

Vergaderjaar 2009–2010

**32 314**

## **Instelling van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 oktober 2009 en het nader rapport d.d. 4 februari 2010, aangeboden aan de Koningin door de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
<b>A. Inleiding</b>	<b>2</b>
1. Vooraf	2
2. Inhoud van het wetsvoorstel	2
3. Opzet van het advies	2
<b>B. Algemeen: context</b>	<b>3</b>
1. Achtergronden adviesstelsel	3
1.1 Advies- en kennislandschap	3
1.2 Historie	3
1.3 Aanloop naar de huidige voorstellen voor herziening van het adviesstelsel	5
2. Herziening adviesstelsel: de kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding»	7
2.1 Probleemanalyse	7
2.1.1 Probleemanalyse van de kabinetsnotitie	7
2.1.2 Opmerkingen van de Raad bij de probleemanalyse	7
2.2 Probleemoplossing	11
2.2.1 De door het kabinet voorgestelde oplossingen	11
2.2.2 Bieden de voorgestelde maatregelen een oplossing voor het probleem?	11
2.3 Conclusie	12
<b>C. Specifiek: beoordeling van het wetsvoorstel</b>	<b>19</b>
1. Noodzaak van het wetsvoorstel	19
2. Probleemanalyse toegespitst op het wetsvoorstel	19
3. Doeltreffendheid van het wetsvoorstel RLI	20
3.1 Functies van de RLI en de daaraan gekoppelde taken	20
3.2 Effectiviteit	20
4. Strategische adviestaak van de AGS	21
5. Reactie van de drie adviesraden op het wetsvoorstel	22
6. Vooruitlopen op de uitkomst van het wetgevingsproces	22
Bijlage 1*: overzicht van de groepen kennisinstellingen waardoor de rijksoverheid zich laat adviseren	
Bijlage 2*: overzicht van adviescolleges/planbureaus/kennisinstellingen per departement	

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

\* Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 april 2009, nr. 09.001210, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 oktober 2009, nr. W09.09.0143/IV, bied ik U hierbij aan.

## **A. Inleiding**

### *1. Vooraf*

*Bij Kabinetsmissive van 29 april 2009, no. 09.001210, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet tot instelling van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, met memorie van toelichting.*

### *2. Inhoud van het wetsvoorstel*

*Het wetsvoorstel regelt de instelling van een adviescollege voor het fysieke domein: de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (hierna: RLI), onder de gelijktijdige opheffing van de VROM-raad, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de Raad voor het Landelijk Gebied. Naast deze drie werkerreinen wordt tevens het ruimtelijk-economisch beleid toegevoegd aan het werkgebied van de nieuwe raad. Zodra de opheffing van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) is gerealiseerd, krijgt de nieuwe RLI bovendien de strategische adviestaak van de AGS. Het wetsvoorstel is onderdeel van de wijziging van het adviesstelsel, zoals aangekondigd in het coalitieakkoord en nader uitgewerkt in de kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding, Advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw» (hierna: kabinetsnotitie).<sup>1</sup>*

### *3. Opzet van het advies*

*Dit advies is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op de context waarbinnen het wetsvoorstel beoordeeld moet worden. Het adviesstelsel is in de afgelopen decennia meermalen voorwerp van ingrijpende aanpassing en bezuiniging geweest. Toch worden nog steeds gebreken gesignaleerd die door ingrepen in het verleden niet zijn weggenomen. De kabinetsnotitie beoogt deze gebreken te analyseren en daarmee een argumentatie te leveren voor de herziening waartoe in het coalitieakkoord van 7 februari 2007 is besloten. Aangezien dit het eerste wetsvoorstel is waarin uitvoering wordt gegeven aan de beoogde wijziging van het adviesstelsel, analyseert de Raad eerst de kabinetsnotitie (deel B). De Raad komt daarbij tot de conclusie dat de notitie geen deugdelijke analyse geeft van de problemen in het huidige adviesstelsel en dat de voorstellen voor herziening van het stelsel geen adequate oplossingen bieden voor deze problemen. Hoewel de opmerkingen die de Raad hierover maakt, zich vooral richten tot de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens wie het voorstel mede aanhangig is gemaakt, gaat hij er vanuit dat in het nader rapport bij het wetsvoorstel tot instelling van de RLI aandacht besteed zal worden aan deze opmerkingen.*

*Vervolgens beoordeelt de Raad aan de hand van de analyse van de kabinetsnotitie of het wetsvoorstel tot instelling van de RLI nuttig en noodzakelijk is om de problemen in het adviesstelsel, in het bijzonder die betreffende de VROM-raad, de Raad voor Verkeer en Waterstaat, de Raad voor het Landelijk Gebied en de AGS op te lossen (deel C). Omdat de Raad grote aarzelingen heeft bij de doeltreffendheid van het wetsvoorstel, is hij van oordeel dat het wetsvoorstel nader dient te worden overwogen.*

## **A. Inleiding**

Met waardering hebben wij genomen van de uitgebreide analyse van de Raad van State van zowel de kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding» als het wetsvoorstel tot instelling van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI). De analyse en de opmerkingen van de Raad bevatten waardevolle suggesties die zullen worden meegenomen bij het verder verbeteren van het werken met adviesraden. In dit nader rapport wordt op de analyse van de Raad ingegaan. Het nader rapport is als volgt opgebouwd. In onderdeel B wordt ingegaan op de analyse van de Raad met betrekking tot de kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding» (Kamerstukken I, 2008/2009, 31 201, D). Nader wordt ingegaan op de opmerkingen van de Raad met betrekking tot de in de

<sup>1</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 490, nr. 3.

kabinetnotitie opgenomen probleemanalyse, probleemoplossing en conclusie. Vervolgens wordt in onderdeel C ingegaan op de doelstelling van het wetsvoorstel, in het bijzonder de functie en rol van de RLI, de strategische advisering door de RLI en de opzet en werkwijze van de RLI. Hierbij wordt ingegaan op de opmerkingen van de Raad met betrekking tot het wetsvoorstel tot instelling van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

## B. Algemeen: context

### 1. Achtergronden adviesstelsel

#### 1.1 Advies- en kennislandschap

Het wetsvoorstel is onderdeel van de door het kabinet beoogde herziening van het adviesstelsel. Deze herziening heeft uitsluitend betrekking op de vaste strategische adviescolleges<sup>1</sup> die onder de Kaderwet adviescolleges (hierna: de Kaderwet)<sup>2</sup> vallen. Naast deze adviescolleges kent de Kaderwet nog technisch-specialistische adviescolleges (zoals de Kiesraad en de Raad voor de Financiële Verhoudingen) en tijdelijke en eenmalige adviescolleges. Voorts laat de overheid zich adviseren door andere adviesinstellingen, zoals planbureaus, ad hoc adviescommissies, commerciële advies-/kennisbureaus en sectorraden.<sup>3</sup>

*Volgens het kabinet zijn strategische adviesraden er als «honest broker» meer op gericht vanuit een samenhangende visie langetermijntwikkelingen te duiden in het licht van veelal complexe problemen en de analyse te vertalen in concrete aanbevelingen voor handelingsperspectieven voor regering en parlement. Commerciële adviesbureaus verrichten veelal beleidsondersteunend onderzoek. Ad hoc commissies kunnen stagnatie in beleidstrajecten doorbreken.<sup>4</sup>*

#### 1.2. Historie

*De Grondwet bevat een afzonderlijk artikel (huidig artikel 79)<sup>5</sup> dat instelling van vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur bij of krachtens de wet voorschrijft. Dit artikel dankt zijn ontstaan aan een amendement Troelstra. Aanleiding voor dit amendement was de vrees, dat de instelling van vaste colleges van advies en bijstand de positie van het parlement zou kunnen verzwakken, doordat deze colleges zouden uitgroeien tot een soort «voorparlementen». Er was destijds onrust bij het parlement over de vele adviesinstellingen (vaak samengesteld uit vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen) waarmee de regering zich omringde. Men was daarbij niet alleen bevreesd voor een informatie- en kennisvoorsprong van de regering, maar ook voor het ontstaan van een vaste belangenvertegenwoordiging die een grote invloed op het overheidsbeleid zou krijgen en de invloed van het parlement als echte volksvertegenwoordiging zou bedreigen. De adviezen van deze vaste colleges waren bovendien niet openbaar en werden ook niet aan het parlement medegedeeld.*

*Een citaat uit de handelingen 1921/22 (toespraak Troelstra ter toelichting van het amendement) illustreert deze vrees:*

*«(...)De Regeering beschikt, behalve over haar Departementen en bureaux, over al deze verschillende organen; wat staat aan den kant van de Staten-Generaal daartegenover? Hadden wij eenigen waarborg, dat de adviezen, waarmede gewapend de Regeering hier verschijnt, waartegenover de Staten-Generaal vrij ongewapend staan, ons werden medegedeeld, dan was de zaak nog wel niet geheel in orde, maar zouden toch in elk geval in dien misstand eenigszins zijn voorzien. (...)»<sup>6</sup>*

*Door grondwettelijk vast te leggen dat adviesorganen bij of krachtens wet worden ingesteld, kreeg het parlement invloed op aantal, taken en samenstelling van de adviescolleges. Bij de algehele grondwetswijziging van 1983 werd bevestigd dat de betekenis van de vaste adviescolleges op menig terrein van wetgeving en bestuur rechtvaardigt dat een grondwetsbepaling blijft verzekeren dat de instelling van adviescolleges niet buiten de wetgever om gaat.<sup>7</sup>*

<sup>1</sup> Het gaat om de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Adviesraad Internationale Vraagstukken, de Algemene Energieraad, de Raad voor het Landelijk Gebied, de Onderwijsraad, de Raad voor Cultuur, de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, de Raad voor Verkeer en Waterstaat, de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling en de VROM-raad. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Sociaaleconomische Raad en de technische adviesorganen, zoals de Gezondheidsraad, zijn buiten beschouwing gelaten.

<sup>2</sup> Ingevolge artikel 1, onder a, wordt onder een adviescollege verstaan een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk.

<sup>3</sup> Sectorraden zijn een verzameling van kennisnetwerken. Het zijn onafhankelijke colleges, die tripartiet zijn samengesteld: overheid, maatschappij/bedrijfsleven en wetenschap. Zij hebben naast de overheid ook andere afnemers, zoals bedrijfsleven en samenleving. Sectorraden zijn sinds 1976 in het zicht gekomen (o.m. door de discussienota sectorraden in 1976). Het Stelsel van Sectorraden is per februari 2008 formeel opgeheven. Per die datum is ook een einde gekomen aan de koepel van sectorraden, COS. De directie Kennis van het Ministerie van OCW funktioneert als rechtsopvolger van de COS en vormt de interim-voorziening voor de nationale en Europese Horizonscans. Het is de bedoeling dat in 2009 een definitieve permanente voorziening buiten het ministerie wordt gerealiseerd.

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2008/09, 31 201, E, blz. 12.

<sup>5</sup> Dit artikel luidt:

1. Vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk worden ingesteld bij of krachtens de wet.

2. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van deze colleges. (...)

<sup>6</sup> Handelingen II 24ste vergadering – 18 november 1921, 558.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 1979/80, 16 040 (R 1141), nr. 3, blz. 3.

Tot 1997 werden «vaste colleges van advies en bijstand» van het Rijk conform artikel 79 Grondwet bij afzonderlijke wet ingesteld. In die adviescolleges was de koppeling zichtbaar tussen maatschappelijke organisaties, politiek, bestuur en ambtenaren. Deskundigheid en vertegenwoordiging, overleg en belangenbehartiging waren verenigd in de adviesraden. Deze breed samengestelde raden zorgden voor legitimiteit en consensus. In de loop van de jaren tachtig werd de groei van het aantal adviesraden als probleem ervaren. Er werd van wildgroei gesproken. Daarnaast werd zowel door de regering als door het parlement de koppeling van (onafhankelijke) deskundigheid en van vertegenwoordiging van belanghebbenden als onwenselijk beschouwd. Beide bezwaren leidden in 1997 tot een ingrijpend herzieningsvoorstel (rapport Raad op maat),<sup>1</sup> waarbij het aantal adviescolleges zou worden teruggebracht. Doel was: versobering en transparantie, scheiding van deskundigheid en vertegenwoordiging en (daarmee) herstel van het politieke primaat, alsmede verbetering van de politieke aansturing van de adviescolleges. Het rapport Raad op maat resulteerde in de Herzieningswet adviesstelsel (de zogenoemde «Woestijnwet»), waarbij ca. 120 adviescolleges werden opgeheven en de Kaderwet adviescolleges waarbij elf strategische en zeven specialistische adviesraden werden ingesteld.

Er werd van het begin af aan ook kritiek geuit op de herziening van het adviesstelsel.<sup>2</sup> Volgens de critici was niet zozeer het aantal adviescolleges en de koppeling tussen deskundigheid en vertegenwoordiging het probleem, maar de «cerebralisering» van het overheidsbeleid (de term is van de voormalige minister-president Lubbers) en de oriëntatie van de adviescolleges op het bestuur. Gevolgen van de herziening waren dat de maatschappelijke legitimering van de permanente adviescolleges smaller werd, dat belangengroepen niet meer (gezamenlijk) gebonden waren aan de uitkomst van het beraad in de colleges waaraan zij niet meer meededen en dat voor hun (afzonderlijke) betrokkenheid andere wegen moesten worden gevonden.

De inhoudelijke kritiek op de herziening klonk niet door in de twee evaluaties van de Kaderwet («De Staat van advies» (2001) en «Evaluatie van de Kaderwet adviescolleges, Tweede verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk» (2004)).<sup>3</sup> Beide werden uitgevoerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zelf. In deze evaluaties wordt naast positieve ontwikkelingen ook een aantal tekortkomingen geconstateerd: het versoberende effect van de Kaderwet neemt af en tegelijkertijd neemt het aantal ad hoc colleges toe; er is te weinig aandacht op de ministeries voor de strategische kennisfunctie; de mogelijkheid voor ongevraagde advisering en adviesaanvragen vanuit het parlement wordt onderbenut. Dit geldt ook voor de mogelijkheden voor de adviescolleges om tot gezamenlijke advisering te komen. Er is behoefte aan flexibilisering van de samenstelling van adviescolleges.

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II wordt een doorlichting van het adviesstelsel aangekondigd. Deze is in het programma «Andere Overheid» opgenomen als een actie gericht op «versobering en verbetering van het adviesstelsel». In dat kader zijn twee onderzoeken verricht: een onderzoek door het Ministerie van BZK naar de taken, omvang en werkwijze van de Kaderwet («Het adviesstelsel doorgelicht»)<sup>4</sup> en een onderzoek, uitgevoerd door de Universiteit Tilburg en adviesbureau Berenschot, over de doorwerking van de advisering vallend onder de Kaderwet («Spelen met doorwerking», november 2004).<sup>5</sup>

De bevindingen van het (interne) onderzoek van het Ministerie van BZK waren dat zowel de strategische adviescolleges als de ministeries vinden dat de strategische advisering voor de lange termijn onvoldoende wordt ingevuld. Dit heeft een aantal redenen: ministeries zijn te dominant gericht op korte termijn advisering en/of hebben moeite met het formuleren van strategische adviesaanvragen; strategische adviesraden voeren hun taken niet eenduidig uit (ze houden zich te veel bezig met uitvoeringsvragen/vragen voor de korte termijn, of willen een rol spelen in het maatschappelijk debat). Geconcludeerd wordt ook dat het uitbrengen van gezamenlijke adviezen kan bijdragen aan het uitgangspunt van ontkokering.

<sup>1</sup> Zie voor rapport «Raad op maat», Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 30.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld J. Th. J. van den Berg en anderen bij de behandeling van de Herzieningswet adviesstelsel en de Kaderwet adviescolleges in de Eerste Kamer, Handelingen I 1995/96, nr. 33. Zie voorts de Jaarberichten van de Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst van 1983 (blz 29) en 1985 (blz. 11).

<sup>3</sup> Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 101, nr. 1 en de bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 24 503, nr. 33.

<sup>4</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 24 503, nr. 33.

<sup>5</sup> Spelen met doorwerking, Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlands openbaar bestuur, Tilburgse school voor Politiek en Bestuur en Berenschot Procesmanagement, Tilburg/ Utrecht, 4 november 2004.

Het (externe) rapport «Spelen met doorwerking» bevat onder meer de volgende conclusies en aanbevelingen:

- Op ministeries wordt in het algemeen defensief gereageerd als een advies contrair is aan de huidige of voorgenomen beleidslijn. De instrumenten die de Kaderwet biedt om de functie van «countervailing power» van adviesraden meer gestalte te geven (werkprogramma, ongevraagde advisering, adviesaanvragen door het parlement, intersectorale advisering), worden weinig effectief gebruikt.
- Instrumentele, operationele adviezen (adviezen die direct toepasbaar zijn) mogen in het algemeen op een warm onthaal van de ministeries rekenen, terwijl juist strategische adviezen nuttig zouden zijn.
- Veel belangrijker dan organisatie en structuur van het adviescollege is het «samenspel» tussen opdrachtgever en adviescollege. Doorwerking van beleidsadviesgeving heeft vooral daarmee te maken.
- De waardering voor strategische adviezen voor de langere termijn hangt af van de fase van het beleidsproces: aan het begin van de beleidscyclus is er ruimte voor een conceptuele discussie, terwijl conceptuele adviezen niet meer welkom zijn nadat er politieke compromissen of strategische keuzes zijn gemaakt.
- Er moet differentiatie zijn. Sommige vraagstukken zijn gediend bij vaste colleges met sectorale gerichtheid en andere meer bij samenwerking.
- Om te verzekeren dat de adviescolleges hun functies kunnen vervullen is het belangrijk dat de politieke en ambtelijke top van een ministerie het belang van die functies (onder meer de functie van «countervailing power») meer benadrukt en zichtbaar maakt. Daarmee wordt voorkomen dat de kritische massa wordt weggeorganiseerd.
- De onafhankelijke positie van de colleges en de advisering over de (middel)lange termijn worden gediend met een meerjarenwerkprogramma.

Op 21 september 2006 overlegt de Tweede Kamer met de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over adviescolleges. Dit overleg resulteert in een motie Nijs/Spies,<sup>1</sup> waarin wordt uitgesproken dat het stelsel van adviesraden en adviescolleges afslanking behoeft, efficiënter en multidisciplinair moet opereren, op afstand dient te staan en met flexibele personele bezetting moet functioneren. In reactie op deze motie schetst de minister vijf scenario's voor het adviesstelsel: (1) verbeteringen binnen het huidige stelsel, (2) een kleiner aantal strategische adviesraden voor samenhangende beleidsdomeinen, (3) een stelsel van adviesraden onder de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), (4) een uitgebreide WRR gecombineerd met vrije ad hoc adviesopdrachten en (5) een georganiseerde strategische dialoog met de samenleving zelf. Aan de hand van een aantal eisen die aan het adviesstelsel worden gesteld (klein en eenvoudig, onafhankelijk en deskundig, flexibel en vernieuwend, efficiënt en ruimte biedend aan variëteit), komt scenario twee er volgens de minister het beste uit.<sup>2</sup> Dit scenario komt overeen met de onderhavige voorstellen voor de herziening van het adviesstelsel.

In zijn reactie kondigt de minister ook aan dat er per departement kennis-kamers zullen komen. Een kenniskamer is een forum waarin beleidsmakers en medewerkers van kennisinstellingen- en adviesraden elkaar kunnen ontmoeten. Het doel is het verbeteren van de interactie tussen de ministeries, kennisinstellingen en adviesraden, en uiteindelijk een betere aansluiting van adviesvraag en advies. De meeste ministeries hebben nu zo'n kenniskamer. De kabinetsnotitie vermeldt weinig over hun functioneren.

**1.3 Aanloop naar de huidige voorstellen voor herziening van het adviesstelsel**  
In de Nota Vernieuwing Rijksdienst worden plannen voor de vernieuwing van de rijksdienst voor de huidige kabinetsperiode uiteengezet.<sup>3</sup> De nota is een uitwerking van het Coalitieakkoord (pijler 6 «De overheid als bondgenoot en een dienstbare publieke sector»). De Vernieuwing Rijksdienst richt zich op verkleining en ontkokering. In die ontkokering past een herziening van het adviesstelsel. In de nota wordt geconstateerd dat beleidsadviesgeving soms te weinig bruikbaar is voor beleid en dat er te weinig aan brede, ontkokerde strategische advisering voor de middellange termijn wordt gedaan. De

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2006/07, 28 101, nr. 6.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2006/07, 28 101, nr. 9.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 3, par. 3.3 getiteld «De adviesfunctie».



*rijksdienst is bovendien nog onvoldoende in staat de wisselwerking tussen kennis en beleid effectief te organiseren.*

*Voorgesteld wordt de kennis- en adviesinfrastructuur in te delen in vijf «hoofdbeleidsgebieden»: de fysieke omgeving, de sociaal-culturele omgeving, de economie, het bestuur en de veiligheid en het internationale veld. Deze indeling gaat overigens terug op de inzichten van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie in 1970 en de Commissie Hoofdstuur Rijksdienst tien jaar later. Daarnaast wordt een flexibele samenstelling van de adviesraden voorgesteld: het «kaartenbakmodel», zoals de Gezondheidsraad hanteert. Een adviesraad zou dan bestaan uit een vaste kern met ad hoc leden die kunnen worden ingezet voor specifieke adviesopdrachten. In de nota wordt aangekondigd dat de VROM-raad, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de Raad voor het Landelijk Gebied zullen opgaan in één nieuwe raad.*

*Om de ontkokering te bevorderen, kondigt de nota ook maatregelen aan ter verbetering van de vraagzijde van de advisering: ministeries moeten hun advies- en kennisvragen duidelijker gaan formuleren en voor een betere ontvangst van de adviezen is meer communicatie nodig tussen de ambtelijke top en de adviesraden.*

*Naar aanleiding van deze plannen vindt op 30 november 2007 een openbare bijeenkomst plaats van de vaste commissies voor BZK van de Tweede en Eerste Kamer met de voorzitters van de vaste adviescolleges. Daarin klinken zowel positieve als negatieve geluiden. Positief wordt geoordeeld over het voornemen om de samenwerking tussen adviesraden te intensiveren.<sup>1</sup> Negatief wordt geoordeeld over het «kaartenbakmodel», de kans dat bepaalde aspecten en belangen verwateren in een brede adviesraad, het risico dat informatie, kennis en advies vooral op hun nut voor het bestuur worden beoordeeld en niet op hun bijdrage aan evenwicht en tegenwicht in de democratische rechtsstaat. Daarenboven klinkt het bezwaar dat de aandacht zich richt op de structuur in plaats van op de functies van adviescolleges.<sup>2</sup>*

*Daartegenover stelt het kabinet dat verbetering van de kwaliteit van het stelsel (meer multidisciplinaire advisering, betere communicatie tussen ministeries en adviseurs) en een flexibele opzet van de adviesraden (een kleine vaste kern met een flexibele schil), een betere aansluiting op de maatschappelijke diversiteit mogelijk maken.<sup>3</sup>*

*Op verzoek van de beide Kamers<sup>4</sup> zegt het kabinet een nadere analyse van de problemen toe: de notitie «De kwaliteit van de verbinding – Advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw».<sup>5</sup>*

*De vaste commissie voor BZK van de Tweede Kamer reageert op 10 december 2008 per saldo positief op de kabinetsnotitie en de plannen voor wijzigingen in het adviesstelsel. Aan de onzekerheid die al lange tijd heerst, moet een einde komen. Er is ook kritiek. Een aantal woordvoerders hekelt het ambtelijke karakter van de notitie gericht op beheersing. De nadruk ligt ook te sterk op wijziging van structuren van slechts een klein deel van het gehele advies- en kennislandschap. De (departementale) vraagzijde blijft onderbelicht. De minister zegt toe medio 2009 een totale analyse van het kennis- en adviesstelsel uit te brengen. In de Vierde Voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Rijksdienst is de toegezegde analyse inmiddels teruggebracht tot een nadere inventarisatie van de kennis- en adviesinstellingen waarbij tevens gegevens zullen worden verzameld over typering, samenstelling en budget.<sup>6</sup> De Eerste Kamer reageert overwegend kritisch op de kabinetsnotitie. In een brief van 17 februari 2009 laat zij de minister van BZK weten aan welke doelstellingen en criteria zij eventuele wetsvoorstellen inzake de herinrichting van het adviesstelsel te zijner tijd zal toetsen. Deze doelstellingen en criteria zijn:*

- variëteit in functies van de adviescolleges en kennisinstellingen welke in meerjarig perspectief ook expliciet intersectorale, continue en consistente analyses kunnen opleveren;*
- onafhankelijk en deskundig advies waarbij ook de ruimte voor tegenspraak geoptimaliseerd wordt;*
- de aanwezigheid van verschillende specialismen en kennisgebieden binnen een eventuele clustering van adviesraden;*

<sup>1</sup> Zie het verslag van de hoorzitting van 30 november 2007.

<sup>2</sup> Zie het verslag van de hoorzitting van 30 november 2007 onder meer de bijdragen van prof.dr. W. B. H. J. van de Donk (voorzitter WRR) en mr. H. D. Tjeenk Willink (Vice-President van de Raad van State).

<sup>3</sup> Zie Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 24, blz. 5–6.

<sup>4</sup> Zie onder meer de motie Putters (Kamerstukken I 2007/08, C 31 201) en Kamerstukken II 2007/08, 24 503 en 31 201, nr. 39 en Kamerstukken I 2007/08, 31 201, B.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 490, nr. 3.

<sup>6</sup> Zie Vierde Voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst, blz. 10 (Bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 490, nr. 29).

- het bestaan van een heldere relatie tussen strategische adviesraden en externe, ad hoc en commerciële advisering;
- handhaving van de zelfstandigheid van de secretariaten van de adviesraden.

2. *Herziening adviesstelsel: de kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding»*  
De kabinetsnotitie 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. Hierna gaat de Raad nader in op de kabinetsnotitie.

## 2.1 Probleemanalyse

### 2.1.1 Probleemanalyse van de kabinetsnotitie

Het kabinet formuleert de volgende problemen in het bestaande adviesstelsel:

- Er is een gebrekkige verbinding tussen vraag en aanbod van kennis;
- Kennis en advies zijn verkokerd;
- In de praktijk zijn de rol en functie van de verschillende partijen die zich met beleidsadvies bezig houden, onduidelijk;
- Frisse en nieuwe inzichten vinden in de adviesraden onvoldoende hun weg.

*Deze problemen resulteren in een onderbenutting van het strategische potentieel van de overheid.*

Het kabinet baseert de problemen op een aantal eerdere evaluaties en onderzoeken.<sup>1</sup> Zij zijn niet door de eerdere wijzigingen in het stelsel weggenomen. De problemen spitsen zich toe op de vaste strategische adviescolleges. Technisch-specialistische adviescolleges (die overigens ook onder de Kaderwet en binnen de reikwijdte van artikel 79 Grondwet vallen) worden door het kabinet buiten beschouwing gelaten. Uit onderzoek blijkt dat ministeries vaak tevreden zijn over de taakuitoefening van deze colleges.<sup>2</sup> Een extra reden voor een aanpassing van het adviesstelsel is het streven naar vermindering van beleidsdruk en beleidsdrukte. Daartoe wordt het beleidsdeel van de ambtelijke dienst met 20% verkleind. Het past volgens het kabinet in deze lijn om ook de adviesraden met een vergelijkbaar percentage te verkleinen.<sup>3</sup>

### 2.1.2 Opmerkingen van de Raad bij de probleemanalyse

De Raad is van oordeel dat de kabinetsnotitie geen deugdelijke analyse geeft van de problemen. Naar het oordeel van de Raad is voor een deugdelijke analyse ten minste nodig:

- Een doorlichting van het gehele kennis- en adviesstelsel; alleen dan is een goed beeld te krijgen van de problemen van de strategische adviesraden;
- Een beoordeling van de resultaten van eerdere vergelijkbare ingrepen in het adviesstelsel en een analyse van de oorzaken van het voortbestaan van steeds dezelfde problemen;
- Duidelijkheid over de functies van strategische adviesraden. Die duidelijkheid is nodig bij de keuze van organisatie en werkwijze van de adviesraden («structure follows strategy»);
- Helderheid rond het begrip kennis;
- Aandacht voor de «vraagzijde». Die is essentieel voor verbetering van de gebrekkige verbinding tussen vraag en aanbod van kennis.

*Meer in het algemeen valt op dat in de notitie begrippen worden gehanteerd waarbij ieder zich wel iets kan voorstellen, maar die niet nauwkeurig zijn en op grond daarvan multi-interpretabel en als ijkpunt problematisch. Dat geldt voor de begrippen «advies» en «kennis», voor «strategische thema's» en «structuurvraagstukken» en voor begrippen als «beleidsdruk» en «beleidsdrukte».*

#### (i) Doorlichting gehele kennis- en adviesstelsel

*De kabinetsnotitie richt zich enkel op het stelsel van de vaste strategische adviescolleges zoals vastgelegd in de Kaderwet. De vraag rijst waarom het kabinet zich slechts concentreert op deze colleges. Door deze inperking wordt een belangrijk (en financieel veel omvangrijker) deel van het kennis- en advieslandschap niet uitgediept.<sup>4</sup>*

<sup>1</sup> Twee evaluaties Kaderwet adviescolleges (Kamerstukken II 1997/2001, 28 101, nr. 1) en onder andere het rapport «Het adviesstelsel doorgelicht» (december 2004), het rapport «Spelen met doorwerking» (december 2004) en de brief van de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer (bijlagen bij Kamerstukken II 2005/06, 24 503, nr. 33).

<sup>2</sup> Zie onder meer «Adviesstelsel doorgelicht», Kamerstukken II 2004/05, 24 503, nr. 33.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 24, blz. 2.

<sup>4</sup> Zie bijlage 1 bij dit advies voor een overzicht van het totale kennis- en advieslandschap.

Terecht wordt vanuit de Eerste Kamer opgemerkt dat voor de beoordeling van ingrepen in het adviesstelsel een samenhangend beeld nodig is van de variëteit in functies die adviescolleges, planbureaus, kenniscentra, kennis-kamers, sectorraden en andere instituten op dit moment vervullen. Daarbij behoren ook de commerciële adviseurs en de ad hoc commissies. Juist als het kabinet spreekt van de «kwaliteit van de verbinding» is het cruciaal de verschillende functies van kennis- en adviesleveranciers te onderscheiden en de verschillende soorten kennis die zij in zich verenigen (zie hierna onder Diffuus begrip van kennis).<sup>1</sup> Dit samenhangende beeld is te meer van belang, omdat het kabinet zelf aangeeft dat door de veelheid aan adviesinstellingen, de ministeries vaak «door de bomen het bos» niet meer zien.<sup>2</sup> Bovendien moet voorkomen worden dat er overbodige overlap bestaat tussen de verschillende adviesbureaus, planbureaus en andere kennisinstellingen.

Doorlichting van het gehele advies- en kennislandschap is daarnaast noodzakelijk om de met de herstructurering van de strategische adviesraden beoogde kostenbesparing te kunnen beoordelen. De vaste adviesorganen waarop in de huidige kabinetsperiode wordt bezuinigd, zijn slechts voor 3% van de totale advieskosten van de rijksoverheid verantwoordelijk.<sup>3</sup> Het is de Raad ook niet zonder meer duidelijk waarom 20% minder beleidsambtenaren moet leiden tot een kwantitatief even grote reductie bij de adviescolleges. De argumentatie ontbreekt. De Raad wijst er op dat met een vermindering van de inhoudelijke kennis op de ministeries misschien wel de behoefte aan inhoudelijk advies afneemt maar (juist) niet de noodzaak daarvan.

De vraag rijst hier waarom niet eerst de toegezegde analyse van de minister van BZK aan de Tweede Kamer over de doorlichting van het hele adviesstelsel (zie punt B.1.3) is afgewacht, alvorens ingrijpende structuurveranderingen door te voeren.

(ii) Effectiviteit van eerdere ingrepen in het adviesstelsel

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

De operatie «Raad op maat» was bedoeld om de bruikbaarheid, kwaliteit en snelheid van de advisering te bevorderen en het primaat van de politiek te herstellen. De Kaderwet was onder meer gericht op advisering over hoofdlijnen van beleid voor de (middel)lange termijn en op een vroeg moment in de beleidscyclus.<sup>4</sup> Een beperking van het aantal adviescolleges, hun ledental en de omvang van de secretariaten moest daaraan bijdragen. Het blijkt echter dat er juist (of: nog steeds) een tekort is aan strategische advisering voor de (middel)lange termijn en dat de timing van de adviezen niet aansluit op de beleidscyclus op de ministeries. Tegelijkertijd is het aantal specifieke en ad hoc adviseurs aanzienlijk toegenomen. Zij vallen niet onder de Kaderwet. Op hun instelling, samenstelling en taken heeft het parlement nauwelijks invloed. Daarmee wordt artikel 79 van de Grondwet verder uitgehold. De doelstellingen van de operatie «Raad op maat» (versobering en transparantie, herstel van het primaat van de politiek) zijn onvoldoende gehaald.

De vraag rijst waarom de destijds genomen maatregelen niet effectief zijn geweest en vervolgens, waarom de nu aangekondigde, gelijksoortige maatregelen (samenvoeging en afslanking) wel zullen bijdragen aan de oplossing van min of meer dezelfde problemen.

(iii) Onduidelijkheid functies strategische adviesraden

Het doel van de herziening van het adviesstelsel is de verhoging van de kwaliteit van het beleid. Onafhankelijk en inhoudelijk deskundig advies kan daaraan bijdragen. De wijze waarop dat gebeurt, is afhankelijk van de functies van het adviesorgaan in kwestie.

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2008/09, 31 201, E, blz. 2–3 en blz. 10.

<sup>2</sup> Zie de kabinetsnotitie, punt 1, derde bolletje.

<sup>3</sup> Zie ook bijlage 2 bij dit advies en de brief van de Eerste Kamer van 17 februari 2009, kenmerk 143141.01u.

<sup>4</sup> Zie kabinetsnotitie, paragraaf 3 «De dynamiek van kennis en beleid».

Adviesraden analyseren en informeren regering, ambtenaren, parlement en «civil society», zij completeren en corrigeren, zij moedigen aan en geven een «second opinion», en zij leveren tegenwicht en tegenspraak aan regering, ambtenaren en parlement. Adviesraden worden in de praktijk ook voor andere (informele) functies ingezet: de «alibifunctie» (ministeries gebruiken het schild



van de wetenschappelijke deskundigheid van adviesraden als legitimatie van impopulaire maatregelen) en de «ijskastfunctie» (ministeries of politici zelf schakelen adviesraden in vanuit de wens de aanpak van een probleem voorlopig voor zich uit te schuiven). Op welke functies het accent ligt, is afhankelijk van de verhoudingen op het beleidsterrein waarop de adviesraad adviseert, het vraagstuk dat aan de orde is, de kennis die voor de oplossing van een vraagstuk nodig is (zie hierna onder Diffuus begrip van kennis) en degene die het advies vraagt. Het spreken over «het adviesstelsel» en het streven naar één samenhangende (bovendepartementale) structuur miskent deze verschillen.

De kabinetsnotitie benoemt wel het probleem dat in de praktijk de functies van de adviesraden onduidelijk zijn, maar gaat vervolgens onvoldoende in op de vraag wat die functies zouden moeten zijn en waartoe de adviesraden in de visie van het kabinet dienen. Voorts geeft het kabinet in de notitie niet aan of adviesraden enkel aan de ministers (in de praktijk de ministeries) adviseren of (ook) aan het parlement, decentrale overheden en «civil society».<sup>1</sup>

De Raad adviseert hieraan alsnog aandacht te besteden bij de doorlichting van het adviesstelsel alvorens een herziening van dit stelsel door te voeren.

(iv) Diffuus begrip van kennis

In de kabinetsnotitie staat het gebruik van kennis voor de vorming en uitvoering van beleid en ter verhoging van de kwaliteit van dat beleid centraal. De Raad constateert echter dat het begrip «kennis» in de gehele notitie diffuus blijft. Een deel van de problematiek van de kloof tussen kennis en beleid, tussen door beleidsmakers gevraagde kennis en door ter zaken deskundigen geboden kennis, wordt echter veroorzaakt door onduidelijkheid en onbepaaldheid (diffuusheid) van dat begrip. Dit diffuse gebruik valt eveneens te constateren in de voortdurende discussie over het kennis- en adviesstelsel. Deze onduidelijkheid wordt geïllustreerd en versterkt door de recente invoering van kenniskamers, waarvan niet direct vast staat welk soort kennis in «de ontmoetingsruimte tussen deskundigen en beleidsmakers» wordt uitgewisseld.

In de kabinetsnotitie ontbreekt een grondige reflectie op de vele manieren waarop kennis,<sup>2</sup> informatie,<sup>3</sup> inzichten op grond van een bepaalde deskundigheid,<sup>4</sup> ad hoc verricht wetenschappelijk onderzoek,<sup>5</sup> en beleidsonderzoek en langlopende beleidsonderbouwende onderzoeksprogramma's ten behoeve van beleidssectoren<sup>6</sup> worden gebruikt. De Raad acht deze reflectie noodzakelijk voor een optimale benutting van kennis in beleid (beleidsontwikkeling, -toepassing en -uitvoering). Het ongedifferentieerd blijven spreken over kennis vertroebelt onnodig de discussie en vertraagt de voortgang van een dringend gewenst kennisbeleid binnen de overheid.

Naast de diversiteit aan kennis is er ook nog sprake van een variëteit aan vormen waarin deze kennis aan het beleid wordt aangeboden: gevraagde en ongevraagde adviezen, rapporten van ad hoc commissies of van strategische adviesraden, onderzoek door commerciële adviesbureaus of door universitaire onderzoekinstellingen. Ook het begrip «advies» is derhalve diffuus. De kabinetsnotitie mist een reflectie op dat begrip.

Samengevat dient bij de herziening van het adviesstelsel aandacht te worden besteed aan de volgende punten:

- Welk soort beleid vraagt om welk soort kennis en/of inzichten? De beantwoording van deze vraag is cruciaal voor een succesvolle «matching» van kennis en beleid, waarbij de tijdsdimensie van beleid (ad hoc, kort, middellang, lange termijn) meestal bepalend is voor de te vragen en te verwerven kennis.
- De articulatie van de behoefte aan en de vraag naar kennis is van groot belang (zie ook hetgeen hierover onder (v) wordt vermeld). Op de ministeries is inhoudelijke kennis nodig om de juiste vragen te stellen, de geleverde kennis te kunnen beoordelen en op de relevantie voor beleidsontwikkeling te toetsen. Advisering over de programmering van (meerjarig) beleidsonderbouwend onderzoek, al dan niet na consultatie van «gebruikers» en eventueel belanghebbende maatschappelijke groeperingen, kan in

<sup>1</sup> Een voorbeeld van een adviesraad die ten dienste stond van het parlement (de Tweede Kamer) was de Raad voor Economisch Adviseurs (REA). Deze Raad is per 1 januari 2008 opgehouden te bestaan.

<sup>2</sup> Denk hiervoor bijvoorbeeld aan technische kennis en technische middelen op basis van wetenschappelijk onderzoek (TNO gezondheidsonderzoek bijvoorbeeld voor het snel ontwikkelen van virusremmende middelen).

<sup>3</sup> Denk hiervoor bijvoorbeeld aan informatie over een bepaald beleidsprobleem of probleemveld (bijvoorbeeld ziekteverzuimcijfers van leerkrachten in het voortgezet onderwijs).

<sup>4</sup> Denk hiervoor bijvoorbeeld aan inzichten op grond van een bepaalde deskundigheid vanuit een bepaalde (wetenschappelijke) discipline (bijvoorbeeld grieppreventie).

<sup>5</sup> Denk hiervoor bijvoorbeeld aan nieuw verzamelde gegevens door middel van wetenschappelijk (opdracht)onderzoek (bijvoorbeeld over verspreiding, verspreidingsnelheid en intensiteit van A-griep).

<sup>6</sup> Denk hiervoor bijvoorbeeld aan beleidsonderbouwend onderzoek, met inbegrip van theoretische inzichten in bepaalde voor het beleid relevante samenhangen (bijvoorbeeld de oorzaken van oplopend ziekteverzuim van leerkrachten in het voortgezet onderwijs in relatie tot andere factoren zoals stress, schoolklimaat, opleidingsniveau en motivatie); synthetische studies en strategische beleidsontwikkeling (bijvoorbeeld de gewenste ontwikkeling van het voortgezet onderwijs en de toekomst van en motivatie voor het leraarsambt); middellange termijnstudies over toekomstige knelpunten in het beleid met het oog op de vorming van zowel de beleidsagenda als de politieke agenda (bijvoorbeeld: hoe kan Nederland in het komend decennium voldoen aan de Lissabon-normen op het gebied van scholing, onderwijs, innovatie en economische ontwikkeling?); integrale beleidsstudies, meestal toekomstgericht, waarin verschillende beleidssectoren in hun onderlinge verband en ontwikkeling worden gezien (bijvoorbeeld Almere, 2025; Nederland 2030; Noordzee-eiland; Olympische Spelen 2028).

*dat verband nuttig zijn.<sup>1</sup> Het kan ertoe leiden dat de formulering van (nieuw) beleid minder onderhevig is aan de waan van de dag. Bovendien verzekert men zich zo van hoogwaardige onderzoekscapaciteit voor de langere termijn.*

- *Kenniskamers als ontmoetingsmogelijkheden en als netwerken van beleidsmakers en (intersectorale) deskundigen kunnen nuttig zijn, maar zolang niet vastgesteld is om de uitwisseling van welk soort kennis het gaat en in welke relatie deze kennis staat tot het te ontwikkelen beleid (ad hoc probleem, korte termijn, (middel)lange termijn, agendavorming), zal het nut van kenniskamers gering zijn.*
- *De verhouding tussen (wetenschappelijke) adviezen en politieke verantwoordelijkheid voor beleidskeuzen is van belang voor de kwaliteit van de adviezen. Juist omdat wetenschappelijke adviseurs of adviesraden niet in de directe politieke hitte van de dag opereren, kunnen ze beleidsoplossingen aandragen die relevant zijn. Tegelijkertijd mogen adviseurs en wetenschappelijke deskundigen niet op de stoel van de politici gaan zitten.*

*(v) «Vraagzijde» adviezen onvoldoende belicht*

*De kabinetsnotitie vermeldt dat ministeries en adviesinstellingen nog te veel langs elkaar heen opereren, waardoor inhoud en timing van het advies soms niet meer aansluiten op de behoeften van beleid. Ministeries slagen er niet altijd in om zelf hun behoefte aan advies goed te articuleren en werken ook vaak om de adviesraden heen door ad hoc commissies te raadplegen, aldus het kabinet. Het probleem van het niet goed formuleren van de juiste strategische vragen vanuit de ministeries komt ook terug bij het overleg over en de vaststelling van de werkprogramma's<sup>2</sup> van de adviesraden.<sup>3</sup>*

*De vraagformulering is essentieel voor de kwaliteit van een advies. De vraag rijst waarom een goede vraagformulering niet lukt bij adviesaanvragen aan strategische adviesraden. Een reden hiervan kan zijn dat een gebrek aan inhoudelijke deskundigheid bij ministeries. Door de combinatie van afstoten (en vervolgens vaak weer commercieel inhuren) van inhoudelijke deskundigheid en de grote mobiliteit, is de overheid voor veel kennis afhankelijk geraakt van anderen. Zij kan soms nog slechts met moeite als zelfbewust en deskundig opdrachtgever optreden.<sup>4</sup> In de jaren negentig lijken zowel staatsrechtelijke als vakinhoudelijke kennis van ondergeschikte betekenis te zijn geworden. Kennis van management en strategieontwikkeling worden hoger gewaardeerd.<sup>5</sup> Recent promotieonderzoek bevestigt dat de vakinhoudelijke kennis van topambtenaren terugloopt. In dit onderzoek wordt geconstateerd dat de overheid in het verleden vooral externen in huis haalde voor procesmanagement, nu worden juist vakinhoudelijke externen ingehuurd.<sup>6</sup>*

*Een andere oorzaak van de gebrekkige verbinding tussen vraag en aanbod van strategische adviezen kan zijn dat de verhouding adviesaanvrager en onafhankelijke adviseur problemen geeft. Onafhankelijk advisering staat tot op zekere hoogte altijd op gespannen voet met de politieke wilsvorming en eenmaal gesloten politieke compromissen. Uit het onderzoek van de Universiteit van Tilburg en adviesbureau Berenschot blijkt dat ministeries minder ontvankelijk zijn voor adviezen die tegen de beleidslijn ingaan, terwijl operationele en instrumentele adviezen (adviezen of onderdelen van adviezen die in het voorgenomen beleid passen) goed worden ontvangen.<sup>7</sup> De redenen hiervoor liggen voor de hand. Dat ministeries te weinig aandacht hebben voor strategische adviezen, blijkt ook uit de uitkomsten van de evaluaties van de Kaderwet.*

*Voorts blijkt de timing van advisering een probleem te zijn. Strategische advisering wordt te laat in het beleidsproces gevraagd. Uit het onderzoek van de Universiteit van Tilburg en adviesbureau Berenschot blijkt ook dat ministeries beduidend minder ontvankelijk zijn voor strategische adviezen nadat er al politieke compromissen zijn gesloten of strategische keuzes in het beleid reeds zijn gemaakt.*

*Ten slotte zijn directe contacten tussen bewindslieden en adviescolleges afgenomen. De contacten zijn verambtelijkt. De ambtelijke organisatie is gericht op continuïteit en heeft steeds meer een instrumentele invalshoek*

<sup>1</sup> Zie in die zin bijvoorbeeld de advisering van het Nicis Institute over de programmering van (meerjarig) beleidsonderbouwend onderzoek.

<sup>2</sup> Volgens artikel 26 van de Kaderwet adviescolleges zendt een adviescollege jaarlijks een ontwerp voor een werkprogramma voor het volgende kalenderjaar aan de betrokken minister. Deze moet daarvoor tijdig een overzicht verstrekken van de voornemens om advies te vragen. Hij stelt het werkprogramma vast en zendt het jaarlijks op Prinsjesdag aan de beide kamers der Staten-Generaal. Indien nodig kan hij het werkprogramma wijzigen.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 24 503, nr. 33, blz. 4.

<sup>4</sup> Zie toespraak van de Vice-President van de Raad van State op 30 november 2007 t.b.v. de hoorzitting van de Eerste en Tweede Kamer, blz. 2.

<sup>5</sup> Zie «Op steenworp afstand: 35 jaar WRR in kaart gebracht» (WRR, Den Haag, 2007), blz. 135. Zie ook C. Banning, Tobambtenaren zijn managers zonder inhoud», in: NRC Handelsblad 13 september 2008, en M. Enthoven, Ambtelijke top weet haast niets. Na jaren functieroulatie is vakkennis op departementen verdwenen, in: NRC Handelsblad 18 september 2008.

<sup>6</sup> Zie de dissertatie van C.F. van den Berg, The Implications of European Integration for National Civil Service Systems in Western Europe (2008).

<sup>7</sup> Zie hiervoor punt B.1.2 van dit advies.

gekregen. Ministeries kunnen hierdoor minder ontvankelijk zijn voor kritische adviezen.

## 2.2. Probleemoplossing

### 2.2.1 De door het kabinet voorgestelde oplossingen

De kabinetsnotitie geeft de volgende oplossingen voor de problemen:

- Clustering van adviesraden om de verkokering te doorbreken;
- Verhelderen van de onderscheiden rollen van planbureaus, adviesraden, WRR en rijksoverheid in de beleidsadvisering en het helder articuleren van wederzijdse verwachtingen;
- Werken met vaste kernen van adviesraadsleden en «flexibele schillen» teneinde bij te dragen aan een grotere variëteit van kennis en frisse nieuwe inzichten;
- Een grotere synergie tussen de netwerken van kennis, advies en beleid, waarbij adviesraden bij uitstek een brugfunctie vervullen tussen de werelden van kennis en beleid. Concreet: een niet vrijblijvende, horizontale uitwisseling van ideeën, mensen, agenda's en producten (dialogoog).

Volgens de kabinetsnotitie moet de herziening van het kennis- en adviesstelsel ook worden beoordeeld aan de hand van de bijdrage die deze levert aan een cultuur van samenwerking, betrokken oordeelsvorming, innovatie en nieuwsgierigheid. Het gaat om het tot stand brengen van een reële verbetering in de kwaliteit van de verbindingen tussen vraag en aanbod en een optimale wisselwerking tussen structuur en cultuur in een vernieuwd Nederlands kennis- en advieslandschap.<sup>1</sup>

Hierbij is van belang om het doel – zoals door het kabinet geformuleerd – van de herziening van het adviesstelsel in ogenschouw te nemen: het kabinet streeft naar een versterking van kwaliteit en effectiviteit van de advisering. Er moeten meer strategische adviezen voor de langere termijn komen. Minder, maar betere en samenhangende adviezen.

Het is onduidelijk of de versterking van het «primaat van de politiek» ook doel is van deze herziening. In de nota Vernieuwing Rijksdienst benadrukt het kabinet het belang van het primaat van de politiek. Aan de andere kant zegt het in een brief aan de Tweede Kamer dat het doel van de herinrichting van het kennis- en adviesstelsel niet zozeer het versterken van het primaat van de politiek is, maar het tot stand brengen van een ontkokerd en afgeslankt adviesstelsel dat efficiënt adviseert en waarin kennis en beleid beter op elkaar aansluiten.<sup>2</sup>

2.2.2 Bieden de voorgestelde maatregelen een oplossing voor de problemen? Zoals hiervoor bij de probleemanalyse is uiteengezet, is de Raad van oordeel dat de regering eerst een duidelijke keuze moet maken welke functies strategische adviesraden hebben en wat hun plaats in het staatsbestel en de maatschappij is. Pas daarna kan beoordeeld worden wat de structuur van de adviesraden moet zijn, en vervolgens of en zo ja welke wijzigingen in de bestaande structuur nodig zijn om te komen tot een beter functioneren van de adviesraden.

Desondanks gaat de Raad hierna in op de vraag of de voorgestelde maatregelen adequate oplossingen kunnen zijn voor de hiervoor gesignaleerde problemen. Daarbij gaat de Raad uit van het hierboven genoemde einddoel van het kabinet: versterking van de kwaliteit en effectiviteit van de advisering. Er moeten meer strategische adviezen voor de langere termijn komen. Minder, maar betere en samenhangende adviezen. Voor de beantwoording van deze vraag spelen naar de opvatting van de Raad de volgende elementen een rol.

(i)

Neveneffecten van samenvoeging en afslanking van adviesraden  
Het risico bestaat dat door samenvoeging en afslanking van adviesraden de differentiatie in het adviesstelsel verdwijnt. Zoals uit de probleemanalyse blijkt (zie onderdeel (iii) van punt B.2.1.2) verschillen de functies van adviesraden afhankelijk van de verhoudingen op het beleidsterrein waarop een raad adviseert, het vraagstuk dat aan de orde is, de kennis die voor de oplossing

<sup>1</sup> Zie kabinetsnotitie onder punt 1 «Inleiding».

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 24, blz. 3.

van een vraagstuk nodig is en de adviesvrager voor wie een advies bedoeld is. Het streven naar één samenhangende structuur van adviesraden, miskent deze verschillen en draagt daardoor niet bij aan versterking van de kwaliteit en effectiviteit van advisering.

*(ii) Problemen aan de vraagzijde*

Zoals uit de probleemanalyse blijkt (zie onderdeel (v) van punt B.2.1.2), ligt een belangrijk deel van het probleem van de onderbenutting van het strategische potentieel van de adviesorganen bij de departementen. Er wordt echter geen oplossing gepresenteerd voor het probleem dat ministeries in een aantal gevallen niet ontvankelijk zijn voor adviezen die tegen de beleidslijn in gaan. Evenmin wordt aangegeven hoe een betere timing van advisering tot stand moet komen. De voorgestelde herziening van het adviesstelsel zal deze problemen niet verhelpen zolang geen duidelijke keuze wordt gemaakt in functies van adviesraden.

Daarnaast is een deel van het probleem van de beperkte effectiviteit van de advisering de verkokering bij de overheid zelf. De vraag is of het zin heeft om adviesraden te clusteren, terwijl sprake is van sterk sectoraal georganiseerde ministeries met weinig dwarsverbanden. Het is onduidelijk hoe dan is gewaarborgd dat op integrale adviezen integrale antwoorden en reacties komen en hoe wordt bereikt dat samenhangende adviezen daadwerkelijk zullen leiden tot samenhangend beleid.<sup>1</sup>

*(iii) Neveneffecten van het werken met kleine vaste kernen en «flexibele schillen»*

Het werken met kleine(re) vaste kernen van adviesraadsleden en «flexibele schillen» (het «kaartenbakmodel») zoals door het kabinet voorgesteld, kan weliswaar frisse en nieuwe inzichten in de advisering bevorderen, maar kan ook ten koste gaan van de continuïteit en het historische besef van de adviescolleges. Deze kwaliteiten zijn juist noodzakelijk voor de strategische advisering voor de langere termijn.

*(iv) Verbetering van de verbinding tussen vraag en aanbod van advies*  
Onduidelijk is hoe de herziening van adviesstelsel bijdraagt aan een grotere synergie tussen kennis, advies en beleid en aan verheldering en vormgeving van de onderscheiden rollen van diverse kennis- en adviesinstellingen. De in de kabinetsnotitie gesignaleerde problemen van gebrekkige verbinding tussen vraag en aanbod, raken niet de structuur van de adviesorganen maar de inhoud van de adviezen en de doorwerking daarvan in het beleid. Het samenvoegen en afslanken van adviesraden is geen oplossing voor deze problemen. Voor een succesvolle verbinding is vereist dat duidelijk wordt gemaakt welk soort beleid om welk soort kennis en inzichten vraagt.

*(v) Kostenbesparing*

Wat betreft de door het kabinet aangekondigde kostenbesparing op adviesraden merkt de Raad op dat de voorgestelde maatregelen slechts op een uiterst beperkt deel van het totale advies- en kennislandschap betrekking hebben. Het gaat hier dan ook om een zeer kleine bezuiniging. Derhalve zijn de voorgestelde wijzigingen van het stelsel van de vaste adviescolleges als bezuiniging ineffectief.

Dat geldt zeker, indien evenals in het verleden mede door de wijzigingen de advisering door ad hoc of commerciële instellingen toeneemt en daarmee de advieskosten. Ook de Tweede en Eerste Kamer wijzen op dit risico.<sup>2</sup> In dat geval hebben de maatregelen een averechtse werking. Ook uit dit oogpunt is het dus raadzaam dat de rest van het advies- en kennislandschap (waaronder ad hoc en commerciële advisering) in de kabinetsplannen wordt betrokken.

<sup>1</sup> Uit het onderzoek van Universiteit van Tilburg en Berenschot blijkt dat gezamenlijke adviezen worden opgeknipt en per onderdeel aan het betreffende ministerie gegeven voor reactie.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2008/09, 31 201, E, blz. 3–4; Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 24, blz. 16–17.

### 2.3 Conclusie

De Raad komt tot de conclusie dat de in de kabinetsnotitie gegeven probleemanalyse van het adviesstelsel zodanige tekortkomingen vertoont dat deze naar zijn oordeel nog niet rijp is om als grondslag te dienen voor een eventuele herziening van de structuur van het adviesstelsel. De regering moet eerst een duidelijke keuze maken aan welke kennis zij behoefte heeft, welke functies strategische adviesraden in dat verband hebben en wat hun plaats in het



*staatsbestel en de maatschappij, alvorens zij kan beoordelen of aanpassingen in de structuur van het stelsel nodig zijn om tot een beter functioneren van het samenspel tussen de adviesraden en de rijksdienst te komen.*

*Mocht de regering na aanvulling van de probleemanalyse nog steeds de mening zijn toegedaan dat samenvoeging en afslanking van het adviesstelsel noodzakelijk en wenselijk is ten behoeve van een versterking van de kwaliteit en effectiviteit van de advisering, dan adviseert de Raad aandacht te besteden aan een aantal neveneffecten van samenvoeging en afslanking van de adviesraden dat afbreuk kan doen aan de effectiviteit hiervan. De door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegde totale analyse van het kennis- en adviesstelsel kan een goede gelegenheid hiertoe bieden.*

## **B. Algemeen**

### *1. Herziening adviesstelsel: de kabinetsnotitie «De kwaliteit van verbinding»*

#### *1.1 Probleemanalyse*

De visie van het kabinet over de toekomst van het strategisch adviesstelsel is beschreven in de notitie «De kwaliteit van de verbinding». In deze kabinetsnotitie is de totstandkoming van het huidige adviesstelsel op basis van de Kaderwet adviescolleges beschreven. Na de invoering van de Kaderwet adviescolleges is in 2001 de werking van het adviesstelsel geëvalueerd. Naar aanleiding van deze evaluatie is een aantal positieve effecten en een aantal tekortkomingen gesignaleerd. In de jaren na de evaluatie is verder gediscussieerd over de toekomst van het adviesstelsel. Ook in deze periode is een aantal tekortkomingen gesignaleerd. Deze analyse heeft geleid tot de constatering dat de verworvenheden van het adviesstelsel in het verleden onverlet laten dat verbeteringen in het stelsel noodzakelijk en mogelijk zijn. De wenselijkheid van die verandering wordt ingegeven door de zwakke plekken in het stelsel die niet door de wijzigingen in het stelsel in voorgaande decennia konden worden weggelaten en door in «De kwaliteit van de verbinding» geschetste trends en ontwikkelingen die maken dat de behoefte aan een selectiever aantal intersectorale, samenhangende adviezen over complexe strategische vraagstukken (ongetemde problemen) is toegenomen. Specialistische kennis en advies moeten daarom in toenemende mate worden gecombineerd met een multidisciplinair perspectief en een breder ingebedde vraagarticulatie. Het is daarom verstandig om vooral te kijken naar de mogelijkheden om nieuwe wegen te vinden om tot een betere benutting van het strategisch potentieel van de overheid te komen. De kern van de in de kabinetsnotitie geformuleerde visie is dat nieuwe kennis en goede strategische adviezen alleen goed tot stand kunnen komen door:

- het realiseren van een hogere kwaliteit van de verbinding tussen vraag en aanbod van kennis en strategisch advies door het bewerkstelligen en borgen van een grotere synergie, intensievere uitwisseling van gedachten tussen de netwerken van kennis, advies en beleid;
- de verkokering in kennis en advies te doorbreken door een clustering van adviesraden;
- een heldere rolduiding tussen partijen te verkrijgen door explicitering van wederzijdse verwachtingen, waarbij adviesraden zich vooral oriënteren op strategische advisering op hoofdlijnen van beleid op (middel)lange termijn;
- voldoende frisse, nieuwe inzichten te genereren door een grotere variëteit aan kennis, inzichten en ideeën toe te laten. Het werken met vaste kernen van raadsleden en medewerkers en het flexibel aantrekken van deskundigheid van buiten, nauw aansluitend op de behoefte voor het specifieke advies, draagt hieraan bij.

De Raad van State is van oordeel dat de kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding» geen deugdelijke analyse geeft van de problemen in het bestaande adviesstelsel. De Raad noemt een aantal specifieke aspecten die in haar optiek noodzakelijk zijn voor een deugdelijke analyse van het adviesstelsel. Het betreft de volgende aspecten.

*(i) Een doorlichting van het gehele kennis- en adviesstelsel*

De Raad vraagt zich af waarom het kabinet zich enkel concentreert op het stelsel van vaste strategische adviescolleges.

De adviesfunctie is in de visie van het kabinet erop gericht om – op basis van «state of the art kennis» die voorhanden is – voor de meest wezenlijke maatschappelijke vraagstukken, aan het kabinet en het parlement een breder palet aan beleidsopties te presenteren. Kabinet en parlement beslissen vervolgens hoe om te gaan met deze vraagstukken. De strategische adviesfunctie is niet in de eerste plaats bedoeld om kennis te ontwikkelen en onderzoek te verrichten. Het kabinet heeft zich bij de praktische uitwerking van deze visie willen focussen op het strategische adviesstelsel, zich realiserend dat een veel breder stelsel van andere kennisinstellingen en soorten kennisontwikkeling hiermee in verbinding staat. Met deze focus in de uitwerking wordt bereikt dat we concrete stappen kunnen zetten in de verbetering van de strategische kennis- en beleidsontwikkeling en in vernieuwing van structuur en cultuur, beide ten dienste van een effectiever strategisch beleid.

De Raad stelt de vraag waarom een reductie van 20% beleidsambtenaren moet leiden tot een kwantitatief even grote reductie bij de adviescolleges en waarom er geen analyse over de doorlichting van het hele adviesstelsel plaatsvindt, alvorens ingrijpende structuurveranderingen worden doorgevoerd.

In het Regeerakkoord van dit kabinet is structureel € 15 miljoen ingeboekt aan bezuinigingen op het kennis- en adviesstelsel (Kamerstukken I, 2006/2007, 30 891, nr. 4). Daarnaast zijn de kennis- en adviesinstellingen betrokken in de generieke efficiencykorting van 5% voor het Rijk, ZBO's en Hoge Colleges van Staat. De discussie over het regeerakkoord en deze taakstelling is uitgebreid in de Staten-Generaal aan de orde geweest. Deze taakstelling is een gegeven voor de voorstellen uit «De kwaliteit van de verbinding» en de oorzaak van de reductie bij de adviescolleges. In de kabinetsnotitie is uitgewerkt waarom – los van de taakstelling – een aantal veranderingen in het stelsel van strategische adviesraden nodig is om de kwaliteit van de adviezen te verbeteren. Het kabinet is van mening dat het niet nodig is – en zelfs onwenselijk – die aanpassingen op te schorten in afwachting van een eventuele doorlichting van het gehele kennisstelsel. De aanpassingen hebben met name te maken met een versterking van de vraagarticulatie, verbetering van de interactie tussen kennis en beleid (meer focus, selectiviteit en flexibiliteit) en vergroting van ontvankelijkheid van nieuwe inzichten. De structuraanpassing geeft een ondersteuning van de inmiddels in gang gezette noodzakelijke verandering in cultuur en werkwijze. In de komende paragrafen wordt een en ander nader toegelicht.

*(ii) Effectiviteit van eerdere ingrepen in het adviesstelsel*

De Raad vraagt zich af waarom eerdere vergelijkbare ingrepen in het adviesstelsel de bestaande problemen niet hebben opgelost en waarom de verwachting is dat gelijksoortige maatregelen dit keer wel zullen bijdragen aan de oplossing van min of meer dezelfde problemen.

De Raad van State geeft in zijn advies een overzicht van een aantal veranderingen in het adviesstelsel in het verleden. Vooral de voorstellen uit 1997 (Raad op maat) hebben geleid tot een forse herstructurering. De regering is, mede op basis van de ook door de Raad van State genoemde evaluaties, van mening dat het gevoerde beleid tot positieve effecten heeft geleid. Maar ook is duidelijk dat op andere terreinen verbeteringen noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld in het «samenspel» tussen opdrachtgever en adviescollege. Op dat terrein is overigens al veel gebeurd en de notitie «De kwaliteit van de verbinding» formuleert een aantal nieuwe voorstellen. De wereld van het openbaar bestuur en daarmee samenhangend de strategische adviesraden is dynamisch. Er zijn in de notitie enkele trends en ontwikkelingen geschetst die nopen tot een flexibele structuur en andere werkwijzen. Naar verwachting doen zich steeds nieuwe uitdagingen voor en dus blijven voortdurend aanpassingen en veranderingen noodzakelijk om met strategische adviezen effectief de strategische beleidsvorming te voeden.

*(iii) Onduidelijkheid over de functies van strategische adviesraden*

De Raad merkt op dat de kabinetsnotitie onvoldoende ingaat op de vraag wat de functies van de adviesraden zouden moeten zijn en waartoe zij dienen?

Daarbij geeft het kabinet niet aan of adviesraden enkel aan de ministers adviseren of (ook) aan het parlement, decentrale overheden en «civil society». Zoals verwoord in de kabinetsnotitie hebben de adviesraden in het kader van de in de Kaderwet adviescolleges geformuleerde taakopdracht een informatie-functie en een richtinggevende en agenderende functie. De informatiefunctie betreft het vergaren van kennis. Om tot effectieve beleidskeuzes te komen, moet zoveel mogelijk relevante informatie beschikbaar zijn over alternatieve beleidskeuzes, over hoe op verschillende manieren naar de complexe vraagstukken gekeken kan worden en ook wat de verwachte consequenties van verschillende alternatieve keuzemogelijkheden zijn. Dit soort kennis kan nooit in zijn geheel aanwezig zijn binnen een adviesraad. Daarom wordt van adviesraden juist verwacht dat de gevraagde en beschikbare kennis bij elkaar wordt gebracht. Adviesraden bemiddelen hierbij tussen beleid en wetenschap. In de kabinetsnotitie wordt dan ook gesproken over adviesraden als «honest brokers». Bij de richtinggevende en agenderende functie gaat het om de inventarisatie van alternatieve handelingsperspectieven waarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe inzichten, zwakke signalen en reflectie op tekorten van bestaand beleid. De verkregen inzichten worden vertaald in adviezen die op kritische wijze richting geven aan de beleidsontwikkeling en die bijdragen aan het publieke en politieke debat over beleidskwesties. Ook hier vervult de adviesraad de functie van «honest broker». De beide functies slaan een brug tussen kennis en beleid. Kennis en advies in optimale vorm leveren een wezenlijke ondersteuning van het brede politieke afwegingsproces bij overheid en Staten-Generaal, en dragen zo bij aan de beleidskwaliteit nu en in de toekomst. De kwaliteit van de verbinding is hierbij essentieel.

In de notitie «De kwaliteit van de verbinding» is verder vermeld dat de Kaderwet adviescolleges de mogelijkheid geeft voor een rechtstreekse adviesaanvraag van de minister of één van beide Kamers der Staten-Generaal. Tevens heeft een adviesraad de mogelijkheid om ongevraagd advies uit te brengen aan de minister. Over het voornemen van de adviesraad worden beide Kamers der Staten-Generaal in kennis gesteld. In de kabinetsnotitie worden deze mogelijkheden op geen enkele wijze aangetast. Doordat adviezen openbaar zijn, wordt bijgedragen aan het maatschappelijk en politiek debat. Uitgebrachte adviezen kunnen ook voor andere overheden als provincies, gemeenten of waterschappen en maatschappelijke organisaties van belang zijn. Daarmee kunnen adviezen zich ook op decentrale overheden of de «civil society» richten. Adviesraden kiezen er ook steeds meer voor om het advies (mede) vorm te geven als een adviesbrief, een debatreeks, een conferentie e.d. Het is goed dat er zo een brede variëteit in vormen van advisering ontstaat. De vorm hangt zo mede af van de aard van het advies.

*(iv) Diffuus begrip van kennis*

Naar de mening van de Raad ontbreekt in de kabinetsnotitie een grondige reflectie op de vele manieren waarop kennis, informatie en inzichten op grond van bepaalde deskundigheid worden gebruikt. Daarnaast mist de Raad een reflectie op het begrip «advies».

In de kabinetsnotitie is erkend dat lang niet altijd kennis, informatie en nieuwe inzichten op een adequate wijze worden gebruikt in het beleidsproces. Daarom schenkt de kabinetsnotitie veel aandacht aan een goede vraagarticulatie en interactie tussen kennis, advies en beleid. Het is een voortdurend leerproces hoe – in de context van specifieke strategische beleidsvragen – kennis en nieuwe inzichten worden geïncorporeerd in bestaand beleid. Met het hiervoor gehouden betoog over de verschillende adviesfuncties, de adviestaak en de brede variëteit aan vormen van advisering, acht het kabinet een adequaat beeld te hebben gegeven van wat onder «advies» in deze moet worden verstaan. Een specifieke omschrijving van de begrippen «kennis» en «advies» ontbreekt in de kabinetsnotitie, maar acht het kabinet voor de in de notitie geformuleerde doelstelling ook niet noodzakelijk.

*(v) «Vraagzijde» adviezen*

De Raad vraagt zich af waarop een goede vraagformulering niet lukt bij adviesaanvragen aan strategische adviesraden.

Deze stelling is naar de mening van het kabinet te algemeen geformuleerd. Het is waar dat de communicatie tussen adviesvrager en adviesraad niet optimaal is. Dit is een probleem waar de meeste betrokkenen zich goed van bewust zijn,

en er zijn de afgelopen jaren dan ook veel verbeteringen doorgevoerd. Kenniskamers spelen daarbij een belangrijke rol. Kenniskamers dragen in het bijzonder bij aan de ontwikkeling van strategische visies op de vraag naar en het aanbod van kennis. In de Kenniskamers participeren departementen, kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Een ander voorbeeld is de toepassing van startconferenties. Bij de start van het adviesproces vindt een startconferentie plaats waarbij adviesraad en departement gezamenlijk de adviesvraag concretiseren en operationaliseren. In het vervolgtraject is er dan ook regelmatig contact tussen beide. Voor een meer uitvoerige beschrijving van de vraagzijde van strategische advisering wordt verwezen naar paragraaf 2.2, onderdeel (ii).

## *2.2 Probleemoplossing*

In de kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding» wordt een aantal oplossingen geformuleerd voor de gesignaleerde problemen met betrekking tot het adviesstelsel. De Raad gaat in het advies in op de vraag of de voorgestelde maatregelen een adequate oplossing bieden voor die problemen. Naar het oordeel van de Raad spelen de volgende elementen een rol.

### *(i) Neveneffecten van samenvoeging en afslanking van adviesraden*

Volgens de Raad bestaat het risico dat ten gevolge van de herziening van het adviesstelsel de differentiatie in dit stelsel verdwijnt. Dit draagt volgens de Raad niet bij aan versterking van de kwaliteit en effectiviteit van advisering. Het kabinet is van oordeel dat de vrees van de Raad van State in deze ongegrond is. De maatregelen die worden genomen doen niet af aan de differentiatie in adviesstelsel. De adviesraden worden weliswaar geclusterd en gebundeld, maar de noodzakelijke diversiteit in expertise blijft bestaan. Daarnaast heeft een meer sectoroverschrijdende aanpak van adviesaanvragen juist tot gevolg dat de kwaliteit en effectiviteit van de advisering wordt versterkt.

### *(ii) Problemen aan de vraagzijde*

De Raad wijst er terecht op dat een deel van de geschetste problematiek ligt aan de vraagzijde. Naar het oordeel van het kabinet hangt een effectiever strategisch beleid van regering en parlement dan ook niet alleen af van het functioneren van de adviesraden zelf, de aanbodkant, maar ook van een betere omgang met kennis en advies bij de vraagkant, de departementen en het parlement. De kennis- en adviesbehoefte kan beter worden gearticuleerd, beleidsmakers kunnen ontvankelijker worden voor strategische adviezen en er kan nog het nodige worden verbeterd in het kennismanagement. Het kabinet maakt werk van een betere interactie tussen kennis/advies en politiek/beleid. Daarom wordt meer geïnvesteerd in de organisatie van kenniskamers, waarmee de interactie tussen kennisinstellingen en topambtenaren wordt versterkt, worden strategische kennisagenda's opgesteld in nauwe samenwerking tussen beleidsdirecties en de kennisomgeving om de kennisbehoefte verder te articuleren en te richten en om de kwaliteit van adviesaanvragen te verhogen. Daarnaast worden strategiemarkten georganiseerd om vraag en aanbod goed op elkaar te laten aansluiten. Sinds enkele jaren worden de werkprogramma's van adviesraden en planbureaus integraal in de Ministerraad besproken aan de hand van door het kabinet vastgestelde strategische thema's. Een eerste voorzichtige observatie van het kabinet is dat waar tot meer structurele samenwerking tussen adviesraden en planbureaus is overgegaan, ook inhoudelijk interessante en nieuwe intersectorale inzichten ontstaan. Dit is in lijn met de ambitie van het kabinet. Twee voorbeelden worden hieronder kort weergegeven.

### **Schaarste & Transitie**

Het kabinet heeft in april 2008 als één van de strategische thema's voor de lange termijn het vraagstuk van de samenhangende schaarste van voedsel, water, energie en mineralen in de context van klimaatverandering, biodiversiteit verlies en geopolitieke veranderingen geagendeerd. Een verkenning van strategen van diverse departementen met wetenschappers van het Instituut Clingendael en het Planbureau voor de Leefomgeving heeft binnen een jaar geleid tot concrete wezenlijke kennisvragen die breed – ook internationaal – worden gedeeld (kennisbehoefte articulatie).



Het kabinet heeft deze kennisvragen vastgesteld als start voor nieuwe kennis- en adviestrajecten. Het vervolg wordt ondersteund door een publicatie waarin de achtergronden van de kennisvragen worden geschetst (bewustwording, kennisdelen). De bevindingen zijn op hoofdlijnen in de voortgangsbrief «motie Schuurman» aan de Eerste Kamer beschreven. Bijvoorbeeld, voor de start van de kennis- en adviestrajecten worden verdiepingsbijeenvakomen georganiseerd tussen kennis- en adviesinstellingen en beleidsmakers van diverse departementen, waarbij kennisvragen worden vertaald in adviesproducten en prioriteiten (versterking interactie). Met deze verbinding wordt bevorderd dat de uiteindelijke advies- en kennisproducten goed landen in de politieke en beleidsarena. Ook worden samenwerkingsverbanden afgesproken om de verschillende invalshoeken en deskundigheden in het vervolgproces te borgen. Een internationaal congres volgt in 2010 om ook de relatie met internationale kennis- en beleidsmakers te leggen. Het komend jaar worden onderzoeken en adviestrajecten uitgevoerd. De voortgang wordt gevolgd via het traject van de kabinetsaanpak duurzame ontwikkeling (KADO) en mogelijk zullen de WRR regering en parlement aan het eind van het traject integraal adviseren over de handelingsperspectieven.

### **Parallele belangen**

Een ander voorbeeld hoe het gedachtegoed uit de kabinetsnotitie «De kwaliteit van de verbinding» al in praktijk is gebracht betreft het adviestraject Parallele Belangen. De adviesraden RVZ, ROB, Onderwijsraad en SER zijn gevraagd hun krachten te bundelen in de advisering over het intersectoraal bevorderen van gezondheid. De raden hebben daarbij nadrukkelijk geïnvesteerd in het ontwikkelen en hanteren van één begrippenkader en het bijeenbrengen van de verschillende perspectieven van de raden. Dit heeft uiteindelijk geleid tot twee adviezen: i) «Buiten gebaande paden. Advies over intersectoraal gezondheidsbeleid» van de RVZ, Onderwijsraad en ROB en ii) «Een kwestie van gezond verstand: Breed preventiebeleid binnen arbeidsorganisaties» uitgebracht door de SER.

Ook dit adviestraject is een mooi voorbeeld van «De kwaliteit van de verbinding» over sectorgrenzen heen zowel buiten als binnen de rijksoverheid.

Kortom, het kabinet beoogt meer te investeren in de articulatie van de kennis- en adviesbehoefte, meer te investeren in een constructieve dialoog tussen kennis en beleid, te bevorderen dat over sectorale en disciplinaire grenzen heen wordt samengewerkt, vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten, de complexe vraagstukken effectiever aan te pakken en de ontvankelijkheid voor nieuwe, frisse inzichten, te vergroten. Dit neemt niet weg dat ook een structuurwijziging, de clustering van adviesraden, naar de overtuiging van het kabinet kan en moet bijdragen aan meer selectiviteit in de advisering, samenhang en ontkokerd advies.

*(iii) Neveneffecten van het werken met vaste kernen en «flexibele schillen»*  
De Raad van State vreest dat de voorgestelde herziening ten koste kan gaan van de continuïteit en het historische besef van de adviescolleges.

Het kabinet erkend naast het belang van inhoudelijke deskundigheid het belang van continuïteit en het historische besef om te komen tot een kwalitatief goed advies. Daarom wordt in het vernieuwde adviesstelsel gekozen voor een kern van leden (de leden van de raad) in combinatie met een model van geassocieerde leden. Alle leden hebben de volgende competenties en ervaring, die samengevat kunnen worden in de notie «honest broker». De leden moeten ervaring hebben met politieke besluitvorming, affiniteit hebben met wetenschappelijk onderzoek en inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen. Zij kunnen (nieuwe) ideeën en mensen met elkaar in verbinding brengen en bruggen bouwen tussen kennis en beleid, hebben een uitstekend gevoel voor context en tijdgeest, en beschikken over relevante netwerken. Dit bedoelt het kabinet dan ook met de «honest broker». De leden van de raden zullen in de eerste plaats op basis van deze competenties worden geworven. Daarnaast denkt het kabinet aan het model met geassocieerde leden met meer

specifieke expertise ter borging van specialistische inhoudelijke kennis. Deze leden kunnen worden gevraagd om te participeren in een specifiek advies-traject waarvoor deze leden over bijzondere kennis beschikken. De zorg van de Raad van State wordt dan ook niet gedeeld. Met de voorgestelde flexibele aanpak wordt de kennisbasis voor de strategische adviesraden juist aanzienlijk versterkt, wordt meer flexibiliteit geïntroduceerd én kunnen nieuwe, frisse ideeën gemakkelijk worden geïncorporeerd. De bundeling maakt het bovendien mogelijk om veel flexibeler en efficiënter om te gaan met de beschikbare adviescapaciteit. Dat geldt niet alleen voor de raad, maar ook voor het bundelen van secretariaten. Bovendien bestaat bij het vasthouden aan de huidige situatie met meerdere strategische adviesraden op aanpalende terreinen voortdurend het risico dat «kennis op zoek gaat naar een adviesvraag». In de huidige situatie kan de strategische adviesfunctie teveel aanbodgedreven worden. Steeds dezelfde mensen bereiden vanuit dezelfde constellatie adviezen voor, terwijl het misschien eerder voor de hand had gelegen om bij de voorliggende vraagstukken nieuwe netwerken aan te boren om tot nieuwe inzichten en een verbreding van handelingsperspectieven te komen. Het voordeel van de benoeming van «geassocieerde leden» is, dat dit ruimte geeft om onderwerpen aan te pakken, waar de vaste bezetting minder mee vertrouwd is.

*(iv) Verbetering van de verbinding tussen vraag en aanbod van advies*

De Raad merkt op dat het onduidelijk is hoe de herziening van het adviesstelsel bijdraagt aan een grotere synergie tussen kennis, advies en beleid en aan verheldering en vormgeving van de onderscheiden rollen van diverse kennis- en adviesinstellingen.

Door het kabinet worden een aantal maatregelen geïntroduceerd in relatie tot de vraagzijde van de advisering door adviesraden (zie punt ii). De maatregelen die worden geïntroduceerd in relatie tot de vraagzijde, houden nauw verband met de verhouding tussen kennis, advies en beleid en de rollen van de verschillende kennis en adviesinstellingen. Recapitulerend is het streven de kennis- en adviesbehoefte beter te articuleren en beleidsmakers ontvankelijker te maken voor strategische adviezen. Hiertoe wordt geïnvesteerd in de organisatie van kenniskamers, worden strategische kennisagenda's opgesteld en worden strategiemarkten georganiseerd. Tevens worden sinds enkele jaren de werkprogramma's van adviesraden en planbureaus integraal in de Ministerraad besproken aan de hand van door het kabinet vastgestelde strategische thema's. Naast de genoemde maatregelen levert ook de herziening van het adviesstelsel een bijdrage aan een goede wisselwerking tussen kennis, advies en beleid en aan een duidelijke rol voor de adviesorganen.

*(v) Kostenbesparing*

De Raad acht de voorgestelde wijziging van het stelsel van de vaste adviescolleges als bezuiniging ineffectief. Bezuinigingen als zodanig liggen niet ten grondslag aan de huidige voorstellen. Primair gaat het om het vergroten van de kwaliteit en effectiviteit van het strategische adviesstelsel.

### *2.3 Conclusie*

De Raad van State komt tot de conclusie dat de in de kabinetsnotitie gegeven probleemanalyse zodanige tekortkomingen vertoont dat deze niet rijp is om als grondslag te dienen voor een herziening van de structuur van het adviesstelsel. Mocht de regering desondanks de mening zijn toegedaan dat de afslanking noodzakelijk en wenselijk is, dan adviseert de Raad aandacht te besteden aan de neveneffecten hiervan. De toegezegde totale analyse van het kennis- en adviesstelsel zou hiervoor een goede gelegenheid bieden. Deze conclusie van de Raad van State over de deugdelijkheid van de analyse in «De kwaliteit van de verbinding» van de problemen in het adviesstelsel en nut en noodzaak van de vernieuwingen in het adviesstelsel wordt niet gedeeld. Naar het oordeel van het kabinet biedt de kabinetsnotitie wel degelijk voldoende basis om als grondslag te dienen voor een herziening van de structuur van het adviesstelsel. Het kabinet geeft er dan ook nadrukkelijk de voorkeur aan zich nu te concentreren op een herziening van de vaste strategische adviescolleges. De voorgestelde maatregelen zoals de oprichting

van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur zijn noodzakelijk om de in de kabinetsnotitie gesignaleerde problemen te verhelpen. Er wordt onderkend dat hiermee misschien niet alle tekortkomingen van het bestaande adviesstelsel in één keer wordt weggenomen, maar de kabinetsnotitie biedt voldoende basis voor een eerste fundamentele stap. Dit neemt de nut en noodzaak voor een vervolg van de discussies over verbetering van de kennisinfrastructuur niet weg. In dit kader heeft het kabinet een nadere analyse van de publieke kennisinfrastructuur aan de Tweede Kamer toegezegd. Daarenboven zullen er regelmatig evaluaties beschikbaar komen. Zo is in artikel 28, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges bepaald, dat alle colleges – naast het jaarverslag – iedere vier jaar een openbaar evaluatieverslag opstellen. Dit geldt ook voor de «nieuwe» adviescolleges zoals de RLI. De effecten van de nu voorgestelde herstructurering komen in een evaluatie uiteraard aan de orde. Ook stuurt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) iedere vier jaar een verslag over de doeltreffendheid van de Kaderwet adviescolleges aan de Staten-Generaal (artikel 30 van de Kaderwet adviescolleges). Al deze evaluaties kunnen ieder voor zich aanleiding zijn tot bijstelling van het adviesstelsel. De Raad van State merkt verder op dat het noodzakelijk is aandacht te besteden aan de neveneffecten van de herziening van de adviesraden. Mochten er in het kader van een evaluatie ongewenste neveneffecten aan het licht komen, dan zal daar zeker aandacht aan worden besteed.

### **C. Specifiek: beoordeling van het wetsvoorstel**

#### *1. Noodzaak van het wetsvoorstel*

*Door het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de in het Coalitieakkoord aangekondigde herziening van het adviesstelsel. Wat betreft de probleem-analyse en de probleemoplossing verwijst de toelichting naar de kabinetsnotitie. Zoals in deel B van dit advies is aangegeven, zijn naar het oordeel van de Raad de voorwaarden waaronder de voorgestelde structuurmaatregelen zouden kunnen bijdragen aan de doelen die het kabinet zich heeft gesteld, niet vervuld. Naar het oordeel van de Raad dienen deze voorwaarden eerst te worden vervuld alvorens wordt overgegaan tot samenvoeging en afslanking van adviesraden. De Raad adviseert het wetsvoorstel te heroverwegen.*

*Onverminderd het bovenstaande merkt de Raad het volgende op over het wetsvoorstel tot instelling van de RLI.*

#### *2. Probleemanalyse toegespitst op het wetsvoorstel*

*De toelichting bij het wetsvoorstel tot instelling van de RLI schetst de problemen in de context van de strategische advisering in het algemeen en gaat niet specifiek in op eventuele problemen met de drie adviesraden die worden opgeheven. De vraag rijst dan ook in hoeverre problemen als gebrekkige verbinding tussen vraag en aanbod van kennis, verkokering van advies, en gebrek aan frisse en nieuwe inzichten voor deze drie raden gelden. Uit andere stukken<sup>1</sup> blijkt bijvoorbeeld dat de drie raden al lang samenwerken en gezamenlijke adviezen uitbrengen.<sup>2</sup> De toelichting gaat niet in op de vraag of en waarom er desondanks sprake is van verkokering van de drie raden.*

*De toelichting geeft evenmin aan of en waarom ten aanzien van de drie raden sprake is van het in de kabinetsnotitie geconstateerde probleem van gemis aan strategische advisering voor de langere termijn.*

*De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de specifieke problemen waarvoor de voorgestelde structuurwijzigingen (samenvoeging van de raden en flexibele bemensing) een oplossing beogen te bieden. De Raad beveelt aan daarbij niet alleen de advieskant te belichten maar ook aandacht te besteden aan problemen die zich voordoen aan de kant van de ministeries. Wat dit laatste betreft, wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt onder punt B.2.1.2.*

<sup>1</sup> Onder meer het verslag van de hoorzitting van 30 november 2007 in de Eerste Kamer over de toekomst van de advies- en kennisinfrastructuur.

<sup>2</sup> Twee voorbeelden van gezamenlijke adviezen zijn het advies over de toekomst van de Randstad («Randstad 2040: verbinden en verknopen», 2008, uitgebracht door VROM-raad, Raad voor Verkeer en Waterstaat en Raad voor het Landelijk Gebied) en het advies over de beprijzing van CO<sub>2</sub>-uitstoot («Een prijs voor elke reis», 2008, uitgebracht door Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-raad en Algemene Energieraad).

### 3. Doeltreffendheid van het wetsvoorstel

#### 3.1 Functies van de RLI en de daaraan gekoppelde taken

Allereerst merkt de Raad onder verwijzing naar punt B.2.1.2 van dit advies op dat het voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de voorgestelde structuurmaatregelen noodzakelijk is te bepalen welke functies de RLI vervult. Deze functies zijn immers bepalend voor organisatie en samenstelling van de nieuwe raad. De toelichting gaat daar nauwelijks op in. Onduidelijk is of de nieuwe raad de functie van tegenwicht toekomt.

Voorts is onduidelijk welk soort kennis de beleidsterreinen vragen die de RLI bestrijkt. Dit klemt te meer nu aan de nieuwe raad ook de advisering over het ruimtelijk-economische beleid en het beleid op het gebied van gevaarlijke stoffen wordt opgedragen. De afgelopen decennia zijn de beleidsterreinen van landbouw, natuur en voedselkwaliteit; volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer; en verkeer en waterstaat veranderd door ontwikkelingen als bijvoorbeeld de Europeanisering van het milieubeleid en de industrialisering van de landbouwsector. Het is onvermijdelijk dat deze ontwikkelingen aan de vraagzijde van de adviezen doorwerken in het soort kennis en informatie waaraan behoefte is en de functie van de adviesraden. Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre er met deze ontwikkelingen specifiek ten aanzien van de drie ministeries rekening is gehouden bij de voorgestelde structuurwijzigingen.

Ten derde is onduidelijk of de RLI ook de taak van het oplossen van kortetermijnproblemen krijgt. De huidige strategische adviesraden vervullen deze rol. Uit het onderzoek «Spelen met doorwerking»<sup>1</sup> blijkt dat juist adviezen van strategische adviesraden waarin kortetermijnoplossingen worden geboden ontvankelijk zijn bij ministeries en goed doorwerken in het beleid.

De Raad is van oordeel dat het voor de organisatie en samenstelling van de nieuwe raad en voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de voorgestelde structuurwijzigingen essentieel is dat duidelijkheid komt over vorengenoemde aspecten van kennis en functies van de RLI («structure follows strategy»). De Raad adviseert het wetsvoorstel in dit licht nader te bezien.

#### 3.2 Effectiviteit

Onverlet het bovenstaande merkt de Raad het volgende op over de doeltreffendheid van het wetsvoorstel. Daarbij gaat de Raad uit van de in de toelichting vermelde doelstellingen: meer strategische advisering voor de langere termijn en versterking van de samenhang van het beleid.<sup>2</sup> De toelichting meldt dat het gegeven de beoogde samenhang van het beleid in het fysieke domein, wenselijk is dat een adviesraad wordt ingesteld die over de hoofdlijnen daarvan kan adviseren. Juist in het fysieke domein, waar sectorale belangen om voorrang strijden bij de verdeling van de schaarse ruimte, verwacht de regering grote meerwaarde van een adviesraad die vanuit een integrale wegging van sectorale deelbelangen onafhankelijke adviezen uitbrengt over de strategische hoofdlijnen van het beleid voor de langere termijn. De nieuwe adviesraad moet bijdragen aan versterking van de samenhang van het beleid, aldus de toelichting.<sup>3</sup>

De Raad merkt op dat het, gelet op de samenhang tussen de verschillende terreinen van de drie raden, denkbaar is dat er een vorm van samenwerking is (of komt) ten behoeve van samenhangende en strategische advisering. De Raad betwijfelt echter of de door de regering beoogde doelstellingen door de voorgestelde structuurmaatregelen worden bereikt. Deze maatregelen kunnen naar het oordeel van de Raad zelfs afdoen aan de kwaliteit van strategische advisering voor de langere termijn. In dat verband wijst de Raad op het volgende.

##### (i) Versterking van de samenhang van beleid

Het is onduidelijk of en hoe door de herziening tevens samenhang van beleid komt. Zoals ook uit het algemene deel van dit advies blijkt, zijn de ministeries sectoraal georganiseerd en verkokerd.<sup>4</sup> De toelichting gaat niet in op het vraagstuk van de verkokering van de ministeries, evenmin op de vraag hoe vanuit de ministeries bevorderd zal worden dat er een gezamenlijke reactie

<sup>1</sup> Spelen met doorwerking, Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlands openbaar bestuur, Tilburgse school voor Politiek en Bestuur en Berenschot Procesmanagement, Tilburg/Utrecht, 4 november 2004.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2, derde tekstblok.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 1 getiteld «Inleiding» en paragraaf 2 getiteld «Taak van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur», derde tot en met vijfde tekstblok.

<sup>4</sup> Zie punt B.2.2.2 onder (ii).



komt op de adviezen van de RLI en hoe verzekerd wordt dat de samenhang van adviezen ook daadwerkelijk doorwerkt in beleid.

*(ii) Versterking van de kwaliteit en effectiviteit van advisering*

De Raad constateert dat het werkkterrein van de nieuwe raad zeer breed en gevarieerd is (van volkshuisvesting tot waterstaat en gevaarlijke stoffen). Tevens constateert de Raad dat de huidige vier adviesraden samen 42 leden tellen.<sup>1</sup> Dit aantal wordt in de nieuwe raad aanzienlijk teruggebracht, terwijl de taken en adviesonderwerpen van de nieuwe raad juist worden uitgebreid. De Raad acht het onmogelijk dat een adviesraad bestaande uit een vaste kern van negen leden plus een voorzitter en een flexibele schil daaromheen, een dergelijk breed en gevarieerd terrein kan bestrijken.

Daarnaast bestaat het risico dat bepaalde onderwerpen ondersneeuwen in de nieuwe raad. De Raad voor het Landelijk Gebied maakt zich er bijvoorbeeld zorgen over dat de publieke belangen verbonden met landbouw, natuur en voedselkwaliteit in één nieuwe adviesraad voor het fysieke domein onvoldoende worden geborgd.<sup>2</sup> Gelet hierop is onvoldoende duidelijk of de in de toelichting vermelde en beoogde «integrale weging van sectorale deelbelangen» door de nieuwe raad adequaat kan worden gerealiseerd. Dit daargelaten of een deskundigenraad is toegerust voor die weging, die immers politiek van aard is.

Kortom, de structuurwijzigingen kunnen er toe leiden dat de deskundigheid vermindert en de kwaliteit van de adviezen afneemt.

*(iii) Meer strategische advisering voor de langere termijn*

Ten behoeve van strategische advisering voor de langere termijn is het noodzakelijk dat de nieuwe raad beschikt over kwaliteiten als historisch besef en continuïteit. Die kwaliteiten zijn door de politieke, bestuurlijke en ambtelijke mobiliteit binnen de ministeries teruggelopen. Het terugbrengen van het aantal leden en de flexibele bemensing kan ten nadele werken van deze kwaliteiten en daarmee ook ten nadele van (de kwaliteit van) de strategische advisering voor de langere termijn.

*(iv) Intensievere dialoog tussen beleid, advies en kennis*

Wat betreft het voorstel om een dialoog tot stand te brengen tussen beleid, advies en kennis, meldt de toelichting het volgende. Het werkprogramma van de nieuwe raad zal jaarlijks worden vastgesteld door de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken. De behoefte aan kennis en advies zal door de adviesvragers op een eenduidige wijze bij de nieuwe Raad en de ministeries moeten worden belegd. Verder dient de dialoog tussen de RLI en de betrokken bewindspersonen, ministeries en het parlement intensief te zijn ter verhoging van de effectiviteit van de advisering.<sup>3</sup>

De Raad merkt op dat sinds 2006 bij de meeste ministeries kenniskamers zijn ingesteld. Het doel van deze kamers is onder meer het verbeteren van de interactie tussen de ministeries en kennisinstellingen en adviesraden, en uiteindelijk het beter op elkaar laten aansluiten van adviesvraag en advies.<sup>4</sup> Uit de toelichting blijkt niet of de desbetreffende ministeries dergelijke kenniskamers hebben, en hoe deze functioneren. Onduidelijk is hoe – naast deze kenniskamers – de beoogde intensieve dialoog tot stand moet worden gebracht en of dat voldoende is voor een betere verbinding tussen vraag en aanbod van advies en voor een betere doorwerking van integrale adviezen in het beleid.

Gelet op de vorengenoemde twijfels over de doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen adviseert de Raad het wetsvoorstel nader te bezien.

#### **4. Strategische adviestaak van de AGS**

Zodra de voorziene opheffing van de AGS is gerealiseerd, behoort tot de taken van de RLI tevens de strategische advisering over beleid en wetgeving gericht op het voorkomen van ongevallen en rampen als gevolg van het gebruik, de opslag, de productie en het vervoer van gevaarlijke stoffen en de beperking

<sup>1</sup> De VROM-raad heeft 15 leden inclusief de voorzitter, de Raad voor het Landelijk Gebied heeft 10 leden inclusief de voorzitter, de AGS heeft 11 leden inclusief de voorzitter en de Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft 6 leden inclusief de voorzitter. De laatstgenoemde raad maakt naast de vaste kern van 6 leden tevens gebruik van externe deskundigen uit een Expertisegroep.

<sup>2</sup> Zie het verslag van de hoorzitting van 30 november 2007 in de Eerste Kamer over de toekomst van de advies- en kennisinfrastructuur.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2, vierde tekstblok en paragraaf 3 laatste tekstblok.

<sup>4</sup> Zie Kamerstukken II 2005/06, 24 503, nr. 33, blz. 4 (brief van de ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de te nemen acties).

van de gevolgen van dergelijke ongevallen en rampen.<sup>1</sup> De Raad merkt hierover het volgende op.

*Volgens de memorie van toelichting bij de Wet adviesraad gevaarlijke stoffen zijn de adviezen van de AGS van belang voor de beleidsterreinen milieu-beheer, transportveiligheid, arbeidsveiligheid, rampenpreventie en bestrijding en volksgezondheid.<sup>2</sup> Als afgeleide van de taak van de AGS is bij adviesaanvragen het integrale veiligheidsaspect uitgangspunt. De vraagstukken waarover wordt geadviseerd, worden volgens de memorie van toelichting bij de Wet adviesraad gevaarlijke stoffen gekenmerkt door een hoge mate van technische complexiteit.<sup>3</sup>*

*In januari 2008 is de evaluatie afgerond over het functioneren van de AGS vanaf zijn oprichting tot medio 2007. De evaluatiecommissie concludeerde in haar rapport:*

*«De AGS is in de ogen van de evaluatiecommissie onmisbaar als onafhankelijk instituut dat adviseert en zorg draagt voor een onafhankelijke beoordeling en toetsing van het beleid en regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen en veiligheid, conform het advies van de commissie Oosting.»<sup>4</sup>*

*Voorts merkt de evaluatiecommissie op:*

*«De commissie constateert dat indien de besluitvorming rond de toekomst van het adviesstelsel leidt tot opheffing van de AGS er op alternatieve wijze moet worden voorzien in de behoefte betreffende de advisering, beoordeling en toetsing op het terrein van gevaarlijke stoffen en veiligheid.(...) Expertise en kennis op het niveau van de huidige AGS blijven op strategisch niveau ook in de toekomst nodig, niet in de laatste plaats ingevolge de voortgaande verdichting en de roep naar een kwalitatief hoogwaardige en dus ook veilige leefomgeving.»<sup>5</sup>*

*Gelet op de grote mate van complexiteit van de vraagstukken waarover de AGS adviseert, het technisch-wetenschappelijke karakter van de adviesbehoefte en de noodzaak van een totaalbeeld van het internationale werkerterrein, en in aanmerking genomen dat de AGS en diens secretariaat in verband met die aspecten een multidisciplinaire samenstelling kennen, klemt hetgeen hiervoor onder (ii) van punt C.3.2 is opgemerkt, in het bijzonder ten aanzien van de strategische adviestaak van de AGS. In de toelichting bij het wetsvoorstel ontbreekt een uiteenzetting waaruit blijkt dat de strategische adviestaak van de AGS op een verantwoord niveau bij de RLI kan worden belegd. De Raad adviseert het wetsvoorstel in dit licht nader te bezien.*

#### **5. Reactie van de drie adviesraden op het wetsvoorstel**

*De Raad merkt op dat uit onder meer de Nota Vernieuwing Rijksdienst blijkt dat de herziening van het adviesstelsel in overleg met de bestaande adviesraden zal gebeuren.<sup>6</sup> De toelichting gaat in het geheel niet in op de vraag of de drie adviesraden zijn geraadpleegd over het wetsvoorstel en wat hun reacties waren. Gelet op de voorgestelde ingrijpende structuurwijzigingen ten aanzien van de drie raden acht de Raad het passend dat de toelichting ingaat op de reactie van de raden. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.*

#### **6. Vooruitlopen op de uitkomst van het wetgevingsproces**

*De Raad constateert op basis van diverse stukken dat er reeds concrete acties zijn ondernomen ter uitvoering van het wetsvoorstel.<sup>7</sup> De Raad merkt op dat het in deze fase van het wetgevingsproces om een wetsvoorstel gaat dat nog bij de Tweede Kamer ingediend moet worden. De Raad acht het raadzaam eerst de uitkomst van het wetgevingsproces af te wachten alvorens concrete uitvoeringsmaatregelen te nemen. Voorkomen moet worden dat het wetsvoorstel slechts de legitimatie is van een reeds in uitvoering genomen besluit. Hij adviseert in de toelichting in te gaan op het karakter van het wetgevingsproces in het licht van artikel 79 Grondwet.*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 2, tweede tekstblok.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 387, nr. 3, blz. 1.

<sup>3</sup> Idem, blz. 1–2.

<sup>4</sup> Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, Evaluatie 2004–2007, blz. 94.

<sup>5</sup> Idem, blz. 95.

<sup>6</sup> Nota Vernieuwing Rijksdienst, paragraaf 3.3 «De adviesfunctie», onder punt 34.

<sup>7</sup> Er is reeds begonnen met de werving van onder meer de secretaris van de nieuwe Raad (zie bijvoorbeeld de website [www.werkenbijhetrijk.nl](http://www.werkenbijhetrijk.nl)). Zie verder de Vierde Voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Rijksdienst, paragraaf 2.2.3 (Bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 490, nr. 29).

## C. Specifiek: beoordeling van het wetsvoorstel

In dit onderdeel van het nader rapport wordt ingegaan op de opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot het wetsvoorstel tot instelling van de RLI. Hierbij wordt aangesloten bij een brief van de Eerste Kamer aan de minister van BZK (17 februari 2009). Deze brief bevat de volgende doelstellingen, criteria en overwegingen waaraan de Eerste Kamer wetsvoorstellen met betrekking tot de inrichting van de kennis- en adviesinfrastructuur zal toetsen:

- i. meerwaarde samenvoeging van adviesraden;
- ii. het realiseren van een wenselijke variëteit in functies van de adviescolleges en kennisinstellingen welke in meerjarig perspectief ook expliciet intersectorale, continue en consistente analyses kunnen leveren;
- iii. recht doen aan de vele verschillende specialismen en kennisgebieden binnen een clustering van adviesraden;
- iv. verbeteren samenspel (o.a. vraagformulering, betrokkenheid) tussen departementen en adviescolleges en het Parlement en de adviescolleges;
- v. evaluaties benutten om verbeteringen in het stelsel te realiseren;
- vi. geen besparingen op (relatief goedkope) adviesorganen voor uitbreiding van inhuur van ad hoc, commerciële advisering;
- vii. waarborgen zelfstandigheid van de secretariaten van de raden en voorkomen beleidsbeïnvloeding;
- viii. waarborgen onafhankelijke advisering aan zowel de regering als aan het parlement.

### *1. Noodzaak van het wetsvoorstel*

De Raad van State vraagt naar de noodzaak van het wetsvoorstel tot instelling van de RLI. De noodzaak van het wetsvoorstel laat zich het beste uitleggen door een nadere toelichting te geven op de doelstellingen van dit wetsvoorstel en de problematiek die dit wetsvoorstel zal opheffen.

#### *1.1 Doelstelling van het wetsvoorstel*

De doelstelling van het wetsvoorstel tot instelling van de RLI is de creatie van één adviesraad die kan adviseren over de hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur, meer in het bijzonder op het gebied van wonen, ruimtelijke ordening, milieu, klimaatbeleid, water, landbouw, natuur, voedsel(kwaliteit), verkeer en vervoer en de ruimtelijk-economische ontwikkeling. De instelling van de RLI komt voort uit de doelstelling van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De meerwaarde voor de RLI boven de bestaande drie strategische adviesraden<sup>1</sup> zit vooral in het verkennen, ondersteunen en waar nodig bekritisseren van de besluitvorming over de complexe sectoroverstijgende hoofdpogingen in het beleid voor de duurzame inrichting van Nederland en de bijhorende transitievraagstukken vanuit een multidisciplinair perspectief. Van de RLI wordt verwacht dat zij een prominente agenderende, richtinggevende en voedende rol zal vervullen in het politiek-maatschappelijke debat en de besluitvorming over deze vraagstukken. In de wijze van adviseren door de RLI wordt de integraliteit van de leefomgeving en infrastructuur het uitgangspunt. De adviezen van de raad zullen vanuit een strategische invalshoek worden opgesteld. Van de RLI wordt een heldere analyse van het voorliggende keuzevraagstuk even als van de betrokken belangen en de met de keuze samenhangende consequenties (zoals consistentie in beleid) verwacht.

#### *1.2 Welke problematiek wordt aangepakt met dit wetsvoorstel?*

De problematiek die wordt aangepakt met het wetsvoorstel heeft te maken met enkele samenhangende aspecten die in de volgende paragraaf worden toegelicht:

- i. de RLI zal minder sectorale en meer integrale adviezen in het fysieke domein uitbrengen. Daardoor zullen de adviezen beter aansluiten op de huidige complexe en sectoroverstijgende problemen en daarmee beter bruikbaar worden voor de beleidsontwikkeling;
- ii. er zullen vanuit dat integrale perspectief minder adviezen worden aangeboden die tegelijkertijd elk meer zijn gericht op de langere termijn met een sterker strategisch karakter;
- iii. in het fysieke domein wordt een zekere mate van adviesdrukte ervaren. Met het instellen van de RLI zal die druke naar verwachting afnemen.

---

<sup>1</sup> Punt i brief Eerste Kamer.

## *2. Functie, rol en adviesdomein van de RLI*

Deze paragraaf gaat in op de opmerkingen van de Raad van State in verband met de mogelijkheid de doeltreffendheid van het voorstel te kunnen beoordelen. De Raad van State vraagt een nadere toelichting op de functie van de RLI, welk soort kennis de beleidsterreinen vragen die de RLI bestrijkt en de reikwijdte van de RLI- taak, mede in relatie tot korte termijn problemen.

### *2.1 De functie en rol van de RLI*

De functie van de RLI is om vanuit een onafhankelijke positie de departementen, het parlement, de decentrale overheden en «civil society» te voorzien van nieuwe strategische beleidsrichtingen voor het fysieke domein op basis van wetenschappelijke kennis en ervaring met maatschappelijke processen. De gevraagde en ongevraagde adviezen zullen het maatschappelijk debat voeden door in de adviezen vanzelfsprekendheden in heersende politieke en maatschappelijke opinies ter discussie te stellen en te zoeken naar vernieuwende inzichten. De adviezen zullen inzicht geven in de spanningen tussen verschillende beleidsdoelen, belangen, afwegingen en beleidsopties. De ambitie is wezenlijke verbeteringen in beleidsprocessen en systemen te identificeren en duidelijke handelingsperspectieven aan te bieden. Juist door een sterkere focus op de toekomstige hoofdpogaven van het beleid en door het zichtbaar maken van verschillende belangen, beleidsdoelen en afwegingen kan de RLI een onmisbare rol vervullen in het staatsbestel.

### *2.2 Het adviesdomein van de RLI*

De RLI zal strategisch en integraal adviseren op de beleidsterreinen van de ministeries van LNV, VROM en VenW, en op het beleidsterrein van EZ voor wat betreft ruimtelijk-economische en transitie vraagstukken. Rode lijnen zijn het verbeteren van het gebruik van de schaarse ruimte in Nederland ter versterking 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. Hiermee geven de adviezen van de RLI met name invulling aan aspecten van het strategische kabinetsthema, «Schaarste en transitie.»

### *2.3 Welk soort kennis bestrijkt de RLI?*

(De Raad van State vraagt om een nadere specificatie van de kennis die de beleidsterreinen van de RLI bestrijkt<sup>1</sup>. Voor een goede invulling van de in de tijd wisselende adviesbehoefte is vanuit verschillende perspectieven kennis nodig. Als kennisthema's kunnen worden genoemd: ruimtelijke ontwikkeling en planologie, stedelijke ontwikkeling, wonen, volkshuisvesting, mobiliteit, transport, watermanagement, landbouw, landschap en natuur, ecologie, duurzaamheid, en (ruimtelijke aspecten van) energie. Als disciplines zijn dat, bestuurskunde, rechten, economie, sociologie, filosofie, risicomodellering en vanuit institutioneel perspectief moet kennis over openbaar bestuur, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties aanwezig zijn. Dat de RLI moet kunnen beschikken over deze vele facetten van kennis betekent niet dat alle kennis altijd in de RLI aanwezig moet of kan zijn. Immers niet alle kennisgebieden zijn voor elk advies (even) relevant. Binnen deze kennisvelden zal afhankelijk van de specifieke formulering van de adviesvraag behoefte bestaan aan meer of minder specifieke deskundigheid en ervaring op bepaalde kennisvelden. De adviesvragen van regering en parlement kunnen naast integrale sectoroverstijgende onderwerpen een zeer breed scala aan sectorale onderwerpen betreffen die tot het zeer brede taakdomein van de nieuwe raad horen. Ook kan de adviesbehoefte in de loop der tijd wijzigen. Om hier goed op in te kunnen spelen, is het van belang dat de RLI over een grote variëteit aan ervaring en deskundigheden kan beschikken. Daarom wordt gekozen voor een kern van 10 vaste leden en een veel grotere groep geassocieerde leden. Zo kan de inbreng van voldoende deskundigheid worden geborgd en kan flexibel worden ingespeeld op de adviesbehoefte van regering en parlement<sup>2</sup>.

### *2.4 De taak van het oplossen van korte termijn problemen*

Zoals elders verwoord, wordt sterk ingezet op minder adviezen die integraal en meer strategische van aard zijn en gericht op de langere termijn. Onder bepaalde omstandigheden zal er ook behoefte zijn aan advies op meer specifieke beleidsvraagstukken voor de kortere termijn. In principe kan de RLI

<sup>1</sup> Punt iii brief Eerste Kamer.

<sup>2</sup> Punt ii en iii brief Eerste Kamer.

hier een rol vervullen. De praktijk is dat het politieke debat rond korte termijnvraagstukken in ruime mate wordt gevoed vanuit de grote variëteit aan belangenorganisaties. De aandacht van politiek en bestuur is mede daardoor al sterk gefocust op de oplossing van korte termijnproblemen, waardoor het vinden van structurele oplossingen voor de problemen waarmee Nederland op de langere termijn zal worden geconfronteerd soms minder aandacht kan krijgen. Het ligt daarom voor de hand dat ook in deze gevallen de RLI vooral aandacht zal vragen voor de langere termijn tijdshorizon.

De memorie van toelichting is op het punt van de functie, rol en adviesdomein van de RLI aangevuld in lijn met het bovenstaande.

### 3. Strategische advisering RLI

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot de strategische advisering van de RLI.

#### *3.1 Behoeftte aan strategische en integrale advisering voor de langere termijn*

De behoefte aan minder sectorale adviezen en meer strategische integrale adviezen voor de langere termijn, is versterkt door een veranderende tijdgeest met een grotere dynamiek en de complexiteit en de onderlinge verwevenheid van de problemen, bij uitstek in het fysieke domein. Juist door de vraagstukken in het fysieke domein in samenhang te bezien, kunnen nieuwe inzichten naar voren komen. Daarom zal de RLI het adagium hanteren van «integraal, tenzij» ten opzichte van het verleden waar meer sprake was van het adagium «sectoraal, tenzij». Dit alles doet niets af aan het werk van de VROM-raad, de Raad voor verkeer en waterstaat en de Raad voor het landelijk gebied in de afgelopen jaren. De adviezen waren van hoog niveau en hebben hun doorwerking in beleid gevonden. Dat neemt echter niet weg dat de huidige organisatie van het adviesstelsel in het fysieke domein – vanwege de sectorale wettelijke taakopdracht van de drie strategische adviesraden – vaker tot een sectorale insteek leidt dan thans wenselijk wordt geacht<sup>1</sup>. Het aantal uitgebrachte adviezen heeft mede als gevolg van de taakdifferentiatie en sectorale invalshoek een dusdanig grote omvang dat de bevordering van het politiek-maatschappelijk debat en de onafhankelijke beïnvloeding van de beleidsvorming niet optimaal is. Zo brachten de drie raden in de periode 2007–2009 (inclusief de adviezen die begin 2010 nog uit zullen komen) 54 adviezen uit. Dat is gemiddeld ongeveer 18 adviezen per jaar, voor een belangrijk deel met een sectorale invalshoek. Er zijn slechts drie adviezen door de drie raden gezamenlijk uitgebracht en één advies gezamenlijk door de VROM-raad en de Raad voor verkeer en waterstaat (zie bijlage 1).

Het concept werkprogramma voor de RLI geeft een goed beeld van een beperkt aantal integrale adviesvragen per jaar als onderdeel van een meerjarige programma ingedeeld naar 8 thema's (zie bijlage 1). Geen 18 groten-deels sectorale adviezen per jaar, maar een beperkt aantal integrale adviezen<sup>1</sup>. De adviezen kunnen, afhankelijk van de behoefte, vanzelfsprekend ook een meer sectoraal karakter dragen, bijvoorbeeld over het beleidsinstrumentarium om meer specifieke beleidsdoelen te realiseren. Het voornemen is dat de drie bestaande raden dit werkprogramma gezamenlijk zullen uitvoeren, nadat zij het hebben kunnen vaststellen.

#### *3.2 Versterking van de samenhang van het beleid*

In het ruimtelijk fysieke domein wordt steeds vaker sectoroverstijgend beleid ontwikkeld. In dit domein zijn de totstandkoming van de Structuurvisie Randstad 2040 en de aanpak van acute knelpunten in de Randstad met het programma Randstad Urgent, het programma Biobased Economy, het interdepartementale programma bedrijventerreinen en het programma biodiversiteit en nationale hulpbronnen goede voorbeelden. Het zijn voorbeelden van beleidsdossiers waar (onder meer) de ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ samen beleid ontwikkelen en uitvoeren. Een andere aanpak om tot goed sectoroverstijgend beleid te komen is met de interdepartementale projectdirecties. Die zijn er op het gebied van energietransitie, kennis en innovatie, administratieve lasten, leren en werken en professioneel inkopen. Ontkokering in de kennis- en adviesfunctie van kabinet en parlement is ook een stap in dit proces. Met het samen gaan van het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau in het Planbureau voor de Leefomgeving is de weg ingeslagen naar een meer integrale kennisontwikkeling en analyse op het

---

<sup>1</sup> Punt i brief Eerste Kamer.



gebied van duurzaamheid en de fysieke omgeving. Het samenvoegen van de RLG, VROM-raad en de Raad voor verkeer en waterstaat in de RLI draagt bij aan betere integrale advisering<sup>1</sup>.

### *3.3 Tegengaan van verkokering van beleid*

Het voorstel tot instelling van één strategische adviesraad voor het fysieke domein is niet bedoeld als de oplossing voor het voorkomen van eventuele verkokering in beleidsvorming. Een adviesraad die dwars door de sectoren heen kijkt en bij de opstelling van zijn adviezen goed inzicht biedt in de weging van sectorale belangen bij de oplossing van problemen, kan echter wel degelijk een belangrijke bijdrage leveren aan transparante politieke besluitvorming en meer samenhangend overheidsbeleid. Met betrekking tot integrale adviezen door de RLI zullen de desbetreffende ministers gezamenlijk een reactie opstellen.

### *3.4 Verzekering doorwerking samenhang van adviezen in beleid*

De mate waarin de adviezen van de RLI in de praktijk daadwerkelijk doorklinken in het overheidsbeleid is afhankelijk van de gezaghebbende positie van de RLI, de kwaliteit van de adviezen en de ontvankelijkheid van beleidsmakers en politiek voor advies. Een optimale wisselwerking tussen de adviesraad, de regering en het parlement ontstaat in de praktijk. In de probleemanalyse van het huidige adviesstelsel is geconstateerd dat behoefte bestaat aan versterking van de vraagarticulatie vanuit zowel de departementen als het parlement. In de praktijk moet de wens vooral invulling krijgen door investering in communicatie (interactie) over een weer, zowel bij de totstandkoming, de vaststelling als de uitvoering van het werkprogramma. Het kabinet zal de voorbereiding van het werkprogramma van de RLI en de interactie rond en de reactie op de verstrekte adviezen beter structureren<sup>2</sup>. Op ambtelijk niveau wordt een interdepartementaal overleg ingesteld voor overleg met de RLI. De betrokken ministers zullen zowel tijdens het opstellen van het werkprogramma en de meerjaren programmering als bij de evaluatie van het werkprogramma worden geraadpleegd<sup>3</sup>. In de voorbereidingsfase van adviezen zal de RLI de vraagstelling aanscherpen en afbakenen en bespreken met de betrokken departementen en indien gewenst het parlement. Per advies wordt bezien welke departementen daarbij betrokken kunnen worden. Bij de verdere uitwerking van het advies zal regelmatig contact met departementen worden onderhouden. In de afrondingsfase van een adviestraject zal ruim aandacht worden besteed aan communicatie over de adviezen naar het parlement en de rijksdienst naast uiteraard de communicatie gericht op andere partijen.

De memorie van toelichting is op het punt van de strategische advisering door de RLI aangevuld in lijn met het bovenstaande.

## *4. Opzet en werkwijze RLI*

De Raad van State heeft een aantal opmerkingen gemaakt met betrekking tot de opzet en werkwijze en (onafhankelijke) positie van de RLI. Op deze opmerkingen wordt in deze paragraaf ingegaan.

### *4.1 Deskundigheid en kwaliteit van de adviezen*

Om flexibel te kunnen inspelen op de adviesbehoefte van regering en parlement en om te kunnen beschikken over veel verschillende kennis en specialismen vindt de regering het van groot belang dat de RLI bestaat uit tien leden (inclusief de voorzitter) en een omvangrijke groep geassocieerde leden<sup>4</sup>. De leden van de RLI worden als «honest broker» geselecteerd op hun brede deskundigheid en overzicht over het brede werkveld van de RLI. De leden van de RLI zullen niet zelf over alle benodigde deskundigheid beschikken, maar wel in staat zijn om deze in de advisering te betrekken. De grotere groep van geassocieerde leden wordt geselecteerd op specialistische kennis en kunde of maatschappelijke positie. 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. Geassocieerde leden kunnen ook worden betrokken bij de voorbereiding van het werkprogramma, waardoor de inbreng van frisse inzichten beter kan worden gewaarborgd dan in de huidige situatie het geval is. De Raad voor verkeer en waterstaat, die thans uit zes vaste leden bestaat, werkt nu al met geassocieerde leden. Dit model voldoet in de praktijk

<sup>1</sup> Punt i brief Eerste Kamer.

<sup>2</sup> Punt iv brief Eerste Kamer.

<sup>3</sup> Punt v brief Eerste Kamer.

<sup>4</sup> Punt iii brief Eerste Kamer.

goed. Ook de WRR adviseert over een breed beleidsterrein met een relatief kleine raad. Gelet op de breedte van het werkterrein zal de RLI zich bij de totstandkoming van haar adviezen kunnen laten bijstaan door externe deskundigen op alle relevante beleidsterreinen. Daarmee kan de inbreng van verschillende specialismen en kennisgebieden bij specifieke beleidsadviezen worden gewaarborgd waardoor de randvoorwaarden aanwezig zijn voor een hoge kwaliteit van adviezen.

#### *4.2 Historisch besef en continuïteit*

De vaste leden zullen, daarbij ondersteund door een secretariaat bestaande uit deskundige medewerkers, in voldoende mate in staat zijn om de continuïteit en het historisch besef te borgen. De RLI krijgt een eigen secretariaat bestaande uit 26 fte. De omvang is gelijk aan de omvang van de drie huidige secretariaten die, in het kader van de operatie vernieuwing rijksdienst, in de afgelopen jaren zijn afgeslankt. Met de samenvoeging per 1 januari 2010 van de secretariaten van de VROM-raad, de Raad voor verkeer en waterstaat en de Raad voor het landelijk gebied is een krachtige robuuste ondersteunende organisatie ontstaan die de RLI beter kan ondersteunen dan voorheen met drie relatief kleine secretariaten mogelijk was<sup>1</sup>. Met de samenvoeging van de drie secretariaten is bovendien de nodige doelmatigheidswinst geboekt, maar er is uitdrukkelijk geen sprake van een ingrijpende bezuiniging. Daarvoor vindt het kabinet een krachtige adviesraad voor het fysieke domein van te groot gewicht.<sup>2</sup> Waar de drie huidige raden opgeteld over een budget van ruim € 5 mln. konden beschikken zal het budget van de nieuwe adviesraad € 4,4 mln. bedragen.

#### *4.3 Dialoog tussen beleid, advies en kennis*

In deel B van dit nader rapport wordt het functioneren van kenniskamers genoemd. In dit deel is reeds ingegaan op de interactie en dialoog tussen de RLI en de departementen. Ook met het parlement zal, indien daar behoefte aan bestaat over de opstelling van het nieuwe werkprogramma worden overlegd. Tussentijds wordt contact onderhouden met de betrokken Kamercommissies. De RLI zal ook investeren in relaties met provincies en gemeenten, onderzoeksinstellingen, andere adviesraden en planbureaus, maatschappelijke organisaties en met relevante internationale partners. Van de RLI wordt verwacht dat mogelijke beleidsrichtingen vanuit de verschillende sectorale invalshoeken en belangen worden beschouwd en geanalyseerd.

#### *4.4 Onafhankelijke positie van de RLI*

Het beschreven overleg en de interactie tussen de RLI, departementen, parlement, andere overheden, adviesraden en kennisinstellingen laat onverlet dat zowel de RLI als het secretariaat van de RLI een onafhankelijke positie innemen<sup>3</sup>. Vanuit die onafhankelijke positie is de mogelijkheid van ongevraagd advies verzekerd. Waarbij conform eerdere toezeggingen aan de Tweede Kamer er van wordt uitgegaan dat rond de 20% van de uitgebrachte adviezen ongevraagd kan zijn<sup>4</sup>.

De memorie van toelichting is op het punt van de opzet en werkwijze van de RLI aangevuld in lijn met het bovenstaande.

#### *5. Strategische adviestaak van de AGS*

De Raad merkt op dat een toelichting ontbreekt op het beleggen van de adviestaak van de adviesraad gevaarlijke stoffen (AGS) bij de RLI. In de RLI zal in de beginperiode een raadslid specifiek worden belast met de portefeuille (externe) veiligheid. Daarnaast wordt bij de samenstelling van de flexibele schil rondom de RLI rekening worden gehouden met de breedte van het werkveld van de RLI. Juist de keuze voor een raad met een beperkte omvang en een flexibele schil daaromheen, biedt de mogelijkheid om een breed scala aan kennis en capaciteit achter de hand te hebben. Zoals in de memorie van toelichting van het voorstel van de wet houdende regels tot intrekking van de Wet adviesraad gevaarlijke stoffen is aangegeven, zijn er inhoudelijke overwegingen om de taken van de AGS op een andere manier te beleggen. De afgelopen jaren is veel beleid rond gevaarlijke stoffen en externe veiligheid tot ontwikkeling gekomen en uitgevoerd. Bovendien raken de vraagstukken als zij met gevaarlijke stoffen te maken hebben, veel meer beleidsterreinen en deskundigheden. Daarom past het om de strategische adviestaak van de Adviesraad gevaarlijke stoffen in te bedden in het bredere

<sup>1</sup> Punt vii brief Eerste Kamer.

<sup>2</sup> Punt vi brief Eerste Kamer.

<sup>3</sup> Punten vii en viii brief Eerste Kamer.

<sup>4</sup> Punt viii brief Eerste Kamer.

adviesgebied van de RLI. Doordat de operationele en tactische taken van deze adviesraad reeds elders zijn belegd, is het niet opportuun de AGS zelfstandig te laten voortbestaan, zoals ook in de memorie van toelichting op het bovengenoemde wetsvoorstel tot intrekking van de Wet adviesraad gevaarlijke stoffen is gestipuleerd. Een bijkomend aspect is, dat – zoals in algemene zin hiervoor ook al genoemd – met de inbedding van de beleidsterrein van gevaarlijke stoffen en externe veiligheid een te aanbodgedreven advisering vermeden kan worden. De focus van advisering kan zo beter op de belangrijkste knelpunten in de fysieke leefomgeving worden gericht. In de memorie van toelichting is een passage over de adviestaak van de AGS toegevoegd.

#### *6. Reactie van de drie adviesraden op het wetsvoorstel*

De Raad merkt op dat niet wordt ingegaan op de reacties van de bestaande adviesraden.

De VROM-raad, de Raad voor verkeer en waterstaat en de Raad voor het landelijk gebied hebben op verschillende wijzen stil gestaan bij het voorstel tot instelling van de RLI. Op diverse manieren hebben zij kenbaar gemaakt wat zij van het voornemen vinden. Bijvoorbeeld rond de hoorzitting in november 2007 en diverse brieven. Ook is er overleg geweest met de voorzitters van de drie raden in het traject dat tot het wetsvoorstel heeft geleid en tijdens de voorbereidingen van de voorgenomen instelling van de RLI. Hierbij heeft de VROM-raad een opmerking gemaakt met betrekking tot het aantal vaste leden van de RLI. De VROM-raad geeft de voorkeur aan een groter aantal vaste leden dan waarin nu wordt voorzien. De Raad voor het landelijk gebied heeft de zorg geuit dat het belang van het landelijk gebied in de nieuwe raad mogelijk ondersneeuwt. De uitdaging om zachtere waarden zoals «natuur» op een evenwichtige manier af te wegen tegen hardere waarden zoals economische belangen wordt onderkend. Het vermogen deze afwegingen expliciet te maken zal een kerncompetentie van de RLI zijn. Bovendien verbindt het kabinet zijn oordeel aan de adviezen. De opmerkingen van de VROM-raad en de Raad voor het landelijk gebied zijn toegevoegd aan de memorie van toelichting.

#### *7. Vooruitlopen op de uitkomst van het wetgevingsproces*

De Raad constateert dat reeds concrete acties zijn ondernomen ter uitvoering van het wetsvoorstel.

Er wordt niet vooruitgelopen op de uitkomsten van het wetgevingsproces. De Raad voor verkeer en waterstaat, de VROM-raad en de Raad voor het landelijk gebied blijven zelfstandig bestaan tot dat het wetgevingsproces is afgerond. Wel zullen de drie raden gezamenlijk een werkplan voor 2010 opstellen. Tevens zijn de secretariaten vanaf 1 januari 2010 gezamenlijk verder gegaan als het secretariaat van de drie raden en zal als één secretariaat de drie raden bedienen. Zoals hiervoor is toegelicht ontstaat daarmee de massa die nodig is voor een kwalitatief goed secretariaat ter ondersteuning van de raden. Er is dan ook geen sprake van enige strijdigheid met artikel 79 van de Grondwet waarin is opgenomen dat vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk worden ingesteld bij of krachtens de wet.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Verkeer en Waterstaat,  
C. M. P. S. Eurlings

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst

Deze bijlage bevat een overzicht van de uitgebrachte adviezen door de Raad voor het landelijk gebied, de VROM-raad, en de Raad voor verkeer en waterstaat voor 2007, 2008 en 2009. Voor 2009 is dit overzicht inclusief de adviezen waaraan nog gewerkt wordt en die in 2009 of 2010 uitkomen.

	VROM-raad	Raad voor verkeer en waterstaat	Raad voor het landelijk gebied
2007	Leerwerklandschappen. Inspiratie voor leren en werken in een wervende omgeving	Van wegbeheer naar netwerkbeheer	Natuur en gezondheid: Advies over het inzetten van natuur voor gezondheid
	Programma Aanpak van de Nota Ruimte		Samen of apart: Advies over de wenselijkheid van een Agrarische Hoofdstructuur op rijksniveau
	De hype voorbij. Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk		Achter open deuren: Advies over de provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling
	Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans		Van uitzonderlijke en universele betekenis: Briefadvies over de Nederlandse inzet voor het Werelderfgoed
	Een wereld te verdienen: vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit (manifest)		Publieke belangen centraal: Deel 2 van advies over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
	Stuur op Mooi Nederland! (briefadvies)		Bedrijfstoelagen: Deel 1 van advies over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
Briefadvies Zuidvleugel Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee			
2008	Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid	Helder kiezen, keuzes helder maken. Advies over de langetermijnontwikkeling van Schiphol	Gebiedsontwikkeling: het investeren waard: Briefadvies over de provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling
	Uitkomsten maatschappelijke consultatie «Tijd voor keuzes»	Einde aan vrijblijvendheid	Ondernemend in groen: Briefadvies over private betrokkenheid bij het realiseren van groene ambities
	Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid		Groen opgroeien! Advies voor meer samenhang in groen jeugdbeleid
			Energie van eigen bodem: Advies over regionale kansen voor biomassa
			Rond de tafel: Advies over en voor voedselkwaliteit
			Kaders zo helder als water: Advies over de rijksrol bij de zoetwatervoorziening voor de landbouw in de verziltende Delta
			Het megabedrijf gewogen: Advies over het megabedrijf in de intensieve veehouderij
			De mythologie van onteigening: Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur – januari

	VROM-raad	Raad voor verkeer en waterstaat	Raad voor het landelijk gebied
Een prijs voor elke reis Briefadvies «Randstad 2040: verbinden en verknopen»			
<b>2009</b>	<p>Stad en wijk verweven (met RMO). Schakelen, verbinden, verankeren in de stad</p> <p>Publieke ruimte: naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer</p> <p>Wonen in ruimte en tijd. Een zoektocht naar sociaal-culturele trends in het wonen</p> <p>Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling</p> <p>Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen (briefadvies)</p> <p>Acupunctuur in de hoofdstructuur. Naar een betere verknoping van verstedelijking en mobiliteit (VROM-raad)</p> <p>De Randstad altijd bereikbaar. Advies over robuuste verkeers- en vervoersnetwerken 2009 (Raad VenW)</p> <p>Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken</p>	<p>Witte zwanen, zwarte zwanen Advies over proactieve adaptatie aan klimaatverandering 2009</p> <p>Ondernemend regionaal openbaar vervoer voor meer reizigers Een advies over reizigersgroei door modernisering van de toepassing van het concessiestelsel 2009</p> <p>Briefadvies OV-chipkaart 2009</p>	<p>Eiwittransities Advies over haalbaarheid en wenselijkheid van eiwittransitie</p> <p>Koraalriffen in Nederland: Advies over de ondersteuning van het natuurbeleid op de BES-eilanden (ongevraagd advies)</p> <p>Boeren met een Groen Hart : Advies over de toekomst voor de landbouw in het Groene Hart</p> <p>Kleur bekennen: Advies over de noodzaak van culturele diversiteit in het groene onderwijs en op de groene arbeidsmarkt</p> <p>Een braakliggend veld: advies over de toekomst van het landelijk gebied (ongevraagd advies)</p> <p>Diervriendelijke vleesproductie (ongevraagd advies)</p>
Nog te verschijnen (2009/ 2010)			
	<p>Duurzame verstedelijking</p> <p>Investeren in kwaliteit leefomgeving</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit</p> <p>Briefadvies Woningmarkt</p>	<p>Beter is sneller Een advies over ontwerpen en toetsen van de kwaliteit van de leefomgeving én mobiliteit</p> <p>Demografie, leefstijlen en sociaal-economische factoren en mobiliteit, titel nog onbekend</p> <p>Kansen voor de mainports titel nog niet bekend</p>	
<b>Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (op basis van het gezamenlijke concept werkprogramma)</b>			
<b>2010</b>	<p>Thema 1. Gebiedsgericht besturen: Advies consistentie instrumenten?</p> <p>Thema 2. Omgaan met klimaatverandering: Advies Hoe verder na Kopenhagen?</p> <p>Thema 3. Duurzame samenleving: Advies Wat zijn de kenmerken van en wegen naar een duurzame stad?</p> <p>Thema 4. Duurzaam geïntegreerde landbouw: Verkenning Toekomst landbouw</p> <p>Thema 4. Duurzaam geïntegreerde landbouw: Briefadvies nav Groenboek Gemeenschappelijk Landbouw Beleid</p> <p>Thema 5. Kwaliteitsslag ruimtelijke economische structuur, mobiliteit en wonen: Advies Van «grote steden» naar «grootstedelijk» beleid?</p> <p>Thema 6. Dynamiseren natuur- en milieubeleid: Briefadvies Uitgangspunten voor een mariene strategie</p> <p>Thema 7. Inzicht in risico's: Advies Hoe omgaan met veiligheidsnormen voor dijken?</p> <p>Thema 8. Nieuwe leefstijlen</p>		