat bijvoorbeeld zijn kennis en kunde tijdens de raadsvergaderingen meer kunnen laten blijken (meer laten horen). Uiteraard moet er dan in de raadsvergadering ook voldoende ruimte geboden worden voor deze inbreng.

2.5 Analyse Berenschot

Op basis van de feitelijke beschrijving van de raden en meningen van de respondenten, komen we in deze paragraaf tot onze eigen onafhankelijke analyse van de organisatie en werkwijze van de raden. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, dient het onderzoek niet om te oordelen over het functioneren van de afzonderlijke raden in het verleden. Onze analyse dient om lessen te trekken voor de RLI. De analyse en adviezen die hier worden gegeven, werken we in hoofdstuk 4 uit.

- Samenstelling en omvang raad.

De RVW bestond in de evaluatieperiode uit een kernraad met zes leden en een expertisegroep. De RLG en VROM-raad werkten beide met een vaste raad, met gemiddeld dertien leden. In algemene zin is er geen uitspraak te doen over de ideale omvang of samenstelling van een raad. Beide vormen kennen voor- en nadelen. Het grootste onderscheid is gelegen in enerzijds de brede beschikbaarheid van specifieke expertise bij een kernraad met expertisegroep en anderzijds de continuïteit van en rode draad in de advisering door een grotere en vaste raad. De voordelen van de verschillende vormen van samenwerking hoeven elkaar niet uit te sluiten.

De RLI zal volgens het huidige wetsvoorstel bestaan uit negen leden. Zeker gezien het brede terrein waarover de RLI wordt geacht te adviseren, zal een vorm van samenwerking met externe deskundigen wenselijk zijn. De ervaringen uit het verleden laten zien dat het ad hoc inschakelen van experts risicovol wordt gevonden voor de continuïteit van de advisering. Wij adviseren de RLI daarom te zoeken naar een meer structurele en stabiele samenwerking tussen de kernleden en de externe deskundigen. De externe deskundigen moeten zich meer „onderdeel“ gaan voelen van de RLI.

- Totstandkoming werkprogramma.

Voor de totstandkoming van het werkprogramma is in de afgelopen jaren door de drie raden op verschillende wijzen samengewerkt met het departement, onder andere via verkennende gesprekken, werkgroepen en/of conferenties. Van de drie raden organiseerde de RLG het meest brede proces voor de opstelling van het werkprogramma: met de samenleving, andere adviesraden en planbureaus.

De respondenten beoordelen de belangstelling vanuit de departementen en ook de kwaliteit van de vragen als onvoldoende. Deze opvattingen kunnen wij niet objectief toetsen.

Op basis van de werkprogramma's is niet eenduidig vast te stellen welke adviezen gevraagd of ongevraagd zijn en in welke mate de gevraagde adviezen door de raad zijn aangescherpt of geherformuleerd.

Wat opvalt is dat de gekozen werkwijzen van de raad voor het opstellen van het werkprogramma niet onderscheidend zijn in de beoordeling die de respondenten geven aan de kwaliteit van de adviesvragen. Op de huidige wijze doorgaan is dan ook niet opportuun. Bij de totstandkoming van de werkprogramma's vervulden de raden tot nu toe vooral een faciliterende rol. Door middel van gespreksronden, werksessies e.d. werden departementen uitgenodigd om vragen te formuleren. Daarmee waren de raden ook in sterke mate afhankelijk van de inzet die departementen hierop pleegden en de kwaliteit van de vragen. De RLI kan en zal in toekomst meer initiatief moeten nemen om zelf inhoudelijk invulling te geven aan het werkprogramma. Die rol past ook bij het onafhankelijk karakter van de raad. Departementen en ook andere partijen kunnen vervolgens binnen die kaders aangeven welke vragen voor hen het meest relevant zijn, zodat de aansluiting op beleid en actualiteit gewaarborgd blijft.

De „oorspronkelijke“ adviesvragen van departement en parlement staan niet op schrift. Zodoende is achteraf niet altijd te herleiden of de uiteindelijke adviezen ook antwoord geven op de door het departement of parlement gestelde adviesvragen. Uiteraard is de raad vrij om adviesvragen naar eigen inzicht aan te passen. Met oog op transparantie en onderlinge samenwerking is het aan te bevelen om wel expliciet te maken hoe de raad de vraag heeft geïnterpreteerd, welke wijzigingen de raad eventueel heeft aangebracht in de vraagstelling en hoe de raad daarmee verwacht in te spelen op de adviesbehoefte van de adviesvrager.

- Samenwerking raad en departement bij adviestrajecten.

Zowel de VROM-raad als de RLG onderhielden gedurende adviestrajecten weinig contact met de betreffende departementen. Tussen de RVW en het departement was juist sprake van frequent overleg. Zowel vanuit de RVW als vanuit het departement werd deze samenwerking positief ervaren. Er was volgens de respondenten een betere afstemming tussen adviezen en beleid mogelijk. Verder onderhield de RVW ook een structurele samenwerking met de Tweede Kamercommissie voor VenW. Ook deze samenwerking werd door beide partijen positief ervaren. Een belangrijk voordeel was onder meer dat adviezen technisch-inhoudelijk besproken konden worden in de commissie, alvorens deze openbaar werden gemaakt en onderdeel werden van een politiek debat.

Of de samenwerking tussen de RVW, departement en Tweede Kamer daadwerkelijk leidde tot betere adviezen is objectief niet te beoordelen. Immers, de kwaliteit van adviezen is van veel meer factoren afhankelijk. Desondanks is het wel aannemelijk dat de onderlinge communicatie en samenwerking bijdragen aan de kwaliteit van de advisering en de aansluiting op beleid en actualiteit. Bijvoorbeeld daar waar het gaat om de vraagarticulatie, gegevensverzameling, reageren op tussentijdse concepten en de timing van adviezen. De onafhankelijkheid van de advisering hoeft daarbij niet in het geding te komen, zolang de RLI ervoor waakt dat niet de inhoud van de adviezen ter discussie worden gesteld.

Naast afstemming over de inhoud van adviesvragen en adviezen is er in sommige gevallen ook meer interactie gewenst als het gaat om de keuze en samenstelling van adviescommissies. Zeker als het gaat om gevraagde adviezen, is het aan te bevelen om in de samenstelling van een commissie rekening te houden met de wensen van de departementen en/of het parlement. Volgens sommige respondenten is het gebrek aan flexibiliteit in de samenstelling, nu soms reden voor parlement en departementen om voor specifieke vragen een tijdelijke commissie in te stellen in plaats van een adviesraad te benaderen. Uiteraard is het uiteindelijk aan de raad om te bepalen welke commissiesamenstelling hij het meest geschikt acht.

- **Adviesproces.**

Een aantal respondenten heeft aangegeven het gevoel te hebben dat veel adviezen niet gereedkwamen binnen de afgesproken termijn en deadlines. Wij hebben dit gevoel niet objectief kunnen toetsen op basis van projectplannen. Wel valt in de jaarverslagen en werkprogramma's op dat jaarlijks een aantal adviezen wordt „doorgeschoven“ naar het volgende jaar. Het is echter niet te beoordelen of dit komt door de organisatie van het adviesproces zelf of door andere oorzaken, bijvoorbeeld capaciteitsproblemen of politieke redenen. Wij baseren ons oordeel daarom hoofdzakelijk op de ervaringen van de respondenten.

Een mogelijke verklaring voor het uitlopen van adviestrajecten is dat er geen druk staat op het proces. Afgesproken termijnen kunnen hierdoor gemakkelijk worden overschreden. Noch vanuit de raad noch vanuit het departement ervaren de respondenten prikkels om de afgesproken deadlines te realiseren. Wij adviseren de RLI om hier strakkere afspraken over te maken en iemand (raadslid of secretaris) aan te wijzen die expliciet stuurt op planning en voortgang (projectmanagement). Van de secretaris/directeur van de RLI vraagt dit een andere wijze van aansturing van het secretariaat dan bij de oude raden gangbaar was: minder op inhoud en meer gericht op project- en programmamanagement.

Daarbij willen wij er wel op wijzen dat gezien de dynamische omgeving waarbinnen de RLI opereert, deze niet gebaat is bij een directieve vorm van sturing op plannen. Bijvoorbeeld veranderende (politieke) omstandigheden of inhoudelijke argumenten, kunnen een legitieme reden zijn om meer tijd te besteden aan het opstellen van een advies.

- **Outcome van de drie raden.**

Tot slot van dit hoofdstuk bezien we de impact in termen van doorwerking ofwel de „outcome“ van de drie raden in meer detail. Op basis van de analyse van adviezen en de meningen van de respondenten, komen wij tot de volgende bevindingen en lessen:

- **Doel- en vraagstelling adviesvragen en adviezen.**

Doel en vraagstelling van de geanalyseerde adviesvragen en adviezen zijn niet altijd scherp gedefinieerd en geven onvoldoende richting aan de uitwerking van het advies en de aanbevelingen. Dit geldt zowel voor een aantal gevraagde (brief)adviezen als adviezen die op eigen initiatief van de raden zijn uitgebracht. Een gevolg hiervan is dat aanbevelingen gemakkelijk te algemeen blijven en/of ongelijksoortig kunnen zijn. De beoogde doorwerking van een advies is dan lastig vast te stellen.

Verder valt in een aantal gevallen op dat doel- en vraagstelling van een advies afwijken van de (type) aanbevelingen. In het advies „mythologie van onteigening“ is het doel van het advies gericht op het openbreken van een discussie, terwijl de aanbevelingen vooral een operationeel karakter hebben. Hoewel het niet per definitie onwenselijk is om meerdere type aanbevelingen te geven, is het wel aan te bevelen de nadruk te leggen op die aanbevelingen die in lijn zijn met de doel- en vraagstelling van het advies.

Om meer richting te kunnen geven aan de beoogde doorwerking en (type) aanbevelingen die daarbij passen, adviseren wij de RLI om in de startnotitie de doel- en vraagstelling meer concreet uit te werken in samenhang met de beoogde doorwerking. Daarnaast is het van belang, zeker bij door het ministerie gevraagde adviezen, deze startnotitie inhoudelijk goed af te stemmen met het departement.

- Rol en taakopvatting raad.

Op het eerste gezicht lijken vooral de adviezen die betrekking hebben op actuele onderwerpen, de meeste doorwerking te hebben. Zo waren de adviezen „Randstad 2040“, „OV-chipkaart“ en „Toezicht vergt afstand“ na het uitbrengen vrijwel direct onderwerp van discussie en kregen deze vaak concrete opvolging in discussie, beleid en/of besluitvorming. De causaliteit en daarmee de doorwerking van kortetermijnadviezen enerzijds en het beleid en besluitvorming anderzijds blijft echter lastig aan te tonen. De adviezen en aanbevelingen zijn vaak niet nieuw maar vloeien voort uit lopende discussies en gedachtenvorming. Hoewel „kortetermijn“adviezen nuttig en nodig kunnen zijn bij het maken van (beleids)keuzes, moeten dergelijke adviezen niet de hoofdtak vormen van een *strategische* adviesraad als de RLI.

- Samenspel raad en departement.

Het organiseren van doorwerking vergt een goede afstemming tussen raad en adviesvrager: departement, Kamer en/of andere overheden en maatschappelijke organisaties. Bij een aantal van de geanalyseerde adviezen lijkt de afstemming tekort te schieten. Bijvoorbeeld het advies „een prijs voor elke reis“ wordt tegelijkertijd uitgebracht met het werkprogramma „schoon en zuinig“ van het departement. Het advies heeft logischerwijs beperkt doorgewerkt in het werkprogramma, terwijl het dezelfde problematiek betreft.

Zoals in de vorige paragrafen is aangegeven, was volgens de respondenten de afstemming tussen de VROM-raad en de RLG en hun departementen niet optimaal. Volgens de raden (raad- en secretariaatsleden) was er weinig interesse van het departement in het werkprogramma en de adviezen. Hierdoor was het lastig in te schatten hoe een advies ontvangen zou worden en doorwerking kon krijgen. Ook een inschatting van het juiste moment (timing) om een advies aan te bieden was hierdoor moeilijk te maken en gebeurde vaak op basis van inschatting van de raad zelf. Dit impliceert overigens niet dat er tussen de raden en departementen geen goede contacten en relaties waren. De vraag is meer of de relaties voldoende breed en op „het juiste niveau“ waren georganiseerd. Het lijkt erop dat de raden persoonlijke relaties onderhielden met de departementen, maar het netwerk daarachter niet altijd voldoende daarop was aangesloten.

Omdat de RLI meerdere departementen zal adviseren, neemt het belang maar ook de complexiteit van de afstemming en onderlinge relaties toe. Wij adviseren de RLI om bij de start duidelijk afspraken te maken met de te adviseren departementen over de wijze en vormen van samenwerking. Enerzijds is het een belangrijke taak en verantwoordelijkheid van het departement om het (interne en interdepartementale) netwerk met de juiste contacten op een goede manier te organiseren. Anderzijds is het ook een taak voor de raadsleden zelf om hun gezamenlijke netwerk in beeld te brengen, de onderlinge relaties en eventuele leemten te inventariseren en in te vullen.

- Gebruik van communicatiemiddelen.

De laatste jaren is in toenemende mate geïnvesteerd in de vormgeving en verspreiding van adviezen om doorwerking te organiseren. Voorbeelden hiervan zijn het uitbrengen van adviezen op dvd, persberichten, artikelen en de organisatie van symposia. Op basis van de jaarverslagen van de raden constateren wij dat met name bij de RLG veel aandacht was voor publiciteit en het actief benaderen van de doelgroep.

Wij waarderen deze ontwikkeling positief. Sommige van de geanalyseerde adviezen hebben niet alleen betrekking op het departement of de Tweede Kamer, maar ook op bijvoorbeeld woningcorporaties, decentrale overheden of de private sector. De beschikbaarheid en toegankelijkheid van adviezen wordt met het gebruik van meer communicatiemiddelen vergroot en daarmee ook de (potentiele) doorwerking van adviezen.

- Organiseren van doorwerking is integraal onderdeel van het adviesproces.

Het zelf organiseren van doorwerking wordt volgens de respondenten nog vaak beperkt tot het zenden van de boodschap. In de aanpak en planning van adviestrajecten wordt volgens hen te weinig aandacht besteed aan doorwerking en aan de aanpak en planning (timing) die daarbij horen. Er is onvoldoende aandacht voor het moment waarop het advies uitgebracht moet worden, aan wie (doelgroep) en op welke wijze. De nadruk ligt eerst en vooral op de inhoudelijke totstandkoming van het advies. Dit beeld wordt bevestigd doordat in de geanalyseerde adviezen en aanbevelingen doorgaans weinig aandacht is voor bijvoorbeeld doelgroepen, beoogde doorwerking in beleid, besluitvorming en handelingsperspectieven.

De aard van en type adviezen zijn divers en niet elk advies vraagt om een brede doorwerking. Bovendien is de raad geen belangenvertegenwoordiger en moet hij ervoor waken dat hij wordt gezien als een lobbyclub van eigen adviezen. De RLI zou bij elk advies opnieuw goed moeten doordenken of en op welke manier de raad de publiciteit wil opzoeken. Het moment om de strategie hiervoor te bepalen is de start van het adviestraject. Uiteraard kunnen er tijdens adviestrajecten (omgevings)factoren spelen die vragen om een andere vorm van doorwerking. Om die reden is het aan te bevelen de strategie voor doorwerking bij de start van een adviestraject te bepalen en op gezette tijden, bijvoorbeeld bij iedere raadsvergadering, stil te staan bij de over de strategie nog actueel is en/of er redenen zijn voor aanpassingen.

- Kabinetsreacties.

Bij een aantal van de geanalyseerde adviezen ontbreken de kabinetsreacties in het geheel. De kabinetsreacties die wij wel aantreffen zijn naar onze opvatting veelal procedureel en wordt er inhoudelijk nauwelijks ingegaan op de aanbevelingen. Wij adviseren de RLI om in de toekomst meer aan te dringen op een inhoudelijke reactie van het kabinet. Zodoende wordt het kabinet aangemoedigd om meer dan nu, inhoudelijk te beargumenteren waarom bepaalde aanbevelingen wel of niet worden overgenomen en op welke wijze.

- Monitoring en evaluatie.

De jaarverslagen van de drie raden uit de evaluatieperiode vertonen zowel overeenkomsten als verschillen. De jaarverslagen hebben op hoofdlijnen dezelfde inhoud (uitgebrachte adviezen, samenstelling raad en secretariaat, taak en werkwijze raad, overzicht van de financiën en een vooruitblik). De precieze invulling daarvan verschilt echter per jaar en per raad. Het valt ons vooral op dat er niet in ieder jaarverslag expliciete aandacht wordt besteed aan doorwerking. De passages over doorwerking die we hebben aangetroffen zijn – gezien het belang dat hieraan wordt gehecht – relatief beperkt en op hoofdlijnen. Voor alle drie de raden geldt dat de passages beperkt blijven tot activiteiten en/of toezeggingen van de minister/staatssecretaris ten tijde van of vlak na het presenteren van het advies (zoals persconferenties, presentaties en speeches). Over de inhoudelijke doorwerking van adviezen hebben wij slechts in enkele gevallen informatie aangetroffen in de jaarverslagen. De VROM-raad en de RLG rapporteren nauwkeuriger over de opvolging en doorwerking van de adviezen dan de RVW dat doet (of kan?).

Dit sluit aan bij het beeld van de respondenten dat de doorwerking van adviezen onvoldoende wordt gemonitord. In de eerste maanden na het uitbrengen van adviezen worden nieuwsberichten en (Kamer)stukken vaak nog bijgehouden. Deze aandacht verslapt volgens respondenten echter snel door gebrek aan prioriteit en beschikbare capaciteit. Wij adviseren de RLI de doorwerking meer en beter te monitoren. Daarnaast adviseren wij om in de jaarverslagen explicieter dan nu gebruikelijk is te rapporteren over de gerealiseerde doorwerking. Daarbij is het van belang om verder terug te kijken dan het jaar waarop het jaarverslag betrekking heeft.

2.6 Tot slot

In dit hoofdstuk zijn de drie afzonderlijke raden onderworpen aan een terugblik. Een terugblik die vooral in dienst staat van het formuleren van lessen ten behoeve van een goede start voor de RLI. Voordat we daarover ons advies geven, gaat het volgende hoofdstuk eerst in op de context waarbinnen de RLI moet adviseren.

3. De complexiteit van advisering van de RLI

In het vorige hoofdstuk is al het een en ander duidelijk geworden over de complexe context waarbinnen de RLI moet werken. Het wettelijk kader bepaalt de mogelijkheden en geeft richting, daarnaast zijn ook de relaties met andere actoren binnen het adviesstelsel of in de maatschappij van belang. De reikwijdte van de advisering van de RLI vereist begrip voor deze context. Dit is tegelijkertijd ook een randvoorwaarde voor doorwerking van de advisering. Dit hoofdstuk beschrijft de complexe context waarin adviesraden in het algemeen en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur in het bijzonder hun werkzaamheden vervullen.

3.1 Een krimpend adviesstelsel; focus op strategische advisering

De organisatie en opzet van de kennis- en adviesinfrastructuur van de Rijksoverheid heeft de laatste jaren een aantal grote veranderingen ondergaan. Zo is het aantal adviesraden in enkele slagen ingekrompen. De geconstateerde problemen die aan de veranderingen ten grondslag liggen, lijken echter niet voldoende te zijn opgelost, zoals blijkt uit de volgende citaten.

De kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding» concentreert zich op het stelsel van de vaste, strategische adviesorganen. De notitie schetst een aantal problemen van het huidige adviesstelsel en draagt daarvoor ook oplossingen aan.

De raad mist in de kabinetsnotitie onder meer een antwoord op de vraag waarom eerdere vergelijkbare ingrepen in het adviesstelsel de al langer bestaande problemen niet hebben opgelost.

Bron: advies Raad van State over wetsvoorstel RLI, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 314, nr. 4.

De discussie over hoe de kennis- en adviesfunctie van de overheid het meest optimaal kan worden ingevuld, wordt derhalve echter onverminderd gevoerd. Het stelsel behoeft in de ogen van het kabinet verdere afslanking, moet efficiënter en moet meer multidisciplinair opereren. In mei 2011 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de kabinetsvoorstellen daaromtrent¹¹. De clustering van een aantal strategische adviesraden wordt doorgezet. De RLI zal actief zijn op de (fysieke) beleidsterreinen van de ministers van I&M, EL&I en BZK. Het werkterrein van de RLI zal ook bestaan uit adviseren over het voorkomen van ongevallen en rampen, ruimtelijk regionaal beleid en energie infrastructuur. Dit in verband met de voorgenomen opheffing van drie adviesraden¹². Vooruitlopend hierop zijn de secretariaten van deze drie adviesraden al ondergebracht bij het secretariaat van de RLI. Ook streeft het kabinet in zijn plannen naar gezamenlijke huisvesting van planbureaus en strategische adviesraden.

¹¹ Brief van 11 mei 2011 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, kenmerk 2011-2000175167

¹² De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (I&M), de Algemene Energie Raad (EL&I) en de Raad voor de Wadden (I&M). De adviestaak van de AER over ontwikkeling en valorisatie van energietechnologie wordt bij de Adviesraad voor Wetenschap en Technologie belegd.

Adviesraden hebben als voornaamste doel het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming van het openbaar bestuur, in het bijzonder het politieke afwegingsproces. Binnen de kennis- en adviesinfrastructuur is de taakopdracht van de vaste adviescolleges in de Kaderwet adviescolleges geformuleerd als *'het adviseren van de regering over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk'*. Het gaat hierbij onder meer om advisering gericht op de hoofdlijnen van beleid op de (middel)lange termijn en op een vroeg moment in de beleidscyclus; proactief, niet reactief. Leden van de adviesraden zijn onafhankelijk. Ze worden voor een langere periode benoemd (vier jaar of langer) en vertegenwoordigen geen bijzondere belangen.

In de huidige discussie over het adviesstelsel is een verdere versterking van het strategisch karakter van de advisering op vooral de (middel)lange termijn van groot belang. Dat kan ook betekenen dat de adviezen kortetermijnacties inhouden, echter altijd vanuit een visie op wat voor de lange termijn van belang is. In de advisering wordt gestreefd naar meer samenhang en integraliteit en minder sectorale adviezen. Immers, maatschappelijke vraagstukken zijn in toenemende mate complex en verweven. Oplossing daarvan vereist hoe langer hoe meer een multidisciplinair perspectief en de verbinding tussen verschillende specialismen en partijen. Daarnaast is de inzet dat er minder adviezen worden uitgebracht: minder adviezen met een sterker integraal en strategisch karakter.

3.2 De verhouding van adviesraden ten opzichte van andere onderdelen van de kennis- en adviesinfrastructuur

Naast adviesraden is er een groot aantal andere partijen die structureel of meer op incidentele basis onderdeel zijn van de kennis- en adviesinfrastructuur van de Rijksoverheid. Te denken valt bijvoorbeeld aan planbureaus, het College van Rijksadviseurs, kennisinstituten, kennisinstellingen en ad-hoccommissies, maar ook innovatiecentra of commerciële adviesbureaus.

In theorie en op hoofdlijnen is het onderscheid tussen de rollen en taken van de verschillende organisaties duidelijk te omschrijven. Planbureaus zijn net als bepaalde kennisinstituten gericht op monitoring, scenariostudies, effectstudies en prognoses vanuit een langetermijnperspectief. Kennisinstellingen zijn gericht op wetenschappelijk en/of toegepast onderzoek. Voor inrichtingsvraagstukken is er het College van Rijksadviseurs en voor meer praktijkgerichte advisering zijn er innovatieplatforms of –netwerken en commerciële adviesbureaus die afhankelijk van de benodigde specialismen kunnen worden ingeschakeld. Adviesraden zijn er voor strategisch, langetermijnadvies en kunnen daarbij ook ongevraagd advies uitbrengen. Daarnaast zijn er op departementen kenniskamers ingesteld die als platform functioneren voor het formuleren van de langetermijnkennisbehoefte van departementen. Kenniskamers bestaan uit beleidsmakers, wetenschappers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en hebben als doel de kennisuitwisseling en vraagarticulatie van departementen te verbeteren.

De praktijk vertelt echter een verhaal waarin het onderscheid helemaal niet zo duidelijk is als het op het eerste gezicht lijkt. Niet zelden is het niet eenvoudig te beoordelen of iets een specialistisch of generalistisch, strategisch of operationeel of kortetermijn- of langetermijnvraagstuk is. Veel eerder is er sprake van „en/en” in plaats van „of/of”. Dit betekent dat het antwoord op de vraag bij wie een bepaalde (advies)vraag het beste ondergebracht kan worden niet eenduidig is.

En dan noemen we nog niet eens de strategische overwegingen die departementen kunnen hebben om bepaalde vraagstukken juist bij meerdere en/of specifieke partijen uit te zetten. De bestaande praktijk is dat departementen niet zelden de neiging hebben om hun vraagstukken breed en bij meerdere partijen uit te zetten. Kortom: de wereld van advies- en kennisinfrastructuur is druk en er bestaat de nodige overlap.

Het goed functioneren als adviesraad binnen dit stelsel is complex. Er zijn goede verbindingen nodig. Verbindingen die niet alleen vorm kunnen krijgen in onderlinge interactie en contacten, maar ook in op elkaar afgestemde en op onderdelen gezamenlijke werkprogramma's. Programma's die naast een jaarlijks programma wellicht ook een meerjarenperspectief zullen hebben. Daarbij is de tijdsdimensie van belang. Adviesraden zouden in hun advisering over het algemeen goed moeten en kunnen voortbouwen op ontwikkelde kennis door bijvoorbeeld planbureaus. Dit vereist een goede afstemming en uitwisseling in de tijd.

3.3 De verhouding tussen adviesraden en het departement als ontvanger van advies

Hiervoor kwam het belang van goede verbindingen al aan de orde. Een essentiële verbinding is die tussen adviesraad aan de ene kant en de departementen aan de andere kant. Aangezien het de ambitie van adviesraden is om adviezen te produceren die nuttig zijn voor departementen en bestuurders is een bepaalde mate van verbinding tussen raad en departementen nodig. Immers, een adviesraad is geen losstaande studieclub. De precieze vormgeving van deze verbinding kan daarbij van geval tot geval verschillen en is bijvoorbeeld afhankelijk van: het onderwerp en de complexiteit daarvan, het politieke belang dat aan het advies wordt gehecht en het type advies (gevraagd of ongevraagd).

In theorie is de benodigde verbinding tussen raad en departementen helder: de raad is aanbieder van advies en departementen zijn ontvanger. Om de activiteiten van de raad te structureren wordt jaarlijks een werkprogramma opgesteld dat in gezamenlijk overleg tot stand komt en door de ministerraad wordt vastgesteld. In zijn werkzaamheden is de raad onafhankelijk en kan hij ook ongevraagde adviezen uitbrengen. In het adviesproces is er op verschillende momenten contact tussen raad en departementen. En na afronding van het advies wordt het aangeboden aan de betrokken bewindspersoon en volgt een verplichte kabinetsreactie gericht aan de Tweede Kamer.

De praktijk is echter opnieuw een stuk weerbarstiger. Zo heeft het advies in formele zin vaak een duidelijke adressant, namelijk het beleidsdepartement of verschillende beleidsdepartementen, maar is dit in de praktijk (steeds) diffuser. Immers de in het advies geschetste en benodigde gedragsveranderingen kunnen in de huidige complexe context steeds minder vaak eenzijdig door departementen worden afgedwongen of ingevoerd. Er zijn in toenemende mate andere partijen nodig en dat zijn niet alleen andere overheden, maar ook private en maatschappelijke organisaties. Dit leidt ertoe dat adviesraden in hun advisering een steeds bredere doelgroep beschouwen. Een doelgroep die afhankelijk van het thema en de breedte van het advies kan verschillen.

De verhouding tussen raad en departementen wordt mede beïnvloed door de politieke dynamiek, de opstelling van de bewindspersonen en de departementen naar de raad en de opstelling van de raad in de richting van de departementen en de opstelling van de raad naar de Kamers der Staten-Generaal en andersom.

Op de onderwerpen van het werkprogramma weten raad en departementen elkaar relatief eenvoudig te vinden. In algemene zin staan bewindspersonen en departementen ook open voor input en advisering van de adviesraden. Spanningsvoller wordt de relatie als de inhoud van het advies aan de orde komt. Immers, departementen zullen tevredener zijn met adviezen die goed passen bij een reeds ingezette lijn of met adviezen die daarin inpasbaar zijn. Hoewel het geen doelstelling van adviesraden is om de departementen tevreden te houden, kan dit de relatie wel op scherp zetten. Zeker als het een inhoudelijk onderwerp is dat op veel politieke belangstelling kan rekenen (of een advies dat de positie van een bewindspersoon kan aantasten). Adviesraden zijn tenslotte onafhankelijk en kunnen in dat licht ook beschouwd worden als countervailing power.

De relatie tussen adviesraden en departementen kenmerkt zich derhalve door een aantal spanningsvelden, zoals:

- afstand of juist nabijheid in het adviesproces
- inhoudelijke voorkeuren en onafhankelijkheid: we willen advies, maar dan wel dit (en niet dat)
- de timing van een advies: we willen advies, maar dan wel op dit moment (en niet op dat moment).

Zowel departementen als adviesraden vervullen hun eigen rol. Dat neemt niet weg dat de relatie goed gemanaged moet worden. Zowel in de fase van opstellen van het werkprogramma, als in het adviesproces zelf als in de afronding daarvan. En op verschillende niveaus in de organisatie, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Dit betekent een soms intensief proces van overleg en management van verwachtingen. Dat de toegang tot departementen en bewindspersonen lastig is, juist vanwege de politieke dynamiek waarin korte termijn niet zelden prevaleert boven lange termijn, maakt dit er niet eenvoudiger op.

Blijkens eerdere evaluaties van de Kaderwet adviescolleges wordt van de mogelijkheid tot een rechtstreekse adviesaanvraag van één van beide Kamers der Staten-Generaal nog nauwelijks gebruikgemaakt¹³. Echter, via de verplichte kabinetsreactie gericht aan de Tweede Kamer is er altijd sprake van een driehoeksrelatie.

3.4 Specifieke complexiteit RLI

De Raad voor de Leefomgeving opereert in het gehele fysieke domein. Het fysieke domein is een bijzonder breed werkterrein. Het in de raad opnemen van de benodigde deskundigheid voor het complete terrein lijkt niet goed mogelijk. Het borgen dat voor elk advies de juiste deskundigheden en competenties zijn aangesloten is derhalve geen eenvoudige opgave. Daarnaast is het fysieke domein op veel terreinen in beweging en wordt de internationale en/of Europese context steeds belangrijker.

¹³ Momenteel wordt de Kaderwet adviescolleges opnieuw geëvalueerd. Naar verwachting wordt het eindrapport nog in oktober 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd. (Brief van minister Donner aan Tweede Kamer over voortgang evaluatie Kaderwet adviescolleges, 20 juli 2011.)

Hoe zou de raad kunnen omgaan met deze toegenomen complexiteit? Bijvoorbeeld door flexibele en slimme arrangementen in te zetten voor het betrekken van geassocieerde commissieleden of deskundigen bij specifieke adviestrajecten (zie voor een uitwerking het volgende hoofdstuk). Op deze manier hoeft niet alle deskundigheid in de raadsleden verenigd te zijn. Het gaat erom dat de raad kan verbinden en de juiste deskundigheid kan betrekken. Dat is voor een aantal constituerende raden een koerswijziging ten opzichte van de huidige praktijk. Immers in de huidige situatie staan de raadsleden zelf aan de lat voor de inhoudelijke onderbouwing van de adviezen.

De verbreding van het werkterrein houdt ook in dat de raad een relatie krijgt met meer departementen ten opzichte van de oude situatie. Waar de relatie tussen (constituerende) raad en departement aanvankelijk relatief overzichtelijk en duidelijk was, is deze nu meer diffuus en ingewikkelder. Het goed onderhouden van de relaties met alle betrokkenen, zowel op het niveau van de bewindspersonen als op ambtelijk niveau, zal meer inspanningen vergen en wordt steeds lastiger. Zowel de inhoudelijke verbreding van het werkterrein als de verbreding naar meerdere departementen en bewindspersonen maakt het traditionele model van één voorzitter die goed op de hoogte is van de breedte van de inhoudelijke advisering, die namens de raad met alle adviezen naar buiten treedt en relaties met alle betrokkenen kan onderhouden, lastiger houdbaar. Zeker als de formeel beschikbare tijd van de voorzitter daarbij ook in beschouwing wordt genomen. De totstandkoming van kwalitatief hoogwaardig strategisch advies vraagt in dat verband zowel inzet van de raad in relatie tot het betrekken van de departementen als van departementen zelf met betrekking tot vraagarticulatie.

Ten slotte speelt de eerder genoemde discussie om ook andere adviesraden te laten opgaan in de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. Het gaat hierbij om een aantal taken van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, van de Algemene Energieraad en van de Raad voor de Wadden. Dit biedt enerzijds kansen omdat het de raad massiever maakt. Anderzijds zorgt het voor een verdere verbreding van het werkterrein. Dit vergroot het belang van het flexibel kunnen betrekken van deskundigheid.

3.5 Tot slot

Dit hoofdstuk heeft beoogd de complexiteit van de context te schetsen waarbinnen de RLI moet opereren. Op onderdelen is deze complexiteit alleen maar groter geworden. In het volgende hoofdstuk doen we op grond van ons onderzoek een aantal zo concreet mogelijke aanbevelingen aan de RLI als opstap naar de start van de nieuwe raad.

4. Advies: verbinden in onafhankelijkheid

Deze evaluatie van de „samenstellende raden“ van de RLI beoogt, zoals in het begin van ons rapport genoemd, een 0-meting te zijn, die door lering te trekken uit de ervaring van die raden en vooruit te kijken naar de komende periode, moet bijdragen aan een goede start van de RLI. Behalve door daartoe te leren uit de evaluatie van de samenstellende raden, weergegeven in hoofdstuk 2, en aandacht te schenken aan de te verwachten complexiteit van de advisering door een orgaan zoals de RLI zoals in hoofdstuk 3 weergegeven, doen we dat in dit hoofdstuk door in te gaan op de belangrijkste dimensies van de RLI: *het werkprogramma, de inhoud van de adviezen, het adviesproces, de samenstelling en rol van de raad en de doorwerking*. Van elk van die dimensies geven we een beschrijving, formuleren we de vereisten en doen we aanbevelingen als handreiking aan leden en secretariaat, alsmede aan de ministeries.

Het overkoepelende motto van de RLI vatten we daarbij in de volgende drie woorden samen: *verbinden in onafhankelijkheid*. Om de taken waarvoor de RLI gesteld staat op een goede manier uit te kunnen voeren, wordt „het verbinden“ of het maken van „verbindingen“ steeds belangrijker. Het gaat daarbij niet alleen om het inhoudelijk verbinden van beleidsvelden, maar ook om het verbinden van departementen, andere overheden en steeds meer regionale en maatschappelijke partijen. Handlingsperspectieven en gedragsveranderingen om maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden zijn niet alleen (en steeds minder) voorbehouden aan de overheid. Als we spreken over verbinden dan gaat het wat ons betreft ook om het verbinden van perspectieven om naar maatschappelijke problemen te kijken. Strategische advisering op het brede terrein van de leefomgeving en infrastructuur vereist het hanteren van integrale denkkaders in een proces waarin uiteindelijk zo concreet mogelijke adviezen tot stand komen. De functie van de RLI als onafhankelijk adviseur, als „countervailing power“ is daarbij van bijzonder belang.

Het is overigens niet zo dat het realiseren van het vorenstaande moet resulteren in een volledig nieuwe koers van de RLI. Er is veel te benutten, over te nemen en door te zetten vanuit de bestaande werkwijzen van de samenstellende raden. De evaluatie van de drie raden levert in dat opzicht veel bruikbare inzichten op. Tegelijkertijd, gezien die veranderingen gaat het er om een aantal zaken te versterken. Dat betekent dus niet zozeer heel veel nieuwe dingen doen, maar anders doen, anders organiseren, doorzetten en bestendigen. Dat geldt zeker niet alleen voor de RLI, maar ook voor de „afnemers“ van de raad. Wij vinden daarbij dat de RLI, gezien de lange duur van het proces van oprichting, een impuls nodig heeft, een vliegende start die de oprichting markeert en enthousiasmeert. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door de organisatie van een „publieksevenement“ bij de start van de nieuwe RLI en het opstellen van een „inhoudelijk kader“ dat de basis vormt voor de werkwijze van de raad en secretariaat (zie hierna).

4.1 Werkprogramma

Het voorbereiden en vaststellen van het werkprogramma is een belangrijk moment voor de RLI. Deze vaststelling vormt immers het startpunt van de adviestrajecten en geeft daarmee belangrijke strategische richting aan het werk van de raad.

De formele basis van de vaststelling van het werkprogramma is simpel: „het werkprogramma zal jaarlijks vastgesteld worden door de ministers van VROM, VenW, LNV, en EZ“; zo stelt de memorie van toelichting bij het wetsontwerp, in de huidige situatie te verstaan als de ministers van I&M, EL&I en BZK/WWI. Het komt er echter op aan dat ministeries en raad daaraan inhoudelijke en procedurele betekenis geven. Dit is temeer van belang, omdat vrijwel alle evaluaties van adviesraden aangeven dat de werkprogrammafase onbevredigend verloopt. Het feit dat de RLI met meerdere ministeries te maken heeft stelt extra eisen aan het voorbereidingsproces.

4.1.1 Inhoudelijk kader nodig?

Wat de inhoudelijke voorbereiding betreft is er grofweg de keuze tussen „u vraagt wij draaien“ enerzijds en een goed gearticuleerde strategische en gelaagde (meerjaren)agenda anderzijds. Evaluaties laten zien dat de tweede optie veel inspanning van de raad vergt, omdat departementen op dit punt vaak in gebreke blijven.

„Van de RLI wordt verwacht dat zij een prominente agenderende, richtinggevende en voedende rol zal vervullen in het politiek maatschappelijk debat en de besluitvorming over deze vraagstukken“, zo stelt de memorie van toelichting. En: „Rode lijnen zijn het verbeteren van het woon-, leef- en vestigingsklimaat en de fysieke infrastructuur, het verbeteren van de kwaliteit van het landschap en de natuur en het bevorderen van de transitie naar een duurzame economie met duurzame voorziening van energie, voedsel en water. Dit alles in zowel nationaal als internationaal perspectief“. Dit is een zeer globale, nauwelijks afbakenende aanduiding.

Als we er dus van uitgaan dat de raad zelf stevige initiatieven moet nemen om een strategische agenda te vormen, doemt de vraag op vanuit welk kader dit geschiedt. „Het hangt ervan af“ is daartoe een ontoereikend uitgangspunt en leidt tot momentane opportuniteit als dominant beginsel. Maar wat dan wel?

Wij zien twee type kaders die daarvoor nodig zijn:

- Definiëring van een globaal strategisch perspectief, waarbij de beleidsagenda van de departementen een belangrijk richtsnoer is, naast verkenningen van bijvoorbeeld planbureaus naar strategische agenda's en maatschappelijke trends, de opbrengst van kenniskamers en strategische overleggen binnen de Rijksdienst, zoals het BZK-strategieberaad. Verschillende van onze respondenten pleiten hiervoor.
- Een kader gevormd door gedeelde waarden die zich zouden kunnen vertalen in randvoorwaarden waarbinnen beleidsruimte bestaat. Voorbeelden van dergelijke randvoorwaarden ten aanzien van het werkprogramma en daarmee ook de aard van de adviezen zijn bijvoorbeeld te ontleen aan het people, planet, profit adagium:
 - Draagt bij aan positieve economische ontwikkeling.
 - Draagt bij aan verduurzaming van Nederland.
 - Levert geen strijdigheid op met het streven naar sociale cohesie.
 - Past in Europees kader.

Het strategisch perspectief en de randvoorwaarden vormen tezamen het inhoudelijk kader, waarbinnen de samenhang en integraliteit van de adviezen tot uiting komen. Dit kader „dwingt“ om adviesvragen altijd vanuit een strategisch en multidisciplinair perspectief te benaderen en af te wegen. Kortetermijnadviezen blijven mogelijk, maar wel vanuit een visie op wat voor de langere termijn nodig is. Ook sectorale adviezen blijven mogelijk, mits de keuze voor een sectorale benadering integraal en vanuit een langetermijnperspectief is afgewogen.

4.1.2 Aandacht voor verschillende niveaus

Bij de voorbereiding van het werkprogramma is het ook van belang aandacht te hebben voor de verschillende aard, respectievelijk het niveau van de advieswerkzaamheden. Wij onderscheiden drie niveaus:

- Vragen van het parlement.
- Vragen samenhangend met beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling, meestal in de vorm van briefadviezen.
- Strategische vragen betreffende de middellange en lange termijn, de hoofdtaak van de raad.

In het programma moet ruimte zijn voor elk van deze categorieën. Dat krijgt ook praktisch vorm door in het proces van het opstellen van het werkprogramma intensief overleg te voeren met de departementen, het parlement in de opstelling van het werkprogramma te betrekken door een relatie te onderhouden met de relevante Vaste Kamercommissies, en ruimte te laten voor tussentijdse adviesvragen over beleidsvoorbereiding van nieuw beleid en/of ingrijpende voorgenomen inrichtingskeuzen. Een veelvormig proces/

Minstens zo belangrijk als de inhoudelijke noties en randvoorwaarden is het proces van het tot stand komen van het werkprogramma. Uit de evaluatie van de drie raden (zoals opgenomen in hoofdstuk 2) blijkt dat de aandacht van de zijde van de departementen daarvoor beperkt en in ieder geval zeer verschillend is. Voor een adequaat werkprogramma is een goede voorbereiding met Kamer(commissies), bewindslieden en ambtelijke top echter onontbeerlijk. Zowel de belangstelling vanuit het departement als de kwaliteit van de adviesvragen wordt door onze respondenten over het algemeen als onvoldoende beschouwd. Verder blijkt dat de beide Kamers der Staten-Generaal zeer beperkt gebruikmaken van hun mogelijkheid tot een rechtstreekse adviesaanvraag. Om de betrokkenheid van departementen en parlement bij de vraagarticulatie te stimuleren, stellen wij voor de totstandkoming van het werkprogramma een meer participatieve aanpak voor.

Aangezien het bij de voorbereiding van het werkprogramma gaat om het komen tot een strategische, bij voorkeur meerjarige agenda, is het aan te bevelen een werkwijze te kiezen die daarbij past. Incidentele gesprekken met Kamerleden, bewindslieden en topambtenaren zijn daarvoor, hoe noodzakelijk op zichzelf ook, onvoldoende.

Met processen van strategievoorbereiding bestaat veel ervaring. Elementen daarin zijn grondige verkenning en voorbereiding, duidelijk onderscheiden processtappen, inhoudelijke degelijkheid, de ontwikkeling draagvlak en de inzet van adequate werkvormen.

Daaruit voortvloeiend zien wij de volgende stappen als gewenst:

- Het organiseren van een goed voorbereide *ronde van gesprekken* met Kamerleden, bewindslieden, topambtenaren, planbureaus en deskundigen.
- Opstellen van *discussienotitie met probleemstellingen*. De aard daarvan is strategisch, niet gebonden aan bestaande paradigma's, meerjarig, integraal, dat wil zeggen de aard van de maatschappelijke problemen als uitgangspunt nemend.
- Enkele werkconferenties met als globaal *programma*:
 - Presentatie probleemstellingen.
 - Inbreng deskundigen.
 - Workshops met gemengde groepen.
 - Uitkomsten bespreken in raad.
 - Slotdeel werkconferentie met Kamerleden, bewindslieden en ambtelijke top.

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft met een dergelijke werkvorm ervaring opgedaan. Bij deze werkconferenties wordt bij voorkeur een breed palet aan stakeholders betrokken, juist gezien de breedte van het terrein van de RLI. Te denken valt aan regionale overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen. Naast het nationale perspectief is ook het internationale en/of Europese perspectief relevant.

4.1.3 Een tweezijdige verantwoordelijkheid

Niet alleen de RLI heeft een verantwoordelijkheid als het gaat om een goede voorbereiding van het werkprogramma. Ook de departementen en het parlement moeten zich hierop prepareren. Uit de evaluatie blijkt dat de vraagarticulatie richting de raden verbeterd kan worden. De departementen lijken het onvoldoende gestructureerd op te pakken en de top (politiek en ambtelijk) lijkt daarnaast onvoldoende te sturen op een goede vraagarticulatie. Het belang van een goede structuur en sturing op vraagarticulatie neemt alleen maar toe, nu er door één raad drie departementen (I&M, EL&I en BZK (wonen)) bediend moeten worden.

De binnen departementen ingestelde kenniskamers zijn onder andere gericht op een verbetering van de vraagarticulatie en de kennisuitwisseling in het algemeen en kunnen hier derhalve een belangrijke rol spelen. De basis hiervoor wordt gevormd door het van elkaar weten waarmee partijen uit de kennis- en adviesinfrastructuur bezig zijn. Op deze manier kunnen ze van elkaars (ontwikkelde) kennis profiteren. Dit moet geen „zwaar“ coördinatieproces worden, maar een natuurlijk proces waarin partijen elkaar weten te vinden en elkaar informeren.

Een veelgehoord bezwaar dat een roep om verbetering van de structuur ondersteunt, is de suggestie van overlap van adviezen en het niet (wederzijds) profiteren van ontwikkelde kennis. De andere kant van het verhaal is dat departementen hun eigen (strategische) redenen kunnen hebben om vragen (tegelijktijd) bij meerdere partijen uit te zetten.

Een verbetering van de structuur zal dit niet in alle gevallen voorkomen. Het bij meerdere partijen tegelijkertijd uitzetten van de vraag kan bovendien bijdragen aan de rijkheid van de oplossingsruimte.

4.1.4 Aanbevelingen werkprogramma

- Wij bevelen aan dat de RLI zo snel mogelijk na de start van de nieuwe RLI als basis van zijn werkprogramma zowel een strategisch perspectief opstelt als een kader met gedeelde inhoudelijke randvoorwaarden. Het is hierbij goed voorstelbaar dat de huidige raad hiervoor een voorzet doet op basis van de huidige werkwijze en wat de raad verwacht voor de toekomst. Tegelijkertijd is het aan de nieuwe raad om dit vast te stellen. Immers de nieuwe raadsleden moeten ermee kunnen werken. Ook vanwege de toch op enkele punten verschillende werkwijzen en achtergronden van de samenstellende raden achten wij dit van belang voor een goede start. Het strategisch perspectief en kader met inhoudelijke randvoorwaarden wordt eens per vier jaar bij de installatie van een nieuwe raad herbevestigd en/of geactualiseerd. Daarnaast kan er in de jaarverslagen over gerapporteerd worden.
- Wij bevelen daarnaast aan om het werkprogramma een meerjarenkader te geven. Dit geeft de belangrijkste stakeholders zicht op de richting die de komende jaren gevaren wordt en geeft een idee van de uit te voeren adviezen. Het is echter niet de bedoeling om het werkprogramma voor de komende jaren al dicht te timmeren. Het dient daarom flexibel te zijn en jaarlijks herijkt te worden. Daarnaast dient de „ruimte“ voor vragen van het parlement, beleidsadviezen en strategische adviezen te worden bepaald.
- Wij bevelen aan om een adequaat proces (zie 4.1.3) in te richten om te komen tot de opstelling en vaststelling van het werkprogramma. Door betrokkenheid van belangrijke (niet alleen centrale) partijen bij de opstelling van het werkprogramma wordt geborgd dat de RLI aan de slag kan gaan met de vragen die als relevant worden beschouwd. Interactief opstellen van het werkprogramma, meer dan in het verleden, om de opbrengst vervolgens te kunnen vertalen in relevante adviesvragen, achten wij van groot belang voor het functioneren van de RLI.
- Ten slotte bevelen wij aan alle partijen te verzoeken om hun vraag/vragen per brief aan de RLI te bevestigen. De vraagstelling zoals die uiteindelijk door de RLI wordt geformuleerd bij het opstellen van het advies, wordt door de raad ter bevestiging aan de adviesvrager toegezonden. Op deze manier wordt de RLI „verplicht“ om transparant te maken hoe zij de vraag hebben geïnterpreteerd, welke redenen er waren de vraag eventueel aan te passen en op welke wijze de vraag in het advies beantwoord gaat worden. Naar onze opvatting helpt dit het commitment van de adviesvrager te vergroten bij het opstellen van het werkprogramma maar ook bij het adviesproces dat daarop volgt. Daarnaast maakt het de gevolgde werkwijze traceerbaar.

4.2 Inhoud van adviezen

De inhoud van de adviezen kan en moet gelet op de breedte van de nieuwe raad zeer uiteenlopend zijn. De memorie van toelichting zegt hierover: „Rode lijnen zijn het verbeteren van het woon-, leef- en vestigingsklimaat en de fysieke infrastructuur, het verbeteren van de kwaliteit van het landschap en de natuur en het bevorderen van de transitie naar een duurzame economie met duurzame voorziening van energie, voedsel en water. Dit alles in zowel nationaal als internationaal perspectief“. Daarbij ligt er momenteel een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer om onder meer ook de Raad voor Gevaarlijke Stoffen en zijn taken onder te brengen bij de RLI. Daarbij wordt technische kennis vanuit de Raad voor Gevaarlijke Stoffen voornamelijk overgeheveld naar andere raden. Voor de RLI ligt de focus op vraagstukken van externe veiligheid op het strategisch niveau.

Verder stelt de memorie van toelichting: „De RLI zal minder sectorale en meer integrale adviezen in het fysieke domein uitbrengen“. De daarmee aangegeven verscheidenheid betreft zowel het abstractieniveau, de tijdspanne waarop adviezen betrekking hebben als de specifiek aan de orde komende problematiek.

Voorop staat uiteraard dat de adviezen van de RLI inhoudelijk relevant moeten zijn. Uit de evaluaties en de gehouden interviews blijkt echter dat de perceptie van relevantie zeer uiteenlopend is. Unanimiteit bestaat over het beeld dat relevantie wordt bevorderd door een goede vraagstelling. In het algemeen geldt dat scherpe vragen leiden tot een hogere kwaliteit en bruikbaarheid van adviezen.

Voor alle adviesraden geldt dat er behoefte bestaat aan integrale adviezen. Dat begrip integraal krijgt eens te meer betekenis bij de vorming van een raad die leefomgeving en infrastructuur als domein heeft en daardoor met meerdere ministeries heeft te maken. Integraliteit is makkelijk geformuleerd als eis, maar heeft in de praktijk vele betekenissen, zoals dwarsdoorsnijdend wat betreft beleidssectoren, kokers of departementen, maar ook: zonder beperkende blik vooraf ingaand op de zich voordoende maatschappelijke problemen. De eerste definitie draagt het gevaar in zich, dat door de breedte adviezen te abstract worden en in het slechtste geval „nergens meer over gaan“. De tweede definitie die de zich aan de raad voordoende maatschappelijke vraagstukken als uitgangspunt neemt is bruikbaar. Dit begint al in de fase van opstelling van het werkprogramma, waarin voor de totstandkoming hiervan niet alleen het perspectief van het rijk relevant is, maar juist het maatschappelijk perspectief. Hier kan ook een spannende confrontatie ontstaan. Tussen de perceptie van het rijk en de perceptie van overige stakeholders.

Voortbouwend op de in de vorige paragraaf onderscheiden „niveaus“ van advisering, maar zonder deze te willen voorschrijven, maken we in de volgende tabel een onderscheid in een aantal inhoudelijke, beleidsmatige en methodologische eisen voor deze drie niveaus.

	Beleidsvoorbereiding – ontwikkeling	Parlement	Strategische onderwerpen
Inhoudelijk	Sectoraal of integraal. Strategisch of technisch.	Beleidsvragen op kortere termijn.	„Wicked problems“ Integraal.
Beleidsmatig	Omschreven handelingsperspectief. Aansluitend bij beleidsagenda. Geen institutionele veranderingen.	Passend binnen kabinetsperiode/ aansluitend bij beleidscyclus. Draagvlak. Uitvoerbaarheid korte termijn.	Lange termijn. Institutionele dimensies. Zoveel mogelijk aansluitend bij beleidsprogramma. Internationale dimensie.
Methodologisch	Consistent met beleid. Adequaat onderbouwd.	Sturingsinstrumenten.	Paradigmatisch. Op basis van grondige toekomstverkenning. Integraal.

De tabel laat zien dat de categorieën van adviezen en hun karakteristieken sterk uiteen kunnen lopen. Ook bij de inhoud van adviezen geldt dat de vraag naar het kader van waaruit wordt gewerkt (paragraaf 4.1.) relevant is.

De memorie van toelichting zegt in dit verband: „Van de adviezen van de nieuwe raad wordt verwacht dat zij zullen bijdragen aan de versterking van de samenhang van het beleid. Daarbij gaat het om alle aspecten van duurzaamheid; planet, profit en people en om alle aspecten van de fysieke leefomgeving (rood, groen, grijs en blauw). Naast inhoudelijke beleidsadvisering betreft het werkterrein het sturingsinstrumentarium dat de overheid ter beschikking staat of zou moeten staan om duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur tot uitvoering te brengen”.

4.2.1 Aanbevelingen inhoud van adviezen

- De potentiële breedte van de inhoud van adviezen van de RLI is gezien het brede terrein van de leefomgeving en infrastructuur zeer groot. Het is derhalve van belang dat de „afnemers” van het advies (departementen en overige stakeholders) weten wat ze van de RLI kunnen verwachten. Dit onderstreept de relevantie van het definiëren van een gemeenschappelijk kader waaruit wordt gewerkt. Dit vindt plaats in de fase van opstelling van het werkprogramma, maar vindt zijn toepassing in de totstandkoming van de inhoud van adviezen. Het is in onze ogen ook nodig om de eisen die aan de adviezen worden gesteld te definiëren. Hierbij denken wij in ieder geval aan inhoudelijke, beleidsmatige en methodologische eisen.
- De afbakening van het werkterrein is zoals gezegd heel breed. De memorie van toelichting stelt dat de adviezen vooral de samenhang van het beleid moeten versterken. De focus van de RLI ligt daarbij op de fysieke aspecten. In de visievorming over de toekomst van het adviesstelsel is fysiek een van de vijf hoofdaandachtsgebieden naast economie, sociaal-cultureel, bestuurlijk-juridisch en internationaal. Het uitbrengen van kwalitatief hoogwaardige en bruikbare adviezen houdt in onze ogen in dat in veel gevallen ook de andere hoofdaandachtsgebieden in de advisering moeten worden betrokken. Economische aspecten zijn van bijzonder belang als het gaat om infrastructuur en sociale aspecten zijn van grote invloed op de leefbaarheid.

Een handelingsperspectief waarin bijvoorbeeld naar voren komt dat betrokken partijen in de keten van het omgevingsrecht beter moeten samenwerken krijgt pas echt betekenis als hier ook (of in ieder geval deels) bestuurlijk-juridische uitwerking aan wordt gegeven. En ten slotte, de internationale dimensie wordt steeds belangrijker op het brede terrein van de RLI. Dit betekent dat meer en betere samenwerking tussen de raden ook van belang is om de kwaliteit van de advisering van de RLI te vergroten. De inhoud van het advies is hierbij leidend.

4.3 Adviesproces

Het adviesproces is het primaire proces van de raad. In dit proces komen de strategische adviezen van de raad tot stand. Uit de evaluatie komt naar voren dat er tussen de drie onderzochte oude raden, RLG, RVW en VROM-raad, verschillen zijn in de wijze van organisatie van dit proces. Op basis hiervan kunnen we veronderstellen dat er ook verschillen zijn met de AGS, AER en Raad voor de Wadden, waarvoor ook het voornemen bestaat onderdelen hiervan op te laten gaan in de RLI.

De verschillen kunnen hun oorsprong vinden in de personele sfeer, de cultuur, de werkwijze en/of het type advies dat wordt gemaakt: gevraagd of ongevraagd, lange termijn of meer korte termijn, strategisch of meer gericht op de beleidsactualiteit. En daarnaast afhankelijk zijn van het krachtenveld rondom het issue en de doelgroep van het advies.

Uit eerdere evaluaties komt naar voren dat de communicatie/onderlinge afstemming tussen de aanbieder en de vrager van advies onvoldoende is. Dit terwijl die communicatie juist essentieel is. Bijvoorbeeld daar waar het gaat over vraagarticulatie, opdrachtbrief, becommentariëren van concepten, timing van het advies en de potentiële doorwerking.

In het adviesproces moet de onafhankelijke positie van de raad gestalte krijgen. De memorie van toelichting stelt daarover: „De RLI beslist geheel zelf over de te hanteren onderzoeksmethoden en over de inhoud van de uit te brengen adviezen“. Dit betekent een ander samenspel dan bij de totstandkoming van het werkprogramma, waar raad en departement eventueel met andere organisaties uit de kennisinfrastructuur juist veel meer samen zouden moeten optrekken. Deze onafhankelijke positie betekent niet dat er geen contact mag zijn. Onafhankelijkheid mag niet leiden tot afstandelijkheid. Er moet juist wel afstemming zijn. Deze afstemming heeft in onze ogen vooral betrekking op informatievergaring, voorkomen van feitelijke onjuistheden en het management van verwachtingen. Op dat laatste gaan we nader in.

Het is verleidelijk in de onderlinge contacten tussen departement en raad direct in te gaan op de inhoud van adviezen: welk handelingsperspectief ziet de raad voor zich, wat betekent dit voor het huidige beleid of de kosten. Het gesprek over werkafspraken, afstemming van verwachtingen, beoogd eindresultaat, timing van het advies en de wijze van betrekken van en externe communicatie naar stakeholders (lokale en regionale overheden en private, maatschappelijke en particuliere partijen), maar bijvoorbeeld ook naar de Tweede Kamer, blijft dan impliciet. Uiteraard heeft de raad hier een eigenstandige verantwoordelijkheid. Dit hoeft echter niet te betekenen dat er geen uitwisseling en/of afstemming over dergelijke zaken moet zijn.

Hoewel de politiek onvoorspelbaar is en verrast en/of afwijzend kan en zal reageren als het uitgebrachte advies „even niet uitkomt“, komt het de verbinding ten goede als er meer aandacht wordt besteed aan zaken als procedure, timing en communicatie. De Raad voor Verkeer en Waterstaat had hiermee goede ervaringen.

Tot slot heeft een aantal van onze respondenten aangegeven dat de samenwerking tussen de raad en het secretariaat kan worden versterkt. De inhoudelijke kennis van secretariaatsleden wordt niet ten volle benut in adviestrajecten en de raadsvergaderingen. Een effectiever samenspel tussen raad en secretariaat is derhalve gewenst.

4.3.1 Aanbevelingen adviesproces

Wij formuleren net als in de vorige paragrafen onze adviezen beknopt gerelateerd aan die verschillende actoren:

- Samenspel raad en departement: bij de start van het adviesproces is, met inachtneming van de onafhankelijkheid van de raad, goede afstemming met de departementen van belang. Dit geschiedt op hoog ambtelijk niveau (departement) met de voorzitter van de adviescommissie. Het gaat daarbij om de door de raad geformuleerde vraagstelling, de te verwachten reikwijdte van het advies en invulling van de afstemming tijdens het adviestraject (met wie, wanneer). Na de start is periodiek overleg op werkniveau gewenst tussen de projectleider en ambtenaren van het departement. Het gaat daarbij vooral om hantering van de juiste feitelijke gegevens en het betrachten van een zekere openheid en management van verwachtingen. Incidenteel kan het nodig zijn dat de voorzitter van de commissie tijdens een adviestraject overleg heeft met de ambtelijke top of bewindspersoon.
- Samenspel raad en maatschappij: afhankelijk van de aard van het advies (zie schema in paragraaf 4.2) is samenspel met maatschappelijke actoren gewenst of zelfs noodzakelijk. Het gaat daarbij vooral om strategische adviezen die sterke breuken zouden kunnen betekenen in institutionele settings en vereiste andere handelingsperspectieven. Zonder de onafhankelijkheid uit het oog te verliezen, is het gewenst om de reikwijdte en haalbaarheid daarvan te toetsen. Wij adviseren om bij de start van elk advies het krachtenveld in beeld te brengen en dit mede leidend te laten zijn voor de aanpak van het adviestraject en communicatie. Uiteraard passend bij het type advies en de beoogde doorwerking. Afstemming met de formele adviesvrager of te adviseren partij (departement, parlement) is daarbij wenselijk.
- Samenspel raad en kennisinfrastructuur: dit samenspel speelt een belangrijke rol bij het opstellen van het werkprogramma. Vooral bij strategische adviezen zijn een goede feitelijk basis, deugdelijke analyses en vertrouwenwekkende toekomstverkenningen van groot belang. Andere kennisinstellingen en met name de planbureaus kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Daarnaast kunnen kenniskamers een rol spelen in het verbeteren van de vraagarticulatie.
- Samenspel binnen de raad: dit vereist vanzelfsprekend een goede regie van de voorzitter en is in de RLI vanwege de breedte meer dan ooit van belang.

Het verdient aanbeveling naar rijkere vormen van samenspel te zoeken dan periodieke vergaderingen, zoals werkbezoeken, netwerkvorming, kennisuitwisseling en conferenties.

- Samenspel raad en secretariaat: een effectief samenspel tussen raad en secretariaat vereist een transparante werkwijze. Het strategisch perspectief en randvoorwaarden vormen hiervoor de basis. Een goede samenwerking is daarnaast afhankelijk van de samenwerking op persoonsniveau. Wij adviseren bij de instelling van de nieuwe RLI naar de samenstelling en opbouw van het secretariaat te kijken en deze te heroverwegen. Wij vinden het daarbij van belang competenties op het gebied van proces- en programmamanagement binnen het secretariaat te versterken.

Daarnaast bevelen wij aan om de raadsvergaderingen toegankelijk te maken voor alle medewerkers van het secretariaat en ze daarmee de gelegenheid te geven als toehoorder aanwezig te zijn bij de discussies. Per agendapunt kan een lid van het secretariaat (logischerwijs de projectleider) worden uitgenodigd aan de vergadertafel voor inhoudelijke toelichting.

4.4 Samenstelling en rol Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur

De huidige Kaderwet adviescolleges voorziet in de benoeming van één voorzitter, veertien vaste raadsleden - tezamen het adviescollege - en secretaris eventueel aangevuld met secretariaat. In het wetsvoorstel voor de instelling van de RLI, de memorie van toelichting daarop en de Kamerbrief Toekomst Adviesstelsel (11 mei 2011) is een aantal zaken opgenomen ten aanzien van de rol en samenstelling van de RLI. We noemen hier onder meer de volgende:

- De RLI bestaat uit negen leden en een voorzitter, waarbij gestreefd wordt naar een gelijke man-vrouwverhouding.
- De vaste leden hebben een brede deskundigheid (qua disciplines en wetenschappelijke, bestuurlijke en maatschappelijke achtergrond) en hebben overzicht over het brede werkveld van de raad.
- De RLI heeft de mogelijkheid, op grond van artikel 19 Kaderwet adviescolleges om naast de vaste leden te werken met externe deskundigen op alle relevante beleidsterreinen. De RLI moet de mogelijkheid krijgen te werken met subraden, (expertise)kamers en geassocieerde/externe leden (memorie van toelichting pagina 7).
- De vaste leden van de RLI krijgen een belangrijke rol in het bepalen van de precieze omvang en de samenstelling van de groep geassocieerde leden en zijn leidend bij de inschakeling van geassocieerde leden bij specifieke adviestrajecten (memorie van toelichting pagina 7).
- Leden van de RLI zijn conform de Kaderwet adviescolleges onafhankelijk en worden benoemd op grond van wetenschappelijke, bestuurlijke en/of maatschappelijke deskundigheid, ervaring en achtergrond.

Momenteel wordt de Kaderwet adviescolleges geëvalueerd. Onder andere uit de genoemde brief van 11 mei blijkt dat er een voornemen is de Kaderwet adviescolleges te wijzigen.

Zo zal onder andere het aantal leden moeten worden aangepast. De evaluatie zal definitief uitsluitel geven over aard en omvang van de gewenste wijzigingen.

Uit de evaluatie van de drie raden komt naar voren dat er behoefte bestaat aan meer flexibiliteit bij de samenstelling van commissies. Volgens respondenten is het gebrek aan flexibiliteit nu een argument voor departementen en parlement om ad-hoccommissies in te stellen voor adviesvragen, in plaats van de RLI (of zijn voorgangers) te raadplegen. Door naast een vaste schil ook de mogelijkheid te bieden om ad hoc andere experts in te schakelen, kan de samenstelling van commissies beter afgestemd worden op eventuele specifieke eisen en wensen van een departement of parlement. Bovendien biedt dit de mogelijkheid om specifieke expertise in te schakelen ten behoeve van een adviestraject die niet in de raadsleden zelf vertegenwoordigd is, iets wat gezien de toename in de breedte van het werkveld so wie so in belang lijkt toe te nemen.

4.4.1 Leden, geassocieerde leden en deskundigenpool

Gezien de breedte van het werkveld en het relatief beperkte aantal leden, adviseren wij de RLI om te werken met een aantal „lagen“ in de raad:

- Voorzitter en raadsleden. De negen leden van de RLI hebben een intensieve betrokkenheid en zijn verantwoordelijk voor opstelling van het werkprogramma en de uitvoering van de adviestrajecten. Elk adviestraject wordt uitgevoerd door een commissie onder leiding van een raadslid.
- Geassocieerde leden. Om te waarborgen dat in elk adviestraject de benodigde expertise kan worden ingezet, kent de RLI naast de negen leden een pool van geassocieerde (commissie)leden die op projectbasis voor een adviestraject kunnen worden ingezet. De expertise van deze geassocieerde leden is niet noodzakelijkerwijs breed, maar heeft veel eerder betrekking op specifieke gebieden die voor het desbetreffende adviestraject van belang zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan de gebieden omgevingsrecht, Europees beleid, realisatie en exploitatie van infrastructuur en (externe) veiligheid. In onze ogen zouden de geassocieerde leden volwaardig lid moeten kunnen zijn van de commissie die een adviestraject uitvoert. Dit vergt wellicht een nadere precisering van het begrip geassocieerde leden in de Kaderwet adviescolleges dan wel de instellingswet RLI. Het is namelijk niet geheel duidelijk wat de minister in zijn brief van 11 mei 2011 precies bedoelt met „de mogelijkheid creëren voor het werken met geassocieerde leden“, en of hij daarmee op deze lijn zit.
- Deskundigenpool. Naast leden en geassocieerde leden adviseren wij de raad te werken met een pool van deskundigen. Deze deskundigen kunnen worden ingeschakeld voor specifieke vragen in een adviestraject of bijvoorbeeld om bepaalde richtingen en/of voorgenomen adviezen te toetsen. De deskundigen kunnen in een adviestraject voor verschillende zaken worden geraadpleegd en/of ingezet. Dit kan variëren van het raadplegen in een interview of expertmeeting tot aan het meeschrijven aan bepaalde delen van het advies. De deskundigen zijn geen lid van de commissie, maar zijn ondersteunend. Het werken met een deskundigenpool is reeds mogelijk op grond van artikel 19 lid 2 van de Kaderwet adviescolleges.

De RLI wordt in zijn werkzaamheden ondersteund door een secretariaat dat een omvang zal hebben conform het kader dat in de wet is gesteld. In het onderhavige wetsvoorstel is een maximale omvang van 26 fte aangegeven.

Het is de bedoeling dat in de RLI meer Raden opgaan dan de VROM-raad, de Raad voor het Landelijk Gebied en de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Het gaat ook om de Algemene Energieraad, de Raad voor Gevaarlijke Stoffen en de Raad voor de Wadden. Deze integratie zal de taak van de nieuwe RLI in termen van het streven naar integraliteit en doorwerking compliceren. Tijdens de bespreking van het wetsvoorstel voor Intrekken van de Wet Adviesraad gevaarlijke stoffen is op 23 juni 2011 in de Tweede Kamer toegezegd één raadslid specifiek te belasten met de portefeuille (externe) veiligheid vanuit de Adviesraad voor Gevaarlijke Stoffen.

Wij adviseren om in de samenstelling van de kernraad te kiezen voor generalisten in plaats van specialisten. Generalisten zijn in onze opvatting strategische denkers, die beschikken over een brede deskundigheid op het fysieke terrein, empathie hebben voor politieke vraagstukken en beschikken over een breed maatschappelijk en politiek netwerk. We kiezen hiervoor omdat het, mede gezien de beperkingen in omvang, ook niet zal lukken een raad te vinden die alle expertise en deskundigheid op het gehele werkkterrein in zich vertegenwoordigt. De kernraad zal daarom vooral in staat moeten zijn de benodigde kennis en expertise te organiseren en de juiste verbindingen moeten leggen (inhoudelijk en met de politieke en maatschappelijke vraagstukken). Voor de specialistische kennis zijn de geassocieerde (commissie) leden en deskundigenpool beschikbaar..

Een ander belangrijk principe met betrekking tot benoeming van raadsleden is onafhankelijkheid. Verder zijn ook de „wortels“ van de leden van het college in de publieke sector en hun reputatie bij de ontvanger van het advies van belang voor de gezaghebbendheid van het college en de mogelijke doorwerking van adviezen¹⁴. Ook de onafhankelijke positie en acceptatie bij de ontvanger van het advies verdient aandacht. Om dit te waarborgen stellen wij voor meer checks and balances in te bouwen door aan het begin van elk adviesproces de samenstelling van een adviescommissie voor te leggen aan de adviesvrager. Uiteraard is en blijft het uiteindelijke besluit hierover aan de raad.

Geassocieerde leden en leden van de deskundigenpool krijgen een vergoeding conform de geldende richtlijnen.

4.4.2 Voorzitter

Gezien de toegenomen breedte en beoogde integraliteit van het werkveld van de raad en daarmee ook een toename in het aantal betrokken departementen en verantwoordelijke bewindspersonen zal de rol van de voorzitter in belang en intensiteit toenemen. Mede gezien de randvoorwaarden die gelden voor de aanstelling van de voorzitter (twee dagen per week) adviseren wij de voorzitter te laten ondersteunen in zijn rol.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Spelen met Doorwerking, Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur, Universiteit van Tilburg en Berenschot, 2004

De voorzitter is het gezicht van de raad naar buiten toe. Vanuit zijn ervaring, netwerk en procesmatige vaardigheden is hij in staat om de RLI extra uitstraling en statuur te geven. De voorzitter is verantwoordelijk voor de strategische koers van de RLI en is verbinding met de rijksoverheid.

De ondersteuning van de voorzitter door de raad kan op verschillende manieren worden ingevuld. Wij noemen twee mogelijke oplossingen.

Een van de mogelijkheden is om naast de voorzitter één of twee vice-voorzitters te benoemen. De vice-voorzitters zijn vooral gericht op de verbinding met beide beleidsdepartementen (EL&I en I&M) en de daarbij passende organisaties. In de praktijk betekent dit dat de vice-voorzitter de „dagelijkse“ contacten met de departementen onderhoudt. De voorzitter is dan vooral gericht op de verbinding met het departement van BZK

Een andere mogelijkheid is dat het bij een adviestraject primair betrokken raadslid (de commissievoorzitter) de voorzitter ondersteunt in zijn activiteiten ten behoeve van specifieke adviezen. Het gaat daarbij om meer dan een inhoudelijke rol. Ook het verbinden met de opdrachtgever en externe netwerken en het samen met de voorzitter voorbereiden en vormgeven van doorwerking hoort daarbij.

Wij hebben geen voorkeur voor een van de hiervoor genoemde mogelijkheden en adviseren de nieuwe raad om bij de start zelf een keuze te maken.

4.4.3 Aanbevelingen samenstelling en rol RLI

- Werk in de raad gelet op de grote breedte die hij moet bestrijken, met verschillende „Jagen“: leden, geassocieerde leden en een deskundigenpool. Leden zijn intensief betrokken, verantwoordelijk voor het werkprogramma en leiden de adviestrajecten. Ze zijn voorzitter en gezicht van de betreffende commissies. Geassocieerde leden hebben brede, maar gerichte expertise en worden voor bepaalde adviestrajecten aan de raadscommissies toegevoegd. Deskundigen worden, beschikkend over specifieke vaak ook technische deskundigheid, op verschillende manieren bij afgebakende onderdelen van adviestrajecten betrokken. De door ons gehanteerde indeling vereist een aanpassing van de Kaderwet adviescolleges en is bovendien ook anders dan dat de huidige wijziging voorstelt.
- Laat de voorzitter ondersteunen in zijn activiteiten gericht op de verbinding met de beide beleidsdepartementen, de externe netwerken en beoogde doorwerking van adviezen. Dit kan bijvoorbeeld door het benoemen van een of twee vice-voorzitters. Een andere mogelijkheid is de raadsleden die primaire verantwoordelijkheid dragen voor bepaalde adviestrajecten naast een inhoudelijke rol ook een meer externe rol te geven gericht op het externe netwerk en doorwerking. Wij adviseren de nieuwe raad om bij de start hier vorm aan te geven.
- Laat in het maken van keuzes met betrekking tot het samenstellen van de kernraad van de RLI toch vooral het principe brede deskundigheid op het brede werkveld (generalisten) leidend zijn. Juist het steviger neerzetten van bredere commissies, aangevuld met specialistische kennis van geassocieerde (commissie)leden en de deskundigenpool, zal de strategische advieskracht van de raad vergroten.

- Leg de beoogde samenstelling van een adviescommissie (kernleden, geassocieerde leden en deskundigen) voor aan de ontvangende partij. De ontvangende partij krijgt hiermee de mogelijkheid om voorstellen te doen voor wijzigingen of aanvullingen in de samenstelling. De raad neemt uiteindelijk het besluit en informeert de ontvangende partij. Werk aan het bindende karakter van het samenstel van RLI, geassocieerde leden, deskundigen en secretariaat door actief te sturen op netwerkvorming en kennisuitwisseling. Het doel is dat er een sfeer ontstaat waarin „je erbij wilt horen“. Er ontstaat een gemeenschap van mensen die betrokken zijn bij de activiteiten van de RLI, die zich identificeren met de doelstellingen, successen en uitdagingen van het werkprogramma. Dat netwerk brengt weer als voordeel met zich mee dat mensen gemakkelijk en snel contact met elkaar zoeken als adviestrajecten (of bredere maatschappelijke activiteiten) daarom vragen. Op welke wijze de RLI hieraan vorm wil geven dient verder te worden uitgewerkt in het werkprogramma. Wij denken in ieder geval aan een jaarlijkse raadsbrede conferentie samen met andere stakeholders (zoals planbureaus, kennisinstellingen, departementen waarin wordt teruggekeken op de prestaties en vooruitgekeken op de toekomstige ontwikkelingen: het „Nationaal Congres van de Leefomgeving en Infrastructuur“.

4.5 Doorwerking

De doorwerking van adviezen in beleid, regelgeving of discussie kan in onze visie gedefinieerd worden als het managen van de ontvankelijkheid van het advies. Formeel bij de politiek en het departement en informeel ook bij andere doelgroepen als decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. Zowel de raad als de advies ontvangende partijen hebben hierin een verantwoordelijkheid. De raad wordt geacht deskundig en kwalitatief hoogwaardig te adviseren en concrete oplossingen/handelingsopties te bieden voor de ontvanger. Daarnaast is hierbij ook een gevoel voor timing van uitbrengen van een advies passend bij de dynamiek in het betreffende beleidsveld van belang. Dit vereist een goed gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen enerzijds en overleg met het departement daarover anderzijds. Het bereiken van een optimaal doorwerkingseffect kan derhalve op gespannen voet staan met de overeengekomen termijn voor het uitbrengen van een advies. De politiek-bestuurlijke context kan soms een versnelling, maar ook een vertraging van het adviesproces vragen om het optimale effect te kunnen bereiken. Hierbij speelt ook de aard van het advies (instrumenteel, conceptueel, strategisch of agenderend) een rol. Voor strategische of agenderende adviezen lijkt een directe koppeling belangrijker dan voor conceptuele adviezen.

De mate van doorwerking vereist daarnaast interesse van de ontvanger in het onderwerp van het advies en moet invulling geven aan een bestaande (informatie)behoefte. Van het departement mag worden verwacht dat het scherpste aanbrenghet in deze informatiebehoefte en de behoefte vertaalt in heldere beleidsvragen. Tot slot behoort het ook tot de verantwoordelijkheid van het departement om als ontvanger van een advies, inhoudelijk te beargumenteren waarom aanbevelingen wel of niet zijn overgenomen. De formele kabinetsreactie voldoet hier nog lang niet altijd aan. Ze zijn veelal procedureel of ontbreken soms.

Doorwerking is in onze opvatting een resultante van een effectief samenspel tussen adviseur en ontvanger. De uitdaging daarbij voor de raad is (1) dat hij in dit samenspel variatie aanbiedt in werkwijzen en instrumenten, aansluitend bij de gewenste vorm(en) van doorwerking en doelgroepen en (2) hiermee al vroeg tijdens het adviesproces begint.

Tot slot willen we met nadruk opmerken dat de raad vooral een rol speelt bij het faciliteren van de ontvanger in de doorwerking van het advies. Oftewel, de raad is verantwoordelijk voor een inhoudelijk deugdelijk advies en biedt concrete handvatten voor doorwerking. De raad zelf speelt geen rol bij de inhoudelijke doorwerking zelf (geen belangenbehartiger).

4.5.1 Doorwerking als integraal onderdeel van het adviestraject

In het onderzoek hebben wij gezien dat in de aanpak en planning van adviestrajecten nog te weinig structurele aandacht wordt besteed aan het organiseren van doorwerking. Wij adviseren een strategie voor doorwerking integraal onderdeel te laten zijn van ieder adviestraject. Het nadenken over een strategie voor doorwerking begint al bij de opstelling van het werkprogramma. De strategie wordt concreet gemaakt bij de start van een adviestraject door de desbetreffende raadscommissie en vervolgens vastgelegd in de startnotitie en besproken met het departement. Op gezette tijden, bijvoorbeeld bij iedere raadsvergadering, wordt stilgestaan bij de strategie en eventuele actualisatie of aanpassing daarvan. Aan de bestaande documenten en bestaande besprekingen wordt als het ware een „doorwerkingsparagraaf“ toegevoegd.

Elementen van deze strategie zijn in ieder geval een keuze voor het type doorwerking dat wordt beoogd en de wijze waarop verschillende te onderscheiden doelgroepen zullen worden benaderd. Wij onderscheiden vier soorten doorwerking¹⁵:

- Instrumentele doorwerking. Dit is de directe verandering van gedrag of opvattingen bij doelgroepen van advisering, afgemeten aan het min of meer direct overnemen van de inhoud van adviezen in beleidsnota's, Kamerstukken, kabinetsstandpunten, standpunten van maatschappelijke organisaties, media en/of professionele of wetenschappelijke publicaties.
- Conceptuele doorwerking. Deze vorm van doorwerking heeft betrekking op de verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen (of in het algemeen „framing“ van een beleidsissue of maatschappelijk probleem) die teweeg wordt gebracht bij de doelgroep van adviesraden. Conceptuele doorwerking wordt niet zozeer afgemeten aan het overnemen van (delen van) een advies, maar aan het overnemen of omarmen van zogenaamde „sensitizing concepts“ die worden aangedragen door adviesraden.
- Argumentatieve (agendazettende) doorwerking. Dit is te omschrijven als de mate van verandering van een departementale, maatschappelijke of politieke agenda door het stimuleren van het debat over bepaalde maatschappelijke kwesties.

¹⁵ Evaluatie van de Raad voor het openbaar bestuur, juni 2009

- Politiek-strategische doorwerking. Deze vorm van doorwerking, ten slotte, is de zodanige verandering van de machtspositie van actoren of actorenclusters in een beleidsveld dat zij beter in staat worden gesteld om hun doelen te bereiken.

De beoogde vorm(en) van doorwerking zijn richtinggevend aan de wijze van betrekken van de verschillende doelgroep(en), de in te zetten communicatiemiddelen, aard en inhoud van het advies, aanpak (bijvoorbeeld expertoordeel of participatief) en de planning.

Uiteraard kan een advies meerdere soorten doorwerking beogen en derhalve ook verschillende type aanbevelingen bevatten. Van belang is om in de strategie, aanpak en communicatie dit onderscheid terug te laten komen.

4.5.2 Doorwerking vraagt om een goed samenspel tussen adviseur en ontvanger

Wij adviseren om in elk adviestraject een aantal momenten in te bouwen voor overleg tussen raad en departement:

- Bij de startnotitie: vaststellen van de vraagstelling, aanpak en werkwijze.
- Analyse en bevindingen: toetsen op feitelijke onjuistheden en relevante ontwikkelingen.
- Eindrapport: inhoudelijk toelichten van het eindrapport, alvorens deze openbaar wordt gemaakt.

De raad behoudt hierbij zijn onafhankelijke rol en positie om naar eigen inzicht adviezen voor te bereiden en uit te brengen. De overleggen hebben als doel om waar nodig en mogelijk de samenhang tussen adviezen en (de ontwikkelingen in) het beleid te optimaliseren.

4.5.3 Biedt handelingsperspectieven en monitor de voortgang

Concrete handelingsperspectieven voor de verschillende doelgroepen van het advies vergroten de kans op doorwerking. Wij adviseren derhalve om in elk advies per doelgroep zo concreet mogelijke aanbevelingen (in de vorm van handelingsperspectieven) uit te werken. Op deze manier wordt de ontvanger van het advies geholpen bij het realiseren van de beoogde doorwerking. Wij adviseren de raad om bij elk advies, voorafgaand aan de formele kabinetsreactie, in een gesprek met het departement deze handelingsperspectieven te bespreken en afspraken te maken over het vervolg.

Een van de afspraken betreft de wijze waarop en op welk moment gemaakte afspraken worden gemonitord. In het onderzoek hebben wij geconstateerd dat dit over het algemeen niet structureel en ad hoc gebeurt. Monitoring „verplicht“ enerzijds de ontvanger om inhoudelijk te beargumenteren waarom aanbevelingen wel of niet zijn overgenomen. Anderzijds biedt monitoring de raad de mogelijkheid om structureel te leren van de uitgebrachte adviezen en de mate waarin doorwerking is gerealiseerd. Wij adviseren de monitoring en rapportage hierover als vast onderdeel in de jaarverslagen op te nemen.

4.5.4 Aanbevelingen doorwerking

- Om doorwerking te organiseren en het integraal onderdeel te laten zijn van het adviesproces bevelen we het volgende aan:
 - Begin op een vroegtijdig moment in het adviesproces met het opstellen van een strategie voor (beoogde) doorwerking. Dit kan al bij de opstelling van het werkprogramma. De concrete uitwerking van een strategie voor doorwerking begint bij de start van een advies en kan de vorm krijgen van een „doorwerkingsparagraaf“ in de startnotitie.
 - Bespreek en actualiseer de strategie voor doorwerking op gezette tijden binnen de raad en met de ontvanger van het advies. Binnen de raad bijvoorbeeld bij iedere raadsvergadering en met de ontvanger als agendapunt bij ieder overleg.
 - Zorg dat de uitgebrachte adviezen concrete handelingsperspectieven bieden om deze in de praktijk te brengen, liefst gespecificeerd naar doelgroep. Bespreek deze handelingsperspectieven met de doelgroep en maak afspraken voor het vervolg. Stem intensiteit, reikwijdte en diepgang van de communicatie hierbij af op de ingrijpendheid van het advies.
 - Rappeleer wanneer het kabinet niet binnen de wettelijk gestelde termijn met een reactie komt of wanneer deze reactie naar het oordeel van de raad van onvoldoende kwaliteit is. Stuur binnen een maand na het verstrijken van de wettelijke termijn of de ontvangen kabinetsreactie, een brief naar het kabinet met het verzoek om alsnog binnen drie maanden met een inhoudelijke reactie te komen. Indien het kabinet niet aan dit verzoek voldoet, adviseren wij de raad om het parlement hierover in te lichten per brief.
 - Organiseer monitoring van de daadwerkelijke doorwerking van de adviezen structureel. De uitvoering van de monitoring kan bij het secretariaat worden belegd. Wij adviseren de projectleiders verantwoordelijk te maken om de doorwerking van de adviezen die zij zelf hebben uitgebracht, te monitoren. Monitoring betekent dat in elk geval de nieuwsberichten, vergaderingen, reacties, brieven omtrent het uitgebrachte advies minimaal een jaar worden gevolgd. Tevens wordt binnen maximaal een jaar na het uitbrengen van het advies een gesprek gevoerd met de geadviseerde, waarin de opvolging van de handelingsperspectieven wordt besproken. Aanvullend hierop stellen wij voor dat de projectleiders samen met de andere secretariaatsmedewerkers minimaal twee keer per jaar een monitoringsbijeenkomst beleggen. Tijdens deze bijeenkomsten worden de (tussen)resultaten besproken en lessen onderling gedeeld.

Tot slot adviseren wij om de resultaten van de monitoring als vast onderdeel op te nemen in de jaarverslagen. Concreet betekent dit dat in de jaarverslagen ook een hoofdstuk/paragraaf wordt opgenomen die ingaat op de adviezen die in het voorgaande jaar zijn uitgebracht en de doorwerking die deze adviezen hebben gehad.

Bijlage 1

Analysekader

Aspect	Aandachtspunten
<u>Doel</u> Doelen en uitgangspunten	<ul style="list-style-type: none"> ● Doelstellingen raad (algemeen) ● Nadere afspraken tussen raad – departement / Eerste en Tweede Kamer ● Aanvullende uitgangspunten raad
<u>Input:</u> Capaciteit en middelen	<ul style="list-style-type: none"> ● Afspraken m.b.t. organisatie en werkwijze ● Financiële begroting en –afspraken ● Omvang en raad (eventueel aangevuld met expertisegroep of geassocieerde leden); variëteit in kennis en expertise ● Omvang secretariaat; variëteit in kennis en expertise
<u>Throughput:</u> Organisatie en werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> ● Werkwijze en procedure bij totstandkoming werkprogramma ● Werkwijze bij adviesvragen c.q. ongevraagd advies (intakegesprek, offerte, afstemming e.d.) ● Samenstelling en werkwijze raadscommissies bij adviestrajecten ● Wijze van samenwerking met extern deskundigen (bv wetenschappers) ● Werkwijze secretariaat ● Wijze waarop relatie met departement is vormgegeven (algemeen en gedurende adviestrajecten) ● Werkwijze bij het opstellen van adviezen (documentenstudie, interviews, interactie maatschappelijk middenveld) ● Samenwerking en afstemming met andere raden
<u>Output:</u> Resultaten, prestaties, producten	<ul style="list-style-type: none"> ● Adviesrapporten, briefadviezen ● Overige producten (workshops, presentaties, et cetera) ● Mate waarin adviezen aansluiten op adviesbehoefte (in tijd en kwaliteit) ● Mate van integraliteit adviezen ● Lobby en communicatie: wijze waarop adviezen onder aandacht wordt gebracht
<u>Outcome</u> Effecten van advies (doorwerking)	<ul style="list-style-type: none"> ● Bijdrage van adviezen aan uitvoering beleid (doorwerking)

Bijlage 2

Gespreksonderwerpen/-leidraad

Gespreksleidraad (samengevat)

1. Introductie opdracht
 - Korte toelichting op het onderzoek
 - Korte schets van de rapporten die we gebruiken om op onderwerpen de diepte in te gaan
2. Werkprogramma
 - Opstellen van werkprogramma's in het verleden
 - Ideaal proces bij het opstellen van werkprogramma's
3. Adviesproces
 - Verloop van het adviesproces
 - Betrokkenheid van andere partijen bij het adviesproces
 - Tijdsplanning bij het adviesproces
 - Traject na het uitbrengen van advies
4. Inhoud van het advies
 - Type advies
 - Inhoudelijke kwaliteit van het advies
 - Draagvlak en doelgroep van het advies
 - Integraliteit van adviezen
5. Doorwerking
 - Instrumentele doorwerking (overnemen van adviezen)
 - Conceptuele doorwerking (aandacht besteden aan adviezen)
 - Factoren die doorwerking beïnvloeden
 - Communicatie rond adviezen
6. Samenstelling en rol van de raad
 - Functioneren van de raad
 - Rol van de raad ten opzichte van opdrachtgever
 - Sturing op adviezen

Bijlage 3

Documentenlijst

Overzicht documenten:

- Het adviesstelsel doorgelicht: een onderzoek naar taken, omvang en werkwijze, BZK, december 2004.
- Advies en kennis ten behoeve van de rijksoverheid; programma vernieuwing rijksdienst, juni 2008 (papier).
- Het wegen van publieke waarden, Rob, juni 2009.
- Plan van aanpak evaluatie Kaderwet adviescolleges, 31 januari 2000.
- De verkokering voorbij, notitie SG-overleg, januari 2007.
- Kennis is tegenmacht, dr. K. Putter in S&D 2008/6.
- Bijdragen aan beleid of tegenspel bieden? Dr. K. Putters en prof. dr. M.J.W. van Twist, bestuurswetenschappen 2007/2.
- Instelling van de Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (Wet Raad voor de leefomgeving in infrastructuur), Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2010 – 2011, 32 314.
- Nota Vernieuwing Rijksdienst, 2007.
- De kwaliteit van de verbinding, mr. H.D. Tjeenk Willink, 30 november 2007.
- De functies van adviesorganen, mr. H.D. Tjeenk Willink, 30 november 2007.
- Anorexia consulta, afslanking adviesinfrastructuur Rijksdienst deel 2, Rob Hoppe.
- Over regeren en vooruitdenken als dienst aan de democratie, WRR de heer W. van de Donk, toespraak op 22 november 2007.
- Brochure voor geïnteresseerden in het lidmaatschap van de VROM-raad (inclusief profielschets), oktober 1996.
- Spelen met doorwerking, Universiteit van Tilburg/Berenschot, 4 oktober 2004.

Raad voor het Landelijk Gebied:

- Evaluatie 1997 – 2000, externe evaluatiecommissie o.l.v. mr. F.J.M. Houden, juni 2000.
- Evaluatie 2001 – 2004, externe begeleidingscommissie o.l.v. drs. W.T. van Gelder.
- RLG evaluatie 2005 – 2009 (concept): terugblik op morgen, RLG.
- Jaarverslagen 2007 – 2009.
- Werkprogramma's 2007 – 2010.
- Adviezen 2007 – 2010.

Raad voor Verkeer en Waterstaat

- Evaluatie Raad voor Verkeer en Waterstaat, Berenschot, 14 juni 2001.
- Jaarverslagen 2007 – 2009.
- Werkprogramma's 2007 – 2010.
- Adviezen VROM-raad 2007 – 2010.

VROM-raad

- Evaluatieverslag 1997 – 2000, VROM-raad, juni 2000.
- Zelfevaluatie VROM-raad 2001-2004, VROM-raad.
- Jaarverslagen 2007 – 2009.
- Werkprogramma's 2007 – 2010.
- Adviezen VROM-raad 2007 – 2010.

Bijlage 4

Gesprekspartners

Gesprekspartners 0-meting RLI

1. Chris Buijnk : Secretaris-geneaal Ministerie van Economie, Landbouw & Innovatie
2. Sybilla Dekker : Oud-minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
3. Maarten Hajer : Oud-lid VROM-raad en directeur Planbureau voor de Leefomgeving
4. Rikus Jager : Oud-voorzitter Tweede Kamercommissie Verkeer en Waterstaat
5. Geert Jansen : Voorzitter Raad voor Verkeer en Waterstaat
6. Bram van der Klundert : Oud-secretaris VROM-raad
7. Hans van der Kooi : Oud-secretaris Raad voor het Landelijk Gebied
8. Marieke van Lier Lels : Lid Raad voor Verkeer en Waterstaat
9. Henry Meijdam : Voorzitter VROM-raad
10. Kim Putters : Lid senaat, hoogleraar bestuurskunde
11. Siebe Riedstra : Secretaris-generaal Infrastructuur en Milieu
12. Annie Schreijer-Pierik : Oud-voorzitter vaste commissie voor LNV (2004-2008)
13. Silvo Thijsen : Oud-lid VROM-raad, CEO Grontmij
14. Mark van Twist : Oud-lid Raad voor het Landelijk Gebied, hoogleraar bestuurskunde
15. Pier Vellinga : Hoogleraar en klimaatdeskundige
16. Bert Verkooijen : Oud-secretaris Raad voor Verkeer en Waterstaat
17. Antoon Vermeer : Voorzitter Raad voor het Landelijk Gebied en RLI i.o.
18. Peter van Wijmen : Oud-voorzitter Raad voor het Landelijk Gebied
19. André van der Zande : Oud-secretaris-generaal van Landbouw, Natuur en Visserij
20. Harm Albert Zanting : Directeur Arcadis