

# ***Evaluatieverslag***

*Eerste Raadsperiode VROM-raad*

*1997-2000*



Aan de Minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
de heer drs. J.P. Pronk  
Postbus 20951, IPC 100  
2500 EZ DEN HAAG

datum: 23 juni 2000  
kenmerk: br000623.evr  
uw kenmerk: BSG 2000022891  
betreft: Evaluatieverslag VROM-raad

VROMraad

Mijnheer de Minister,

Hierbij bieden wij u conform art. 28 lid 2 van de Kaderwet adviescolleges het Evaluatieverslag van de VROM-raad aan over de eerste Raadsperiode 1997-2000. Dit verslag is eveneens uitgebracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in afschrift aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Het Evaluatieverslag bestaat uit drie delen. Deel 1 bevat de reflectie van de Raad over zijn opdrachtvervulling, relatie met de opdrachtgevers, doorwerking van adviezen en samenstelling en werkwijze, en bevat een aantal aandachtspunten voor de komende Raadsperiode 2001-2004. Deel 2 is een Second Opinion die op verzoek van de Raad werd opgesteld door de heren prof.dr. J.Th.A. Bressers, mr. L.A. Geelhoed, dr. J.A. van Kemenade, prof.dr. A.M.J. Kreukels en mr. B.M.J. Pauw. Deze Second Opinion is uitgebracht in de vorm van een zelfstandige notitie waarin naast de opdrachtvervulling van de Raad en de doorwerking van adviezen, ook andere elementen aan de orde worden gesteld. Deel 3 betreft een nawoord waarin de aandachtspunten van de Raad voor de komende Raadsperiode worden samengevat en waarin wordt ingegaan op de aanbevelingen uit de Second Opinion.

De Raad stelt het op prijs op korte termijn met u over dit Evaluatieverslag van gedachten te wisselen.

Hoogachtend,  
de voorzitter

dr. ir. Th. Quené

de algemeen secretaris,

ir. H. Kieft

Bijlage(n): 1

# Inhoudsopgave

3

<b>Deel 1: Evaluatie door de Raad</b>	<b>4</b>
1 Inleiding	5
2 De opdracht aan de Raad	7
3 Relatie met de opdrachtgever	10
4 Doorwerking adviezen	12
5 Samenstelling en werkwijze	14
<b>Deel 2: Second Opinion</b>	<b>18</b>
<b>Deel 3: Nawoord</b>	<b>24</b>

## **Bijlagen:**

Brief van Minister drs. J.P. Pronk d.d. 6 april 2000 waarin hij verzoekt conform art. 28 lid 2 van de Kaderwet adviescolleges, een evaluatie-verslag op te stellen

Samenstelling VROM-raad



# 1 Inleiding

## Oprichting

Artikel 28 lid 2 van de Kaderwet adviescolleges luidt: “Op verzoek van Onze Minister, maar tenminste elk vierde jaar, stelt het adviescollege een evaluatieverslag op waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling.”

Dit evaluatieverslag wordt gezonden aan de desbetreffende Minister, aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de beide Kamers der Staten-Generaal. De Minister moet een reactie geven op het evaluatieverslag binnen drie maanden na ontvangst.

## Reikwijdte en afbakening van het evaluatieverslag

De vormgeving en diepgang van dit evaluatieverslag worden door de Raad zelf bepaald.

De Raad vat zijn evaluatieopdracht als volgt op: in de drie achtereenvolgende jaarverslagen heeft de Raad per jaar zijn adviesproductie weergegeven, inclusief de formele ministeriële reactie voorzover ontvangen. Deze verzameling van feiten wordt niet overgedaan: de jaarverslagen vormen het feitelijke productieverlag, en zijn daarmee onderlegger voor dit evaluatieverslag.

De Raad geeft in dit evaluatieverslag allereerst een korte reflectie op de wijze waarop hij is omgegaan met zijn wettelijke opdracht (hoofdstuk 2), en hoe de werkrelatie met de primaire opdrachtgever zich in zijn ogen heeft ontwikkeld (hoofdstuk 3). Daarna geeft de Raad een impressie van de inhoudelijke en procesmatige doorwerking (voorzover hem bekend) van de uitgebrachte adviezen (hoofdstuk 4). Tot slot gaat de Raad in op de werkprocessen binnen de Raad, tussen Raad en Secretariaat, en op de samenwerking met andere adviesraden (hoofdstuk 5).

Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een weergave van de aandachtspunten voor de komende Raadsperiode. Dit geheel vormt deel 1 van het Evaluatieverslag.

Ten aanzien van de reflectie op de opdracht, en de observaties ten aanzien van de doorwerking, heeft de Raad niet willen volstaan met het geven van zijn eigen opvattingen, maar had hij behoefte aan een second opinion. De Raad heeft daarom een reactie gevraagd van een aantal externe personen die goed thuis zijn op het nationale en het regionale politiek-bestuurlijke niveau, in de wetenschappelijke wereld, en in de ambtelijke en maatschappelijke setting waarbinnen de adviezen hun doorwerking (kunnen) krijgen.

Als zodanig zijn benaderd (en hebben met het verzoek ingestemd) de heren

- prof.dr. J.Th.A. Bressers, verbonden aan de Universiteit van Twente, Faculteit der Bestuurskunde. Beleidsstudies, in het bijzonder milieubeleid;
- mr. L.A. Geelhoed, Secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken;
- dr. J.A. van Kemenade, Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, voorzitter van het Interprovinciaal Overleg (IPO);
- prof.dr. A.M.J. Kreukels, verbonden aan de Universiteit van Utrecht, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, vakgroep Geografie en Planologie, planologie;
- mr. B.M.J. Pauw van Pauw & Van Spaendonck, adviseurs Public Affairs - Public Relations.

6

Deze second opinion is uitgebracht in de vorm van een zelfstandige notitie waarin naast de opdrachtvervulling van de Raad en de doorwerking van adviezen, ook andere elementen aan de orde zijn gesteld. De second opinion is daarom opgenomen als deel 2 van dit Evaluatieverslag.

In het Nawoord, dat als deel 3 is opgenomen, sluit de Raad zijn eerste Evaluatieverslag af met enkele korte opmerkingen naar aanleiding van hoofdpunten uit de Second Opinion.

Op verzoek van de departements-leiding zijn ten behoeve van de Evaluatie interviews gehouden met de SG prof.drs. R. den Dunnen en de DG's mr. L.H. Kokhuis, H.A.P.M. Pont en ir. C.J. Vriesman. Verslagen van deze interviews zijn betrokken bij de besprekingen in de Raad.

### **Samenhang met evaluatie adviesradenstelsel als geheel**

Art. 30 van de Kaderwet bepaalt dat de doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk (de wet als geheel dus, als neerslag van het Raad op Maat-proces) eveneens moeten worden geëvalueerd, naast een afzonderlijke evaluatie per adviesraad conform art. 28. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal deze art. 30-evaluatie (laten) verrichten. De uitkomsten van de art. 28-evaluaties zullen daarin worden meegenomen. De Raad zal in dit evaluatieverslag dan ook niet ingaan op de Kaderwet als zodanig, behoudens op het punt van de beoogde samenwerking tussen de adviesraden.

## 2 De opdracht aan de Raad

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

Deze raadsperiode heeft de Raad de nadruk gelegd op sector-overstijgende, niet verkokerde, schriftelijke adviezen van strategische aard voor de middellange termijn, aan het begin van de beleidscyclus, zoveel mogelijk inspeland op de behoefte aan integratie tussen de deelreinen. Ook heeft de Raad nadrukkelijk gekozen voor een zodanige positionering van zijn adviezen dat deze direct relevant moeten kunnen zijn voor de actuele beleidsdiscussie. Dat betekent dat langetermijnvragen wel aan de orde zijn gesteld, maar dat er geen adviezen zijn uitgebracht die uitsluitend over de langetermijnvraagstukken handelen. Er is steeds gezocht naar een mate van operationalisering die de adviezen in de bestuurlijke en maatschappelijke praktijk van vandaag een meerwaarde kan geven.

7

De Raad heeft de volgende adviezen uitgebracht:

<b>nr.</b>	<b>Titel advies</b>
-	Grondexploitatieheffing (briefadvies)
001	Interim-advies Scheiding wonen en zorg
002	Advies over Wonen met zorg
003	Advies over het concept Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief
004	Advies voor het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3)
005	Stedenland- <i>Plus</i> , advies over 'Nederland 2030 -Verkenningen Ruimtelijke Perspectieven' en de 'Woonverkenningen 2030'
006	De sturing van een duurzame samenleving: advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid
007	Advies over het derde Nationaal Milieubeleidsplan
008	Advies over de Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing
009	Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur: advies over de ruimtelijk-economische structuurversterking van Nederland
010	Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding: advies t.b.v. de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid
011	Corridors in balans: van ongeplande corridorvorming naar geplande corridorontwikkeling
012	Advies Leefomgevingsbalans (in briefvorm)
013	Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit. Advies Visie op de Stad (1)
014	Wonen, beleid en legitimiteit
015	Sterk en mooi platteland. Advies over Strategieën voor landelijke gebieden
016	Mondiale duurzaamheid en de ecologische voetafdruk
017	Mobiliteit met beleid
018	Huurbeleid met contractvrijheid

- 019 Nederland en het Europese milieu. Advies over differentiatie in het Europese milieubeleid
- 020 Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie
- 021 Op weg naar het NMP4. Advies over de agenda van het NMP4

**Nog in bewerking (dd. 8 juni 2000) zijn de volgende onderwerpen**

- *'Consistentie' ruimtelijk begrippenkader*
- *Wonen 2*
- *Visie op de Stad 2*
- *Gevolgen van ICT-ontwikkelingen op VROM-beleidsvelden*
- *Advies Dagindeling (n.a.v. Meerjarennota Emancipatiebeleid)*

8

De Raad heeft geprobeerd de van oudsher aanwezige scheiding tussen de departementale onderdelen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer in de advisering te overstijgen. Dat is voor een deel gelukt, voor een deel moet de Raad ook vaststellen dat de onderscheiden beleidsterreinen zich grosso modo in een verschillende fase van de beleidscyclus bevinden en dat daarmee ook de behoefte aan meer integrale advisering varieert. Op deze behoefte vanuit het departement werd bij de constituering van deze Raad wel een bepaalde nadruk gelegd, maar de Raad constateert een sterk verminderde belangstelling voor dit thema binnen de departementale onderdelen. Overigens lenen niet alle adviesonderwerpen zich voor een integrale benadering.

Een en ander vertaalt zich ook in grote verscheidenheid in het type adviesaanvraag: die varieert van een hoge mate van conceptuele abstractie tot een vergaande concretisering tot op uitvoeringsniveau. De recente adviezen over volkshuisvesting waren gedeeltelijk beleidsfilosofisch en strategisch van aard, maar gedeeltelijk ook vrij technisch en uitvoeringsgericht; dit komt met name door de fase waarin dit beleidsveld zich bevindt. De milieu-adviezen waren voor een deel gericht op uitvoeringskwesties gegeven de hoofdlijnen van beleid zoals in de NMP's waren vastgelegd. Daarnaast heeft de Raad echter tevens meer conceptuele milieubeleidsvragen geagendeerd. De adviezen over de ruimtelijke ordening zijn op een vrij conceptueel niveau geschreven terwijl het advies over ruimtelijk instrumentarium en grondbeleid weer heel concrete uitvoeringskwesties behandelt.

Binnen de Raad is tijd nodig gebleken om per beleidsterrein elkaars taal te leren verstaan. Specifieke deskundigheid per deelsterrein blijkt een onmisbare voorwaarde, ook voor adviezen met een meer integraal karakter. Naast specialisten blijken ook meer generalistisch ingestelde deskundigen een nuttige bijdrage aan de meningsvorming te leveren. De bereidheid tot leren van elkaars expertise is daarbij tevens voorwaarde. Die bereidheid bleek in de binnen de Raad gevoerde discussies volop aanwezig en de Raad heeft hierin zeker een bepaalde groei doorgemaakt.

De Raad is van mening dat er bij het beantwoorden van de vraag of er in voldoende mate sprake is van pro-actieve advisering vroeg in de beleidscyclus, rekening gehouden dient te worden met de stand van de beleidsontwikkeling per deelsterrein. Gegeven het bovenstaande, is de Raad van mening dat er in voldoende mate pro-



actief en vroeg in de beleidscyclus is geadviseerd. De wisseling in abstractieniveau heeft een logische oorzaak in de verschillende fasering per beleidsterrein en is daarmee voor de Raad een gegeven. Dit vraagt echter wel een voortdurende alertheid bij de adviesvrager om de adviespotentie van de Raad op het juiste moment in het desbetreffende beleidsproces aan te spreken. Bij voorkeur zo vroegtijdig mogelijk, maar ook op andere momenten in het beleidsproces (bijvoorbeeld bij beleidsevaluatie) is een adviesrol voor de Raad zeer wel denkbaar, mits zorgvuldig geformuleerd wordt waarom juist op dat moment en met name van de VROM-raad advies wordt gevraagd. Daarmee komt de vraag naar de relatie met de opdrachtgever in beeld.

### **Aandachtspunten voor de komende Raadsperiode**

Voor de komende periode zal het expliciet aandacht geven aan de samenhang tussen de onderscheiden beleidsterreinen binnen de afzonderlijke adviezen, de aandacht van de Raad moeten blijven houden. Dit punt behoeft ook aandacht bij de adviesvrager.

Tevens zal de Raad zich bij het bepalen van de mate van abstractie c.q. de mate van instrumentaliteit van de uit te brengen adviezen vroegtijdiger en intensiever moeten kunnen verstaan met de adviesvrager.

### 3 Relatie met de opdrachtgever

10

De Raad adviseert “de regering en de beide kamers der Staten-Generaal”. Voertuig voor de planning van de advisering is het jaarlijkse werkprogramma dat door de minister van VROM na consultatie van de Raad wordt vastgesteld en bij de begrotingsbehandeling ter kennis van de Tweede Kamer gebracht. Dit werkprogramma wordt in de loop van het jaar vertaald in concrete adviesaanvragen. Een door de Raad uitgebracht advies wordt direct na definitieve vaststelling aangeboden aan de Minister, en vervolgens aan de Vaste Kamercommissies voor VROM van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vervolgens wordt het advies gepubliceerd. De Minister moet binnen 3 maanden reageren op het advies. Sedert 1999 is de werkwijze ontwikkeld dat er na aanbieding van het advies aan de adviesvragende Minister(s) tevens een mondeling overleg met de Minister over het advies wordt georganiseerd. Inmiddels is ook door de Vaste Commissie VROM van de Tweede Kamer verzocht om door de Raad te worden geïnformeerd voordat het advies wordt gepubliceerd. Dit verzoek geldt met name adviezen waarvan kan worden verwacht dat zij sterk in de publieke belangstelling zullen komen te staan.

In alle gevallen is de minister of de staatssecretaris van VROM opdrachtgever voor het advies. In een enkel geval is de adviesaanvraag zowel door de minister van VROM als door een andere minister getekend. In enkele andere gevallen vroeg de Minister advies, *mede namens* de minister voor het Grote Stedenbeleid en Integratiebeleid, de minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister voor Verkeer en Waterstaat, of de minister voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beide Kamers der Staten-Generaal hebben tot nu toe geen adviesaanvraag aan de VROM-raad gericht, wel is er enkele malen gesproken met een delegatie uit de Raad over uitgebrachte adviezen.

De Minister is (behoudens de installatiebijeenkomst) éénmaal en de Staatssecretaris tweemaal op bezoek geweest bij de plenaire Raad. Tweemaal resulteerde dat bezoek in een mondelinge adviesvraag met een zeer korte adviestermijn (corridors, huurbeleid) waarna de Raad in hoog tempo een schriftelijk advies heeft geproduceerd.

Er blijken zich op diverse momenten knelpunten te manifesteren in dit proces van vaststelling werkprogramma, concretisering adviesaanvraag, tijdige toezending adviesaanvraag en adequaat reageren op het uitgebrachte advies.

Deze knelpunten doen zich voor:

- in de planning: toegezegde termijnen waarop adviesaanvragen tegemoet kunnen worden gezien worden niet nagekomen;
- in het (gebrek aan) strategisch niveau waarop het departement nadenkt over mogelijke adviesvragen: het nadenken over toekomstige adviesvragen of concretisering van aangekondigde adviesaanvragen wordt door de ambtelijke topsoms doorgedelegeerd tot op startersniveau, ondanks eerdere afspraken dat dat minimaal op het niveau van hoofden Stafbureau zal worden gedaan;
- de binnendepartementale communicatie en afstemming over concrete adviesaanvragen is niet adequaat: regelmatig moet een directoraat via de VROM-raad erop worden geattendeerd dat binnen datzelfde directoraat of

elders binnen de VROM-organisatie eveneens wordt gewerkt aan een adviesaanvraag;

- de reactie op de uitgebrachte adviezen laat vaak (te) lang op zich wachten of is van procedurele aard en dan moet de Raad in de verschenen nota's en beleidsvoornemens zelf op zoek naar wat er met de in de adviezen aangedragen kritiek, beleidsalternatieven en/of suggesties daadwerkelijk is gebeurd.

In vrijwel alle gevallen volgt vroeg of laat wel een inhoudelijke schriftelijke reactie op het advies, maar de Raad mist toch nadrukkelijk een intensieve gedachte-wisseling met de bewindslieden persoonlijk, en met de ambtelijke top van het departement. De Raad heeft na verloop van tijd zelf het initiatief genomen om tot een mondeling overleg met de Minister respectievelijk de Staatssecretaris over uitgebrachte adviezen te komen om zodoende beter zicht te krijgen op de ontvangst van het advies bij de bewindspersonen. Inmiddels is er met de Staatssecretaris een redelijk adequaat patroon van reageren gegroeid waarbij snel na uitbrengen van de adviezen een inhoudelijk gesprek plaatsvindt dat soms ook tot vervolgadvisering leidt. Onlangs is een uitnodiging ontvangen van de minister van VROM en de minister en de staatssecretaris van LNV om te praten over het advies Sterk en mooi platteland. Tevens is een dergelijke uitnodiging ontvangen van de minister van VROM en de minister van V&W met betrekking tot het advies Mobiliteit met beleid. In beide gevallen zijn de desbetreffende adviesraden van het andere departement eveneens in het gesprek betrokken.

11

#### **Aandachtspunten voor de komende Raadsperiode**

De Raad zal er bij de bewindslieden op moeten blijven aandringen de hierboven genoemde knelpunten op te lossen. Hoofdelement daarbij is dat het besef ten departemente onvoldoende aanwezig lijkt te zijn dat het departement met de VROM-raad een strategisch adviesorgaan tot zijn beschikking heeft dat beter dan tot nu toe het geval is, kan worden benut bij de beleidsontwikkeling in alle fasen van de beleidscyclus. In dat kader wordt ook de al eerder geuite wens herhaald om tot een meerjarig werkprogramma te komen. Een intensievere interactie met de bewindslieden wordt zeer wenselijk geacht. Een bespreking van het concept-werkprogramma door de bewindslieden met de voltallige Raad kan daar onderdeel van uitmaken.

## 4 Doorwerking adviezen

### Algemeen

De vraag naar de doorwerking van de adviezen van de VROM-raad kan op verschillende niveaus worden gesteld. Allereerst de doorwerking bij de adviesvrager zelf. Hoe hebben de Minister, de Staatssecretaris c.q. het departement in het desbetreffende beleidsproces gebruik gemaakt van de in de adviezen aangedragen ideeën? Hebben de adviezen via de Minister een rol gespeeld in kabinetsberaadslagingen? De adviezen worden ter kennisname aangeboden aan de leden van de Vaste Commissie voor VROM van de Tweede Kamer en de desbetreffende Commissies van de Eerste Kamer. Ook daar kan de vraag worden gesteld wat men met het advies heeft gedaan.

12

Vervolgens vindt verspreiding van de adviezen plaats naar een breed veld van maatschappelijke actoren, andere overheden, universiteiten, vakbladen, branche-organisaties en particulieren. Deze drieslag wordt achtereenvolgens behandeld.

### De adviesvrager

De Minister is gehouden binnen drie maanden na ontvangst van het advies te reageren. Op vrijwel alle adviezen hebben de bewindslieden vroeger of later per brief inhoudelijk gereageerd. Soms door te verwijzen naar uitgebrachte nota's waarin gebruik is gemaakt van en gereageerd op adviezen van de Raad, maar vaak ook door uitvoerig schriftelijk te reageren met afschrift aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer. Vlak voor de kabinetsformatie (1998) heeft de Raad een viertal adviezen uitgebracht waarvan enkele een rol hebben gespeeld bij die formatie. Het advies *Stedenland-Plus* (005) is opgenomen in Regeerakkoord en Regeringsverklaring als uitgangspunt voor de ruimtelijke ordening van Nederland. Uit de reacties van de Minister op de adviezen over Sturing van een duurzame samenleving (006) en over het NMP3 (007) kan expliciet worden afgeleid dat ook deze adviezen een inhoudelijke rol hebben gespeeld bij de afspraken die in het Regeerakkoord zijn vastgelegd. Ook de adviezen Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding (ten behoeve van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, 010), Corridors in balans (011), en Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit (013) hebben blijkens de schriftelijke reacties en de sindsdien verschenen beleidsnota's aanwijsbare impact gehad op de desbetreffende beleidsprocessen. De OntwerpNota Wonen gaat uitvoerig en grotendeels met instemming in op diverse VROM-raad-adviezen terzake (Stad en wijk (013), Wonen, beleid en legitimiteit (014), Huurbeleid met contractvrijheid (018)), maar zwijgt opvallend genoeg over het advies Wonen met zorg (002) dat aan het eind van de vorige kabinetsperiode nog met instemming werd ontvangen door het toenmalige kabinet. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zal pas in november 2000 definitief laten zien in hoeverre de ruimtelijke adviezen van de VROM-raad daarin zullen doorwerken. Over de definitieve doorwerking van *Stedenland-Plus* (005), Corridors in balans (011), Sterk en mooi platteland (015) en Mobiliteit met beleid (017) valt dan ook nog niet veel te zeggen. Wel kan worden vastgesteld dat ze nadrukkelijk hebben bijgedragen aan intensivering van de discussie op de desbetreffende beleidsonderdelen. Het briefadvies over de Leefomgevingsbalans (012) en het advies Mondiale duurzaamheid en de ecologische voetafdruk (016) hebben geleid tot nadere onderzoeksopdrachten van het departement om de onderliggende methodiek te verbeteren.

Voor opmerkingen over de doorwerking van de adviezen Nederland en het Europese milieu (019) en Het instrument geslepen (020) is het nog te vroeg.

### **De beide Kamers der Staten-Generaal**

De Vaste Commissie van VROM van de Tweede Kamer, maar ook enkele fracties, hebben enkele malen verzocht om een gesprek met een delegatie van de Raad. Dat gesprek vond plaats naar aanleiding van publicatie van afzonderlijke adviezen of naar aanleiding van de verschijning van het jaarverslag van de Raad. Uit mondelinge mededelingen van diverse Kamerleden maar ook uit de Handelingen van de Tweede Kamer blijkt dat diverse fracties adviezen van de VROM-raad hebben benut bij hun voorbereiding op discussies met de Minister over uiteenlopende kwesties. Naar aanleiding van het advies Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding (010), heeft de Raad op uitnodiging deelgenomen aan een door de Kamer georganiseerde hoorzitting terzake. De Vaste Commissie heeft inmiddels verzocht om vertrouwelijk te worden geïnformeerd over adviezen van de Raad (het betreft met name adviezen waarvan publicitaire impact mag worden verwacht) alvorens zij aan de pers worden aangeboden. Dit geeft de Kamerleden de mogelijkheid beter geïnformeerd te reageren op publiciteit naar aanleiding van de adviezen.

13

### **Overige doorwerking**

De Raad adviseert met name Minister, Kabinet en Parlement over hoofdlijnen van het beleid en daarmee is dus de primaire doelgroep voor advisering benoemd. De adviezen zijn echter openbaar, worden door de Raad gepubliceerd, en spelen daarmee hun rol in de maatschappelijke discussie over de diverse beleidsthema's. Deze vorm van doorwerking begint al gedurende het adviesproces zelf, zodra de Raad ten behoeve van de advisering (bijvoorbeeld bij het advies Sterk en mooi platteland) regionale rondetafelgesprekken organiseert, of in diverse variaties kennis-aftapessies organiseert met een veelheid aan deskundigen (zoals bij Stad en wijk en bij Mobiliteit met beleid heeft plaatsgevonden).

Na publicatie van de adviezen worden Raad en Secretariaat in toenemende mate benaderd voor interviews en artikelen in dag- en vakbladen, maar ook voor gastcolleges, voor inleidingen op bijeenkomsten van brancheorganisaties, post-doctorale bijscholingscursussen, kenniscentra, stafafdelingen van banken, workshops van Kamers van Koophandel en informele gespreksgroepen. Adviezen worden gebruikt door auteurs van beleidsplannen voor gemeenten en woningcorporaties, door adviesbureaus etc.. Universitaire opleidingen gebruiken adviezen van de Raad als studiemateriaal binnen de opleiding. Sinds de adviezen op de website van de VROM-raad worden gepubliceerd vindt ook via die route verspreiding plaats. De oplage van de adviezen is nu minimaal 2500; de website van de Raad wordt veelvuldig geraadpleegd.

### **Aandachtspunten voor de komende Raadsperiode**

Door de gebleken inhoudelijke impact van een aantal adviezen van de Raad is ook het publicitaire gewicht van de Raad als zodanig behoorlijk toegenomen. Hierdoor wordt een additioneel beroep gedaan op de tijd en de inzet van Raadsleden en op de beschikbare capaciteit op het Secretariaat. Dat vereist een verder doordenken van de vraag, hoe hiermee om te gaan bij de toedeling van tijd/capaciteit aan de diverse adviesprojecten.

## 5 Samenstelling en werkwijze

### De samenstelling van de Raad

De VROM-raad adviseert over de gehele breedte van het leefomgevingsbeleid. Niet alleen vanuit de wetenschappelijke wereld en de bestuurspraktijk, maar ook vanuit het maatschappelijke middenveld en de uitvoerende praktijk maken onafhankelijke deskundigen deel uit van de Raad. Zij zijn allen benoemd op basis van materiedeskundigheid en zij zijn lid van de Raad zonder last of ruggespraak met welke achterban dan ook. De Raad telt exclusief zijn voorzitter 16 leden waarvan 7 vrouwen en 9 mannen. Op dit moment is er één vacature. De Raad heeft op eigen initiatief de drie planbureaus (CPB, SCP en RIVM) gevraagd op directieniveau een waarnemer te laten deelnemen aan de beraadslagingen.

Ondanks intensieve pogingen, zo stelde de Minister in haar installatierede vast (zie jaarverslag 1997), is het niet gelukt om te voldoen aan de doelstelling van een fifty-fifty man/vrouw verhouding. Er is uiteindelijk prioriteit gegeven aan de materiedeskundigheid. Ook de politieke afspiegeling is een aandachtspunt geweest bij de samenstelling.

De samenstelling van de Raad is in essentie goed bevallen. De mix van wetenschappelijke, bestuurlijke, maatschappelijke en uitvoerende deskundigheid leverde - zeker in de beginfase - soms enige spraakverwarring op, maar is wel een belangrijke randvoorwaarde voor het maken van adviezen die zowel conceptueel zijn als ook voldoende aandacht voor operationaliteit bevatten. De waarneming van de drie planbureau's op directieniveau is van waarde gebleken.

### De werkwijze van de Raad

De Raad heeft deze eerste periode als een boeiende maar tevens zeer intensieve periode ervaren. Jaarlijks zo'n 15 plenaire vergaderingen en 50 werkgroepvergaderingen hebben een fors beslag op de agenda's gelegd. Het tijdsbeslag, bij de aanvang begroot op een gemiddelde van 1 dag per week is door de meeste raadsleden, overigens zonder verdere discussie, overschreden. Daarnaast zijn zowel in Raads- als in werkgroepverband diverse werkbezoeken georganiseerd, studies uitgezet, en werden rondetafelgesprekken en expertmeetings gehouden.

De Raad heeft een format opgesteld voor het adviesproces. Daarin worden achtereenvolgens stappen geformuleerd waarlangs het adviesproces in beginsel dient plaats te vinden. Elementen daaruit zijn: overleg met het departement over de adviesaanvraag, terreinverkenning, startnotitie, tussentijdse besprekingen in de plenaire Raad, een indicatieve tijdplanning en de nazorg. De rol van het raadslid dat tevens werkgroepvoorzitter is wordt beschreven, evenals de aansturing van het secretariaat en op welke momenten de plenaire Raad bij het adviesproces wordt betrokken. Het concept-advies wordt uiteindelijk in de plenaire Raad besproken en definitief vastgesteld. Vervolgens begint een nazorgtraject dat geleidelijk aan meer gewicht heeft gekregen. Naast publicatie van het advies en aanbieding aan de pers, worden artikelen geschreven voor vakbladen en dagbladpers, worden interviews gegeven en op verzoek worden inleidingen gehouden op allerlei bijeenkomsten. Deze nazorg doet in toenemende mate een beslag op leden van de Raad en met name op het secretariaat.

## **De relatie Raad - Secretariaat**

Voor zijn functioneren is de Raad sterk afhankelijk van het hem ter beschikking gestelde secretariaat. De Memorie van toelichting op de instellingswet beschrijft het belang van het secretariaat als volgt: “De rol en positie van de VROM-raad en die van zijn secretariaat zijn nauw met elkaar verbonden. Om aan de taakopdracht te kunnen voldoen zal de VROM-raad worden ondersteund door een hoogwaardig, professioneel en efficiënt optredend secretariaat. Een dergelijk secretariaat is nodig om de raadsleden in staat te stellen binnen een beperkt tijdsbeslag een zo hoogwaardig mogelijke inbreng te leveren. Een structurele bijdrage van de raadsleden om stukken te schrijven kan niet worden verlangd.”

Het secretariaat ontstond uit een reorganisatie waarin de secretariaten van de drie voorgangers van de VROM-raad werden samengevoegd. Deze reorganisatie is onlangs geëvalueerd. In het rapport *Evaluatie van de reorganisatie van het Secretariaat van de VROM-raad, inclusief de relatie Raad-Secretariaat*, wordt geconcludeerd dat de taak en de werkwijze van de VROM-raad over het algemeen leiden tot complexere, zwaardere en substantiëlere adviezen dan bij de vorige raden en dat de formatieve opbouw van het secretariaat niet in overeenstemming is met de reële behoefte. De Raad heeft inmiddels tot zijn vreugde vernomen dat hierin zal worden voorzien door aanpassing van de structuur van het secretariaat.

15

Genoemd Evaluatierapport bevat ook een aantal conclusies met het oog op mogelijke aanpassingen in het profiel van leden van de Raad. Het gaat in hoofdzaak om de volgende punten:

- Inhoudelijk deskundige raadsleden zijn niet in alle gevallen goed toegerust om adviesprojecten ook planmatig en qua proces adequaat te sturen. Dit legt dan een zwaardere druk op het Secretariaat (i.c. de projectleider van het desbetreffende advies), dat daar evenmin in alle gevallen goed voor is toegerust. De raadsvoorzitter is hierdoor in een aantal gevallen tevens extra belast.
- De communicatie tussen Raad en Secretariaat speelt zich op verschillende velden af. De belangrijkste zijn die tussen raadsvoorzitter en algemeen secretaris, tussen werkgroepvoorzitter en raad(svoorzitter), en tussen werkgroepvoorzitter en projectleider. Hier is de sturingsvraag aan de orde: zowel per veld als tussen de velden is verheldering van en verbetering in de aansturing nodig, aldus het Evaluatierapport. Dit sturingsconcept is volgens het Evaluatierapport weliswaar gegeven in de structuur maar in de praktijk onvoldoende verinnerlijkt dan wel onvoldoende expliciet gemaakt in het samenwerkingsproces tussen Raad en Secretariaat.

## **Samenwerking met andere raden**

De beoogde samenwerking met de andere adviesraden, en met name de Raad voor het Landelijk Gebied, de Algemene Energieraad en de Raad voor verkeer en waterstaat, vindt in voorkomende gevallen plaats in een vrij lichte vorm van consultatie. Er is tevens een regulier overleg van de voorzitters en secretarissen van deze Raden. Al snel bleek dat pogingen om tot gezamenlijke adviezen te komen een organisatorische complicatie van het adviesproces betekenen en de facto inhouden, dat de plenaire Raden naar de zijlijn worden gedrongen omdat in de gezamenlijke werkgroep het advies in feite wordt vastgesteld. De beoogde meerwaarde van meer

samenwerking tussen de Raden ligt vooral in de vroegtijdige uitwisseling van informatie en visie, niet in gezamenlijke standpuntbepaling. Deze door de wetgever geuite wens tot gezamenlijke *advisering* lijkt vooral relevant voor Raden waar overleg de hoofdtak vormt.

Een bijzondere samenwerkingsvorm was de gezamenlijke expertmeeting dd. 25 november 1999 van TECENA<sup>1</sup> en de VROM-raad met als onderwerp “De ruimte van Nederland en het ritme van de samenleving”.

### **Aandachtspunten voor de komende raadsperiode**

De samenstelling van de Raad is in essentie goed bevallen. De mix van wetenschappelijke, bestuurlijke, maatschappelijke en uitvoerende deskundigheid, en van specialisten en generalisten, is een belangrijke randvoorwaarde voor het maken van adviezen die zowel conceptueel zijn als ook voldoende aandacht voor operationaliteit bevatten. Bij de samenstelling van de nieuwe Raad ware opnieuw naar een dergelijke mix te streven waarbij eveneens rekening kan worden gehouden met de

16

politieke wens om een representatief aandeel vrouwen deel te doen uitmaken van de Raad. Bij het profiel voor nieuwe raadsleden zal het vermogen om planmatig en qua proces ‘trekker’ te zijn van adviesprojecten een zwaarder accent moeten krijgen. Het blijft echter een aspect dat nevens geschikt is aan de andere profielvereisten als materiedeskundigheid, etcetera. Wel dient er naar te worden gestreefd dat er in voldoende mate dergelijke ‘trekkers’ binnen het geheel van de Raad aanwezig zullen zijn.

De werkwijze aan de hand van het format verdient voortzetting. Er zal meer aandacht nodig zijn voor de sturingsvraag door het in de beginfase goed doorspreken van rollen en verwachtingen tussen leden van de Raad en medewerkers van het secretariaat die in het desbetreffende adviesproject samenwerken. De hierbij gemaakte werkafspraken zullen regelmatig moeten worden herijkt omdat er voldoende flexibiliteit mogelijk moet zijn om het adviesproces aan te passen aan gewijzigde inzichten en omstandigheden.

Ook zal er meer en vroegtijdige aandacht nodig zijn voor de planning van het nazorgtraject. Het actiever betrekken van raadsleden bij nazorgactiviteiten is tevens een punt van aandacht.

---

<sup>1</sup> Tijdelijke ExpertiseCommissie Emancipatie in het Nieuwe Adviesstelsel



## Deel 2: Second Opinion

Op verzoek van de Raad uitgebracht door een commissie met de volgende samenstelling:

- *prof.dr. J.Th.A. Bressers*, verbonden aan de Universiteit van Twente, Faculteit der Bestuurskunde. Beleidsstudies, in het bijzonder milieubeleid
- *mr. L.A. Geelhoed*, Secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken
- *dr. J.A. van Kemenade*, Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, voorzitter van het Interprovinciaal Overleg (IPO)
- *prof.dr. A.M.J. Kreukels*, verbonden aan de Universiteit van Utrecht, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, vakgroep Geografie en Planologie, planologie
- *mr. B.M.J. Pauw* van Pauw & Van Spaendonck, adviseurs Public Affairs - Public Relations

Deze Second Opinion is uitgebracht op 24 mei 2000.

## 1. Inleiding

Bij brief van 11 april 2000 heeft de Algemeen Secretaris van uw Raad ons gevraagd een second opinion te geven op het concept-evaluatieverslag van zijn taakvervulling.

In het bijzonder vroeg de Raad ons aandacht te besteden aan de reflectie op de opdracht en aan de observatie ten aanzien van de doorwerking van de adviezen. Wij hebben deze vraagstelling ruim opgevat in de zin dat wij ook aandacht besteden aan de relatie met de opdrachtgever en aan de aandachtspunten voor de komende raadsperiode.

## 2. De opdracht van de Raad

Onder deze noemer komt een aantal aspecten van de advisering van de Raad in de afgelopen periode aan de orde:

- de reikwijdte en integraliteit van de advisering;
- de plaats van de adviezen in de beleidscyclus;
- de horizon van de advisering (korte, middellange of lange termijn);
- de aard van de adviezen (innovatief of beleidsondersteunend).

19

### 2.1 De reikwijdte c.q. integraliteit van de advisering

Wij zijn het er unaniem over eens dat de Raad moet blijven streven naar adviezen waarin verschillende componenten van het VROM-beleid -volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu- in samenhang aan de orde komen. Daarbij gaat het er niet alleen om de convergerende samenhangen in kaart te brengen, maar ook om de mogelijke spanningen tussen deze drie componenten aan het licht te brengen. Immers de eisen van een kwalitatief hoogwaardige ruimtelijke ordening en die van een ambitieus milieubeleid kunnen met elkaar sporen, zij hoeven dat niet te doen. Ook nu blijkt de constatering van de Raad de belangstelling voor de interne samenhangen binnen het departement van VROM verminderd is, blijft het leggen van een accent daarop van groot belang, zowel voor de beleidsvorming als voor de beleidsuitvoering.

In het concept evaluatieverslag wordt terecht aandacht besteed aan de doorwerking van het beleid op andere beleidsterreinen -zoals het ruimtelijk economische beleid, het verkeers- en vervoersbeleid, het natuurbeleid en het grote stedenbeleid- op de ruimtelijke ordening, de volkshuisvestingsbehoeften en de milieukwaliteit. De uitdrukkelijke aandacht voor deze “externe” samenhangen, waarover de VROM-raad vanuit zijn perspectief zou kunnen adviseren, zou een niet te onderschatten stimulans kunnen betekenen én voor de beleidsvorming binnen de totale rijksoverheid én voor het thans nog te veel verkokerd gevoerde maatschappelijk discours. De brede aandacht die adviezen “Sterk en mooi platteland” en “Mobiliteit met beleid” hebben getrokken kan de Raad opvatten als een stimulans voor een wat excentrischer advisering.

In een tweetal adviezen heeft de Raad aandacht besteed aan enkele consequenties van de Europese dimensie op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling en het milieubeleid.

Het valt op dat beide rapporten vooral geschreven zijn vanuit het perspectief van de op Europees niveau (mede-)handelende en sturende overheid. Aan de zgn. tweede orde-effecten van de Europese integratie besteedt de Raad ons inziens nog te weinig

aandacht. De intensivering van het grensoverschrijdende goederen-, diensten- personen- en vestigingsverkeer, de geografische specialisatie met de daaraan verbonden mobiliteitsgroei en de geleidelijke vorming van ruimtelijke ontwikkelingsassen zijn te beschouwen als belangrijke secundaire effecten van het Europees integratieproces. Deze effecten zijn in toenemende mate agendazettend voor het nationale ruimtelijke, volkshuisvestings- en milieubeleid. Dat beleid moet meer en meer ook belanghebbenden van elders bedienen.

In de traditionele “Neerlandocentrische” benadering van de beleidsvorming en -uitvoering worden deze effecten nog onderbelicht, terwijl zij een steeds zwaardere impact krijgen.

Zo beschouwd, kan de Raad het als een uitdaging zien de reikwijdte van zijn advisering te verruimen, juist omdat het departement van VROM hier nog wat introvert opereert.

20

## **2.2 De plaats van de advisering in de beleidscyclus**

Terecht wijst de Raad erop dat het ruimtelijke beleid, het volkshuisvestingsbeleid en het milieubeleid qua fase in de beleidscyclus niet synchroon lopen. Dat zou ertoe leiden dat op het ene terrein -de ruimtelijke ordening- de advisering meer op de beleidsvorming is gericht, terwijl op het andere terrein -het milieubeleid- de beleidsuitvoering en het instrumentarium meer centraal staan. Voor het volkshuisvestingsbeleid, waar thans een herpositionering van de publieke verantwoordelijkheden en doelstellingen aan de orde zijn, ligt een zeker accent op de voorfase van de beleidsvorming: de verkennende analyse.

Voor de inhoud van de adviezen heeft dit tweërlei consequenties: zij worden wat ongelijksoortig en de “interne” integraliteit van de advisering aan het departement wordt bemoeilijkt. Deze belemmeringen zijn naar onze indruk even zovele uitdagingen: diepgaande veranderingen in het beleidsinstrumentarium impliceren meestal ook een herpositionering van de betrokken overheden en zij werken door in de inhoud van het beleid. Vergelijkbare observaties zijn te maken over de consequenties van positieveranderingen van de overheid en die van grote inhoudelijke beleidswijzigingen voor de andere -voorafgaande of volgende- fasen van de beleidscyclus. “Staand beleid” in het ene beleidscompartiment van het departement kan geen rustig bezit zijn, wanneer het in andere beleidscompartimenten sterk in beweging is: de inhoudelijke samenhangen kunnen ook bij faseverschillen in de beleidscyclus wel terdege aan de orde komen, ook al verkiest de opdrachtgever die te negeren.

## **2.3 De horizon van de advisering**

De keuze van de Raad om zich in zijn advisering te richten op de middellange termijn wordt door ons gedeeld. Daarvoor zijn drie argumenten:

- de relatie met de actuele politieke en maatschappelijke discussie blijft zo in beeld.  
Dit vordert de doorwerking van de adviezen;
- in alle fasen van de beleidscyclus is de tijdsruimte tussen de initiële besluitvorming en de formele vaststelling minstens één kabinetsperiode. Die periode moet in de advisering worden overbrugd;

- voor perspectieven op lange termijn is het van essentieel belang dat zij aanknopend bij het beleid op middellange termijn, waarvan de contouren in de regel al zichtbaar zijn. Zo niet, dan komen de geconstrueerde beelden voor de lange termijn in de lucht te hangen. Vooral het ruimtelijke beleid is kwetsbaar voor geconstrueerde vergezichten, die bij gebrek aan verbindingen met actuele ontwikkelingen het risico lopen vergezichten te blijven.

Wij bevestigen de zienswijze van de Raad in zijn concept evaluatie hieromtrent.

#### 2.4 De aard van de adviezen

In de eerste raadsperiode heeft de Raad profiel en aanzien gekregen door een gelukkige combinatie van vernieuwende, van gevestigde denkbare patronen afwijkende adviezen en wat meer conventionele adviezen die conceptueel al gebaande wegen volgen.

Voorbeelden van de eerste categorie zijn: “Instrumentarium ruimtelijke ordening, inclusief grondbeleid” (een markant voorbeeld, omdat het illustreert dat ook “technische” instrumenteringsvragen zich voor een vernieuwende benadering lenen), “Mobiliteit en beleid” en “Sterk en mooi platteland”.

Voorbeelden van de tweede categorie zijn: “Advies over het concept Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief” en “Corridors in balans”.

Wij raden de Raad aan om ook in de volgende raadsperiode regelmatig adviezen te blijven leveren die zich kenmerken door een minder voor de hand liggende probleemstelling en beleidsanalyse. Daarmee vervult de Raad een belangrijke agendazetende rol, ook al is de doorwerking ervan in het actuele beleid niet meteen zichtbaar.

21

### 3. De relatie met de opdrachtgever

Het signaal in de concept-evaluatie dat binnen het departement de behoefte aan, dan wel de belangstelling voor een zo integraal mogelijke advisering verminderd is, volstaat niet. Indien daarvoor zakelijke aanleidingen zijn, kan de Raad dat in zijn adviezen, in het overleg over de adviesaanvragen en bij andere gelegenheden signaleren. Goede adviesaanvragen lokken gewoonlijk sterke adviezen uit. Een intensieve dialoog tussen adviesaanvragen en adviseur dient daarom aan de formele aanvraag vooraf te gaan. Zonodig zal de Raad met het departement in contact moeten treden tijdens de voorbereiding van het advies. Niet zelden doen zich bij een nadere analyse vragen voor, die bij de voorbereiding van de adviesaanvraag niet of onvoldoende zijn onderkend.

Dat kan nader overleg vergen. De VROM-raad, die de afgelopen periode profiel en gezag heeft gekregen, dient er ons inziens niet in te berusten dat de opdrachtgever het betrekken van de Raad bij de beleidsvoorbereiding als een wat obligate verplichting gaat beschouwen. Een intensieve interactie tussen de Raad en de politieke en ambtelijke departementsleiding is een voorwaarde voor een optimale vervulling van de wettelijke taak. Ontbreekt het daaraan, dan kan de Raad de hem door de wetgever geboden ruimte benutten om problemen en thema's waaraan de opdrachtgever voorbijloopt eigener beweging aan te snijden. Angstvalligheid lost hier weinig op. Het kan nuttig blijken om bij vergaderingen van de Raad een vaste vertegenwoordiger van het departement van voldoende hoog niveau aanwezig te hebben. Een dergelijke vertegenwoordiger kan in tweërlei opzicht nuttig zijn. Enerzijds kan hij de Raad op de hoogte houden van de gedachtevorming op het departement. Anderzijds

kan hij zich tijdig de ideeën van de Raad eigen maken om zo de “landing” van de adviezen binnen het departement voor te bereiden. Indien er duidelijkheid bestaat over de - beperkte - status van de ambtelijke vertegenwoordiger en er voldoende continuïteit in zijn/haar aanwezigheid is, lijken de risico's van zo'n constructie beperkt en de potentiële voordelen ervan aanzienlijk.

#### 4. De doorwerking van de adviezen

Bij het bepalen van de doorwerking van de adviezen moet ons inziens in het oog worden gehouden dat de “constituency” van de Raad bepaald ruimer is dan het departement van VROM en de instanties die betrokken zijn bij de Haagse besluitvormingsprocessen. Het territoriaal gedecentraliseerde bestuur speelt, autonoom of in medebewind handelend, een grote rol op de drie hoofdbeleidsgebieden waarover de Raad adviseert.

22

Het is voor de effectiviteit en doorwerking van de adviezen van vitaal belang dat de Raad zich én bij de voorbereiding én bij de nazorg van zijn adviezen explicieter richt op de “andere” overheden - provincies, gemeenten, waterschappen - en maatschappelijke organisaties. Daarmee worden twee effecten bereikt:

- a. het draagvlak voor en de impact in het Haagse beleidscircuit kunnen zo worden vergroot;
- b. de belangstelling voor de adviezen en doorwerking ervan in het eigen beleid van de decentrale overheden, waaraan het nu nog schort, zou zo kunnen worden versterkt.

Een goede doorwerking van de adviezen vereist forumvorming. Idealiter moet de vorming van het forum gelijk oplopen met de voorbereiding van het adviseren. Dat kan door het toezenden van de adviesaanvragen, het vragen van commentaar daarop, het beleggen van themabijeenkomsten, etc.

Het zo gevormde netwerk kan weer worden benut bij het uitbrengen van de adviezen: instanties, organisaties en personen die zich mede-eigenaar achten van het adviseren zijn het voertuig per excellence voor de doorwerking ervan.

Ook de “Haagse” constituency is breder dan het departement alleen. De adviezen van de Raad blijken soms een uitdrukkelijke rol te spelen in de parlementaire beraadslagingen. Die doorwerking kan nog meer reliëf krijgen als (vertegenwoordigers van) de Raad regelmatig contact zou zoeken met de betrokken commissies uit de Eerste en Tweede Kamer. Met opzet wordt hier het meervoud gebruikt: de reikwijdte van de activiteiten van de Raad is ruimer dan het aandachtsbereik van de Vaste Commissie voor VROM.

Ook andere Kamercommissies zullen in voorkomende gevallen in aanmerking komen. Daarmee ware bij de verspreiding van de adviezen eveneens rekening te houden.

Een problematisch ‘bij-product’ van de op zichzelf wenselijke constituencyverbreding is het toenemende externe beroep op leden van de Raad en medewerkers van het secretariaat in de vorm van optredens in het onderwijs en bij openbare symposia en andere bijeenkomsten.

Om die belasting - zij kan afbreuk doen aan de primaire functies van de Raad - te

beperken zou de Raad zich bij ieder advies moeten bezinnen over het geëigende forum ter bevordering van de doorwerking.  
Efficiëntie en effectiviteit gaan hier gewoonlijk samen.

#### **5. Ter afronding: het perspectief**

De VROM-raad heeft de afgelopen periode onmiskenbaar een eigen gezicht en een eigen positie gekregen.

De Raad wordt, met de Raad voor Verkeer en Waterstaat, erkend als een van de “zware” adviesraden in het nieuwe stelsel.

Die erkenning berust mede op het multidisciplinaire karakter van zijn adviezen. In het geven van meerwaarde aan multidisciplinariteit is de Raad zonder meer geslaagd. Zij berust ook op het vernieuwende in de probleemanalyse van verschillende adviezen. Tenslotte ondervindt het streven naar een brede, meer integrale benadering erkenning.

Het zijn deze elementen die het gezicht van de Raad profiel hebben gegeven. Als bijzondere kenmerken verdienen zij in de komende periode te worden aangezet.

Een Raad die wordt opgemerkt, bestaat.



Het verzoek om een second opinion uit te brengen, was toegespitst op de reflectie op de opdracht van de Raad, en op de doorwerking van de adviezen. Met name op die twee punten had de Raad zelf behoefte om van onafhankelijke derden een reactie te krijgen.

De Raad is aangenaam verrast door het feit dat de commissie in de beperkte tijd die beschikbaar was ook aandacht heeft willen geven aan de relatie met de opdrachtgever en de aandachtspunten voor de komende Raadsperiode.

Ten behoeve van een goed overzicht worden hier, bij wijze van samenvatting, eerst de aandachtspunten opgesomd zoals de Raad die in deel 1 heeft geformuleerd:

*t.a.v. de opdracht van de Raad:*

*Voor de komende periode zal het expliciet aandacht geven aan de samenhang tussen de onderscheiden beleidsterreinen binnen de afzonderlijke adviezen, de aandacht van de Raad moeten blijven houden. Dit punt heeft ook aandacht bij de adviesvrager.*

*Tevens zal de Raad zich bij het bepalen van de mate van abstractie c.q. de mate van instrumentaliteit van de uit te brengen adviezen vroegtijdiger en intensiever moeten kunnen verstaan met de adviesvrager.*

*t.a.v. de relatie met de opdrachtgever:*

*De Raad zal er bij de bewindslieden op moeten blijven aandringen de hierboven genoemde knelpunten op te lossen. Hoofdelement daarbij is dat het besef ten departemente onvoldoende aanwezig lijkt te zijn dat het departement met de VROM-raad een strategisch adviesorgaan tot zijn beschikking heeft dat beter dan tot nu toe het geval is, kan worden benut bij de beleidsontwikkeling in alle fasen van de beleidscyclus. In dat kader wordt ook de al eerder geuite wens herhaald om tot een meerjarig werkprogramma te komen. Een intensievere interactie met de bewindslieden wordt zeer wenselijk geacht. Een bespreking van het concept-werkprogramma door de bewindslieden met de voltallige Raad kan daar onderdeel van uitmaken.*

*t.a.v. de doorwerking van de adviezen:*

*Door de gebleken inhoudelijke impact van een aantal adviezen van de Raad is ook het publicitaire gewicht van de Raad als zodanig behoorlijk toegenomen. Hierdoor wordt een additioneel beroep gedaan op de tijd en de inzet van Raadsleden en op de beschikbare capaciteit op het Secretariaat. Dat vereist een verder doordenken van de vraag, hoe hiermee om te gaan bij de toedeling van tijd/capaciteit aan de diverse adviesprojecten.*

*t.a.v. de samenstelling en werkwijze van de Raad:*

*De samenstelling van de Raad is in essentie goed bevallen. De mix van wetenschappelijke, bestuurlijke, maatschappelijke en uitvoerende deskundigheid, en van specialisten en generalisten, is een belangrijke randvoorwaarde voor het maken van adviezen die zowel conceptueel zijn als ook voldoende aandacht voor operationaliteit bevatten. Bij de samenstelling van de nieuwe Raad ware opnieuw naar een dergelijke mix te streven waarbij eveneens rekening kan wor-*



*den gehouden met de politieke wens om een representatief aandeel vrouwen deel te doen uitmaken van de Raad. Bij het profiel voor nieuwe raadsleden zal het vermogen om planmatig en qua proces 'trekker' te zijn van adviesprojecten een zwaarder accent moeten krijgen. Het blijft echter een aspect dat nevens geschikt is aan de andere profielvereisten als materiedeskundigheid, etc.. Wel dient er naar te worden gestreefd dat er in voldoende mate dergelijke 'trekkers' binnen het geheel van de Raad aanwezig zullen zijn.*

*De werkwijze aan de hand van het format verdient voortzetting. Er zal meer aandacht nodig zijn voor de sturingsvraag door het in de beginfase goed doorspreken van rollen en verwachtingen tussen leden van de Raad en medewerkers van het secretariaat die in het desbetreffende adviesproject samenwerken. De hierbij gemaakte werkafspraken zullen regelmatig moeten worden herijkt omdat er voldoende flexibiliteit mogelijk moet zijn om het adviesproces aan te passen aan gewijzigde inzichten en omstandigheden.*

*Ook zal er meer en vroegtijdige aandacht nodig zijn voor de planning van het nazorgtraject. Het actiever betrekken van raadsleden bij nazorgactiviteiten is tevens een punt van aandacht.*

De Raad ervaart de second opinion als een sterke bevestiging om op de ingeslagen weg door te gaan en hoopt dat de tweede Raadsperiode een verdere verdieping van de advisering met zich zal brengen, mede mogelijk gemaakt door een verbeterde interactie met de departementsleiding. Het belang daarvan wordt in de second opinion nadrukkelijk onderstreept.

De second opinion bevat onder meer de suggesties om

- nadrukkelijk te blijven streven naar een integrale benadering van adviesonderwerpen (te beginnen bij de vraagstelling door de adviesvrager)
- vooral ook de externe samenhangen met aanpalende beleidsvelden (een meer excentrische advisering genoemd) extra aandacht te blijven geven omdat dat tot verrassende adviezen blijkt te kunnen leiden.

Daar is de Raad het van harte mee eens, maar wel met de aantekening dat de integrale benadering en het betrekken van externe samenhangen altijd op inhoud gemotiveerd moeten zijn en niet procedureel, omdat dat 'zo nodig moet'. Dat laatste leidt zelden tot meerwaarde.

Ook onderstreept de Raad het belang van een meer Europees georiënteerde benadering die niet overheidsgeoriënteerd is maar vooral ingaat op de secundaire effecten van het Europese integratieproces.

De suggestie om een permanente ambtelijke vertegenwoordiger aan de Raad toe te voegen, biedt in de ogen van de Raad alleen meerwaarde als het inderdaad een vertegenwoordiger op voldoende hoog niveau is, die zeer goed is geïnformeerd over de actuele discussies en over besluitvormingsprocessen binnen het departement, met een bepaalde continuïteit aanwezig is in de Raad en op Raadsniveau kan mee discussiëren, en voldoende terugkoppelingsmogelijkheden binnen het departement heeft.

Als hieraan geen inhoud kan worden gegeven, zou ad hoc kunnen worden gezien of, en zo ja welke ambtelijke vertegenwoordiger inhoudelijk in aanmerking zou kunnen komen. Wil dat meerwaarde hebben, dan moeten dezelfde criteria worden gehanteerd als hierboven vermeld, behoudens die van continuïteit.

Met de suggestie om bij voorbereiding en nazorg van adviezen meer expliciet de andere bestuurslagen te betrekken, is de Raad het van harte eens, maar wel geconditioneerd. Het gaat hier niet om institutionalisering van contacten, maar om een werkwijze waarbij ad hoc en per adviesonderwerp wordt gezocht naar functioneel overleg met territoriaal gedecentraliseerd bestuur en andere relevante organisaties. Dat kan de diepgang en vervolgens de zeggingskracht en doorwerking van de desbetreffende adviezen versterken. De hiermee tot nu toe opgedane ervaringen sterken de Raad in deze opvatting.





Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Interne postcode 100  
Tel : 070-339 4040  
Fax: 070-339 1341

Centrale Sector  
Bureau Secretaris-Generaal

De voorzitter van de VROM-raad  
dr ir Th. Quené  
Postbus 30945  
ipc 105  
2500 GX 's-Gravenhage

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum

Onderwerp

BSG 2000022891

06 APR. 2000

Verzoek om evaluatie van de VROM-raad

Geachte heer Quené,

Zoals u weet is in de Kaderwet adviescolleges vastgelegd dat de onder die wet vallende raden elke vier jaar geëvalueerd dienen te worden. Uw college bestaat aan het einde van dit jaar vier jaar. Ik wil u langs deze weg dan ook verzoeken om, conform artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges, de VROM-raad te (laten) evalueren. De evaluatie zou in elk geval de taakvervulling door de Raad dienen te omvatten.

Mede met het oog op de resultaten van de evaluatie van het VROM-raadsecretariaat alsmede het verlopen van de benoemingstermijn van de meeste leden aan het eind van dit jaar zou ik het op prijs stellen indien u mij vóór het zomerreces de resultaten van de evaluatie kunt melden.

Hoogachtend,

J.P. Pronk

Bijlagen

## Bijlage 2: Samenstelling VROM-raad

Raadsperiode 1997 - 2000

### De VROM-raad is als volgt samengesteld:

dr.ir. Th. Quené,

voorzitter

mw. M.M. van den Brink, (tot 1 september 1999)

burgemeester Gemeente Uitgeest; lid van het Comité van de Regio's in Europa

mr.drs. L.C. Brinkman,

voorzitter Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB)

mw. mr. M. Daalmeijer,

30

plv. Officier van Justitie voor milieu- en fraudezaken

prof.dr. J.W. Duyvendak,

bijzonder hoogleraar Wetenschappelijke grondslagen van het Opbouwwerk,

Erasmus Universiteit Rotterdam; algemeen directeur Verwey-Jonker Instituut

prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars,

hoogleraar Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam

ir. J.J. de Graeff,

dijkgraaf Hoogheemraadschap van Schieland

prof.dr. W.A. Hafkamp,

hoogleraar Milieukunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

mw. ir. F.M.J. Houben,

directeur Mecanoo Architecten

mw. prof.mr. J. de Jong,

hoogleraar Onroerend-goedrecht, Technische Universiteit Delft

mw. M.C. Meindertsma,

beleidsadviseur stedelijke ontwikkeling; adviseur SFB vastgoed; lid Eerste Kamer

mr. P.G.A. Noordanus,

wethouder ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing en volkshuisvesting,

Gemeente Den Haag

mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz,

hoogleraar Technisch ontwerp en informatica, Technische Universiteit Delft

prof.dr.ir. J. van der Schaar,

buitengewoon hoogleraar Volkshuisvesting, Universiteit van Amsterdam

prof.dr. W.C. Turkenburg,

hoogleraar Natuurwetenschap en Samenleving, Universiteit Utrecht

drs. T.J. Wams,

algemeen directeur Milieudefensie

mw. mr. L.M. Wolfs-Kokkeler,

zelfstandig adviseur en interim-manager

**Waarnemers**

drs. P.J.C.M. van den Berg, (tot juli 1999)

onderdirecteur Centraal Planbureau

prof.dr. C. van Ewijk (juli tot december 1999)

onderdirecteur Centraal Planbureau

dr. J.A. Vijlbrief (vanaf 1 december 1999)

onderdirecteur Centraal Planbureau

prof.ir. N.D. van Egmond

directeur Milieu Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

drs. Th.H. Roes

adjunct-directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

**Algemeen secretaris**

drs. W.A. Haeser (januari 1997 tot januari 2000)

ir. H. Kieft (januari tot oktober 2000)

De Raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (VROM-raad) is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1996 (Stb. 551) . De Raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

VROM-raad  
Koningin Julianaplein 2  
Postbus 30949 - IPC 105  
2500 GX Den Haag  
telefoon (070) 339 15 05  
fax (070) 339 19 70  
e-mail: [VROMRaad@VROMRaad.cs.minvrom.nl](mailto:VROMRaad@VROMRaad.cs.minvrom.nl)  
internet: [www.vromraad.nl](http://www.vromraad.nl)

## Colofon

Evaluatierapport  
*Overname van teksten is uitsluitend  
toegestaan onder bronvermelding*

Vormgeving  
Drupsteen + Straathof, Den Haag

Drukwerk  
Opmeer Drukkerij BV, Den Haag

ISBN 90-75445-70-9