

Vergaderjaar 2020–2021

33 411

Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli)

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2020

Met deze brief stuur ik u de evaluatie¹ van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), voor de raadsperiode 2016–2020 en de kabinetsreactie daarop. De Kaderwet Adviescolleges geeft aan dat de Rli elke vier jaar moet worden geëvalueerd. De Rli heeft dit keer aan de KWINK-groep de opdracht verleend om de onafhankelijke evaluatie uit te voeren. De raad legt met dit rapport, en de bijgaande eigen reactie daarop, verantwoording af aan regering en parlement. Daarnaast wil de raad via deze weg ervaringen delen en aanbevelingen meegeven aan de nieuwe raad, die op 1 augustus 2020 aangetreden is.

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de evaluatie van de Rli en van de reactie van de Rli op de aanbevelingen. In deze brief treft u, mede namens de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de reactie van het kabinet hierop aan. Na een algemene waardering ga ik achtereenvolgens in op de belangrijkste punten uit de evaluatie:

- Het functioneren van de raad waaronder diversiteit in de samenstelling;
- De totstandkoming van het werkprogramma;
- Het onderscheid tussen gevraagde en ongevraagde adviezen;
- De doorwerking, -directe- toepasbaarheid en het strategisch karakter van adviezen;
- De in de evaluatie geconstateerde defensieve grondtoon van de kabinetsreacties op adviezen.

Voor elk van die punten worden kort de bevindingen volgens het rapport weergegeven, samen met de opvatting van de raad in oude samenstelling, en een reactie van het kabinet.

¹ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

Algemene waardering

Het algemene oordeel over het functioneren van de raad is positief. KWINK concludeert dat de Rli met zijn adviezen voeding geeft aan het politiek-maatschappelijke debat; de adviezen worden als agenderend en richtinggevend ervaren. De meeste adviezen richten zich op de integraliteit van leefomgeving en infrastructuur. De raad zet zich in voor vraagstukken voor de langere termijn en levert adviezen gericht op de consistentie van beleid in de tijd. KWINK constateert verder dat de conclusies van de raad worden ondersteund door heldere analyses en dat de aanbevelingen hier logisch uit voortvloeien. Bovendien worden adviezen visueel aantrekkelijk gevonden.

Het kabinet onderschrijft het algemene positieve oordeel dat KWINK geeft over het functioneren van de raad. De Rli levert met adviezen voeding aan het politiek-maatschappelijk debat. De adviezen sluiten over het algemeen goed aan bij de behoeften van de departementen en zijn agenderend, richtinggevend, gedegen en helder. Het kabinet waardeert de open werkwijze van de Rli, bijvoorbeeld door in de totstandkoming van de adviezen het gesprek te zoeken met overheid, wetenschappers en maatschappelijke partijen.

Samenstelling en functioneren

De samenstelling van de raad wordt in de evaluatie positief beoordeeld, waarbij gezag, deskundigheid en onafhankelijkheid van individuele leden worden erkend door de buitenwereld. De samenstelling van de huidige raad kent, in de woorden van KWINK, een aanvaardbare balans tussen generalisten en specialisten. Voor de samenstelling van de nieuwe raad (per augustus 2020) is het advies van KWINK vooral te zoeken naar generalisten, die boven de materie van de eigen expertise uit kunnen stijgen. In de ogen van de raad is dat gelukt. Waar nodig zal de raad externe deskundigen betrekken en zal daarbij – conform het advies van KWINK – extra letten op de diversiteit bij de selectie van betrokkenen. Het kabinet onderschrijft de noodzaak tot het vermogen om boven de eigen expertise uit te kunnen stijgen, maar dit laat onverlet dat specifieke kennis wel nodig blijft om tot een goed advies te komen. Waar deze specifieke kennis ontbreekt is het essentieel om het hiaat te herkennen en deze kennis vervolgens van buiten aan te vullen. Ook de verhouding man-vrouw is in de nieuwe raad naar tevredenheid ingevuld (50–50%). Door het aanstellen van drie junior-raadsleden, die deelnemen aan alle werkzaamheden van de raad, wil de raad de kennis en ervaring van jongere generaties laten doorklinken in zijn werk. Dit is mede ingegeven door de in de evaluatie benoemde toegevoegde waarde van de junior-raadsleden in de afgelopen periode. Bovendien brengen de juniorraadsleden vernieuwende competenties in.

Het kabinet steunt de inzet van junior-raadsleden door de Rli om op deze manier een geluid vanuit jongere generaties mee te nemen in de adviezen.

Ten aanzien van de inrichting van het adviestraject wijst KWINK op het belang van het betrekken van ervaringsdeskundigen. De raad onderschrijft het belang van het betrekken van het burgerperspectief in zijn adviezen. Bij de trajecten «Verbindend landschap» en «Verbindend verduurzamen» heeft de raad positieve ervaringen opgedaan met het betrekken van burgers en bewoners. De raad beveelt de volgende raad aan dit soort initiatieven voort te zetten en uit te breiden.

Het kabinet steunt deze aanbeveling omdat, zoals de raad zelf zegt, veel leefomgevingsbeleid ingrijpende gevolgen heeft voor de burger en maatschappelijk draagvlak onmisbaar is voor succesvol beleid.

Totstandkoming werkprogramma

De evaluatie schenkt veel aandacht aan de totstandkoming van het werkprogramma van de raad en de programmering van de onderwerpen waarover wordt geadviseerd. De raad vindt de suggestie om meer externe input te organiseren nuttig en beveelt de volgende raad aan om de mogelijkheden hiervoor te onderzoeken. In de opmerking dat de departementen onvoldoende betrokken zijn bij de programmering herkent de raad zich minder. De raad ervaart juist veel ambtelijke betrokkenheid. Het kabinet ervaart eveneens dat bij het opstellen van het werkprogramma en gedurende het adviesproces over het algemeen goede afstemming plaatsvindt tussen de raad en de betrokken departementen, met name over (aanscherping van) de vraagstelling van het advies en over de bredere beleidscontext. Er is met regelmaat contact tussen raadsleden en de ambtelijke en politieke leiding.

Het door de Rli gehanteerde onderscheid tussen gevraagd en ongevraagd advies wordt door KWINK als kunstmatig beoordeeld. De raad verschilt op dit onderdeel van mening met de onderzoekers en houdt vast aan het gehanteerde onderscheid tussen gevraagde en ongevraagde adviezen in de Kaderwet Adviescolleges.

Het kabinet is met de raad van mening dat het hier niet om een kunstmatig onderscheid gaat. De wettelijke mogelijkheid van de raad ongevraagd te adviseren draagt bij aan de informatievoorziening aan kabinet en parlement. Het kabinet constateert bovendien dat de Rli, conform wettelijk voorschrift, het voornemen om ongevraagd te adviseren te allen tijde van te voren aankondigt, waardoor een ongevraagd advies nooit onverwacht verschijnt.

Doorwerking

Ten aanzien van de doorwerking in rijksbeleid wordt door KWINK opgemerkt dat aanbevelingen niet altijd als toepasbaar worden beoordeeld. De kritiek richt zich op de timing van de adviezen en op de, volgens sommige stakeholders, beperkte toepasbaarheid van bepaalde aanbevelingen in de beleidspraktijk. KWINK geeft aan dat de raad meer energie zou kunnen steken in het krijgen van aandacht voor zijn adviezen. In het verlengde hiervan beveelt KWINK ook aan dat de raad een ruimer doorwerkingsbegrip gaat hanteren en ook om, voorafgaand aan de start van adviestrajecten, nog meer na te denken over de strategische positionering, de adressanten en de focus van advisering, de vorm van het advies en de mediastrategie. De raad is terughoudend in het vragen van aandacht voor adviezen op latere tijdstippen dan het moment van publicatie. Het is het primaat van regering en parlement om de aanbevelingen van de raad wel of niet op te volgen. In reactie op KWINK geeft de raad aan het niet als zijn wettelijke taakopdracht te zien om, nadat zijn adviezen bij de politiek onder de aandacht zijn gebracht, hier voortdurend voor te blijven lobbyen. De raad tekent aan dat directe doorwerking beperkt kan zijn door geldende beleidskaders en de ruimte van het vigerende coalitieakkoord. Tegelijk is het aan de strategische adviesraden om deze kaders kritisch tegen het licht te houden en waar nodig aanpassing voor te stellen. Zulke aanbevelingen kennen vaak een veel langere doorloop alvorens een toepassing wordt gevonden. In het proces van advisering wordt rekening gehouden met de politieke actualiteit en speelruimte, maar is daar niet van afhankelijk.

Het kabinet ziet dat de raad een mooi evenwicht gevonden heeft in de mate waarin aandacht gevraagd wordt voor adviezen. De raad brengt bijvoorbeeld adviezen die soms al enkele jaren oud zijn, weer onder de aandacht als het (maatschappelijk) debat rond dat onderwerp actueel is. Het kabinet deelt de opvatting van de raad dat het juist de taak is van

strategische adviesraden om vaststaande beleidskaders kritisch tegen het licht te houden en waar nodig aanpassing voor te stellen. Niettemin moedigt het kabinet de Rli aan om op zoek te gaan naar mogelijkheden om de aansluiting bij de dagelijkse beleidspraktijk te versterken en daarmee de balans te blijven zoeken tussen de langetermijndoorkwerking en de toepasbaarheid van aanbevelingen op de korte termijn.

Ten slotte stelt KWINK in de evaluatie dat een vaak zeer defensieve grondtoon in kabinetsreacties de boventoon voert en dat dit een voornamelijk oorzaak is voor de beperkte waarneembaarheid van de adviezen van de raad op politieke agenda's. Deze constatering uit de evaluatie is niet zozeer aan de Rli gericht, maar aan het kabinet. Het kabinet neemt deze aanbeveling ter harte.

Het kabinet is ervan overtuigd dat de Rli zijn belangrijke rol als kritisch adviseur van regering en parlement zal blijven vervullen en zich zelf op basis van deze evaluatie verder kan verbeteren.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga