



EINDRAPPORT

# Vanuit verbindende kracht versterken

Evaluatie Raad voor  
Dierenaangelegenheden 2015-2021

*28 januari 2022*

EINDRAPPORT

# Vanuit verbindende kracht versterken

Evaluatie Raad voor Dierenaangelegenheden  
2015-2021

Bram Berkhout  
Il Shik Sloover  
Anne van Heerwaarden  
Mariam Al-Saqaff  
Else de Boer

*28 januari 2022*

# Inhoudsopgave

|                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding .....</b>                                      | <b>4</b>  |
| 1.1 Aanleiding.....                                            | 4         |
| 1.2 Vraagstelling.....                                         | 5         |
| 1.3 Publieke waardeperspectief als evaluatiekader.....         | 5         |
| 1.4 Onderzoeksaanpak .....                                     | 6         |
| 1.5 Leeswijzer.....                                            | 6         |
| <b>2. Gerealiseerde publieke waarde.....</b>                   | <b>7</b>  |
| 2.1 Taak en rol van de RDA.....                                | 8         |
| 2.2 Werkprogramma en onderwerpkeuze .....                      | 11        |
| 2.3 Kwaliteit van zienswijzen .....                            | 14        |
| 2.4 Doorwerking van adviezen.....                              | 15        |
| 2.5 Casestudies naar de doorwerking van zienswijzen ..         | 18        |
| 2.6 Analyse publieke waarde RDA .....                          | 20        |
| <b>3. Organisatie.....</b>                                     | <b>25</b> |
| 3.1 De raad en fora .....                                      | 26        |
| 3.2 Jong RDA.....                                              | 28        |
| 3.3 Ondersteunend team (samenstelling/<br>taakuitvoering)..... | 29        |
| 3.4 Financiën van de RDA.....                                  | 31        |
| 3.5 Werkwijze zienswijzeproces .....                           | 31        |
| 3.6 Analyse van de organisatie.....                            | 34        |
| <b>4. Legitimiteit en draagvlak.....</b>                       | <b>36</b> |
| 4.1 Verbinding met departementen.....                          | 37        |
| 4.2 Verbinding met externe stakeholders .....                  | 38        |
| 4.3 Communicatie en zichtbaarheid .....                        | 41        |
| 4.4 Onafhankelijkheid van opereren .....                       | 44        |
| 4.5 Analyse op legitimiteit en draagvlak.....                  | 45        |
| <b>5. Conclusies .....</b>                                     | <b>47</b> |
| <b>6. Aanbevelingen .....</b>                                  | <b>50</b> |
| <b>Bijlagen.....</b>                                           | <b>53</b> |
| 1. Gesprekspartners.....                                       | 54        |
| 2. Zienswijzen .....                                           | 55        |
| 3. Geraadpleegde documenten .....                              | 56        |



## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De afgelopen decennia zijn het welzijn en de gezondheid van dieren een grotere rol gaan spelen in het publieke en politiek-bestuurlijke debat. Uitbraken van dierziektes, de Oostvaardersplassenproblematiek, het welzijn van vissen, de rashondenfokkerij of de positieflijsten. Het is slechts een greep uit de onderwerpen waarbij het lot van dieren mensen aan het hart gaat, maar die ook regelmatig tot verhitte en soms gepolariseerde discussies leiden.

In dit maatschappelijke krachtenveld opereert de Raad voor Dierenaangelegenheden (*hierna: RDA of de raad*). De RDA is een onafhankelijke raad van deskundigen die de minister van Landbouw, Natuur

en Voedselkwaliteit op verzoek of op eigen initiatief adviseert over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn inclusief diergezondheid en ethische vraagstukken. De RDA bestaat uit ongeveer veertig leden met zeer uiteenlopende achtergrond en deskundigheid, die op persoonlijke titel en zonder last of ruggenspraak zitting hebben in deze raad.

In de wet ligt besloten dat de RDA zich periodiek laat evalueren. Berenschot is gevraagd om als onafhankelijke partij een evaluatieonderzoek uit te voeren naar het functioneren van de raad in de periode 2015-2021. In deze rapportage doen wij verslag van onze onderzoeksbevindingen.

## 1.2 Vraagstelling

De door ons uitgevoerde evaluatie had tot doel om zicht te geven op hoe de RDA in de 2015-2021 invulling en opvolging heeft gegeven aan zijn formele taakopdracht, zijn ambities en de aanbevelingen uit de vorige evaluatie (zie box 1 hieronder) en hoe de omgeving dit ervaart (*terugkijken*). Voor dit deel van de evaluatie gelden de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Hoe wordt de taakopvatting en werkwijze van RDA door zijn omgeving ervaren?
2. In hoeverre slaagt de RDA erin zijn formele opdracht adequaat te vervullen en zijn eigen ambities te realiseren met inachtneming van de conclusies en aanbevelingen uit eerdere evaluaties?

De formele opdracht van de RDA waarnaar onderzoeksvraag 2 verwijst, is opgenomen in de Wet dieren, het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren. Ook de Kamerbrief van de bewindspersoon over de vorige evaluatie van de RDA in 2015 is hiervoor relevant. Aanvullend op de wettelijke taak heeft de RDA, mede naar aanleiding van voorgaande evaluaties en een zelfbeeld van de RDA uit 2020, zelf ambities geformuleerd die meegenomen dienen te worden in de evaluatie<sup>1</sup>. Centraal daarin staat de ambitie van de RDA om zijn impact op de agenda en de richting van het beleid rond het welzijn van dieren te vergroten<sup>2</sup>. De door de RDA geformuleerde ambities naar aanleiding van de vorige evaluatie zijn opgenomen in de volgende box.

### Box 1. Ambities naar aanleiding van de vorige evaluatie:

- De aandacht voor de samenstelling van de RDA intensiveren.
- Invulling geven aan het langetermijncommunicatiebeleid en daarvoor een nieuw communicatieplan opstellen.
- In samenspraak met het ministerie van LNV een meer gestructureerde inzet van de RDA bewerkstellingen om de onafhankelijke positie binnen het departement te borgen zodat de raad minder afhankelijk is van persoonlijke contacten
- Een vastgesteld huishoudelijk reglement opleveren en eventueel aanbevelingen doen voor aanpassingen in de juridische basis.

Naast terugkijken, wil de RDA met de evaluatie ook kunnen vooruitkijken. We zijn daarom gevraagd om de RDA ook aanbevelingen te doen voor het zetten van een volgende stap om als adviesorgaan meer impact te realiseren op de agenda en de richting van het beleid rond het welzijn van dieren (*vooruitkijken*). Op dit onderdeel is geen aparte onderzoeksvraag geformuleerd.

## 1.3 Publieke waardeperspectief als evaluatiekader

In het evaluatieonderzoek staat het perspectief van (het toevoegen van) publieke waarde centraal. De essentie van het publieke waardeperspectief is dat elke organisatie vanuit een waardedriehoek werkt om publieke waarde te realiseren. Deze driehoek bestaat uit drie elementen, waarbij de balans ertussen cruciaal is: publieke waarde, capaciteit en legitimiteit. Tezamen vormen zij de waardeketen van de RDA.

### Box 2. Publieke waardedriehoek van de RDA

- **Publieke waarde:** de maatschappelijke meerwaarde die de RDA wil bereiken en de resultaten die hij daartoe realiseert. Voor de RDA is dit vastgelegd in de formele taakopdracht, missie en eigen ambities. De maatschappelijke meerwaarde is in het geval van de RDA om impact te hebben de agenda van het ministerie van LNV en invloed te hebben op de richting van het beleid rond het welzijn van dieren. Hiertoe realiseert de RDA jaarlijks zienswijzen, adviezen, bijeenkomsten etc.
- **Capaciteit:** mensen, middelen, processen en structuren die daarvoor nodig zijn. De capaciteit van de RDA betreft onder meer de raad zelf, het ondersteunend team, het budget en de werkwijze.
- **Legitimiteit:** voor het realiseren van impact is steun en draagvlak van de belangrijkste stakeholders voor de publieke waardepropositie die de RDA wil bereiken (vooral de zienswijzen) van groot belang. De legitimerende omgeving van de RDA is formeel verankerd in de Wet dieren. Daarnaast is steun en draagvlak onder de belangrijkste stakeholders van belang (*parlement, houders van dieren, belangenbehartigers van dierhouders, fokkerij- en voedingsbedrijven, wetenschappers, onderwijsinstellingen, ngo's zoals de Dierenbescherming, diergezondheidsinstellingen en handhaving en toezichthouders*).

Aan de hand van dit waardeperspectief kunnen we bepalen op welke wijze de RDA in de evaluatieperiode gericht gewerkt heeft aan het realiseren van impact op de agenda en invloed heeft gehad op de richting van het beleid voor dierenwelzijn en diergezondheid (en de publieke waarde die de RDA daarmee beoogt te realiseren) én of de RDA deze impact op effectieve, efficiënte en legitieme wijze heeft gerealiseerd.

In het door ons gehanteerde evaluatiekader hebben we de waardeketen uit het publieke waardemodel (*publieke waarde, capaciteit, legitimiteit*) toegespitst op de RDA. Het evaluatiekader is gevisualiseerd in figuur 1.

1 Communicatieplan (2020); Offerteaanvraag Evaluatie Raad voor Dierenaangelegenheden  
2 Offerteaanvraag Evaluatie Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) 8 juni 2021

Figuur 1. Operationalisering evaluatiekader



## 1.4 Onderzoeksaanpak

Het veldwerk dat ten grondslag ligt aan deze rapportage is uitgevoerd in de periode augustus 2021 tot en met december 2021. We hebben op basis van een mixed-mode-onderzoeksaanpak feiten en beelden verzameld over het functioneren en de werking van de RDA in de evaluatieperiode. De feitelijke informatie hebben we verzameld door middel van een documentstudie en een sociale media- en netwerkanalyse. In de documentenstudie hebben we allereerst in de evaluatieperiode uitgebrachte en openbare zienswijzen, jaarverslagen en eerdere evaluaties van de RDA betrokken. Daarnaast hebben we voor drie met de RDA geselecteerde uitgebrachte zienswijzen (verder in dit rapport benoemd als casusstudies) ook interne projectdocumenten bestudeerd om hiermee een beter zicht te krijgen op hoe zienswijzen tot stand komen en welke impact ermee is gerealiseerd. De drie nader bestudeerde casusstudies betroffen de zienswijzen ‘Herplaatsing grazers in de Oostvaardersplassen’ (2018), ‘Dierproeven ten behoeve van de veehouderij’ (2018) en ‘Welzijn van Vissen’ (2018). Tot slot hebben we ook kabinetsreacties op uitgebrachte zienswijzen en parlementaire stukken hieromtrent betrokken in de documentstudie. In bijlage 1 specificeren we welke documenten we hebben bestudeerd.

Naast feiten hebben we in de evaluatie aan de hand van (groeps)interviews ook *beelden* verzameld over het functioneren en de werking van de RDA. Bij *beelden* gaat het om door respondenten met ons gedeelde ervaringen, inzichten, overwegingen en meningen. Er zijn (groeps)interviews gehouden met raadsleden, het secretariaat, Jong RDA, de ministeries van LNV en VWS en stakeholders van de RDA. Bij stakeholders gaat het om een brede groep van maatschappelijke organisaties, belangengroepen, wetenschappers, Kamerleden et cetera. In sommige interviews zijn we vooral ingegaan op de hiervoor genoemde drie casusstudies. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de door ons geïnterviewde partijen. Over de met de (groeps)interviews verzamelde *beelden* hebben we niet tot individuele respondenten herleidbaar gerapporteerd. We hebben wel steeds waar relevant de opvattingen per categorie respondenten geëxpliciteerd.

## 1.5 Leeswijzer

Ons evaluatierapport bestaat uit een hoofdrapport en verschillende onderzoeksbijlagen. Het hoofdrapport kent de volgende opbouw.

- In hoofdstuk 2, 3 en 4 worden de bevindingen uiteengezet langs de drie elementen van ons evaluatiekader. Elk hoofdstuk eindigt met een analyse.
- In hoofdstuk 5 beantwoorden we de onderzoeksvragen van de evaluatie.
- In hoofdstuk 6 formuleren we aanbevelingen voor de RDA.

We maken in de teksten van de hoofdstukken 2 tot en met 4 steeds onderscheid tussen verzamelde feiten en beelden. Verder hebben we aan deze hoofdstukken ook telkens ons eigen analyse toegevoegd van deze feiten en beelden. Dit leidt vervolgens in hoofdstuk 5 tot de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Dit rapport heeft drie bijlagen, namelijk:

- lijst met gesprekspartners (bijlage 1)
- lijst met zienswijzen 2015-2021 (bijlage 2)
- lijst met geraadpleegde documenten (bijlage 3).



## HOOFDSTUK 2

# Gerealiseerde publieke waarde

De publieke waardepropositie van de RDA gaat over de maatschappelijke meerwaarde die de RDA in de evaluatieperiode heeft bereikt.

De maatschappelijke meerwaarde is in het geval van de RDA de impact op de agenda en de richting van het beleid rond het welzijn van dieren. Aan de hand van feiten en beelden gaan we in op de taakinvulling en rol van de RDA, het werkprogramma en de onderwerpkeuze en de kwaliteit en doorwerking van zienswijzen. We sluiten af met een analyse over de gerealiseerde publieke waarde in de afgelopen evaluatieperiode.

## 2.1 Taak en rol van de RDA

### 2.1.1 Feiten

De taakinvulling van de RDA is sinds zijn oprichting in 1993 aan verandering onderhevig geweest. Tussen 1993 en 2007 functioneerde de RDA als overlegforum voor vraagstukken op het vlak van diergezondheid, dierenwelzijn en biotechnologie en werden leden voorgedragen vanuit verschillende belangenorganisaties.<sup>3</sup> Sinds 2008 functioneert de RDA als een deskundigenpanel dat het ministerie van LNV<sup>4</sup> gevraagd en ongevraagd advies geeft over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn inclusief diergezondheid en ethische vraagstukken. De taakinvulling van de RDA is opgenomen in de Wet dieren, het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren (Hierna: Besluit handhaving) en het Huishoudelijk Reglement van de RDA.

De RDA is ingesteld op grond van artikel 10.8, eerste lid, van de Wet dieren (hierna: Wd). Hierin is ten aanzien van de taak van de RDA het volgende opgenomen:

*‘Er is een Raad voor Dierenaangelegenheden waarin overleg plaatsvindt over vraagstukken betreffende het nationaal en internationaal beleid op het gebied van de gezondheid van dieren en het welzijn van dieren.’*

De invulling van de taakopdracht van de RDA in termen van samenstelling en werkwijze wordt verder geconcretiseerd in hoofdstuk 3 van het Besluit handhaving. Daarin staat opgenomen dat de RDA de Minister informeert over het overleg. De termen ‘gevraagd en ongevraagd advies’ worden dus in het Besluit handhaving niet expliciet benoemd.

In artikel 3, vijfde lid onder 1, van het Besluit handhaving staat dat de RDA zijn werkwijze nader vaststelt in een reglement. De RDA heeft hiertoe het ‘Huishoudelijk Reglement van de Raad voor Dierenaangelegenheden’ vastgesteld dat richting geeft aan de wijze waarop de RDA invulling geeft aan zijn taakopvatting. Het Huishoudelijk Reglement is in 2021 vernieuwd. In het Huishoudelijk Reglement heeft de RDA zijn bredere taakinvulling vastgelegd.

In het Huishoudelijk Reglement heeft de RDA zijn missie opgenomen:

*‘De Raad voor Dierenaangelegenheden adviseert de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over vraagstukken die raken aan dierenwelzijn en diergezondheid, inclusief ethische vraagstukken. De Raad baseert zich daarbij op de meest recente wetenschappelijke, maatschappelijke en ethische ontwikkelingen’.*<sup>5</sup>

De RDA geeft in zijn eigen huishoudelijk reglement aan zijn missie- en taakinvulling op de volgende wijzen vorm te willen geven:

- De raad overlegt over vraagstukken betreffende het nationaal en internationaal beleid op het gebied van de gezondheid van dieren en het welzijn van dieren. Hij legt zijn beraadslagingen vast in zienswijzen. Een zienswijze kan minderheidsstandpunten bevatten. De raad kan met zijn strategische zienswijzen een rol spelen bij het agenderen, stimuleren en het aandragen van potentiële oplossingen. Naast een rol in strategische beleidsvorming kan de raad ook adviseren bij vraagstukken op maat.
- Voor de RDA is het van beslissend belang dat de raad breed is samengesteld, zodat hij zich kan baseren op kennis en deskundigheid uit wetenschap, beleid en praktijk en ook emoties, waarden en intuïties rond dieren in de afweging kan betrekken. Teneinde de hoge kwaliteit en de draagkracht van de zienswijzen te garanderen, worden daarin alle relevante disciplines, belangen en maatschappelijke invalshoeken meegewogen. Daarnaast is een brede samenstelling belangrijk voor de agendering van onderwerpen binnen de RDA.
- De RDA wil bijdragen aan maatschappelijke discussies over dieren, en daartoe zijn adviezen en afwegingen, waarin verschillende disciplines en invalshoeken een plaats hebben, breder ingang laten vinden.<sup>6</sup> De RDA kan de beleidsvorming over dierenaangelegenheden beïnvloeden door sturing te geven aan het maatschappelijk debat.
- Naast zienswijzen kan de raad ook op andere manieren zijn taak vervullen, bijvoorbeeld door middel van stakeholder-bijeenkomsten, dialoogsessies, audio- of videobijdragen of geschreven bijdragen anders dan zienswijzen, zoals publiek-versies, opiniestukken, essays etc. Deze producten weerspiegelen niet noodzakelijkerwijs de mening van de gehele raad, zoals dat bij zienswijzen wel het geval is.
- De RDA kan de beleidsvorming over dierenaangelegenheden beïnvloeden door zijn netwerkfunctie. Een belangrijke basis voor de zienswijzen zijn discussies in verschillende fora.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Dit is eveneens nog de nadere beschrijving zoals opgenomen in de MvT op de wet Dieren. [Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 389, nr. 3, p. 128.]

<sup>4</sup> Ten tijde van de vorige evaluatie en in het huishoudelijk reglement betreft it het ministerie van EZ. De RDA is in de huidige evaluatieperiode (2015–2020) ondergebracht onder het ministerie van LNV.

<sup>5</sup> Huishoudelijk Reglement RDA (2021)

<sup>6</sup> Jacobs en Theunissen, 2018. Welzijn en Ongemak. Raad voor Dierenaangelegenheden 1993–2018.

<sup>7</sup> Huishoudelijk reglement RDA (2021)

De RDA geeft in zijn huishoudelijk reglement ook aan zich in zijn zienswijzen primair op de minister van LNV te richten, maar zich eveneens steeds meer te richten op andere partijen die zich bezighouden met dierenaangelegenheden, inclusief de georganiseerde publieke opinie, provincies en het parlement.<sup>8</sup>

De raad kan aanvragen van derden in overweging nemen wanneer deze het (inter)nationale dierenwelzijnsbeleid en gezondheidsbeleid betreffen, mits deze passen binnen de taakopdracht van de raad. Hierover zal in ieder geval overleg gevoerd worden met de aanvrager en de minister.

Vraagstukken rondom diergezondheid en dierenwelzijn kunnen ook raken aan het beleid van het ministerie van VWS. Zieke dieren kunnen bijvoorbeeld een risico voor de volksgezondheid vormen door zoönose. In de Memorie van Toelichting van de Wet dieren is de betrokkenheid van de minister van VWS op dierenaangelegenheden ook gespecificeerd. Zo is de minister van VWS de eerstverantwoordelijke bewindspersoon voor de Warenwet. Daarbij is de minister van LNV wel de eerstverantwoordelijke waar het gaat om vleeskeuring. Daarnaast is de minister van VWS eindverantwoordelijk voor de regie in zoönotische crises. Er is ook betrokkenheid van de minister van VWS bij de RDA in regelgeving vastgelegd. In artikel 10.6, tweede lid Wet dieren is bijvoorbeeld opgenomen dat de minister van LNV de voorzitter en de andere leden van de RDA benoemt in overeenstemming met de minister van VWS.

In artikel 3.1, vijfde lid onder a, van het Besluit Handhaving is opgenomen dat de minister van LNV de voorzitter en de andere leden van de raad schorst of ontslaat op hun eigen verzoek of om zwaarwegende redenen in overeenstemming met de minister van VWS. Daarnaast is in artikel 3.4, vierde lid Besluit handhaving het volgende opgenomen over de rol van de RDA ten opzichte van het ministerie van VWS: *het verslag wordt ter kennis gebracht van Onze Minister. Indien het verslag mede het belang van de volksgezondheid raakt, wordt dit ook ter kennis gebracht aan Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.*

Voor onze evaluatie is ook de brief van de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken uit 2015 relevant. In deze Kamerbrief<sup>9</sup> geeft de bewindspersoon naar aanleiding van de vorige evaluatie zijn visie over de wijze waarop de RDA zijn wettelijke taak kan uitvoeren:

- a. De raad, met onafhankelijke adviezen van experts, kan met zijn strategische zienswijzen een rol spelen bij het agenderen, stimuleren en het aandragen van potentiële oplossingen. Dat kan verrassende en verfrissende ideeën opleveren.
- b. De raad kan ongevraagde adviezen sturen.
- c. De staatssecretaris wil jaarlijks drie tot vier strategische vraagstukken aan de raad voorleggen.
- d. De staatssecretaris wil de RDA meer dan voorheen inzetten in de vorm van korte adviesaanvragen, bijeenkomsten of gesprekken.
- e. Naast een rol in strategische beleidsvorming ziet de staatssecretaris ook een rol voor de raad om op actuele vraagstukken op maat te adviseren.

### 2.1.2 Beelden gesprekspartners

Ten aanzien van de taakuitvoering en rolinvulling van de RDA hebben we bij de gesprekspartners de volgende beelden opgehaald.

#### RDA

- Raadsleden en het secretariaat zijn over de hele linie positief over de stappen die de RDA in de afgelopen jaren heeft gezet, de wijze waarop de RDA zijn taak uitvoert en waarde toevoegt aan het beleid rond dierenwelzijn en diergezondheid.
- Raadsleden geven aan dat ze de taakopdracht van de RDA breed interpreteren en dat de RDA zich ook nadrukkelijk richt op andere actoren dan enkel de minister van LNV. De raadsleden geven verder aan als RDA nadrukkelijker met ongevraagde zienswijzen onderwerpen te (willen) agenderen in het maatschappelijk debat en ook de verbinding te zoeken met andere overheden en organisaties. Daarin zien ze dat de RDA de afgelopen jaren goede stappen heeft gezet. In de interviews over de casestudies werd dit punt benadrukt: het is belangrijk om aan de voorkant de rol van de RDA ten aanzien van het vraagstuk scherp te hebben.
- De RDA constateert zelf dat de (gevraagde) taakinfilling van de raad niet ondubbelzinnig en eenduidig vastligt<sup>10</sup> en dat er ook binnen de raad onder raadsleden verschillende beelden zijn over de wijze waarop hij deze taak invult.

<sup>9</sup> (DGAN-DAD/15179065

<sup>10</sup> Jacobs en Theunissen, 2018. Welzijn en Ongemak. Raad voor Dieren- en Gelegheden 1993-2018.

### Departementen

- Het ministerie van LNV geeft aan dat ze over de hele linie tevreden zijn over de wijze waarop de RDA zijn taak en rol invult. Het ministerie van LNV ziet dat de RDA toegevoegde waarde levert wanneer LNV een kennisbehoefte heeft. De RDA komt daar op verschillende manieren in tegemoet, onder meer via zienswijzen, symposia en expertbijeenkomsten. De RDA levert volgens het departement met name toegevoegde waarde op vraagstukken waar een kennisbehoefte is en op vraagstukken waar verschillende emoties en beelden zijn over het vraagstuk. De RDA is bij uitstek geschikt om multidisciplinair de verschillende perspectieven op het vraagstuk bijeen te brengen, de emotie uit de discussie te halen en het vraagstuk te structureren door de verschillende perspectieven in kaart te brengen. Dat doet de RDA in de afgelopen evaluatieperiode op verschillende vraagstukken goed.
- Het ministerie van LNV geeft verder betreffende de bredere taakopvatting van de RDA richting decentrale en supranationale overheden het aandachtspunt mee dat de RDA moet waken voor rolvermenging. Het is bij dergelijke vraagstukken heel belangrijk om de reden waarom de RDA zich daarop richt en de rol die hij ten aanzien van dat vraagstuk speelt, scherp te hebben, en goed af te wegen hoe deze zich verhoudt tot zijn adviesrol naar de minister toe. Daarnaast geeft het ministerie van LNV aan dat bij polariserende onderwerpen, zoals de zienswijze rondom de Oostvaardersplassen, juist het organiseren van dialoog en discussie belangrijk te vinden.
- Volgens een groot deel van de gesprekspartners beantwoorden de zienswijzen van de RDA aan een kennisbehoefte waarin een goede weergave wordt gegeven van de bestaande wetenschappelijke kennis en de vertaling van de wetenschap naar de praktijk. Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat de toegevoegde waarde van de RDA toeneemt als in de zienswijzen ook de doorvertaling naar de praktijk nadrukkelijker aan bod komt.
- De gesprekspartners zien dat de RDA conform zijn brede taakopvatting naast het adviseren van het ministerie van LNV ook zijn werkzaamheden richt op andere actoren zoals decentrale overheden, de Europese Unie en het maatschappelijk debat. Deze bredere taakopvatting wordt door gesprekspartners opgemerkt en in de basis ondersteund, aangezien het aansluit bij ontwikkelingen in het beleid.
- Gesprekspartners zien dat de RDA zich soms ook op concrete (kortlopende) vraagstukken richt. In de ogen van gesprekspartners kan dat een passende rol zijn voor de RDA, maar daarin is het in hun ogen extra van belang om de rol, positie en onafhankelijkheid van de RDA betreffende een vraagstuk goed scherp te hebben en hier ook het zienswijzeproces goed op aan te laten sluiten. Bij de zienswijze 'Dierproeven in de Veehouderij' is men hier positief over. Daar heeft de RDA de rol van adviseur in hun ogen op goede wijze vervuld. Bij de zienswijze 'Grazers in de Oostvaardersplassen' geeft een deel van de gesprekspartners aan dat men de rol van de RDA ten aanzien van dit vraagstuk minder passend vond. Redenen die gesprekspartners hiervoor gaven was dat de vraagstelling ten behoeve van het vraagstuk te smal moest worden aangevlogen. Eveneens was het proces rondom de totstandkoming van de zienswijze in ogen van een deel van de gesprekspartners niet volledig helder. Door de presentatie in de Provinciale Staten trad de RDA in de ogen van verschillende stakeholders uit de rol van onafhankelijk adviseur en werd gezien als behartiger van een specifiek belang. Gesprekspartners wijzen in dat kader op het gevaar van rolvermenging, waarmee ook een deel van de toegevoegde waarde van de RDA verloren gaat. (zie hiervoor ook paragraaf 2.5 casestudies).

### Stakeholders

- De RDA is volgens de stakeholders in 'de dierenwereld' bekend en is ook in de ogen van de gesprekspartners een factor van betekenis.
- Stakeholders van de RDA geven aan dat volgens hen de belangrijkste toegevoegde waarde van de RDA zit in de samenkomen van verschillende invalshoeken. Er is breed waardering voor de verbindende rol van de RDA waarin hij verschillende partijen bij elkaar brengt voor het bespreken van ingewikkelde vraagstukken, het gesprek faciliteert en structureert en dit vertaalt naar gedragen zienswijzen, waarin richtingen staan opgenomen waarover consensus is. De afgewogen zienswijzen van de RDA zorgen er volgens een deel van de gesprekspartners voor dat emoties de discussie niet gaan beheersen en er overeenstemming kan worden bereikt over gevoelige onderwerpen. Dit wordt gezien als een unieke kracht van de RDA. Deze netwerkfunctie van de RDA waarderen de stakeholders zeer.

- Ten aanzien van de maatschappelijke impact van de RDA voor het oplossen van schurende vraagstukken geven gesprekspartners aan dat deze in hun ogen beperkt is. In de definitie die de RDA op zijn website geeft, ontstaan schurende kwesties door het groeiende inzicht van steeds meer mensen dat dierenwelzijn serieus moet worden genomen. Hierdoor groeit ook het aantal meningen over de juiste oplossing voor bepaalde vraagstukken, wat schurende kwesties tot gevolg heeft.
- Zienswijzen van de RDA leiden in de ogen van gesprekspartners over het algemeen tot weinig reuring. Een deel van de gesprekspartners vindt dat ook niet bij de taak van de RDA passen.

## 2.2 Werkprogramma en onderwerpkeuze

### 2.2.1 Feitelijke bevindingen

#### *Totstandkoming werkprogramma en onderwerpkeuze*

De keuze om op een specifiek onderwerp tot een advies en/of een zienswijze te komen, komt op twee manieren tot stand. Om zienswijzen kunnen worden *gevraagd* door de minister van LNV. Derden (bijvoorbeeld leden van de Tweede Kamer) kunnen de RDA eveneens om advies vragen. Hierover vindt overleg met het ministerie van LNV en de adviesvrager plaats. Gevraagde zienswijzen worden getoetst aan drie criteria:

- Zijn met het vraagstuk dierenaangelegenheden – in het bijzonder dierenwelzijn en/of diergezondheid – gemoeid? (zie box 2 over een nader beeld van de scope van advisering die de RDA heeft)
- Is de expertise niet voldoende voorhanden bij de vragende partij of wil de vragende partij een onafhankelijk advies over een onderwerp met verschillende invalshoeken?
- Betreft het een adviesvraag waarvoor een multidisciplinaire onafhankelijke deskundigengroep nodig is?

De raad kan ook *ongevraagde zienswijzen* uitbrengen. De RDA besluit dan zelf een zienswijze aan de minister van LNV voor te leggen. Daarmee geeft de RDA invulling aan zijn ‘signalerende’ functie. Suggesties voor *ongevraagde zienswijzen* kunnen door raadsleden aan het RDA-team worden voorgelegd. De secretaris en de voorzitter melden dit bij het ministerie van LNV.<sup>11</sup> Daarnaast worden nieuwe onderwerpen gepubliceerd op de website en in de nieuwsbrief.

Gedurende de evaluatieperiode heeft de RDA niet gewerkt met een vast jaarlijks werkprogramma of meerjarige inhoudelijke programmering, maar kwam het oppakken van zienswijzen gedurende het jaar tot stand. Tijdens de evaluatieperiode constateren we dat de RDA in het systematisch programmeren stappen zet.

- In 2018 heeft de RDA rondom zijn 25-jarig jubileum de ‘*Staat van het Dier*’ uitgebracht waarin hij beschouwingen en opinies deelt over de verschuivende relatie tussen mens en dier in Nederland. In de Staat van het Dier identificeert de RDA verschillende inhoudelijke onderwerpen waar hij zich de komende jaren op wil richten, zoals bijvoorbeeld de rol van nieuwe technieken in de fokkerij van dieren, klimaatbeleid en de impact daarvan op gezondheid en welzijn van dieren en de aanpak van obesitas bij gezelschaps- en hobbydieren<sup>12</sup>. Dit geeft zicht op de inhoudelijke programmering (op basis van eigen initiatief) van de RDA voor de komende jaren.
- In 2021 is er voor het eerst een jaarlijks werkprogramma opgesteld waarin de gevraagde en ongevraagde zienswijzen zijn opgenomen waar de RDA zich in dat jaar op wil richten. De RDA en het ministerie van LNV zijn voornemens om het werken met een jaarlijks werkprogramma voort te zetten. Dit werkprogramma is besproken met de minister.

#### **Box 2. Scope van advisering van de RDA**

De Raad voor Dierenaangelegenheden behandelt vraagstukken over de volle breedte van het dierbeleid. Dat beleid richt zich op de volgende categorieën van dieren<sup>13</sup>:

- **Productiedieren:** dieren die in Nederland bedrijfsmatig worden gehouden in verband met producten die van die dieren afkomstig zijn.
- **Proefdieren:** dieren die voor wetenschappelijk onderzoek en wettelijk vereiste veiligheidstesten en consumenten-producten worden gebruikt
- **Recreatiedieren:** dieren die thuis gehouden worden (bijvoorbeeld gezelschapsdieren) of op andere locaties (bijvoorbeeld maneges, kinderboerderij, dierentuinen) of vrijetijd (gezelschap, hobby, dierentuin en ontspanning)
- **Natuurdieren:** Dieren die niet gehouden worden, maar in de natuur hun weg zeken, ongeacht of ze wel/niet overlast bezorgen.

Het beleid omtrent diergezondheid en dierenwelzijn is in de Nederlandse wet- en regelgeving opgenomen in de Wet natuurbescherming 2017, de Wet Dieren 2011, de Wet op dierproeven 2014 en in (Europese) richtlijnen, regels, afspraken en verdragen.

De rijksoverheid, provincies en gemeenten hebben elk eigen bevoegdheden om regels over dierenaangelegenheden op te stellen. De rijksoverheid heeft de centrale bevoegdheid en is eindverantwoordelijk voor dierenwelzijn. Provincies zijn sinds de decentralisatie van het natuurbeleid verantwoordelijk voor dieren die in de natuur leven en gemeenten kunnen rondom hun eigen huishouding regels voeren en eisen stellen. Ook de decentralisatie van de jeugdzorg en zorg aan langdurig zieken en ouderen heeft ervoor gezorgd dat gemeenten steeds meer met vragen over hulpverlenende dieren te maken krijgen.

De RDA heeft in 2017 een doorlopend forum ingesteld dat zich bezighoudt met het monitoren van internationale ontwikkelingen.

Eén van de door LNV gevraagde zienswijzen in de evaluatieperiode betreft een adviesaanvraag op verzoek van de Centrale Commissie Dieproeven (CCD). Dit betreft de zienswijze 'Dieproeven in de Veehouderij' (2018). De enige gevraagde zienswijze uit de evaluatieperiode die niet van het ministerie van LNV afkomstig is, was op verzoek van het College van Gedeputeerde Staten van de Provincie Flevoland.

Dit betreft de Zienswijze 'Dierenwelzijn bij herplaatsing grazers Oostvaardersplassen' (2018). Het ministerie van VWS heeft in de evaluatieperiode niet om zienswijzen gevraagd.

We constateren dat ten opzichte van de vorige evaluatieperiode het aantal zienswijzen is toegenomen. In de periode 2008-2014 heeft de RDA 16 zienswijzen uitgebracht ten opzichte van 24 in de huidige evaluatieperiode. Daarnaast heeft de RDA zich ook gericht op andere producten dan zienswijzen. Zo is er een adviesbrief geschreven aan de minister van LNV over gene-editing en is in 2015, 2018 en 2020 de publicatie over de Vaarkampteeling uitgebracht in samenwerking met de faculteit Diergeneeskunde.

In de huidige evaluatieperiode valt verder op dat met name in 2020 het aantal zienswijzen vergeleken met de andere jaren relatief laag is geweest. Een belangrijke reden hiervoor betreft de coronacrisis. Daarnaast geeft de RDA aan in 2020 bezig te zijn geweest om de genoemde acties uit de Staat van het Dier verder vorm te geven. Wel heeft de RDA in dat jaar verschillende opiniestukken uitgebracht in landelijke kranten en bijgedragen aan publicaties in vakbladen.

In figuur 2 hebben we een overzicht opgenomen van de onderwerpen, gecategoriseerd naar de diercategorieën die de RDA onderscheidt, waarover de RDA in de afgelopen evaluatieperiode zienswijzen heeft uitgebracht. Het overall beeld is dat de RDA in de evaluatieperiode zienswijzen heeft uitgebracht over vraagstukken over de volle breedte van het dierbeleid. Het merendeel van de zienswijzen betreft vraagstukken waarin twee of meer diercategorieën aan de orde zijn (in totaal tien). Dit betreft bijvoorbeeld 'de Staat van het Dier' en de 'One Health afwegingskader voor beleidsbeslissingen'. Zeven van de zienswijzen gaan specifiek in op productiedieren. Voorbeelden hiervan zijn 'Digitalisering in de Veehouderij' en 'Toetsingskader voor productiedieren'.

### Onderwerpeuze in de evaluatieperiode

Sinds de vorige evaluatie in 2015 zijn er door de RDA 24 zienswijzen uitgebracht. Om tien van deze zienswijzen zijn gevraagd en veertien zijn ongevraagd en op eigen initiatief van de RDA uitgebracht. Medio december valt op de website van de RDA te lezen dat er negen zienswijzen aan zitten te komen (drie gevraagd en zes ongevraagd). In tabel 1 is een overzicht gegeven van het aantal per jaar uitgebrachte gevraagde en ongevraagde zienswijzen.

Tabel 1. **Overzicht van uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen.**

| Soort advies | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 <sup>14</sup> | Totaal |
|--------------|------|------|------|------|------|------|--------------------|--------|
| Gevraagd     | 1    | 3    | 2    | 2    | 0    | 0    | 2                  | 10     |
| Ongevraagd   | 0    | 3    | 2    | 3    | 5    | 1    | 0                  | 14     |
| Totaal       | 1    | 6    | 4    | 5    | 5    | 1    | 2                  | 24     |

In de praktijk ontvangt de RDA bijna alle aanvragen voor zienswijzen van het ministerie van LNV (negen van de tien gevraagde zienswijzen). De minister van LNV heeft in de jaren 2016-2018 gemiddeld om twee tot drie zienswijzen per jaar gevraagd, in 2019 en 2020 zijn geen zienswijzen aangevraagd. Voor de zienswijzen die tot nu in 2021 zijn uitgebracht, was het ministerie van LNV ook in beide gevallen de aanvrager.

<sup>14</sup> We hebben de zienswijze 'Zorg voor jonge Dieren' welke in januari 2021 is uitgebracht wel meegenomen in de analyses van deze evaluatie, de zienswijze 'Dierwaardige Veehouderij' van 18 november 2021 niet.

Figuur 2. **Onderwerpkeuze zienswijzen evaluatieperiode 2015-2020.**



Naast het uitbrengen van zienswijzen ondernam de RDA ook verschillende andere activiteiten die zich verhouden tot het beleid rondom diergezondheid en dierenwelzijn. Zo organiseert de RDA netwerk-, dialoog- en stakeholderbijeenkomsten, laat de RDA infographs en animaties van de zienswijzen maken en maakt de RDA blogs, podcasts, essays en opiniebijdragen. Ook wordt de publieksenquête Staat van het Dier elke vier jaar gehouden.<sup>15</sup> Meer informatie hierover is te vinden in hoofdstuk 4.

### 2.2.2 Beelden gesprekspartners

Uit de gesprekken komen de volgende centrale beelden en reflecties naar voren met betrekking tot het werkprogramma en de onderwerpkeuze van de RDA.

#### RDA

- Het beeld van de staf en de raadsleden is dat de RDA over de volle breedte van het dierenwelzijnsbeleid adviseert. Qua onderwerpkeuze ziet de RDA dat de Europese context steeds bepalender wordt.
- Raadsleden geven aan input te kunnen leveren voor onderwerpen om op te pakken.
- Vanuit Jong RDA wordt aangegeven dat het niet altijd duidelijk is wat er met zijn input ten behoeve van onderwerpen voor zienswijzen gedaan wordt. In de afgelopen evaluatieperiode is er nog geen zienswijze gestart naar aanleiding van de input van Jong RDA.

#### Departementen

- Het ministerie van LNV geeft aan dat mede door capaciteitsgebrek binnen het departement de inhoudelijke vraagarticulatie aan de RDA de afgelopen jaren wat minder is geweest. De door de staatssecretaris in 2015 uitgesproken ambitie om drie tot vier per jaar te vragen om een zienswijze, is (mede daardoor) niet behaald. Samen met de RDA wil het ministerie ernaar streven om deze vraagarticulatie in de toekomst te versterken. Het opstellen van een jaarlijks werkprogramma door de RDA speelt daarin eveneens een belangrijke rol.
- Het ministerie van LNV geeft aan dat in het gesprek met de RDA oorspronkelijk ongevraagde zienswijzen regelmatig worden omgezet naar gevraagde zienswijzen. Dit toont aan dat het ministerie de relevantie van deze zienswijzen inziet voor zijn beleid.

- Het ministerie van LNV geeft qua inhoudelijke onderwerpkeuze aan dat hij het belangrijk vindt dat de RDA zich ook blijft focussen op de advisering aan de rijksoverheid betreffende het nationale beleid. Onder meer omtrent dieren in de natuur en gezelschapsdieren voorziet het ministerie de komende jaren belangrijke vraagstukken.

#### Stakeholders

- Over de hele linie geven stakeholders aan dat de RDA zich op relevante vraagstukken richt en stakeholders geven aan zich overwegend goed te kunnen vinden in de onderwerpkeuze.
- In de afgelopen evaluatieperiode heeft de RDA in de ogen van stakeholders verschillende ongevraagde zienswijzen uitgebracht die in de praktijk een agenderende functie hebben gehad. Men noemt dan bijvoorbeeld 'Welzijn van Vissen'. Stakeholders vinden het belangrijk dat de RDA deze ongevraagde zienswijzen blijft uitbrengen die soms ook afwijken van de beleidsagenda van de minister van LNV.
- Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat de RDA zich over het algemeen richt op 'veilige' vraagstukken. Schurende vraagstukken (zie definitie in paragraaf 2.1.2) worden in mindere mate opgepakt.
- De wijze waarop de onderwerpkeuze tot stand komt, is voor stakeholders niet heel helder. Zij zouden het van toegevoegde waarde vinden om een gedeelte van de onderwerpkeuze openbaar en interactief te maken. Op deze manier kunnen stakeholders en het bredere publiek (bijvoorbeeld via een publiekspanel) meedenken en input leveren voor de (ongevraagde) zienswijzen waar de RDA mee aan de slag gaat.
- De gesprekspartners geven over de hele linie eveneens aan een belangrijke kans te zien in een betere aansluiting op de parlementaire (kennis)agenda van de Tweede Kamer en in de samenwerking met andere adviesraden en kennisinstituten. Op dit moment is die aansluiting er in hun ogen beperkt.

## 2.3 Kwaliteit van zienswijzen

### 2.3.1 Feitelijke bevindingen

De RDA brengt zienswijzen uit. Deze zienswijzen kunnen op verschillende manieren gepresenteerd worden. De basis voor de totstandkoming van zienswijzen is de onderlinge discussies in fora van de raad.<sup>16</sup> Een forum wordt ingesteld ter voorbereiding op een zienswijze en bestaat in de regel uit vier tot tien raadsleden van de RDA, soms aangevuld met experts van buiten de raad. Voor wat betreft de kwaliteit van zienswijzen hanteert de RDA de volgende normen:<sup>17</sup>

- Adviezen en afwegingen zijn gebalanceerd. Adviezen omvatten evenwichtige, transparante en navolgbare afwegingen van de relevante invalshoeken, belangen en disciplines. De RDA zienswijzen zijn het resultaat van evenwichtige en voor iedereen navolgbare afweging. De RDA hecht eraan de kwaliteit en transparantie van die afwegingen ook inzichtelijk te maken.
- Zienswijzen bevatten een inventarisatie van wetenschappelijke feiten, het huidige beleid, het maatschappelijk krachtenveld en de daaruit volgende beleidsalternatieven en eventuele ethische aspecten.
- Adviezen zijn consistent en hebben een lange levensduur.
- Adviezen zijn onafhankelijk en integer.
- Adviezen agenderen, stimuleren en dragen potentiële oplossingen aan. Deze kunnen verrassend en verfrissend zijn.
- Belangrijke minderheidsstandpunten worden opgenomen.
- De RDA neemt geen (politieke) standpunten in.

In deze evaluatie hebben we de feitelijke kwaliteit van de zienswijzen niet op deze punten getoetst.

### 2.3.2 Beelden gesprekspartners

Uit de gesprekken met gesprekspartners hebben we de volgende beelden verzameld over de waardering van de kwaliteit van de zienswijzen:

#### RDA

- De geïnterviewde raadsleden en het secretariaat zijn zelf over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de uitgebrachte zienswijzen. Wel zien ze aandachtspunten met betrekking tot de impact van de zienswijzen in het bestuurlijk en maatschappelijk debat.
- Belangrijk is dat de RDA van mening is dat het vooral belangrijk is dat de ontvangers van de zienswijzen de kwaliteit van zienswijzen als goed beoordelen. Dit zal namelijk van grote invloed zijn op de impact die de raad met zijn zienswijzen zal realiseren.

#### LNV

- Het ministerie van LNV geeft aan dat hij de kwaliteit van de zienswijzen positief waardeert. De zienswijzen zijn gebalanceerd en bevatten een goed beeld van de relevante inzichten uit wetenschap en praktijk.
- Rondom vraagstukken op het terrein van dierenwelzijn en diergezondheid spelen vaak verschillende emoties en bestaan uiteenlopende beelden. Indien de RDA dit soort vraagstukken oppakt, vindt het ministerie van LNV de kwaliteit van de uiteindelijke zienswijze erin dat men de emotie uit de discussie heeft kunnen halen. Het ministerie van LNV ziet dit als een resultaat van het feit dat binnen de raad verschillende stakeholders zonder last en ruggespraak met elkaar in gesprek gaan en tot een consensusstandpunt komen. Het ministerie ziet echter ook vraagstukken waarvan niet te verwachten valt dat de RDA hierop (vanwege zijn samenstelling) tot een consensusstandpunt zal kunnen komen. De zogenaamde 'schurende' vraagstukken, het ministerie zou het als beleidsverantwoordelijke van waarde kunnen zijn als de RDA zich vaker ook richt op het uitbrengen van zienswijzen op dit type vraagstukken. Dit zullen dan zienswijzen zijn waarop ook minderheidsstandpunten binnen de raad terug te lezen zijn. De meerwaarde voor het beleid is dan dat helder is gemaakt hoe meningen op een bepaald vraagstuk uiteenlopen.
- Een aandachtspunt van het ministerie van LNV betreft het niet tijdig indienen van adviezen. Deze worden met regelmaat 'doorgeschoven'.

<sup>16</sup> Huishoudelijk reglement

<sup>17</sup> De kwaliteitsnormen zijn terug te vinden in de communicatiestrategie RDA, het huishoudelijk Reglement en het Denkkader RDA. De RDA heeft verder in 2018 een denkkader gepubliceerd om helderheid te scheppen over veel gebruikte begrippen die te maken hebben met dieren en de mens-dier-relatie om de consistentie van zijn zienswijzen te bevorderen.

### Stakeholders

- Gesprekspartners vinden de inhoud van de RDA-zienswijzen meestal goed doordacht, breed afgewogen en genuanceerd. Er is veel waardering voor de integrale benadering van vraagstukken. De zienswijzen zijn gedegen en kwalitatief goed. Het niet tijdig indienen van een zienswijze is in hun ogen wel een aandachtspunt. Het duurt lang voordat aangekondigde zienswijzen beschikbaar komen.
- De gesprekspartners beoordelen de leesbaarheid en vormgeving van de zienswijzen positief. De zienswijzen zijn voor hen goed leesbaar en toegankelijk vormgegeven. De publiekssamenvattingen en infographics helpen hierbij in hun ogen. Er is wel aangegeven dat voor leken met meer afstand tot de onderwerpen van de zienswijze de teksten waarschijnlijk minder toegankelijk is.
- Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan dat de zienswijzen een evenwichtige mix van wetenschappelijke inzichten, de stand van het huidige beleid en de stand van de discussies in het maatschappelijk krachtenveld bevatten. Voor wat betreft dit laatste is wel steeds benoemd dat het de consensus weergeeft waartoe de discussies binnen de raad blijkbaar geleid hebben. Dit leidt er nogal eens toe dat zienswijzen volgens de gesprekspartners 'vles noch vis' zijn voor wat betreft de beschrijving van het maatschappelijk krachtenveld en de eigen positie daarin.
- De zienswijzen worden niet als wetenschappelijk vernieuwend ervaren, maar bevatten wel een goede synthese van de belangrijkste wetenschappelijke, bestuurlijke en maatschappelijke inzichten.
- Gesprekspartners geven aan dat in de zienswijzen de concrete vertaling naar de betekenis ervan in de praktijk nog meer aandacht zou kunnen krijgen. Daarnaast geven ze aan dat het handelingsperspectief concreter kan worden gemaakt, in de vertaling naar de praktijk, maar ook richting de verschillende partijen die met de zienswijze aan de slag (zouden) moeten.
- Een deel van de gesprekspartners vindt dat de RDA in zijn zienswijzen minder genuanceerd hoeft te zijn. Dit om meer impact te hebben. Volgens de gesprekspartners betekent dit waarschijnlijk dat de RDA in de zienswijzen vaker ook minderheidsstandpunten zal moeten opnemen.
- Enkele gesprekspartners geven aan dat de zienswijzen over de jaren heen niet altijd consistent zijn. Indien de RDA over het betreffende onderwerp al eerder een zienswijze heeft uitgebracht, wordt hier niet op teruggegrepen of wordt een andere lijn gekozen.

- Een groot deel van de gesprekspartners geeft aan dat de RDA de transparantie over de afwegingen in de zienswijzen en de navolgbaarheid ervan kan verbeteren. De volgende aandachtspunten geven zij mee:
  - Verschillende gesprekspartners geven aan dat op het moment dat zij worden geïnterviewd of gevraagd worden input te leveren voor een zienswijze, het voor hen niet helder is op welke wijze hun input is verwerkt in de zienswijze.
  - Het is voor gesprekspartners onduidelijk hoe de samenstelling van het forum tot stand is gekomen en welke overwegingen hierbij een rol hebben gespeeld. Gesprekspartners geven aan dat inzicht op dit vlak ook helpt de uitkomsten van de zienswijzen beter te kunnen plaatsen. De openheid en duidelijkheid hierover helpt de RDA ook om zijn onafhankelijkheid beter te borgen.

## 2.4 Doorwerking van adviezen

We hebben ook onderzocht wat de directe en indirecte doorwerking is geweest van de in de evaluatieperiode uitgebrachte zienswijzen op de agenda, de discussie en de richting van het beleid rond het welzijn en de gezondheid van dieren. We hebben achtereenvolgens gekeken naar wijzigingen in de beleidsagenda op basis van kabinetsreacties, naar de mate waarin adviezen in het maatschappelijke en politieke debat zijn opgepakt en naar de wijze waarop respondenten en gesprekspartners aangeven dat de adviezen van de RDA bij hen doorwerken. In de drie casusstudies is ook uitgebreid gekeken naar de doorwerking van de daarin betrokken zienswijzen.

### 2.4.1 Feitelijke bevindingen

#### Beleidsagenda

In de kabinetsreacties op de zienswijze van de RDA geeft de bewindspersoon aan of en hoe er opvolging aan de zienswijzen wordt gegeven. In de afgelopen raadsperiode is er op 14 van de 24 aan de minister van LNV uitgebrachte zienswijzen (70%) een formele kabinetsreactie verschenen. Dit betreft dus zowel de zienswijzen waarom is gevraagd als de ongevraagde zienswijzen. Dit is geen wettelijke verplichting, maar een gewoonte op basis van mondelingen afspraken. In de evaluatieperiode heeft de RDA één zienswijze uitgebracht aan het college van GS van de provincie Flevoland. Hierop heeft de minister van LNV niet gereageerd. De provincie Flevoland heeft dit advies van de RDA wel overgenomen.

Op basis van de kabinetsreacties hebben we vastgesteld welke impact de zienswijze heeft gehad op het beleid van het ministerie van LNV. Dit varieert van het niet overnemen van de zienswijzen, het onderbrengen van de aanbevelingen in bestaande initiatieven en het ondernemen van concrete nieuwe acties.

- Naar aanleiding van zes zienswijzen van de RDA zijn er door het kabinet (concrete) nieuwe acties ondernomen. Dit betreffen de zienswijzen 'De ontpopping van de insectensector', 'Hondenbeten aan de kaak gesteld', 'Dierbare hulpverleners', 'Tien hulp-, vang- en dodingsmiddelen voor vogels' en 'Antibioticabeleid in de dierhouderij' en de recent uitgebrachte zienswijze 'Dierwaardige Veehouderij'. Zo heeft de staatssecretaris van (destijds) het ministerie van EZ de adviezen uit de zienswijze 'Hondenbeten aan de kaak gesteld' grotendeels overgenomen door middel van het openbaar maken van de lijst met HR-honden en een betere registratie van signalen en incidenten met betrekking tot agressief gedrag van honden. Daarnaast is er een geschikt plan van aanpak voor alle gemeenten opgesteld om ernstige bijtincidenten te voorkomen en heeft de staatssecretaris van (destijds) het ministerie van EZ een cursus verplicht gesteld voor bestaande en toekomstige houders van HR-honden. Ook heeft de staatssecretaris van (destijds) het ministerie van EZ toegezegd om met de VNG af te spreken hoe gemeenten uniform kunnen optreden tegen honden die onacceptabel agressief gedrag vertonen en om een fok- en import- verbod voor HR-honden uit te werken. De zienswijze 'Dierwaardige Veehouderij' is in het recente coalitieakkoord expliciet genoemd als basis voor het dierenwelzijnsbeleid.
- Bij acht zienswijzen is de strekking van de kabinetsreactie dat de lijn van de zienswijze wordt gedeeld en worden aanbevelingen ondergebracht in bestaande initiatieven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de zienswijzen 'Digitalisering in de veehouderij', 'Ruimings- en vaccinatiebeleid bij uitbraken van dierziekten' en 'Toetsingskader voor productiedieren'.
- Bij de zienswijze 'Vat op de zwerfkat' worden de aanbevelingen expliciet niet overgenomen. Wel is er recent een motie aangenomen om een van de aanbevelingen uit de zienswijze van de RDA over te nemen. Deze motie roept op om gemeenten in staat te stellen katteneigenaren te verplichten hun kat te laten chippen en registreren.

In totaal zijn op 7 van de 24 zienswijzen die de RDA in de evaluatieperiode aan de minister van LNV heeft uitgebracht, geen kabinetsreacties geweest (*onder andere gene-editing bij dieren, Dierenwelzijn te Koop!, Fokkerij en Voortplantingstechnieken*).

### *Zienswijzen in het politieke debat*

In de taakbeschrijving van de RDA is niet opgenomen dat de raad zijn zienswijzen direct aan de Tweede Kamer aanbiedt. Er is ook geen overleg tussen de RDA en de Kamer. Het gebruik is dat de minister van LNV de zienswijzen met een beleidsreactie doorgeeft aan de Tweede Kamer. Daarnaast kan de RDA op uitnodiging van de Kamer zijn zienswijze toelichten in bijvoorbeeld rondetafelgesprekken. Daarnaast kan het parlement via de minister van LNV zienswijzeverzoeken indienen bij de RDA.

De mate waarin de zienswijzen actief in de Tweede Kamer besproken worden, varieert in de praktijk, zo blijkt uit onze bestudering van de Kamerstukken. We constateren dat de zienswijzen 'Welzijn van Vissen' en 'Ontpopping van de insectensector' de meeste doorwerking hebben gehad in het politieke debat. Hiernavolgend hebben we de hoofdpunten weergegeven van de bespreking van zienswijzen in de Tweede Kamer.

- In totaal zijn dertien zienswijzen die de RDA in de evaluatieperiode heeft uitgebracht, besproken in een Algemeen of een Schriftelijk Overleg. Een voorbeeld betreft hier de zienswijze 'Ruimings- en vaccinatiebeleid bij uitbraken van dierziekten', waarbij TK-lid Geurts de minister oproept in te gaan op de constatering dat er onvoldoende resultaten zijn geboekt op dit vraagstuk.
- Over zes zienswijzen zijn in de afgelopen raadsperiode Kamervragen gesteld. Dit betreft bijvoorbeeld de zienswijze 'de Staat van het Dier' waarin de minister is gevraagd in hoeverre zij de definitie van de RDA ten aanzien van de intrinsieke waarde van het dier deelt. De minister heeft aangegeven de omschrijving van de RDA te betrekken in het hiertoe op te stellen kader. Bij de zienswijze 'Welzijn van vissen' heeft de Kamer meermaals om een reactie van het kabinet gevraagd en is verzocht de aanbevelingen van de RDA over te nemen. Daarnaast zijn er meerdere Kamervragen gesteld over de zienswijzen 'de ontpopping van de insectensector', 'Paardenmarkten in Nederland: Man en Paard' en 'Dierproeven ten behoeve van de veehouderij' en 'Zorgplicht Natuurlijk Gewogen'.
- Door het parlement zijn in totaal acht moties ingediend naar aanleiding van drie zienswijzen van de RDA, waarvan er één is aangenomen. Bij de zienswijze 'De ontpopping van de insectensector' zijn vier moties ingediend. De aangenomen motie betreft het verzoek aan de regering Europees de insectenteelt te agenderen zodat insectenmeel zo snel mogelijk gebruikt kan worden als bestandsdeel voor dierlijke consumptie. Ook voor de zienswijze 'welzijn van vissen' zijn verschillende moties ingediend.

- Voor de rondetafelgesprekken ‘Naar een duurzame visserij’ en ‘Aanpak en reductie van bijtincidenten door honden’ is beide keren gebruik gemaakt van een zienswijze van de RDA in de position papers, die ter voorbereiding op het rondetafelgesprek zijn opgesteld.
- De zienswijzen waar het kabinet geen reactie op heeft gegeven, en welke daardoor niet de Kamer hebben bereikt, kregen over het algemeen ook minder aandacht vanuit de Kamer.

### Maatschappelijke agenda en debat

Voor de doorwerking van de zienswijzen van het RDA in het maatschappelijk debat hebben we gekeken naar de doorwerking in de landelijke media, regionale media en doelgroep/vakmedia. Daarin is gekeken naar in hoeverre er in de media (kranten, televisie, radio) over zienswijzen van de RDA is gerapporteerd. We hebben 23 van de 24 in de evaluatieperiode uitgebrachte zienswijzen betrokken in onze analyse. In tabel 2 is het resultaat van onze analyse opgenomen.

Tabel 2. Doorwerking van adviezen in media.

|                                     | Zienswijzen in media |           |           |
|-------------------------------------|----------------------|-----------|-----------|
|                                     | Landelijk            | Doelgroep | Regionaal |
| Aantal adviezen in evaluatieperiode | 10                   | 14        | 4         |

Er zijn tijdens de evaluatieperiode in totaal tien zienswijzen geweest waar de landelijke pers over heeft gepubliceerd. De meest besproken zienswijzen in de landelijke media zijn ‘Ontpopping van de insectensector’, ‘Hondenbeten aan de kaak gesteld’, ‘Dierbare hulpverleners’ en ‘Dierenwelzijn Oostvaardersplassen’. Doelgroepmedia (*vakbladen en thema-specifieke media*) hebben over 14 van de 23 in de analyse meegenomen zienswijzen gerapporteerd. Daar waren de meest besproken zienswijzen ‘Paardenmarkt’, ‘Dierenwelzijn te Koop’, ‘Staat van het Dier’ en ‘Dierproeven in de Veehouderij’. Kijken we tot slot naar regionale media, dan zijn 4 van de 23 zienswijzen daarin besproken. Dit betreft onder meer ‘Welzijn van Vissen’ en de ‘Staat van het Dier’.

### 2.4.2 Beelden gesprekspartners

Ten aanzien van de doorwerking van de zienswijzen van de RDA in het bestuurlijk, politiek en maatschappelijk debat hebben we de volgende beelden opgehaald bij de RDA, departementen en de stakeholders.

#### RDA

- Gesprekspartners binnen de raad geven aan zicht te missen op de doorwerking van zienswijzen op beleidsniveau. Het is voor hen niet altijd helder wat er uiteindelijk met de zienswijzen gedaan wordt. Zij constateren eveneens dat de zienswijzen soms wel maar soms ook niet met een reactie van de minister van LNV aan de Kamer wordt aangeboden of dat deze termijn lang op zich laat wachten.

#### Departementen

- Het ministerie van LNV geeft aan dat de zienswijzen daar waar mogelijk worden betrokken in de beleidsvorming, zeker wanneer het zienswijzen betreffen die goed aansluiten bij waar men in de beleidscyclus mee bezig is. De zienswijzen dienen hierbij vooral een instrumenteel doel; ze geven onderbouwing of (maatschappelijke) legitimering van gemaakte beleidskeuzes.
- Gesprekspartners bij zowel het ministerie van VWS als LNV geven aan dat het ministerie van VWS met het ministerie van LNV in gesprek gaat zodra adviezen van de RDA raken aan beleid van het ministerie van VWS. Dit loopt volgens hen goed.
- Het ministerie van VWS geeft aan dat de brede achtergrond die wordt meegenomen in de zienswijzen van de RDA die raken aan het beleid van VWS, leidt tot inzichten die heel nuttig zijn voor het maken van beleid. Men heeft hiervan geen concrete voorbeelden genoemd.

#### Stakeholders

- Gesprekspartners geven aan dat zienswijzen van de raad ervoor zorgen dat bepaalde vraagstukken op de agenda komen en zo ook onder de aandacht komen van het ministerie van LNV. Over de hele linie geven de gesprekspartners aan dat met het merendeel van de zienswijzen nog onvoldoende gebeurt. Ze geven aan dat ze het idee hebben dat het ministerie van LNV de zienswijzen van de RDA niet altijd vertaalt naar concrete acties in de praktijk, maar dat dit ook deels komt omdat het voor hen niet helder is op welke wijze het ministerie (en anderen) met de zienswijzen van de RDA omgaat. Dat zou bijvoorbeeld in de communicatie en de follow-up van acties scherper naar voren kunnen komen.

- Gesprekspartners geven eveneens aan dat zienswijzen van de RDA op relevante vraagstukken meestal een goed inzicht geven in de huidige stand van de wetenschap en het maatschappelijk denken erover. De zienswijzen leiden bij hen echter niet tot het gewenste effect, in termen van anders handelen. Dat komt volgens hen deels omdat er geen concrete handelingsperspectieven voor stakeholders in de zienswijzen staan opgenomen. De vertaling naar de praktijk komt minder in de zienswijzen naar voren.
- Gesprekspartners geven verder aan dat zij de verschillende bijeenkomsten die de RDA organiseert van grote toegevoegde waarde vinden en dat deze ook bijdragen aan een toename van de bekendheid van de zienswijzen. Zo worden bijvoorbeeld de bijeenkomsten rond de 'Staat van het Dier' genoemd als zeer waardevol. De bijeenkomsten spreken in hun ogen wel een relatief kleine 'ons-kent-ons'-groep aan.
- Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat juist doordat de zienswijzen van de RDA door de gevonden consensus afgewogen zijn, deze in termen van doorwerking achterblijven. Zij constateren dat de afgewogen zienswijzen ertoe leiden dat deze worden gezien als 'vlees noch vis'. Daarmee gaat de scherpste soms verloren en blijven de zienswijzen eveneens redelijk vrijblijvend. De RDA zou meer stelling kunnen nemen in de ogen van gesprekspartners door de onderwerpen waarop het 'schuurt' of de probleemanalyse waarom het schuurt explicieter in zienswijzen naar voren te brengen. De gesprekspartners geven aan dat daarmee de relevantie en impact van zienswijzen kan toenemen.
- Stakeholders vragen zich af in hoeverre de adviezen van de RDA daadwerkelijk in de beleidsstukken en politieke debat worden op- en meegenomen.
- Verschillende gesprekspartners geven aan dat de RDA meer doorwerking in het parlement kan hebben door te zorgen voor een (pro)actievere verbinding in de onderwerpkeuze, maar ook door proactief informatie beschikbaar te stellen indien bepaalde onderwerpen in het parlement besproken worden.

## 2.5 Casestudies naar de doorwerking van zienswijzen

In deze paragraaf geven we onze analyse van de wijze waarop in de casusstudies is gewerkt aan het realiseren van doorwerking en de mate waarin dit is gerealiseerd.

### Welzijn van vissen

Op 7 maart 2018 brengt de RDA de zienswijze 'Welzijn van Vissen' uit. Dit adviestraject is gestart in juli 2016 en betreft een zienswijze die op eigen initiatief van de RDA is gestart. Er is naast de zienswijze ook een publieksversie van de zienswijze uitgebracht.

Het **doel** van de zienswijze 'Welzijn van Vissen' was het agenderen van welzijn van vissen bij de overheid en alle partijen die erbij betrokken zijn. Er wordt door in onze taxatie RDA conceptuele doorwerking beoogd. De wijze waarop de RDA dit heeft gedaan is door de verschillende gezichtspunten over het welzijn van vissen in kaart te brengen en een beschouwing hierover te geven en enkele algemene aanbevelingen te formuleren.

We duiden dat de RDA met deze zienswijze de **rol** van *verkenner* heeft beoogd: het agenderen, onderzoeken, synthetiseren en ontsluiten van gezichtspunten en kennis over (nieuwe) vraagstukken.

Qua **doorwerking** constateren we dat het de RDA gelukt is om conceptuele doorwerking te realiseren via verschillende artikelen in landelijke, regionale en doelgroepsspecifieke media. Verschillende stakeholders, zoals Sportvisserij Nederland, hebben naar aanleiding van de zienswijze een eigen opiniestuk opgesteld. Daarnaast constateren we op basis van gesprekken dat bij verschillende stakeholders welzijn van vissen hoger op de agenda is komen te staan en ook soms tot nieuwe acties en initiatieven heeft geleid. Daar is ook sprake van instrumentele doorwerking.

Voor wat betreft het beleid constateren we dat er geen instrumentele doorwerking is gerealiseerd bij het ministerie van LNV. Wel heeft de zienswijze ertoe geleid dat het onderwerp welzijn van vissen in de Tweede Kamer is geagendeerd, onderwerp is geweest van een rondetafelgesprek en dat de Tweede Kamer erop heeft aangedrongen dat de minister van LNV aangeeft op welke wijze het om wil gaan met de uitkomsten van de zienswijze. De uiteindelijke reactie van de minister werd als ‘zuinig’ ervaren. Ze heeft aangegeven de aanbevelingen van de RDA mee te nemen in bestaande initiatieven. We constateren dat de RDA hier, conform zijn oorspronkelijke doelstelling, conceptuele doorwerking heeft gerealiseerd.

Voor wat betreft de *waardeketen* constateren wij, op basis van de documentenanalyse en de interviews over deze casus, dat verschillende elementen de doorwerking van de zienswijze ‘Welzijn van Vissen’ hebben versterkt of verder hadden kunnen versterken. Dit zijn de volgende elementen:

- De RDA is vanuit een heldere aanleiding tot deze *ongevraagde* zienswijze gekomen welke ook bij de sector op draagvlak rekt.
- De wijze waarop de forumleden zijn geselecteerd en de (ontbrekende) expertise in het forum die nodig was om het vraagstuk te behandelen, zijn niet expliciet weergegeven. Volgens de betrokkenen ontbrak het aan praktijkkennis in het forum. Daarop is ingespeeld door diverse interviews te houden, praktijkbezoeken af te leggen en advies te vragen aan de WUR.
- De RDA had een heldere inhoudelijke scope ten aanzien van het vraagstuk. Het beoogde effect bij de verschillende doelgroepen was echter niet concreet en niet doorvertaald naar een plan van aanpak. In het zienswijzeproces is weinig zichtbare aandacht besteedt aan de wijze waarop het beoogde doel (agenderen) bij de doelgroep (overheid/sector/anderen) gerealiseerd kon worden. Hier is gedurende het zienswijzeproces geen zichtbare strategie op ingezet.
- De sector is tijdens het zienswijzeproces niet of nauwelijks betrokken geweest. Om het effect van het zienswijzeproces te vergroten en beter aan te sluiten op de doelgroep had hier meer inzet op gepleegd kunnen worden. Wel is er bij de publicatie een sector-brede bijeenkomst georganiseerd.
- In de evaluatiefase zijn acties opgezet om ervoor te zorgen dat inzichten uit het advies en aanbevelingen door de sector meer worden opgepakt. Dat zien we als een positieve actie.
- Er lijken weinig zichtbare acties ten behoeve van het ministerie van LNV te zijn geïnitieerd.

## Dierproeven in de veehouderij

Op 1 oktober 2018 brengt de RDA de Zienswijze ‘Dierproeven ten behoeve van de veehouderij’ uit. Dit zienswijzetractaat is gestart naar aanleiding van het verzoek van de Centrale Commissie Dierproeven aan de staatssecretaris van het ministerie van EZ. Er is naast de zienswijze ook een publieksversie van de zienswijze uitgebracht.

Het *doel* van de zienswijze ‘Dierproeven van de veehouderij’ was om de CCD handvatten aan te reiken om verantwoord proefdiergebruik binnen het streven naar een duurzame veehouderij te stimuleren en daarin antwoord te geven op de verschillende vragen van de CCD. Er is door de RDA instrumentele doorwerking beoogd. De wijze waarop de RDA dit heeft gedaan is door een heldere redeneerlijn op te stellen en concrete aanbevelingen te formuleren ten behoeve van de CCD.

We duiden de *rol* van de RDA met deze zienswijze als de rol van *adviseur*. Het betreft concreet handelingsperspectief op actuele vraagstukken op maat.

Qua *doorwerking* constateren we dat het de RDA gelukt is om instrumentele doorwerking te realiseren bij de CCD zoals beoogd. De aanbevelingen zijn door de CCD overgenomen. De doorvertaling van de aanbevelingen naar de praktijk is wel een aandachtspunt, daarin wijkt de CCD af van wat de RDA had beoogd. Ook is de zienswijze in de landelijke en doelgroepmedia opgepikt. De zienswijze heeft ook tot debat in de Tweede Kamer geleid. De zienswijze was reden om aanvullende/fundamentele vragen rondom dierproeven bij de minister van LNV neer te leggen. Daarnaast is er naar aanleiding van de zienswijze in Brussel een debatmiddag georganiseerd door de RDA en Hogeschool Odisee. Tijdens deze debatmiddag stonden dierproeven in de Vlaamse veehouderij en het Vlaamse procedurele systeem centraal.

Voor wat betreft de *waardeketen* constateren wij, op basis van een documentanalyse en de interviews over deze casus, dat deze zeer goed is doorlopen. De volgende elementen lichten we uit:

- De RDA heeft vanuit een heldere aanleiding en een heldere afweging besloten deze *gevraagde zienswijze* op te pakken.
- De RDA had een heldere inhoudelijke scope ten aanzien van het vraagstuk. Bij aanvang van het traject is expliciet gekeken welke expertise en stakeholders bij het traject betrokken dienden te worden en op welke wijze de CCD goed aangehaakt kon worden om ervoor te zorgen dat de zienswijze ook goed bij hen landde. Er was sprake van een duidelijk plan van aanpak met heldere afwegingen welke ook in de zienswijze staan opgenomen. Ook was duidelijk op welke wijze gebruik is gemaakt van de inzichten van de betrokken stakeholders. Qua planning heeft de RDA zijn oorspronkelijke planning niet gehaald. Er is uiteindelijk voor gekozen om met het oog op de planning niet een bredere groep stakeholders te betrekken.
- In de communicatie over de zienswijze had de RDA proactiever regie kunnen voeren op de inhoud. De presentatie van de zienswijze met een bijeenkomst in perscentrum Nieuwspoort was zeer positief.
- De CCD, de RDA en het ministerie van LNV zijn tevreden over de zienswijze en het proces waarlangs deze tot stand is gekomen. In de evaluatie die na publicatie van de zienswijze met de CCD en de RDA is gehouden, is dit bekrachtigd en is eveneens besloten dat verdere actie vanuit de RDA niet nodig is.

### Oostvaardersplassen

Het *doel* van de zienswijze ‘Dierenwelzijn bij herplaatsing grazers Oostvaardersplassen’ was om het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland een zienswijze te geven op dierenwelzijn, diergezondheid en ethische aspecten met betrekking tot de herplaatsing van edelherten en konikpaarden binnen de kaders van het beleid en de beleidsvoornemens. De *rol* van de RDA betreffende deze zienswijze is die van *adviseur*; het betreft (concreet) handelingsperspectief op actuele vraagstukken op maat.

Qua *doorwerking* constateren we dat de zienswijze van de RDA is overgenomen door de provincie Flevoland. De doorwerking in het maatschappelijk debat heeft de RDA/raadsleden ook negatieve publiciteit opgeleverd. Er zijn vraagtekens ontstaan rondom de onafhankelijkheid van bepaalde raadsleden.

Voor wat betreft de *waardeketen* constateren wij, op basis van een documentanalyse en de interviews over deze casus, dat deze voor een zienswijzeproces atypisch is doorlopen. Los van het feit dat de normale procedure is gevolgd waarbij de gehele Raad op het verzoek van de provincie en het uiteindelijke concept heeft kunnen reflecteren zijn er bij het proces ook enkele relevante kanttekeningen bij te plaatsen. De volgende elementen lichten we eruit:

- Er worden door leden van de raad en externe stakeholders vraagtekens geplaatst of het, gegeven de aard en taak van de RDA, verstandig was om een zienswijze uit te brengen op slechts een ‘smal’ gedeelte van een breder en gepolariseerd vraagstuk. Ook geven zij aan dat de tijdsdruk groot was. Daarnaast was de omgeving van het verzoek nieuw (provincie, Staatsbosbeheer).
- Er is voorafgaand aan het proces, in de forumprocedure en na presentatie van de zienswijze aan de Provinciale Staten in Flevoland niet gewerkt met een helder plan van aanpak en een navolgbaar zienswijzeproces. Het was eveneens niet helder om welke redenen de betreffende raadsleden in het forum zitting namen. Dit is ook niet in de zienswijze opgenomen en ook niet helder over gecommuniceerd. Voor een groep externen was dit aanleiding om de onafhankelijkheid van de raadsleden in twijfel te trekken.
- De provincie Flevoland was tevreden over de zienswijze en hoe het proces tot stand is gekomen.

## 2.6 Analyse publieke waarde RDA

De RDA heeft de ambitie om als adviesraad een maatschappelijke bijdrage te leveren aan de agenda en invloed te hebben op de richting van het beleid rond het welzijn en de gezondheid van dieren. In deze analyse gaan we uitgebreid in op de impact die de RDA nu al realiseert vanuit zijn taakopvatting en analyseren we hoe de RDA gericht kan werken aan het versterken van zijn impact.

## Brede taakopvatting van RDA die van toegevoegde waarde is voor het beleid voor dierenwelzijn en diergezondheid

Om impact te kunnen realiseren is het belangrijk dat de RDA op een goede manier invulling geeft aan zijn wettelijke taak zoals die opgenomen is in de Wet Dieren.

We constateren dat die invulling van die wettelijke taak niet eenduidig vastligt en de RDA veel eigen ruimte heeft om te bepalen op welke wijze hij die taak invulling geeft. We zien dat de RDA in de afgelopen evaluatieperiode heeft gekozen voor een brede invulling en taakopvatting van de wettelijke taak, wat hij geborgd en opgenomen heeft in het (nieuwe) huishoudelijke reglement (2021). De essentie van deze bredere taakininvulling is dat de RDA naast de minister van LNV ook openstaat voor adviesvragen van andere partijen die zich bezighouden met dierenaangelegenheden en waarin in de scope van onderwerpen de lokale, regionale en internationale context van toenemend belang is. Daarnaast ligt de focus van de RDA niet enkel meer op het uitbrengen van gedragen en strategische zienswijzen, maar wil de RDA ook adviseren over vraagstukken op maat en streven naar een andere wijze van het invullen van zijn taak, zoals het organiseren van stakeholderbijeenkomsten of het schrijven van opiniestukken.

De RDA heeft in de periode 2015-2021 op verschillende wijzen vorm en inhoud gegeven aan deze bredere taakopvatting. Zo heeft de RDA naast het opstellen van strategische zienswijzen op verzoek van het ministerie van LNV en ongevraagde zienswijzen zoals 'Welzijn van Vissen', ook zienswijzen opgesteld voor de CCD en de provincie Flevoland. Daarnaast heeft de raad de 'Staat van het Dier' uitgebracht, een publieks-enquête gehouden en verschillende (regionale) bijeenkomsten in het land georganiseerd. Ook brengt de raad sinds kort podcasts en korte blogs uit.

De taakininvulling van de raad is daarmee, zowel inhoudelijk als qua activiteiten, verbreed conform zijn eigen taakopvatting en het verzoek van de staatssecretaris uit 2015. Die verbreding van de wettelijke taak wordt door de raadsleden, door het ministerie van LNV en door de stakeholders in de basis gesteund.

Op basis van de analyse van beelden uit gesprekken en de feiten die we in dit onderzoek hebben verzameld, constateren we dat de RDA deze brede taakopvatting op een goede en relevante manier vervult en daarmee van toegevoegde waarde is op het vlak van dierenwelzijn en diergezondheid, inclusief ethische vraagstukken. De RDA is, zeker in 'bekende kringen', een factor van betekenis op het vlak van dierenwelzijn en diergezondheid en er is brede waardering voor de roluitoefening van de RDA. De RDA werkt in onze beleving verder steeds systematischer aan het agenderen van relevante vraagstukken op het vlak van dierenwelzijn en diergezondheid. De staat van het dier en het werkprogramma zijn daar goede voorbeelden van. De brede samenstelling van de RDA, waarin beleid, wetenschap en praktijk zijn vertegenwoordigd, vertalen zich naar zienswijzen die gemiddeld genomen van hoge kwaliteit zijn. Die hoge kwaliteit biedt een goede basis voor het realiseren van impact.

Onze analyse toont aan dat de RDA met verschillende zienswijzen impact heeft weten te realiseren. Bij het merendeel van de door hen uitgebrachte zienswijzen heeft het ministerie van LNV nieuwe acties ondernomen of de aanbevelingen van de zienswijze overgenomen in de verdere uitwerking van bestaande initiatieven. Een aandachtspunt daarbij is dat het voor raadsleden en stakeholders niet zichtbaar is of en hoe de zienswijzen van de RDA bij het ministerie van LNV invloed hebben. Daarnaast zien we ook dat de RDA in de afgelopen evaluatieperiode steeds minder vaak – en minder vaak dan afgesproken – door het ministerie wordt ingezet en benut. In de Tweede Kamer en in het maatschappelijk debat is de invloed van enkele zienswijzen heel goed zichtbaar, zoals bij 'De ontpopping van de insectensector', 'de Staat van het Dier' en 'Welzijn van Vissen'. De invloed van het merendeel van de zienswijzen is beperkter.

Als we kijken naar de taakininvulling van de RDA, dan zien we over de gehele linie een raad die in de basis goed zijn (brede) taak uitvoert. Tegelijkertijd heeft de raad ook aangegeven dat het ambitieniveau hoog ligt. De raad wil namelijk meer (maatschappelijke) impact realiseren op de agenda en het beleid van dierenwelzijn en diergezondheid. Als we kijken naar de feiten en beelden die we in dit onderzoek hebben verzameld, zien we ruimte voor de RDA om zijn impact te versterken. Er is dan zeker nog werk te doen. We constateren dat er verschillende manieren zijn waarop de RDA die impact zou kunnen versterken.

## Realiseren van meer impact vraagt verscherping en versterking van invulling van rollen

Om optimaal impact te kunnen realiseren is het belangrijk voor de RDA om in te spelen op de ontwikkelingen rondom dierenwelzijn en om op zoek te gaan naar manieren om zienswijzen uit te brengen die op een goede wijze landen bij de doelgroep(en). De brede taakinfilling van de RDA geeft ons inziens de RDA ruimte om te zoeken naar de wijze waarop hij zoveel mogelijk van toegevoegde waarde kan zijn en meer impact kan realiseren op een vraagstuk. Tegelijkertijd biedt die ruimte ook risico op rolvervaging of rolvermenging, door bijvoorbeeld in een positie terecht te komen die (te) dicht op de rol van beleidsmaker of politiek zit. In een adviesraad die zich richt op vraagstukken waar veel verschillende belangen spelen, die vanuit een breed maatschappelijk, beleidsmatig en wetenschappelijk veld is samengesteld en daaruit ook zijn toegevoegde waarde haalt, heeft rolvervaging of rolvermenging het risico in zich dat de (onafhankelijke) positie van de RDA, de zienswijzen en het proces waarmee die tot stand komen ter discussie kunnen worden gesteld (sneller) op de loer. Dat wil je – om als RDA effectief te kunnen opereren – zoveel mogelijk voorkomen.

Om vanuit deze brede taakopvatting ook gericht te kunnen werken aan het realiseren van impact is het in onze optiek van belang om per vraagstuk scherper onderscheid te maken in de rol die je als RDA ten aanzien van een vraagstuk inneemt en dit ook door te vertalen naar de wijze waarop je een zienswijzeproces vormgeeft. Daarmee zorg je eveneens voor meer duidelijkheid en navolgbaarheid en borg je je onafhankelijkheid.

We hebben onze analyse van de wijze waarop de RDA nu al gericht impact realiseert én de vlakken waarop dit versterkt kan worden, opgebouwd langs vier rollen die de RDA als adviesraad kan aannemen.

Als we kijken naar hoe de RDA nu invulling geeft aan zijn brede taakopvatting vanuit deze vier rollen en daarmee impact realiseert dan zien we over de hele linie het volgende:

- **RDA als verbinder.** De RDA wordt zeer gewaardeerd als verbinder bij vraagstukken. Daar zit voor gesprekspartners de een unieke kracht van de raad. Door de brede samenstelling van de RDA kan de raad ervoor zorgen dat er gemeenschappelijkheid gevonden wordt en aanzien van gevoelige onderwerpen. Eveneens wordt de inzet van de RDA op het organiseren van (regionale) bijeenkomsten zeer gewaardeerd, waarin de raad verschillende perspectieven samenbrengt. Om de impact die de RDA heeft vanuit zijn rol als verbinder verder te versterken, zien gesprekspartners ruimte om in te zetten op een stevigere verbinden met praktijkkennis in zienswijzen. Daarnaast geven ze aan dat het handelingsperspectief concreter kan worden gemaakt, in de vertaling naar de praktijk, maar ook richting de verschillende partijen die met de zienswijze aan de slag (zouden) moeten.
- **RDA als verkenner.** Ook de rol van verkenner vult de RDA nu al op een goede manier in. In de afgelopen evaluatieperiode heeft de RDA goede stappen gezet om systematischer nieuwe vraagstukken te agenderen en relevante kennis en gezichtspunten te ontsluiten. De RDA geeft een goede weergave van de bestaande (wetenschappelijke) kennis over vraagstukken en maakt dit toegankelijk. De zienswijzen Staat van het Dier, De Ontpopping van de Insectensector en Welzijn van Vissen zijn hier veelgenoemde positieve voorbeelden van. Om de impact die de RDA vanuit zijn rol als verkenner heeft verder te versterken, wordt uit het veld aangegeven dat het beter is om in te blijven zetten op ongevraagde zienswijzen. Ook hier is het betrekken en doorvertalen van de betekenis van zienswijzen naar de praktijk een aandachtspunt waarmee de impact verder versterkt kan worden.
- **RDA als adviseur.** In de afgelopen evaluatieperiode is de RDA zich nadrukkelijk gaan positioneren in zijn rol als adviseur. Dit is volgens ons een rol die de RDA met grote bedachtzaamheid moet invullen. We maken dit duidelijk met twee illustratieve voorbeelden uit onze casestudies, die naar de zienswijze 'Dierproeven in de Veehouderij' en het advies 'Welzijn herplaatsing Grazers Oostvaardersplassen'. We zien dat, alhoewel beide zienswijzen doorwerking hebben gehad, beide zienswijzen ook wisselend zijn ontvangen. 'Dierproeven in de veehouderij' is een zorgvuldig proces geweest, waar de RDA tot een heldere vraag- en rolafbakening is gekomen en hij daarbinnen concreet advies heeft kunnen geven.

### Het betreffen de volgende vier rollen:

- **Verbinder.** Het bij elkaar brengen van verschillende partijen, het gesprek faciliteren en dit vertalen naar een gedragen handelingsperspectief.
- **Verkenner.** Het agenderen, onderzoeken, synthetiseren en ontsluiten van gezichtspunten en kennis van (nieuwe) vraagstukken.
- **Adviseur.** Het adviseren van concreet handelingsperspectief op actuele vraagstukken op maat (nieuwe) vraagstukken.
- **Verlegger.** Agenderen van (nieuwe) invalshoeken in het maatschappelijk debat inzake 'schurende' kwesties

Bij ‘Dierenwelzijn herplaatsing Grazers Oostvaardersplassen’ is er weinig tijd geweest een goede vraag-afbakening, passend bij de taak en rol van de RDA, en is er volgens ons geen duidelijk proces doorlopen. In die laatste casus werden de betrokken raadsleden van de RDA gezien als belangenbehartiger, waardoor ook de (ervaren) onafhankelijkheid van de RDA en de zienswijze in twijfel zijn getrokken door een groep externen. Indien de RDA een adviserende rol inneemt, is het volgens ons van belang om heel goed en zorgvuldig de scope en het vraagstuk af te bakenen, en te toetsen in hoeverre deze past binnen de (brede) taakopvatting van de RDA en hiervoor een helder en navolgbaar proces in te richten.

- **RDA als verlegger.** Gesprekspartners geven aan dat de RDA voor de zogenaamde ‘schurende vraagstukken’ onvoldoende wordt geraadpleegd door het ministerie van LNV, maar ook als RDA onvoldoende in staat is om tot scherpe en *verleggende* zienswijzen te komen die in het (maatschappelijk) debat of het beleid grote veranderingen teweegbrengen. Op deze ‘schurende vraagstukken’ valt in ogen van gesprekspartners niet te verwachten dat de RDA hierop (mede vanwege zijn samenstelling) een consensusstandpunt zal kunnen innemen. De impact van de RDA op dit soort vraagstukken zou in de ogen van gesprekspartners toenemen als de RDA hierover ook zienswijzen uitbrengt, waarin (nieuwe) invalshoeken aan bod komen. In die zienswijzen kan de RDA dan meer ruimte bieden voor de verschillende belangen die er rondom het vraagstuk spelen en kunnen vanuit de raad ook minderheidsstandpunten behandeld worden. Daarmee is consensus niet een noodzakelijke voorwaarde om tot impactvolle adviezen te komen.

De rol die de RDA inneemt en de wijze waarop hij het zienswijzeproces vormgeeft kan, conform de brede taakinfilling van de RDA, per zienswijze en paar vraagstuk volgens ons anders worden ingevuld. Het is daarin bij elk van de rollen van belang om over de rol van de RDA en de werkwijze transparant te communiceren, zodat dit ook voor stakeholders navolgbaar is en daarmee de kwaliteit en onafhankelijkheid van de RDA wordt geborgd.

## Om gericht te werken aan impact per vraagstuk rol en aanpak matchen

Welke rollen voor de RDA in de toekomst passend zijn, is in onze optiek afhankelijk van het soort vraagstuk(ken) waar de RDA zich op wil richten. We maken grofweg onderscheid naar de volgende type vraagstukken<sup>18</sup>:

- **Gestructureerde vraagstukken:** Er zijn vraagstukken rondom dierenwelzijn waarbij actoren het op hoofdlijnen met elkaar eens zijn over wat het probleem is en waar ook geen discussie is over de kennis die relevant kan zijn. Er is alleen nog niemand die het goed heeft uitgezocht en de kennis van het vraagstuk toegankelijk heeft gemaakt. Een goed voorbeeld hiervan in de evaluatieperiode is het rapport: dierproeven in de veehouderij. Bij dit soort vraagstukken werkt de rol van adviseur het beste. Ook de rol van verbinder werk hier goed, als kennis wel aanwezig is maar nog niet breed bekend is. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor het beter verbinden van praktijkkennis; die kennis is er wel maar nog niet verbonden aan wetenschappelijke kennis over een vraagstuk.
- **Ongestructureerde vraagstukken:** Er zijn ook vraagstukken waar er onduidelijkheid is over wat het voorliggende vraagstuk is en waar onduidelijkheid is over welke kennis precies relevant is. Er is een idee dat zich op dit vlak problemen kunnen voordoen, maar het is nog niet helder welke problemen en belangen er precies zijn. Kortom: de meeste betrokkenen zien (nog) geen vraagstuk of vermoeden alleen op hoofdlijnen dat er wel eens een iets zou kunnen zijn. Bij dit soort vragen werkt de rol van verkenner goed. Er is behoefte aan inzicht, inspiratie en aan het helder in kaart brengen van verschillende gezichtspunten. Een goed voorbeeld hiervan in de evaluatieperiode is het rapport ‘De ontpopping van de insectensector’, dat ook internationaal veel aandacht heeft gekregen. Ook de rol van verbinder kan dan goed werken, zodat meerdere actoren met elkaar dialoog over nieuwe kennis kunnen voeren. Een goed voorbeeld hiervan is het rapport ‘Staat van het Dier’.

<sup>18</sup> We baseren ons hier op Hoppe (1980) die in zijn *wicked problems theory* onderscheid maakt naar verschillende typen beleidsvraagstukken. De essentie van zijn theorie is dat afhankelijk van de mate van gestructureerdheid van het vraagstuk andere handelingsstrategieën noodzakelijk (en zinvol zijn) om het beleid verder te brengen.

- **Taaie vraagstukken (schurende kwesties):** Er is geen overeenstemming over wat in een voorliggende vraagstuk het probleem is en over wat de goede oplossingsrichtingen zijn. Er spelen vaak verschillende belangen en er zijn concurrerende probleemdefinities. Er is discussie over welke kennis wel of niet relevant is en rapporten kunnen elkaar daarin tegenspreken. Een voorbeeld hiervan is het dossier rondom de Oostvaardersplassen.

Daar zien we dat er veel verschillende perspectieven en belangen spelen. En er veel verschillende kennis over aanwezig is. Bij deze vraagstukken werkt de rol van verlegger goed om tot een fundamenteel nieuwe invalshoek te komen. Daar past in onze ogen een andere rol en zienswijzeproces bij dan de rol van adviseur. In de context van de RDA kan hier ook de rol van verkenner passend zijn, indien daarin de meerdere invalshoeken op een vraagstuk inzichtelijk gemaakt worden.

Tabel 3. **Matchen van vraagstuk op rol en karakteristieken zienswijzeproces.**

| Soort vraagstuk         | Best passende rol      | Karakteristieken zienswijze                                                                                                                                           | Karakteristieken zienswijzeproces                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gestructureerd</b>   | Adviseur en verbinder  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gedetailleerd</li> <li>• Feitelijk</li> <li>• Voor- en nadelen in kaart brengen</li> <li>• Concrete aanbevelingen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strakke opdracht met passende scope</li> <li>• Opleveren als advies klaar is</li> <li>• Direct gericht op doelgroep</li> </ul>                                                  |
| <b>Ongestructureerd</b> | Verkenner en verbinder | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspiratierijk</li> <li>• Duidend</li> <li>• Meerdere richtingen mogelijk (scenario's)</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoekend design</li> <li>• Tussentijds bijstellen</li> <li>• Meerdere tussentijdse bijeenkomsten</li> <li>• Inzet op dialoog</li> </ul>                                          |
| <b>Taaï</b>             | Verlegger              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Argumentatief</li> <li>• Fundamenteel</li> <li>• Gezaghebbend (state of the art)</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strakke opdracht met vrijheidsgraden</li> <li>• Wachten met uitbrengen op momentum<br/>(kan een langer proces zijn)</li> <li>• Eigen (opiniërende) uitingen in media</li> </ul> |

### Onze redenering in relatie tot de analyse van de RDA

Zoals gesteld vinden wij dat de RDA op dit moment zijn wettelijke taak op een goede manier invult. Met name ten aanzien van gestructureerde en ongestructureerde vraagstukken waarin de raad als verkenner en verbinder optreedt zien we op basis van onze bevindingen in hoofdstuk twee dat de RDA toegevoegde waarde levert voor de agenda en de richting van het dierbeleid en dierenwelzijn. Om zijn impact op die rollen te versterken leert ons onderzoek dat met name in het verbinden van praktijkkennis een belangrijk winstpunt zit. Ook vanuit aanknopingspunten die voortkomen uit onze analyse van de organisatie (hoofdstuk 3) en verbinding met stakeholders (hoofdstuk 4) kan de RDA hierin verder zijn taakinvulling optimaliseren om meer impact te realiseren.

Op gestructureerde vraagstukken zien we ook ruimte voor de RDA om hier vanuit een rol als adviseur in op te treden. Gegeven de aard van vraagstukken omtrent dierenwelzijn, waar er veel verschillende belangen en perspectieven zijn, vraagt dat zoals eerder gesteld veel aandacht in de afbakening van de scope en in vormgeving van proces en betrokkenheid van expertises. Op (concrete) vraagstukken waar er veel verschillende perspectieven en belangen spelen (taaie vraagstukken) is het wat ons betreft niet verstandig om een rol van adviseur in te nemen. Juist omdat daar 'belangenbehartiging' op de loer ligt.

Indien je wel een op dergelijke vraagstukken tot een concreet advies wil komen is het in onze optiek verstandig om een rol als 'verlegger' te kiezen, waarin je vanuit een strakke opdracht maar met vrijheidsgraden aan de slag gaat. In onze ogen had vanuit zo'n rolinvulling een gezaghebbend advies omtrent het dossier Oostvaardersplassen wel gekund.

Veel van de vraagstukken waar de RDA zich op richt zijn in onze ogen ongestructureerd of taaï. Dierenwelzijn is immers een politiek gevoelig dossier waarin er vanuit beleid, wetenschap en praktijk verschillende invalshoeken en belangen zijn. Daarin kan de RDA vanuit onze analyse het meeste impact realiseren vanuit zijn rol als verkenner of als verlegger. Het is dan belangrijk om het speelveld rondom het vraagstuk inzichtelijk te maken en te kijken waar je tot nieuwe of aanvullende invalshoeken kan komen. Bij verkennende vraagstukken kan gezamenlijkheid en consensus een belangrijke zoekrichting vormen, bij verleggende adviezen zou dit in onze optiek in minder sterke mate de boventoon hoeven voeren. Als we kijken naar de aard en samenstelling van de Raad denken we dat een rol als verkenner daarin het beste past, maar dat de RDA ook – met een bijpassend zienswijzeproces – zou kunnen inzetten op af en toe een verleggende zienswijze op een 'schurend' vraagstuk.



### HOOFDSTUK 3

# Organisatie

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat ‘capaciteit’ een van de elementen is van het publieke waardemodel. Het gaat dan om mensen, middelen, processen en structuren. In dit hoofdstuk gaan we in op hoe de RDA georganiseerd is en in de praktijk werkt. We presenteren eerst onze bevindingen over de raad en de fora, Jong RDA, het ondersteunend team en de financiën van de raad. In paragraaf 3.5 gaan we in op het centrale werkproces van de RDA; het zienswijzenproces. Net als in het hoofdstuk 2 beschrijven we eerst onze bevindingen (feiten en beelden), waarop we vervolgens aan het einde van het hoofdstuk hierop als onderzoekers een analyse uitvoeren.

## 3.1 De raad en fora

### 3.1.1 Feitelijke bevindingen

#### *Samenstelling van de RDA*

De RDA is een onafhankelijk multidisciplinaire deskundigen-raad. De RDA mag, conform het Besluit handhaving, uit maximaal vijftig raadsleden bestaan, inclusief een voorzitter.<sup>19</sup>

Raadsleden hebben zitting in de RDA op grond van hun wetenschappelijke expertise, hun kennis van en/of hun netwerk in een bepaalde diergerelateerde sector. Daarnaast zijn ze in staat om vakgebiedoverstijgend te werk te gaan. Raadsleden hebben op persoonlijke titel en zonder 'last of ruggespraak'<sup>20</sup> zitting in de RDA en elk raadslid wordt benoemd door de minister van LNV, in samenspraak met de minister van VWS. Voor de benoeming van raadsleden doet de voorzitter van de RDA schriftelijke of mondelinge voorstellen. Raadsleden worden benoemd voor een termijn van vier jaar en na het aflopen van de termijn kan het lid maximaal éénmaal herbenoemd worden voor een termijn van vier jaar.<sup>21</sup> De RDA streefde bij het begin van de evaluatieperiode naar een stapsgewijze vernieuwing van de leden van ongeveer 10% per jaar.

In de evaluatieperiode zijn er in totaal drie voorzitters geweest en twee korte periodes zonder voorzitter. Na het overlijden van prof. dr. Frauke Ohl in januari 2016 werd Pauline Krikke eind 2016 voorzitter geweest van de Raad. Dit was zij tot maart 2017 vanwege haar burgemeesterschap in Den Haag. Sinds eind 2017 is Jan Staman voorzitter. In beide gevallen was er bij de werving van een nieuwe voorzitter sprake van een openbare vacature.

Tabel 4 geeft een overzicht van het aantal leden en vernieuwing van de RDA gedurende de evaluatieperiode. We constateren het volgende:

- Het maximale aantal raadsleden is gedurende de evaluatieperiode niet overschreden. Het aantal raadsleden is gestaag gegroeid van 36 in 2015 en in 2020 hadden 41 raadsleden zitting in de RDA. Momenteel zijn er 39 raadsleden, maar vindt er werving plaats van 5 nieuwe leden.
- De RDA is jaarlijks vernieuwd met ongeveer 10%. Bij aanvang van de evaluatieperiode is ruim een kwart van de RDA vernieuwd en in 2017 en 2018 is bijvoorbeeld 20-30% van de RDA vernieuwd. Dit valt te verklaren door het feit dat de Raad in 2008 opnieuw is ingericht met leden die maximaal 8 jaar lid konden blijven. Zodoende is de vervanging in de periode 2016 en 2017 groot.

Tabel 4. Aantal leden en vernieuwing van de RDA.

| Samenstelling raad      | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 <sup>22</sup> |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| Aantal leden            | 36   | 35   | 35   | 38   | 42   | 41   | 39                 |
| Aantal nieuwe leden     | 9    | 3    | 8    | 12   | 5    | 0    | 0                  |
| Aantal afgetreden leden | 6    | 2    | 9    | 13   | 1    | 1    | 1                  |
| Percentage vernieuwing  | 25   | 8,6  | 22,9 | 31,6 | 11,9 | 0    | 0                  |

De RDA streeft naar een diverse samenstelling met een brede vertegenwoordiging uit wetenschap, beleid en praktijk rond dierenaangelegenheden. De RDA wenst ook in zijn samenstelling rekening te houden met een evenwichtige samenstelling qua leeftijd, etniciteit en sekse. In tabel 5 is de samenstelling van de RDA weergegeven naar discipline en sekse. We constateren het volgende:

De samenstelling van de RDA bestaat uit een relatief evenwichtige samenstelling van wetenschappelijke, beleids- en praktijkdisciplines. In 2021 zijn de disciplines voor het eerst exact evenredig vertegenwoordigd in de RDA.

Het grootste deel van de raadsleden is mannelijk. Het aantal mannelijke raadsleden is in verhouding toegenomen vanaf 2015, terwijl het aantal vrouwelijke raadsleden is afgenomen. In 2015 was het aantal mannelijke raadsleden drie keer zo hoog als het aantal vrouwen en in 2021 is dat vier keer zo groot geworden.

Tabel 5. Samenstelling RDA: discipline en sekse.

|                                                              | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Samenstelling raadsleden naar discipline<sup>23</sup></b> |      |      |      |      |      |      |      |
| Wetenschap                                                   | 21   | 23   | 21   | 19   | 22   | 22   | 19   |
| Beleid                                                       | 19   | 20   | 14   | 16   | 16   | 19   | 19   |
| Praktijk                                                     | 18   | 18   | 16   | 18   | 19   | 18   | 19   |
| <b>Samenstelling raadsleden naar sekse</b>                   |      |      |      |      |      |      |      |
| Aantal mannen                                                | 27   | 25   | 26   | 32   | 34   | 34   | 32   |
| Aantal vrouwen                                               | 9    | 10   | 9    | 6    | 8    | 7    | 8    |

22 De cijfers voor 2021 zijn voorlopig. De secretaris heeft ons per e-mail aangegeven dat er momenteel gesprekken lopen met vijf personen om lid te worden van de RDA. Indien dit nog voor eind 2021 gerealiseerd wordt, komt het aantal leden uit op 44.

23 De opgetelde aantallen bij de disciplines kunnen afwijken van het totale aantal leden, omdat sommige leden onder verschillende disciplines geschaard kunnen worden en deze dus dubbel meegeteld worden. De disciplines bij ieder Raadslid zijn terug te vinden in de jaarverslagen van de Raad. De cijfers zijn daarvan afgeleid.

19 Conform Artikel 3, eerste lid, onder 1 van het Besluit handhaving

20 Dit houdt in dat niemand anders dan jijzelf kan bepalen hoe je invulling geeft aan je raadslidmaatschap.

21 Huishoudelijk Regelement RDA, 2021

## Taakuitvoering en onafhankelijkheid van de raad

De raad werkt met fora. Dit werken we verderop in dit hoofdstuk uit, maar hier is het belangrijk om te benoemen dat deze fora het nauwst betrokken zijn bij de zienswijzen die de RDA uitbrengt. De raadsleden treden in een forum op als onafhankelijk expert op persoonlijke titel en zonder last of ruggespraak.<sup>24</sup> Uit het Huishoudelijk Reglement uit 2015 volgt dat een forumlid geen direct persoonlijk of financieel belang mag hebben bij een advies. De raad zorgt ervoor dat mogelijke belangen transparant zijn. Er vindt een bewuste afweging plaats of er geen belangenconflict kan ontstaan en of er voldoende tegenwicht is voor eventuele belangen binnen een commissie. Het Huishoudelijk Reglement uit 2015 is in 2021 geactualiseerd en nu is onder meer aanvullend opgenomen dat alle raadsleden actief hun betrokkenheid bij relevante nevenactiviteiten melden aan het secretariaat van de RDA; deze informatie is openbaar. Daarnaast is opgenomen dat voor de start van iedere activiteit of bij de start van een forum wordt besproken welke risico's er bestaan op belangenverstrengeling. Deelname als lid van de RDA is onbezoldigd. Leden kunnen wel vacatiegeld en reiskostenvergoeding voor deelname aan forumbijeenkomsten ontvangen<sup>25</sup>.

Raadsleden worden geacht in beginsel deel te nemen aan de plenaire vergadering van de RDA, die tweemaal per jaar voltallig bijeenkomt. In tabel 6 hebben we een overzicht opgenomen van de afwezigheid van raadsleden bij de plenaire vergaderingen. Gegevens over 2020 en 2021 zijn ons niet aangeleverd.

We constateren het volgende:

- Het afwezigheidspercentage bij de plenaire vergaderingen is in deze evaluatieperiode gemiddeld 28,6%. In de vorige evaluatieperiode was dit percentage 25,7%. De aanwezigheid bij plenaire vergaderingen is licht afgenomen.
- Het percentage afwezigheid schommelt tussen de 19,3% en 35,9%. Opvallend is dat in 2018 de meeste plenaire vergaderingen zijn georganiseerd en dat tegelijkertijd in dat jaar het afwezigheidspercentage het laagst is. Dit betrof het jaar van het 25-jarig jubileum van de RDA.

Tabel 6. Afwezigheidspercentage plenaire vergaderingen.

| Jaar <sup>26</sup>            | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Aantal raadsleden             | 36    | 38    | 38    | 38    | 42    |
| Aantal plenaire vergaderingen | 2     | 2     | 1     | 3     | 1     |
| % afwezigheid gemiddeld       | 33,3% | 35,9% | 21,1% | 19,3% | 33,3% |

<sup>24</sup> Huishoudelijk Reglement RDA

<sup>25</sup> Huishoudelijk Reglement RDA

<sup>26</sup> Over de jaren 2020 en 2021 zijn geen gegevens beschikbaar.

## Het werken met fora

Een forum wordt ingesteld ter voorbereiding op een zienswijze en bestaat uit vier tot tien raadsleden van de RDA, soms aangevuld met experts. In de regel dienen raadsleden gedurende een termijn van vier jaar minimaal tweemaal deel te nemen aan een forum of andere activiteiten van de RDA, maar dit is geen harde eis. Het forum wordt voorgezeten door een raadslid, die eveneens de trekker van de zienswijze en het inhoudelijk aanspreekpunt is.

Een forum wordt op papier samengesteld op basis van de voor de adviesvraag relevante expertise, eventueel aangevuld met experts van buiten de RDA. De secretaris van de RDA doet hiertoe een voorstel, waarop alle raadsleden suggesties kunnen doen. De voorzitter van de RDA stelt vervolgens de samenstelling van het forum definitief vast. Na vaststelling van de zienswijze kan de voorzitter van de RDA besluiten om een forum op te heffen. Na afronding van de forumwerkzaamheden vindt een evaluatie plaats. Het is ook mogelijk dat een forum uiteindelijk niet resulteert in een zienswijze. Tabel 7 toont het aantal fora dat gewerkt heeft aan een zienswijze<sup>27</sup>. We constateren het volgende:

- Gedurende de evaluatie periode bestaan fora uit vijf tot twaalf raadsleden (exclusief externen). Gemiddeld namen er 8,3 raadsleden deel aan een forum.
- Bij de helft van de fora hebben externen deelgenomen. Dit zijn veelal experts op het gebied van het onderwerp van de zienswijze.

Tabel 7. Aantal fora en deelname aan fora die een zienswijze hebben opgeleverd.

| Jaar                                                  | 2015 | 2016 | 2017 | 2018             | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------------------------------|------|------|------|------------------|------|------|------|
| Aantal fora die een zienswijze hebben opgeleverd      | 1    | 6    | 4    | 6                | 3    | 1    | 1    |
| Aantal fora met externen                              | 1    | 4    | 3    | 3                | 1    | 1    | 0    |
| Aantal raadsleden deelgenomen aan een of meer fora    | 5    | 41   | 31   | 34 <sup>28</sup> | 29   | 9    | 12   |
| Gemiddeld aantal deelnemers fora (exclusief externen) | 5    | 3,8  | 7,8  | 5,7              | 9,7  | 9    | 12   |

<sup>27</sup> In één jaar kan er sprake zijn van meer fora dan hieronder aangegeven, dit komt omdat deze fora niet per definitie aan een zienswijze hebben gewerkt. In 2018 zijn er bijvoorbeeld 14 fora geweest, waarvan een deel ingesteld was in het licht van de Jubileumeditie.

<sup>28</sup> Dit is exclusief het aantal raadsleden dat heeft gewerkt aan de zienswijzen 'Oostvaardersplassen'.

### 3.1.2 Beelden gesprekspartners over samenstelling en taakuitvoering van de RDA

Uit de gesprekken hebben we de volgende beelden verzameld ten aanzien van de waardering van samenstelling en taakuitvoering van de RDA.

#### RDA

- Vanuit de RDA wordt aangegeven dat de brede samenstelling van de raad wordt gezien als grote kracht. Raadsleden hebben relevante expertise en ervaring om een goede bijdrage te kunnen leveren aan het werk van de RDA. De raadsleden komen wel sterk voort uit de bestaande/bekende kringen. Uit de interviews blijkt dat raadsleden zich in de praktijk vrijwillig kunnen aanmelden voor een forum.
- Het werven van nieuwe raadsleden gaat veelal via de huidige raadsleden. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de huidige raadsleden worden aspirant raadsleden in de gaten gehouden. Hierbij wordt rekening gehouden met geschiktheid op het vlak van inhoud, gewicht en netwerk. Extra aandacht in de werving van nieuwe raadsleden gaat naar eigen zeggen ook uit naar het werven van vrouwen.
- In 2020 en de eerste helft van 2021 is het aantal deelnemers aan fora lager. Dit heeft er volgens geïnterviewden binnen de RDA ermee te maken dat in 2020 en de eerste helft van 2021 de RDA zich heeft gefocust op het oppakken van de aanbevelingen en richtingen naar aanleiding van de Staat van het Dier. Ook lag er een focus op andere producten zoals een bijdrage aan opiniestukken en artikelen in tijdschriften. Eind 2021 en naar verwachting in 2022 zal volgens de respondenten het aantal zienswijzen, en daarmee het aantal fora, weer toenemen.

#### Departement

- Vanuit het ministerie van LNV wordt de wetenschappelijke expertise van de RDA hoog gewaardeerd. Veel raadsleden hebben een goede positie in het wetenschappelijke veld en toegang tot de kennisinstellingen in Nederland. Dat draagt er in de ogen van LNV aan bij dat zienswijzen goed onderbouwd zijn.

#### Stakeholders

- Externe stakeholders vinden een goede mix tussen wetenschappers, bestuurders en professionals uit de praktijk van belang, omdat dit leidt tot gewogen en goed onderbouwde zienswijzen. Zij vinden overwegend dat de RDA hierop goed 'scoort'. Wel wordt onderkend dat de RDA vooral bekend is bij degenen die werkzaam zijn in de veterinaire wereld. Daarbuiten is de RDA (redelijk) onbekend.
- De RDA heeft in de ogen van gesprekspartners een redelijk sterk 'ons kent ons' profiel: het is niet voor iedereen duidelijk hoe nieuwe leden van de raad worden gevraagd en benoemd.
- Gesprekspartners geven aan dat een meer diverse samenstelling van de RDA het werk van de raad (de inhoud van de zienswijzen) zou kunnen versterken. Raadsleden met een verschillende achtergrond (onder meer leeftijd, etnische achtergrond, woonplaats), meer 'out-of-the-box-denkers' en mensen uit de meer 'filosofisch/ethische hoek' van wetenschap zou de raad diverser maken. In dit verband is ook de wenselijkheid benoemd van meer raadsleden met een koppeling met de praktijk.
- Gesprekspartners geven aan dat raadsleden zich niet als belangenbehartiger positioneren en onafhankelijk zijn. Tegelijkertijd constateren ze ook dat het belangrijk is om deze onafhankelijkheid goed uit te blijven dragen. Eerder in dit rapport hebben sommige stakeholders aangegeven dat het in dit verband zou helpen als het inzichtelijker wordt hoe raadsleden voor deelname aan de fora bij zienswijzen worden geselecteerd.

## 3.2 Jong RDA

### 3.2.1 Feitelijke bevindingen

Sinds 2018 heeft de raad een jongerenennetwerk: Jong RDA. Jong RDA is ingesteld om met de RDA mee te denken over alle onderwerpen en activiteiten en kan op eigen initiatief activiteiten ontplooiën, binnen de wettelijke kaders en taakopdracht van de raad.<sup>29</sup> Jong RDA heeft geen formele status binnen de RDA en zijn taken en activiteiten zijn ook niet expliciet vastgelegd. In de praktijk is Jong RDA tot een eigen werkwijze gekomen. Het jongerenennetwerk kan op eigen initiatief en in overleg met de secretaris van de RDA een bijdrage leveren aan de activiteiten en producten van de RDA. Er wordt nu vier keer per jaar vergaderd tussen de RDA en Jong RDA.

De voorzitter en secretaris van Jong RDA hebben één keer per maand contact met de voorzitter en secretaris van de RDA. Op dit moment is Jong RDA in samenwerking met de RDA bezig met een professionalisering in zijn functioneren; zo worden er nu door de secretaris feedbackgesprekken gehouden met Jong RDA-leden.

In 2018 bestond Jong RDA uit zes leden. In de jaren 2019 en 2020 is de omvang van Jong RDA toegenomen tot zestien leden. Jong RDA bestaat uit leden in de leeftijd van achttien tot maximaal veertig jaar die (professioneel) betrokken zijn bij dierenaangelegenheden en de discussie over de plek van dieren in de maatschappij. Jong RDA draagt zelf nieuwe leden voor aan de secretaris van de RDA aan de hand van een openbare werving. De secretaris en de voorzitter van de RDA en van Jong RDA besluiten over toetreding tot het netwerk. Leden van Jong RDA kunnen niet tegelijk lid zijn van de RDA. Het lidmaatschap van Jong RDA bedraagt drie jaar en kan eenmaal verlengd worden.

Er wordt gestreefd naar een divers samengesteld Jong RDA: ook bij Jong RDA wordt er getracht om leden binnen te halen uit de wetenschap, de praktijk of het beleidsveld van dierenwelzijn. Van de huidige leden komen er zes uit de wetenschap, twee uit de praktijk, acht hebben een bestuurlijke achtergrond en één heeft een communicatieachtergrond. Jong RDA heeft drie vaste functies: de voorzitter, secretaris en notulist. Drie van de zestien leden zijn man en de rest is vrouw.

### 3.2.2 Beelden gesprekspartners

Uit de gesprekken zijn de volgende beelden voortgekomen ten aanzien van Jong RDA:

#### RDA

- De rol van Jong RDA bij de Staat van het Dier, het congres en de inzet op nieuwe communicatiemiddelen (zoals podcasts), wordt als positief ervaren door de raadsleden van de RDA. Raadsleden zien de ruimte voor initiatieven voor Jong RDA als iets positiefs en benadrukken het belangrijk te vinden dat de werkzaamheden van Jong RDA niet te veel aan de voorkant worden 'dichtgeregeld'.
- Leden van de RDA geven aan dat Jong RDA een belangrijke bijdrage levert aan de verjonging van RDA en ook toegang geeft tot nieuwe (doel)groepen. Daarmee kan Jong RDA eveneens een interessante kweekvijver zijn voor de RDA. Daarbij helpt Jong RDA de Raad ook te vernieuwen in het gebruik van moderne communicatiemiddelen en presentatievormen, zoals bijvoorbeeld podcasts en video.

#### Jong RDA

- Jong RDA geeft aan dat het instellen van het jongerennetwerk zijns inziens ertoe heeft bijgedragen dat jongere mensen, die minder bekend waren met het werk van de RDA, via Jong RDA wel betrokken worden. Daarin helpen de nieuwe communicatiekanalen zoals podcasts die actiever worden ingezet.
- Het wordt door Jong RDA als positief ervaren dat hij aan mag sluiten bij de fora die werken aan zienswijzen. Tegelijkertijd ziet Jong RDA ook dat bij de halfjaarlijkse raadsvergaderingen niet mag aansluiten. De reden daarvoor is voor Jong RDA niet altijd helder.
- Enerzijds wordt de vrije ruimte van Jong RDA gewaardeerd vanuit de RDA, anderzijds geeft Jong RDA aan dat het niet altijd helder is wat de verwachtingen wederzijds zijn en hoe die 'vrije ruimte' mag worden ingevuld. Zo wordt eigen initiatief gestimuleerd, maar wordt tegelijkertijd enige gebondenheid ervaren aan het secretariaat. Zo heeft Jong RDA bijvoorbeeld geen eigen kanalen waarmee ze in contact kunnen treden met stakeholders. Daarin lijkt communicatie ook een belangrijk aandachtspunt. Zo is het voor Jong RDA niet altijd duidelijk op welke wijze de input vanuit Jong RDA wordt verwerkt, bijvoorbeeld rondom de input voor onderwerpen voor nieuwe zienswijzen maar kan ook de pro-activiteit van de RDA worden vergroot om Jong RDA bij initiatieven te betrekken.

## 3.3 Ondersteunend team (samenstelling/taakuitvoering)

### 3.3.1 Feitelijke bevindingen

#### *Samenstelling ondersteunend team*

Het ondersteunende team (secretariaat) bestaat uit de secretaris, adjunct-secretarissen en de management- en bureauondersteuners. Het RDA-secretariaat staat onder leiding van de secretaris van de RDA. Daarnaast kan het team worden uitgebreid met specialistische medewerkers op het vlak van onder andere wetenschap, communicatie en financiën. Met uitzondering van de secretaris, zijn alle andere leden van het secretariaat per detachering/inhuur aan de RDA verbonden. In 2021 worden afspraken gemaakt met het ministerie van LNV om de leden van het secretariaat via vaste contracten voor de RDA in dienst te nemen. Op deze manier ontstaat er de mogelijkheid om stafleden langdurig aan de RDA te binden.

In tabel 8 is de samenstelling van het secretariaat per functie weergegeven. We constateren het volgende:

- Sinds 2015 varieerde het aantal leden van het ondersteunende team van acht tot elf personen (geen fulltime banen). Op dit moment bestaat het ondersteunende team uit tien personen.
- In 2015, 2016 en 2018 werden ook medewerkers met een specifieke expertise aangetrokken, dit verschilt per jaar naar gelang de behoefte van de RDA.
- Met de nieuwe communicatiestrategie in 2019 is tevens ingezet op structurele inbedding van de strategische en operationele communicatiefunctie. Hiervoor is in zowel 2020 als 2021 een communicatieadviseur ingehuurd.

Tabel 8. Samenstelling ondersteunend team.

| Samenstelling ondersteunend team  | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Aantal leden ondersteunend team   | 9    | 8    | 11   | 10   | 10   | 10   | 10   |
| Secretaris                        | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Adjunct-secretaris(sen)           | 6    | 7    | 8    | 8    | 7    | 6    | 7    |
| Management en bureauondersteuners | 2    | 2    | 2    | 1    | 2    | 2    | 1    |
| Communicatieadviseur              | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    | 1    |

#### Taakuitvoering ondersteunend team

Het RDA-team is het ambtelijk bureau dat de RDA-raadsleden ondersteunt in hun werkzaamheden (in voornamelijk de fora). Per zienswijze en voor iedere activiteit wordt bekeken welke ondersteuning vanuit het RDA-team nodig is. De secretaris is verantwoordelijk voor de ondersteuning van alle raads-, forum- en andere activiteiten. Dit kan onder meer bestaan uit voorbereidend onderzoek voor (mogelijke) zienswijzen, het voorbereiden van agenda's voor de raad en fora en het ondersteunen bij het opstellen van conceptzienswijzen. De secretaris onderhoudt een netwerk en bewaakt de samenstelling van de raad. Daarnaast bewaakt de secretaris de consistentie van de zienswijzen, de planning en coördinatie van de adviesvragen en forumactiviteiten en afstemming met de opdrachtgever. Daarnaast verzorgt de secretaris de interne en externe communicatie van de RDA en de fora. De secretaris is woordvoerder van de RDA en tevens het eerste aanspreekpunt voor zowel de raad als het ministerie van LNV. De secretaris rapporteert aan de voorzitter van de RDA en het RDA-team rapporteert aan de secretaris. Er is een handboek 'RDA-team'<sup>30</sup> waarin de te volgen procedures voor het RDA-team bij het organiseren en ondersteunen van raadsvergaderingen en foravergaderingen opgenomen staat.

### 3.2.2 Beelden gesprekspartners

Uit de gesprekken hebben we de volgende beelden verzameld ten aanzien van het ondersteunende team:

#### RDA

- De raad geeft aan dat hij ondersteund wordt door een klein, hoogwaardig secretariaat dat veel en goed werk levert.
- De raad geeft aan zich zorgen te maken over de continuïteit van het ondersteunende team: bij het ondersteunende team is nu vooral sprake van inhuurcontracten, hetgeen ervoor zorgt dat het lastig is om stafleden langdurig aan de RDA te binden. Dit leidt tot zorgen over de borging van inhoudelijke kennis.
- Uit ons gesprek met Jong RDA ontstaat het beeld dat het jongeren netwerk tot voor kort alles zelf moest regelen. Jong RDA kon hiervoor geen gebruik maken van de ondersteuning vanuit de RDA. Sinds kort is hiervoor wel een en ander mogelijk.

#### Departementen

- De gesprekspartners van de departementen geven aan dat de RDA in hun beleving een goed ondersteunende team heeft, zowel qua capaciteit als qua expertise.



### 3.4 Financiën van de RDA

De secretaris is nauw betrokken bij de financiën van de raad. Alle stukken waarin de RDA een financiële verplichting aangaat voor materiële zaken moeten worden geaccordeerd door de secretaris. De secretaris heeft een tekenbevoegdheid tot € 50.000,--. Boven dit bedrag moet het ministerie van LNV als opdrachtgever van de RDA tekenen. Hoewel er hierdoor een risico bestaat op een inbreuk op de onafhankelijke positie van de Raad levert dit in de praktijk vooralsnog geen problemen op.

Raadsleden ontvangen vacatiegeld gerelateerd aan de BBRA-salarisschalen. Dit betreft (januari 2016) € 275,-- per vergadering (conform het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies). Raadsleden ontvangen een reiskostenvergoeding per bijgewoonde vergadering.

De RDA moet jaarlijks voor zijn werkzaamheden in het komende begrotingsjaar een ontwerpbegroting opstellen en die voorleggen aan de minister van LNV<sup>31</sup>. Er is in de evaluatieperiode vanuit het ministerie van LNV niet gewerkt met een 'vast' budget voor de formatie van het RDA-team. Het is voor de RDA mogelijk om rekeningen in te dienen bij het ministerie van LNV voor de kosten die gemaakt worden voor externe inhuur en materiële zaken. Hiervoor zijn vanuit het ministerie van LNV in de evaluatieperiode geen expliciete limieten gesteld. Uit de gegevens blijkt dat de RDA jaarlijks ongeveer steeds dezelfde kosten maakt.

De berekening in tabel 9 geeft een door de RDA zelf geconstrueerd beeld van de jaarkosten van de RDA, deze zijn exclusief de vergoedingen voor de voorzitter en secretaris. De kosten voor de huisvesting, inkoop, ICT-ondersteuning en technisch websitebeheer zijn hier niet in meegenomen. Deze kosten worden niet specifiek voor de RDA doorgerekend. Opgeteld komen de geraamde kosten uit op ongeveer € 1,1 miljoen per kalenderjaar. In 2021 zijn er door de RDA met het ministerie van LNV afspraken gemaakt over een vast eigen personeelsbudget vanaf kalenderjaar 2022, wat mogelijkheden moet bieden om personeel in vaste dienst te nemen.

Tabel 9. **Kosten RDA.**

| Onderdeel kosten                              | Raming kosten                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kosten inhuur personeel voor RDA-team:</b> | € 733.000,-- (6,11 fte * 120.000)                                                                                                                     |
| <b>Bijeenkomsten raadsleden:</b>              | € 130.000,-- (gebaseerd op 42 leden, twee raadsvergaderingen, 54 forum-bijeenkomsten: zaalhuur, vacatiegelden)                                        |
| <b>Communicatiekosten:</b>                    | € 170.000,-- (gebaseerd op vier zienswijzen en één jaarverslag: drukwerk, presentatie, infographics, animaties, vertalingen, redactie, congres, etc.) |
| <b>Extern onderzoek:</b>                      | € 85.000,-- (evaluatie, publieksenquête, externe specialisten, etc.)                                                                                  |

### 3.5 Werkwijze zienswijzeproces

De exacte invulling van een zienswijzeproces is afhankelijk van de inhoud en aard van een vraagstuk. De RDA werkt volgens een vaste opbouw die begint met de opdrachtformulering en beoordeling van een zienswijze en eindigt met een evaluatie na ongeveer anderhalf jaar na oplevering van een zienswijze. De werkwijze is vastgelegd in het handboek RDA. De RDA heeft voor zichzelf vastgesteld dat een adviestraject ongeveer zes tot negen maanden mag duren. Figuur 3 geeft een overzicht van het proces van de totstandkoming van een zienswijze.

We brengen hiernavolgend per processtap onze belangrijkste onderzoeksbevindingen in kaart. Ook hier gaat het weer om feiten en beelden. Daarin hebben we eveneens de hoofdlijnen van de casusstudies betrokken.

#### Opdrachtformulering (1) en beoordeling zienswijze (2)

De RDA werkt op verzoek op of eigen initiatief, dit is het onderdeel *opdrachtformulering* in het werkproces. In het geval van een adviesvraag vindt afstemming plaats tussen de secretaris en de verzoekende partij, meestal het ministerie van LNV, over planning, opleverdatum en samenhang met lopende trajecten.

Figuur 3. **Proces totstandkoming zienswijze.**



31 Conform artikel 3.6 van Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren

De RDA kan zelf besluiten een zienswijze voor te leggen aan de minister van LNV. De voorzitter van de RDA beslist op basis van inbreng van de gehele raad en de secretaris of een onderwerp op eigen initiatief wordt opgepakt. De minister wordt hierover geïnformeerd.

Na binnenkomst formeel (gevraagd) advies wordt het verzoek beoordeeld op basis van vastgestelde criteria en wordt de gehele raad benaderd voor advies over de aanpak van de vraagstelling en de inhoud.

Ideeën over mogelijke ongevraagde adviezen, ontstaan in de praktijk bijvoorbeeld uit discussies binnen de raad of zijn een uitvloeisel van een eerder uitgebrachte zienswijze. De Staat van het Dier heeft bijvoorbeeld een agendering op geleverd van uit te brengen zienswijzen.

#### Bevindingen op basis van beelden en casestudies

- Bij gevraagde zienswijzen stemt de RDA op een prettige manier af met de adviesvrager. Dat contact verloopt naar het beeld van alle gesprekspartners goed.
- Raadsleden geven aan dat bij het oppakken van een vraagstuk veel aandacht wordt besteed aan de inhoudelijke scope van het vraagstuk. Dat geeft een helder vertrekpunt voor het vervolg van de zienswijze. Op basis van de casusstudies constateren we dat de criteria niet expliciet worden gehanteerd dan wel niet helder is waarom hiervan wordt afgeweken. Een voorbeeld waar de criteria niet helder zijn gehanteerd betreft de zienswijze 'Dierenwelzijn bij grazers in de Oostvaardersplassen'.

#### Traject planning en coördinatie zienswijze (3)

Na procestap 1 en 2 stelt het RDA-secretariaat in samenspraak met de voorzitter van de RDA een conceptprojectplan op. In dit plan zijn de volgende items in ieder geval opgenomen: de beoogde voorzitter en secretaris van het forum, mogelijke leden van het forum, de vraagstelling, de achtergrond van deze vraagstelling (de probleembeschrijving) en het tijdsbestek waarbinnen de zienswijze tot stand zal komen. De secretaris van de RDA polst of de beoogde voorzitter deze taak op zich wil nemen en of beoogde leden zitting willen nemen in het forum. Het conceptprojectplan wordt per e-mail naar de leden van de raad gezonden. De voorzitter van de raad beslist op basis van de reacties wie deelnemen aan het forum. Zodra de samenstelling van het forum bekend is, zal een definitief startdocument worden opgesteld.

Elk adviestraject wordt omschreven in een startdocument. Het startdocument bevat tenminste de hoofdvraag en deelvragen waarover de raad zich gaat buigen, de aanleiding, de voorziene activiteiten en producten, de werkwijze en de samenstelling van het forum, inclusief beoogde externe deskundigen. In het startdocument staat eveneens beschreven welke raadsleden de activiteit of het product gaan voorbereiden (forum) en of externen bij het proces betrokken gaan worden.

De exacte invulling van een adviesproces is dus afhankelijk van de inhoud en aard van een advies en wordt met de opdrachtgever afgestemd.

#### Bevindingen op basis van beelden en casusstudies

Gesprekspartners van buiten de RDA geven aan dat zij in zienswijzen missen dat helder is gemaakt wat de (reden voor) samenstelling van het forum is en welke expertise is betrokken. Raadsleden en de secretaris gaven in hun interviews aan dat in de RDA in praktijk wel expliciet aandacht wordt besteed aan de expertise in het forum. Dit wordt echter niet expliciet verwerkt in de uiteindelijke tekst van de zienswijze.

Daarnaast is het voor zowel de geïnterviewde raadsleden als externe stakeholders niet altijd even duidelijk hoe een zienswijzeproces wordt aangepakt en op welke wijze input van externen wordt benut ten behoeve van de zienswijze. Gesprekspartners van binnen en buiten de RDA geven aan dat de transparantie van het adviesproces kan worden vergroot. Een positief voorbeeld hierin is de case 'Dierproeven in de Veehouderij' waarin dit in de zienswijze wel helder is opgenomen.

Op basis van de deskresearch constateren we dat er geen heel expliciete afwegingen gemaakt worden ten aanzien van wat het doel van de RDA is met een zienswijze, welke doorwerking hij beoogt en bij welke doelgroep hij concreet effect teweeg dient te brengen. De aanpak van de zienswijze wordt daar niet zichtbaar op gematcht.

#### Forumprocedure (4)

In de forumprocedure wordt er door de raadsleden die deel uitmaken van het betrokken forum gewerkt aan de totstandkoming van de zienswijze. Zij worden hierbij ondersteund door een adjunct-secretaris die aan het forum is verbonden. Tijdens de forumprocedure vindt via de adjunct-secretarissen tussentijds afstemming met de adviesvrager plaats (bij gevraagde zienswijze). Daarnaast kunnen externe stakeholders betrokken worden bij de totstandkoming van de zienswijze door bijvoorbeeld het organiseren van expertmeetings.

Het forum legt de conceptzienswijze in de eindfase aan alle raadsleden voor ('horizontale toetsing'), dus ook aan degenen die niet aan het desbetreffende forum hebben meegedaan. Het is aan het desbetreffende forum om reacties door te voeren in de eindversie. De uiteindelijke zienswijze wordt vastgesteld door de voorzitter van de RDA in overeenstemming met de voorzitter van het forum.

#### Vertrouwelijkheid, openbaarheid en communicatie (5)

Na voorgaand traject komt de zienswijze in de openbaarheid en wordt deze doorgaans naar het ministerie van LNV gestuurd. De RDA communiceert dan over de nieuw uitgekomen zienswijze en stelt een eventueel presentatiemoment in.

##### Bevindingen op basis van beelden en casestudies

Uit de interviews binnen de raad komt naar voren dat er gedurende een zienswijzeproces weinig aandacht wordt besteed aan (tussentijdse) proactieve communicatie vanuit de RDA. Uit de verschillende casestudies blijkt dat dit wel een belangrijk aandachtspunt is. Enerzijds is dit belangrijk voor het laten 'landen' van de zienswijze en anderzijds is het belangrijk in het regie kunnen nemen op de wijze waarop de zienswijze in het maatschappelijk debat wordt uitgelegd.

De presentatie van de zienswijzen in bijvoorbeeld Nieuwspoort wordt als een positieve ontwikkeling gezien.

##### Bevindingen op basis van beelden en casestudie

- De RDA betreft met regelmaat externe stakeholders en deskundigen bij zienswijzen. Betrokkenheid van deskundigen en stakeholders gedurende het zienswijzeproces wordt door alle gesprekspartners als positief gewaardeerd. Het zorgt ook voor een betere landing van de zienswijze bij de stakeholders. Als aandachtspunt wordt meegegeven dat de RDA daarin de alternatievere standpunten nog meer zou moeten betrekken en meenemen in zienswijzen.
- Uit de gesprekken komt naar voren dat de raad niet altijd op tijd is met het opleveren van de uiteindelijke zienswijzen.
- De gesprekken en discussies in de fora worden door de RDA en Jong RDA als positief ervaren. Het secretariaat van de RDA geeft aan dat het een belangrijke bijdrage aan een groot aantal zienswijzen levert. De rol die het ondersteunend team heeft, verschilt per zienswijze.
- Door sommige adjunct-secretarissen is aangegeven dat er soms fora zijn waarop zij in hun beleving een te grote invloed hebben op de inhoud van de uiteindelijke zienswijze.
- Leden van de raad geven aan dat de werkwijze per forum erg verschilt. Ze geven aan dat het voorafgaand aan het schrijven van een zienswijze goed is om de onderlinge verwachtingen over de rol van het ondersteunende team en de rol van de raadsleden bij het schrijven van een zienswijze te verhelderen.

#### Evaluatie (6)

Een of twee jaar na het opleveren van de zienswijze bespreekt en evalueert het forum wat er met een zienswijze gedaan is. Deze evaluatie kan zowel intern bij het forum plaatsvinden als extern met stakeholders door evenementen te organiseren. De uiteindelijke doorlooptijd van het schrijven van een zienswijze wordt niet altijd aangegeven in de zienswijze.

##### Bevindingen op basis van beelden en casestudies

Gesprekspartners ervaren de evaluatie naar aanleiding van een zienswijzeproces doorgaans als zeer positief.

Het is voor gesprekspartners niet altijd helder op welke wijze opvolging gegeven wordt aan de zienswijzen van de RDA door het ministerie van LNV en andere stakeholders. Soms organiseert de RDA hierop gerichte acties om dit zichtbaar te maken of zet na een periode vervolgacties ingang. Dit wordt als positief gezien. Een goed voorbeeld hiervan is de casus 'Welzijn van Vissen' waar anderhalf jaar na het uitbrengen van de zienswijze een bijeenkomst is gepland met vertegenwoordigers uit de visserijsector, het ministerie van LNV en andere betrokkenen.

### 3.6 Analyse van de organisatie

Op basis van analyse van de onderzoeksbevindingen over de organisatie van de RDA constateren we dat er op veel vlakken positieve waardering is voor hoe de raad zijn werk georganiseerd heeft. Zeker in een raadsperiode waarin er door Corona, grotendeels vernieuwing van de Raad, en een periode met veel onvoorzien wisselingen van voorzitter veel onzekerheden op de RDA zijn afgekomen, heeft de RDA zich een robuuste adviesraad getoond. We constateren dat de RDA de interne processen en procedures heeft beschreven en/of geactualiseerd (onder meer Handboek RDA en Huishoudelijk Reglement) en de RDA heeft daarmee een goede basis gelegd om op terug te vallen. Het vastleggen en actualiseren duiden we als een verdere professionaliseringslag van de RDA.

Er is brede waardering voor en erkenning van de aanwezige kennis en expertise bij de raadsleden en de wijze waarop hij zijn taak uitvoert. De raad is gegroeid binnen de onderzoeksperiode van 36 leden in 2015 naar 41 leden in 2020; dit is binnen de maximale bandbreedte van 50 leden (49 leden en een voorzitter). Bij de raad is nu een evenwichtige verhouding gerealiseerd van raadsleden met een achtergrond op het gebied wetenschap, beleid en praktijk. De selectie van raadsleden is voor de buitenwereld echter niet transparant, maar ons beeld is wel dat de onafhankelijkheid van de raad en de raadsleden niet in het geding komt en dat er hierbij zorgvuldig wordt gehandeld. Het is tot op heden niet altijd gelukt om een meer diverse samenstelling van de raad te realiseren. Met name een meer evenwichtige verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke raadsleden is niet gerealiseerd (thans is er een verhouding van 8 vrouwelijke raadsleden tegenover 32 mannelijke raadsleden), hoewel de RDA wel het initiatief heeft genomen hier verandering in te brengen. Wat ons verder opvalt is dat de betrokkenheid van de raadsleden bij plenaire vergaderingen licht is afgenomen sinds de vorige evaluatie. Hiervoor is door ons geen duidelijke verklaring gevonden.

We constateren verder dat er grote waardering is voor het ondersteunende team van RDA. Dit team functioneert goed en werkt adequaat samen met de raadsleden. Dit wordt eveneens door de respondenten van buiten de RDA onderkend. Hierbij is wel geconstateerd dat de verwachtingen over de rol van het ondersteunende team en de rol van de raadsleden bij het schrijven van een zienswijze soms niet helder zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de soms relatief grote inhoudelijke rol van de adjunct-secretarissen bij het opstellen van een zienswijze. Als ander aandachtspunt is genoemd de kennisborging binnen het ondersteunende team, omdat er al lang sprake is van tijdelijke inhuur en daardoor veel wisseling van personeel. De verwachting is dat de continuïteit en kennisborging binnen het RDA-team in de toekomst beter wordt geborgd, omdat de RDA en het ministerie van LNV zich in 2021 hebben voorgenomen om de leden van het secretariaat in vaste dienst te nemen. Wij zien dit als een goede ontwikkeling. De verwachting is dat de RDA hierdoor slagkracht en continuïteit behoudt en de taakuitvoering van het ondersteunende team goed geborgd is en blijft. Ook zien we de positieve ontwikkeling dat de RDA jaarlijks met het ministerie van LNV afspraken gaat vastleggen over het budget (begroting), want tot op heden was deze verplichting op basis van het Besluit handhaving nog niet ingevuld. De RDA kan zijn taakopdracht hierdoor meer gestructureerd en inzichtelijker uitvoeren.

Ook voor Jong RDA is er grote waardering, met name als het gaat om een 'verfrissende' werkwijze en communicatie (bijvoorbeeld het initiëren van podcasts). Jong RDA is in 2018 klein gestart met zes leden en is inmiddels uitgegroeid tot zestien leden. In tegenstelling tot de RDA is de verhouding man-vrouw bij Jong RDA heel anders: slechts drie van de zestien leden van Jong RDA is man. Hoewel de waardering voor Jong RDA positief is, is het voor Jong RDA nog wel zoeken naar de eigen rol en positie in verhouding tot de RDA, mede omdat er geen duidelijke gezamenlijke uitgangspunten en afspraken zijn met betrekking tot de (afbakening van de) rol en taak van Jong RDA. Wij zien ruimte voor RDA en Jong RDA om hierover samen nader het gesprek over aan te gaan om de wederzijdse verwachtingen scherper te krijgen. De vrijheidsgraad van Jong RDA binnen de gebondenheid van de RDA is een relevant aandachtspunt om de komende raadsperiode verder samen uit te kristalliseren.

Een vergelijkbare grote en positieve waardering zien we ook voor het inzetten van externe deskundigen en stakeholders bij diverse zienswijzen. De ingezette experts geven aan dat ze hun rol in dit proces waarderen, maar geven hierbij wel aan dat het niet altijd transparant is wat de raad met hun input doet en dat er nauwelijks terugkoppeling plaatsvindt.

Uit het totaal van bevindingen over de werkwijze van de RDA constateren we ten slotte dat er bij een aantal onderwerpen een verschil is tussen wat op papier goed geregeld is en in de praktijk gebeurt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bij de start afgesproken doorlooptijd van een zienswijze van tussen de zes tot negen maanden. Deze termijn wordt niet altijd behaald en het is niet navolgbaar waarom deze termijn niet is behaald, ook niet als het proces van de zienswijze achteraf wordt geëvalueerd. Daarnaast is niet helder (gemaakt) of de RDA altijd de eigen toetsingscriteria voor adviesaanvragen toepast en hoe een zienswijze tot stand komt. Het begint bij dit laatste punt bij de wijze waarop een forum tot stand komt. De selectie- en werkwijze voor de fora worden beschreven in het huishoudelijk reglement.

Hoewel het huishoudelijk reglement bepaalt dat fora worden samengesteld door de voorzitter op basis van expertise, blijkt uit de interviews dat raadsleden zich in de praktijk vrijwillig kunnen aanmelden voor een forum. In welke mate expertise daarin een belangrijk selectie criterium is (geweest) wordt op dit moment niet of beperkt helder gemaakt. Daarnaast constateren wij dat in verschillende fora, verschillende werkverdelingen plaatsgevonden hebben tussen secretaris en raadsleden. Alhoewel dat in onze ogen geen probleem hoeft te zijn, is het ons inziens wel belangrijk daar aan de start van fora expliciete onderlinge afspraken over te maken. Er bestaat op papier en in de praktijk dus nog enige onduidelijkheid over de selectie van raadsleden voor deelname aan fora en de werkverdeling onder forumleden en projectsecretaris vanuit het secretariaat. Ook is geconstateerd dat bij zienswijzen niet altijd expliciet gemaakt wordt wat het doel is van een zienswijze en welke doorwerking beoogd is. Dit staat niet altijd expliciet in het plan van aanpak voor de zienswijze. Deze elementen zijn in onze ogen goede aanknopingspunten voor een verdere professionaliseringsslag.





#### HOOFDSTUK 4

# Legitimiteit en draagvlak

In dit hoofdstuk kijken we naar de verbinding met en de relevantie van de RDA voor stakeholders. We gaan daarbij in op de communicatie van de RDA richting stakeholders en op de presentatie van hun zienswijzen. Ook beschrijven we hoe de raad legitimiteit en draagvlak onder zijn stakeholders creëert. We beschrijven eerst onze bevindingen (feiten en beelden) en geven in de laatste paragraaf een analyse hiervan.

## 4.1 Verbinding met departementen

### 4.1.1 Feitelijke bevindingen

Formeel gezien is het ministerie van LNV zowel *eigenaar* als *opdrachtgever* van de RDA. In de rol van eigenaar voert de secretaris van de RDA overleg met ambtenaren van het ministerie. Dit is enerzijds een inhoudelijk overleg over de thema's waarop de RDA acteert en anderzijds een beheersmatig overleg. Betreffende dit laatste gaat de secretaris minimaal eenmaal per jaar in gesprek de beheersmatig voor de RDA verantwoordelijke directeur van het ministerie.

In de rol van *opdrachtgever* draagt de secretaris van de RDA zorg voor de afstemming met het ministerie van LNV.<sup>32</sup> Dit doet de secretaris in overleg met de voorzitter van de RDA. De voorzitter van de RDA biedt verder vastgestelde zienswijzen schriftelijk dan wel persoonlijk aan de minister van LNV aan. Ook verstuurt de RDA een kopie van de zienswijzen naar directeuren van voor de zienswijzen relevante beleidsdirecties binnen het ministerie. Verder heeft de voorzitter van de RDA, voor zover mogelijk vergezeld door de secretaris, jaarlijks bestuurlijk overleg met de minister van LNV.

De Wet dieren noch het Besluit handhaving verplicht de minister van LNV om de door de RDA aangeboden zienswijzen aan de Tweede Kamer aan te bieden. Dit was wel gebruik, maar niet vastgelegd en in de loop van de tijd ook niet meer volledig uitgevoerd. Er is echter wel de afspraak in de Kamerbrief van 26 augustus 2021 dat de minister van LNV dit ook richting de Kamer kenbaar maakt. In deze brief valt te lezen dat de minister besloten heeft om, hoewel het geen wettelijke verplichting is, iedere zienswijze van de RDA naar de Kamer te sturen, inclusief een beleidsreactie. De argumentatie die de bewindspersoon daarbij geeft, is dat het werk dat de RDA voor de minister doet zichtbaarder wordt en de Kamer hiermee ook inzage krijgt in de manier waarop de bewindspersonen de adviezen van de raad apprecieert.

Naar aanleiding van de vorige evaluatie heeft de RDA de ambitie geformuleerd om de interactie met het ministerie van LNV te verbeteren door een meer gestructureerde inzet en een meer onafhankelijke positie bij het departement te borgen. Naar aanleiding van deze vorige evaluatie heeft het ministerie van LNV afspraken gemaakt over de onafhankelijke positionering van de RDA, is het financiële mandaat verhoogd en heeft de staatssecretaris van LNV de Kamer in een brief aangegeven jaarlijks drie tot vier strategische zienswijzen op te vragen bij de RDA.

Het ministerie van LNV en de RDA hebben in 2021 gesproken over verandering in de governance, wat nu bij de ondernemingsraad ligt. Dit moet in 2022 geëffectueerd worden. In het kort houdt deze wijziging in dat de pSG van het ministerie van LNV eigenaar wordt en het (inhoudelijk) opdrachtgeverschap blijft belegd bij de directie SKI. Er wordt dus een formele scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever aangebracht. Met de wijziging in de governance is eveneens geregeld dat de RDA de beschikking krijgt over een personeelsbudget en een jaarlijks werkprogramma opstelt dat met het ministerie van LNV wordt besproken.

In tabel 10 is weergegeven op welke wijze de verbinding van de RDA met LNV is vormgegeven.

Tabel 10. **Verbinding RDA met departement**  
(Bron: Communicatiestrategie RDA 2019).

| Kanaal                 | Doelgroepen                                                       | Doel                                                            | Moment   |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------|
| Bestuurlijk overleg    | Minister                                                          | Bespreking activiteiten RDA in komende periode                  | November |
| Signalen               | Beleidsambtenaren, bestuurders, politici                          | Attenderen en contact warm houden                               | Continu  |
| Regelmatig overleg     | Minister, staatssecretaris, directeur-generaal LNV, directies LNV | Attenderen en contacten warm houden, beheersmatige vraagstukken | Continu  |
| Contacten secretariaat | Beleidsambtenaren, politici                                       | Bekendheid zienswijzen en activiteiten                          | Continu  |

Naast het ministerie van LNV staat de RDA met betrekking tot vraagstukken die de volksgezondheid betreffen ook in contact met het ministerie van VWS. Een enkele keer komt het namelijk voor dat een zienswijze die de RDA wil uitbrengen, ook raakt aan beleid van het ministerie van VWS. In gesprekken is hierbij de zienswijze 'One Health – een afwegingskader voor beleidsbeslissingen' als voorbeeld genoemd. Deze zienswijze is door de RDA zowel aan het ministerie van (destijds) EZ als aan het ministerie van VWS gestuurd. De toenmalige staatssecretaris van EZ heeft hier mede namens de minister van VWS op gereageerd en aangeboden aan de Kamer. Over deze reactie hebben het ministerie van EZ en het ministerie van VWS onderling contact gehad. Verder zijn de zienswijzen 'Antibioticabeleid in de dierhouderij' en 'Vat op de Zwerfkat' in het kader van zoönose en vanwege de risico's van een parasiet voor zwangere vrouwen relevant voor VWS. Op beide zienswijzen was er echter enkel vanuit LNV een kabinetsreactie, al is er over 'Vat op de Zwerfkat' wel afstemming geweest met VWS. Waar verder nog verbinding is tussen de RDA en het ministerie van VWS, gaat dit meestal via het ministerie van LNV en is er weinig direct contact tussen de RDA en het ministerie van VWS. De minister van LNV benoemt nieuwe raadsleden in overeenstemming met de minister van VWS, zoals ook is geregeld in de Wet Dieren.

32 RDA Handboek 2019. Hierin wordt nog verwezen naar het ministerie van EZ.

### 4.1.2 Beelden

In het onderzoek hebben we de volgende beelden verzameld ten aanzien van de verbinding met departementen.

#### RDA

- In de Communicatiestrategie RDA (2019) constateert de RDA dat de interactie met het ministerie van LNV is verbeterd.
- Raadsleden geven aan dat, de afspraak dat de minister de RDA per jaar om drie tot vier zienswijzen vraagt, tot nu toe niet tot stand komt. Doordat het ministerie van LNV dit achterwege laat, zoekt de RDA veel meer zelf naar vraagstukken, die relevant kunnen zijn voor het beleid vanuit het ministerie LNV.
- In de gesprekken met de verschillende gremia van de RDA blijkt dat er onvrede is over de snelheid en de mate waarin de minister de zienswijzen van deze evaluatieperiode van de RDA aan de Kamer heeft kenbaar gemaakt. De praktijk is dat niet alle zienswijzen zijn aangeboden en dat voor zienswijzen waarvoor dat wel gebeurt het soms lang duurt voordat de Kamer op de hoogte wordt gesteld door de minister. De respondenten zien dat door deze werkwijze van het ministerie van LNV de impact van de RDA minder groot is. Uit de gesprekken blijkt dat op het punt van consequent en tijdig aanbieden van zienswijzen aan de Kamer, de RDA veelvuldig aandacht vraagt in de gesprekken die met het ministerie worden gevoerd. Er is 'beterschap' beloofd, maar de gesprekken bij de RDA maken duidelijk dat men op dit punt 'eerst wil zien en dan geloven'. Het wordt gezien als een positieve ontwikkeling dat de minister het voornemen heeft om alle zienswijzen van de RDA met de Kamer te delen die in de Kamerbrief van 26 augustus 2021 zijn opgenomen. Uit gesprekken met LNV wordt overigens niet echt (h)erkend dat er een issue speelt rondom het (tijdig) aanbieden van zienswijzen aan de Kamer.

#### Departementen

- Uit gesprekken met ambtenaren van het ministerie van LNV komt naar voren dat in hun perceptie de relatie tussen de minister, zijn/haar ministerie en de RDA heel goed is. Zo is er bijvoorbeeld een directe lijn tussen de voorzitter van de RDA en de minister van LNV. Het contact tussen de secretaris en het departement is ook laagdrempelig en de lijntjes zijn volgens de ambtenaren kort.
- Door goede communicatie en de mogelijkheid tot het voeren van een open gesprek, is het ministerie van LNV tijdig op de hoogte van zienswijzen met een mogelijk gevoelige inhoud. Dit stelt het departement in staat om hierop te anticiperen.

- Vanuit het ministerie van LNV bestaat de wens om contact met de RDA beter te structureren door het werkprogramma duidelijker te formuleren en daarin een sterkere inhoudelijke opdrachtgeversrol vorm te geven. In de afgelopen raadsperiode heeft LNV, mede door een capaciteitsgebrek, de inhoudelijke opdrachtgeversrol ten aanzien van het vragen van zienswijzen minder stevig ingevuld.
- Daarnaast wordt in gesprekken met ambtenaren van het ministerie van LNV duidelijk dat zij vinden dat de RDA beter moet sturen op de tijdigheid van zienswijzen. Het komt te vaak voor dat de publicatie van zienswijzen wordt uitgesteld.
- Naast de genoemde verbindingen met VWS (waarin het ministerie van VWS geïnformeerd wordt over zienswijzen) komt het beeld overeen dat de verbinding tussen de RDA en het ministerie van VWS vooral indirect is. Dit verloopt hoofdzakelijk via het ministerie van LNV. Er is geen structureel contact tussen de RDA en VWS. Daarnaast is het de gesprekspartners niet altijd even helder hoe de Kamer op de hoogte wordt gesteld van de zienswijze als deze betrekking heeft op beleidsterreinen van het ministerie van VWS.
- In de gesprekken met de verschillende stakeholders van de RDA is niet specifiek gesproken over de verbinding van de RDA met de departementen. Dit omdat zij hiervan geen goed beeld hebben.

## 4.2 Verbinding met externe stakeholders

### 4.2.1 Feitelijke bevindingen

Naast de ministeries van LNV en VWS heeft de RDA in de evaluatieperiode ook de dialoog gezocht met stakeholders en doelgroepen uit het veld. Dit betreft onder meer bestuurders, politici en ambtenaren die een rol hebben in het beleid over dieren (zowel op landelijk als op provinciaal, gemeentelijk en internationaal niveau); maatschappelijke groepen en organisaties die zich richten op dieren en/of natuur; professionals op het terrein van dierenwelzijn en diergezondheid; opiniemakers dan wel influencers (waaronder journalisten) die actief zijn in de maatschappelijke dialoog over dieren en/of natuur. Ook beoogt de RDA met de Raad van Kinderen en Jong RDA voor een betere connectie met de maatschappij en een sterkere betrokkenheid van jongeren te zorgen.

In tabel 11 is in een overzicht te zien met welk doel en hoe frequent de RDA het contact met deze stakeholders en doelgroepen in de evaluatieperiode heeft nagestreefd. We hebben niet feitelijk kunnen vaststellen of de ambities ook allemaal gehaald zijn.

Tabel 11. **Bijeenkomsten met stakeholders**  
(Bron: Communicatiestrategie RDA 2019).

| Kanaal                                            | Doelgroepen                                                        | Doel                                                   | Moment                                                |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Netwerk-, dialoog- en/of stakeholderbijeenkomsten | Netwerk                                                            | Attenderen, sonderen, dialoog                          | 4 à 6 keer per jaar                                   |
| Stakeholderbijeenkomst bij zienswijze             | Specifieke doelgroepen per zienswijze                              | Bekendheid, attenderen, zienswijzen toegankelijk maken | Na publicatie van elke zienswijze; dus 3 à 4 per jaar |
| Contacten raadsleden                              | (Regionale) bestuurders, politici, opiniemakers en hoger onderwijs | Attenderen, zienswijzen toegankelijk maken             | Continu                                               |
| Signalen                                          | Provinciale, gemeentelijke bestuurders en politici                 | Attenderen en warm houden                              | Continu                                               |
| Contacten secretariaat                            | Provinciale, gemeentelijke bestuurders en politici, journalisten   | Bekendheid zienswijzen en activiteiten                 | Continu                                               |

Voor wat betreft de verbinding met stakeholders, hebben we in de evaluatieperiode het volgende geconstateerd.

- De RDA wordt in enkele gevallen door stakeholders gevraagd voor inhoudelijke betrokkenheid. Zo is de RDA vanuit het stakeholdersveld gevraagd een zienswijze uit te brengen (via ministerie van LNV) of discussiebijeenkomsten of reviews te geven. Zo is aan de RDA gevraagd om een review te geven over het advies van de Wetenschappelijke Adviescommissie (WAC) Zeehonden. Daarnaast kwam de vraag voor een zienswijze over dierproeven in de veehouderij oorspronkelijk van de Centrale Commissie Dierproeven (CCD). Ook heeft de RDA samen met de Commissie Genetische Modificatie (COGEM) een discussiebijeenkomst georganiseerd over gene-editing bij dieren om inzicht te krijgen in maatschappelijk opinies over dit onderwerp. Daarnaast was er het briefadvies over de grote grazers in de Oostvaardersplassen, op verzoek van de Gedeputeerde Staten van Flevoland. De RDA heeft dit advies toegelicht aan de commissie Duurzaamheid van de Provinciale Staten van Flevoland in aanwezigheid van pers en betrokken burgers.
- Na publicatie van zienswijzen organiseert de RDA bijeenkomsten in Nieuwspoort of op andere plekken, zoals in de regio.
- De RDA organiseert met regelmaat bijeenkomsten voor externe stakeholders. Zo zijn er rondom het jubileumcongres en de publicatie van de Staat van het Dier vijf bijeenkomsten georganiseerd (inclusief het congres zelf) en hebben vier regiobijeenkomsten en een voorbespreking over de staat van het dier plaatsgevonden. Daarnaast heeft de RDA een rondetafelgesprek georganiseerd over kennisverspreiding rond het welzijn van dieren, met verschillende vertegenwoordigers die werkzaam zijn op het terrein van dierenwelzijn en diergezondheid. In verband met COVID-19 is het aantal (fysieke) bijeenkomsten iets afgenomen.
- In ons gesprek met een kenniscoördinator van de Tweede Kamer is de RDA de suggestie gedaan om bij het onderwerpkeuze en werkprogramma nauwer aan te sluiten bij de vergader- en kennisagenda van de Tweede Kamer. Dit vergroot de kans dat Kamerleden zienswijzen van de RDA benutten en dus de kans op grotere impact voor de RDA.

### 4.2.2 Beelden

In het onderzoek hebben we de volgende beelden verzameld ten aanzien van de verbinding met stakeholders.

#### RDA

- In interviews is aangegeven dat de RDA er bewust voor kiest om via het organiseren van het debat en het houden van een publieksenquête (ten behoeve van de ‘Staat van het dier’) de opvattingen en ideeën die in de samenleving leven, te betrekken bij zijn werk. De hiermee verkregen inzichten worden meegenomen bij het uitwerken van nieuwe inzichten.
- Vanuit de RDA bestaat de wens dat het parlement meer zicht krijgt op het werk van de raad. Het liefst zou de raad daarvoor de zienswijze direct aan het parlement willen aanbieden of in ieder geval hierover in de Kamer technische briefings houden. Dit ligt in de beleving nu echter moeilijk omdat met het ministerie van LNV anders is afgesproken. Het aanbieden van zienswijzen aan de Kamer verloopt via de minister.
- Raadsleden geven aan dat internationale ontwikkelingen bewust worden meegenomen tijdens de totstandkoming van de zienswijzen. Steeds meer wordt beleid dat lidstaten rondom dierenwelzijn en diergezondheid voeren, vanuit de EU bepaald.
- Enkele raadsleden gaven aan de internationale focus logischer te vinden dan een meer provinciale of lokale focus doordat er voor advisering op lokaal en provinciaal niveau weinig expertise aanwezig is in de RDA.

#### Stakeholders

- Het algemene beeld uit de interviews met de stakeholders is dat de RDA stappen heeft gezet in het contact met hen, zowel tijdens de totstandkoming van een zienswijze als na het uitbrengen ervan.
- Gesprekspartners zijn positief over de wijze waarop stakeholders en experts buiten de raad worden betrokken bij de totstandkoming van de zienswijzen. Daarbij wordt het als een positieve ontwikkeling gezien dat de focus niet alleen maar ligt op de inhoud van het rapport, maar ook op de verbinding met partijen buiten de RDA en het ministerie van LNV en de doorwerking ervan. Sommige gesprekspartners geven aan dat deze ontwikkeling nog wel in de beginfase zit en dat de RDA steeds actiever de verbinding opzoekt.

- Veel gesprekspartners geven aan dat zij de georganiseerde bijeenkomsten en congressen waardevol vinden. Met name het jubileumcongres voor ‘De Staat van het Dier’ is in deze context vaak genoemd. De netwerkactiviteiten dragen eraan bij dat de RDA een goede positie heeft in het netwerk, dat door gesprekspartners over het algemeen als een ‘klein wereldje’ wordt beschreven.
- De brede samenstelling van de raad zorgt voor een sterkere verbinding met verschillende stakeholders.
- Stakeholders die minder georganiseerd zijn of die afwijkende gezichtspunten hebben, worden minder goed vertegenwoordigd bij de totstandkoming van de zienswijzen. Binnen de RDA bestaat er twijfel of het zou helpen om deze stakeholders onderdeel te maken van de raad. Wel geven verschillende gesprekspartners aan dat het op bepaalde vraagstukken van toegevoegde waarde kan zijn om in een zienswijzeproces ook met deze partijen in gesprek te gaan.
- Enkele gesprekspartners geven aan dat het waardevol zou zijn als de informatie/inzichten die de RDA heeft, ook meer met gemeenten en provincies wordt gedeeld.
- Ook meerdere gesprekspartners, net als eerder genoemd bij de raadsleden, zien het internationale niveau als een logische verbinding, met name de verbinding met Brussel en hoe andere lidstaten zich organiseren op het gebied van dierenwelzijn. Zo is de brancheorganisatie voor dierenwelzijn op Europees niveau genoemd als een mogelijke partij om nauwer contact mee te onderhouden.
- Het is voor stakeholders niet altijd even duidelijk of zijzelf een aanvraag voor een zienswijze kunnen indienen bij de RDA.
- Enkele stakeholders geven aan dat zij door een gebrek aan zichtbaarheid de verbinding met de RDA verliezen als zij daar geen direct belang meer bij hebben. Dit bemoeilijkt ook de verbinding met stakeholders die minder georganiseerd zijn of die (zeer) afwijkende gezichtspunten hebben. Deze partijen staan buiten het ‘kleine wereldje’, waardoor hun belangen niet altijd naar voren komen in de zienswijzen.

- De gesprekken met stakeholders, waaronder Kamerleden en de kenniscoördinator van de landbouw-commissie, maken ook duidelijk dat de verbinding van de RDA met de Tweede Kamer de afgelopen jaren meer op gang komt. Deze samenwerking is echter nog niet optimaal. Zo duurt de periode tussen de publicatie van zienswijzen en een kabinetsreactie soms maanden, wat de respondenten te lang vinden. Zij hebben bijvoorbeeld het idee dat de minister veel tijd neemt om extra advies op te vragen. Hierdoor komt de aandacht voor adviezen van de RDA vaak nadat het onderwerp al speelt. Maar ook de Kamer heeft in enkele gevallen om een snellere reactie van de minister gevraagd, zoals bij de zienswijze Welzijn van Vissen. Ook zijn meerdere gesprekspartners van mening dat de RDA zelf actiever de verbinding met de Tweede Kamer kan opzoeken. Zo kan er bijvoorbeeld beter worden ingespeeld op de agenda van de Commissie van LNV. Overigens zijn er ook respondenten die ons hebben aangegeven dat het ingewikkeld is om rechtstreekse contacten te organiseren tussen Kamerleden en raadsleden en tegelijkertijd de politieke neutraliteit te waarborgen.

## 4.3 Communicatie en zichtbaarheid

### 4.3.1 Feitelijke bevindingen

In 2019 heeft de RDA een nieuwe communicatiestrategie vastgesteld. Hierin valt te lezen dat deze communicatiestrategie ertoe dient om te helpen de impact en positie van de RDA te versterken door zorgvuldige en proactieve communicatie rondom zienswijzen, via aanvullende communicatiemiddelen, zoals blogs en essays en via sociale media. De RDA heeft de volgende acties benoemd:

- **Visuele identiteit.** De RDA ontwikkelt een huisstijl met uitgangspunten voor de te hanteren beeldtaal. Bij elke zienswijze wordt een infographic ontwikkeld en een 1 minuutfilmje uitgebracht.
- **Persbeleid.** In het kader van versterking van impact en positie wordt ingezet op gericht proactief benaderen van de pers. Het persnetwerk wordt in kaart gebracht en versterkt.
- **Rol in publieke dialoog.** De RDA wil zijn rol in de publieke dialoog versterken door publicatie van blogs, opiniestukken en korte essays. Daarnaast wordt de publieksenquête Staat van het Dier periodiek herhaald en worden via sociale media activiteiten breder onder de aandacht gebracht.

Het huidige persbeleid is erop gericht om de RDA in de agrarische pers (doelgroepenpers) meer te profileren, in de landelijke pers verder te verstevigen en goed contact te onderhouden met ethische en dierenwelzijnsjournalisten.

#### Box 2. Communicatiestrategie RDA 2019

In de nieuwe communicatiestrategie die de RDA in 2019 heeft vastgesteld, zijn ten aanzien van de verbinding met stakeholders de volgende ambities vastgesteld:

- **Netwerk stakeholders en doelgroepen versterken.** Voortdurend contact en verbinding met stakeholders en doelgroepen om snel en adequaat te kunnen reageren op ontwikkelingen. De raad zet in op structureel overleg van de voorzitter en de secretaris met minister, beleid directeurs en bestuurders van ngo's en belangengroeperingen.
- **Netwerk-, dialoog- en stakeholderactiviteiten in de aanloop naar een zienswijze of (ander) advies.** In de aanloop naar een zienswijze of andersoortige publicatie wil de RDA stakeholders raadplegen via stakeholderbijeenkomsten, conferenties of andersoortige bijeenkomsten.
- **Monitoring reputatie bij stakeholders in publieke domein.** Er wordt periodiek gerapporteerd over de reputatie van de RDA door monitoring van (sociale) media en Kamerstukken.
- **Reputatie- en issue management.** Er is een checklist ter attentie van issuemanagement om op gevoelige onderwerpen tegenspraak en kritiek op te vangen en waar nodig te de-escaleren.

Met de nieuwe communicatiestrategie in 2019 is tevens ingezet op structurele inbedding van de strategische en operationele communicatiefunctie. Hiervoor is in zowel 2020 als 2021 een communicatieadviseur ingehuurd.

In tabel 12 is weergegeven op welke wijze de RDA zijn communicatiemiddelen wenst in te zetten. We hebben niet feitelijk kunnen vaststellen of de RDA na publicatie van de nieuwe strategie al zijn ambities rondom communicatie al heeft weten te realiseren. Hiernavolgend beschrijven we wel welke feitelijke bevindingen komen uit ons analyse op onderdelen van de door de RDA ingezette communicatie.

Tabel 12. **Communicatie RDA.**

| Kanaal                        | Doelgroepen                                   | Doel                                           | Moment                                       |
|-------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Infographics, video/animatie  | Stakeholders en geïnteresseerden              | Bekendheid en toegankelijkheid zienswijzen     | Bij elke zienswijze, dus 3 à 4 keer per jaar |
| Blog, essay, opiniebijdrage   | Stakeholders en geïnteresseerden              | Bekendheid en bijdragen aan dialoog            | 4 à 6 keer per jaar                          |
| Podcasts                      | Stakeholders en geïnteresseerden              | Bekendheid en versterken positie               |                                              |
| Perscontacten                 | Relevante journalisten                        | Bekendheid, attenderen, warm houden            | Regelmatig contact                           |
| Jaarverslag                   | Alle groepen met uitgesproken interesse       | Bekendheid naam en activiteiten                | 1 keer per jaar                              |
| Zienswijzen, met samenvatting | Rijksambtenaren, provincies, hoger onderwijs  | Zienswijzen toegankelijk maken                 | Circa 3 keer per jaar                        |
| Website                       | Alle doelgroepen                              | Zienswijzen en activiteiten toegankelijk maken | 1 keer opwaarderen, daarna continu           |
| Persberichten                 | Pers en specifieke doelgroepen                | Attenderen                                     | 6 keer per jaar                              |
| Twitter, LinkedIn             | Met name bestuurders, opiniemakers en publiek | Attenderen                                     | 2 keer per week                              |

### Bezoekers website

De website van de RDA is in 2019 vernieuwd en vanuit een nieuwe huisstijl vormgegeven. Als we kijken naar de bezoekersaantallen in de afgelopen evaluatieperiode, zien we over het algemeen genomen een toename van het aantal bezoekers van 14,4%. De RDA wordt met name beter gevonden via Google, via direct bezoek aan de website en via LinkedIn. De RDA wordt in de periode 2019-2021 ten opzichte van 2017-2019 minder actief bezocht via Facebook en Twitter.

Tabel 13. **Verskil websitebezoek 2017-2019 ten opzichte van 2019-2021.**

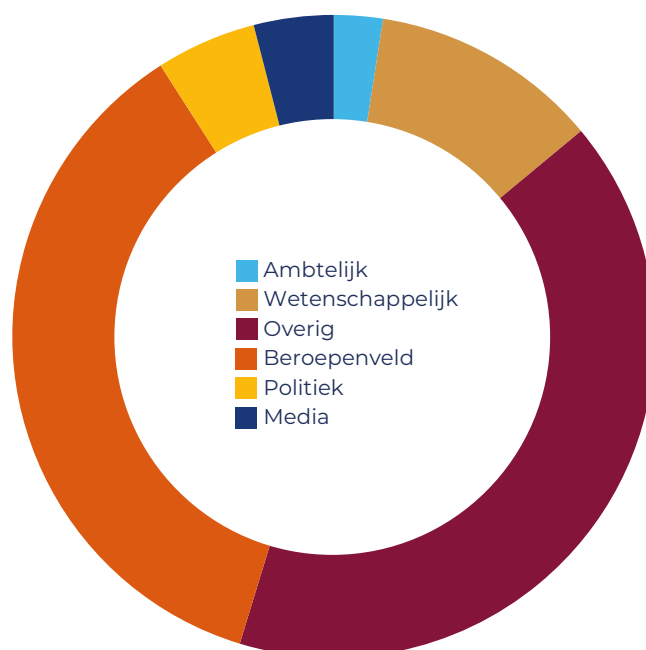
|                        | 2017-2019 | 2019-2021 | Delta    |
|------------------------|-----------|-----------|----------|
| Aantal bezoekers       | 26.006    | 29.751    | + 14,4%  |
| Google                 | 9.851     | 13.095    | + 32,93% |
| Direct                 | 10.424    | 11.526    | + 10,57% |
| LinkedIn               | 1.096     | 1366      | + 24,64% |
| Facebook               | 1.069     | 1.023     | - 4,3%   |
| Twitter                | 1.454     | 838       | - 42,37% |
| Aantal sessies         | 39.773    | 42.664    | +7,27%   |
| Aantal pagina bezoeken | 112.131   | 106.813   | -4,74%   |

Tabel 14. **Meest geraadpleegde producten op de website in de periode 2019-2021.**

| Meest geraadpleegde producten                                                           | 2019-2021 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| www.rda.nl                                                                              | 10.274    |
| RDA Weblog – Naar een maatschappelijk geaccepteerde en economisch rendabele veehouderij | 1.658     |
| RDA publicatie – Staat van het dier                                                     | 1.405     |
| RDA Zienswijze Dierenwelzijn in de Kringlooplandbouw                                    | 1.036     |

### Gebruik sociale media

Een van de speerpunten in de communicatiestrategie is om de activiteiten van de RDA via sociale media (Twitter en LinkedIn) bre(e)d(er) onder de aandacht te brengen. Daarnaast is een socialemediaprotocol opgesteld voor de RDA met spelregels om op deze sociale media te acteren. Uitingen van de RDA op sociale media zijn gericht op bestuurders, opiniemakers en publiek, met als doel hen te attenderen op relevante ontwikkelingen en bijeenkomsten. Volgens de communicatiestrategie zou er twee keer per week een bericht online moeten worden gezet. Uit een socialemediascan die wij uitvoerden voor deze evaluatie (figuur 4) blijkt dat er naast volgers uit het beroepenveld (ongeveer 35%) een grote groep 'wetenschappelijke' volgers zichtbaar is (ongeveer 10%).

Figuur 4. **Aandeel volgers sociale media (Bron: Twitter).**

Deze zijn vooral verbonden aan de Wageningen University & Research (WUR) en de Universiteit van Utrecht (UU). Het aantal politieke volgers op Twitter is beperkt en bestaat uit drie Tweede Kamerleden, één Eerste Kamerlid, zeven Statenleden en zestien gemeenteraadsleden. Hiervan is bijna de helft verbonden aan de Partij voor de Dieren. De berichten die geplaatst worden op sociale media hebben relatief weinig 'tractie'.

#### Nieuwsbrief

Ook heeft de RDA sinds kort een nieuwsbrief waarvoor geïnteresseerden zich via de website kunnen aanmelden. Deze nieuwsbrief wordt ieder kwartaal verstuurd. De RDA heeft het gebruik van de nieuwsbrief (nog) niet onderzocht.



#### Gebruik media

In paragraaf 2.4 van dit rapport beschreven we al dat de zienswijzen Staat van het Dier (2019), Paardenmarkten in Nederland: 'Man en Paard noemen' (2017) en Dierproeven ten behoeve van de Veehouderij (2018) relatief het best zijn opgepikt in de doelgroepmedia. De zienswijzen Hondenbeten aan de Kaak gesteld (2017) en Dierenwelzijn bij herplaatsing grazers Oostvaardersplassen (2018) hebben de meeste landelijke media bereikt. De zienswijze Ontpopping van de Insectensector (2018) heeft zelfs in Japan het nieuws bereikt. Bij iets minder dan 50% van de zienswijze bereikt de RDA de doelgroepmedia. Bij 37% van de zienswijzen wordt ook de landelijke media en in 25% van de gevallen wordt de regionale media bereikt. In tabel 15 wordt duidelijk dat in 2018 de meeste landelijke media zijn bereikt en de meeste doelgroep- en regionale media (en heeft daarmee overall het grootste mediabereik).

Tabel 15. Mediabereik zienswijzen<sup>33</sup>.

|                                | Jaar | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Aantal zienswijzen in de media |      | 4    | 3    | 4    | 3    | 1    | 1    |
| Landelijke media               |      | 4    | 6    | 16   | 7    | 1    | -    |
| Doelgroepmedia                 |      | 5    | 7    | 28   | 12   | 8    | 4    |
| Regionale/internationale media |      | -    | 2    | 8    | 4    | -    | 1    |

#### Presentatievorm

Sinds 2019 laat de RDA bij elke zienswijze infographics of een animatie maken. In 2019 heeft de RDA dit voor het eerst gedaan, voor de zienswijze *Digitalisering in de Veehouderij*. Ook in 2020 en 2021 heeft de RDA een animatie laten maken over de gepubliceerde zienswijzen.

#### 4.3.2 Beelden gesprekspartners

In het onderzoek hebben we de volgende beelden verzameld ten aanzien van de communicatie en zichtbaarheid van de RDA.

#### RDA

- Door middel van zorgvuldige, proactieve communicatie rond zienswijzen, wil de RDA beter kunnen bijdragen aan de maatschappelijke dialoog over dierenaangelegenheden. Daarnaast moet het de impact van de zienswijzen en de positie van de RDA in het stakeholdersveld versterken. Praktisch betekent voorgegaande dat de RDA bij de presentatie van zienswijzen de kernboodschap helder en toegankelijk probeert neer te zetten in infographics, een korte video, een publiekssamenvatting en een persbericht. Naast het proactief attenderen/benaderen van relevante media, worden ook blogs, korte essays en opinië artikelen als middel ingezet. Met name Jong RDA heeft zich ingezet om de mogelijkheden van de RDA via nieuwe communicatiekanalen te verkennen.
- De RDA constateert zelf dat er in de evaluatieperiode zelf stappen vooruit zijn gezet op het vlak van communicatie en zichtbaarheid. Dit laatste door op eigen initiatief meer relevante doelgroepen actief op te zoeken, discussiebijeenkomsten te organiseren over de resultaten, pers aandacht te genereren, publieksversies te maken van zienswijzen, de website te verbeteren en relevante documenten via de website toegankelijk te maken.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> De aantallen in deze tabel zijn helemaal volledig maar geven een goede indicatie van de ontwikkeling van de zichtbaarheid in de media. Zo is er duidelijk een stijgende lijn te zien in 2017 en 2018, waarin de RDA met ongeveer hetzelfde aantal zienswijzen de media beter heeft bereikt dan in 2016.

<sup>34</sup> Communicatiestrategie RDA (2019-2023).

### Departementen

- Door de zienswijzen van de RDA naar de Tweede Kamer te sturen, probeert het ministerie van LNV bij te dragen aan de zichtbaarheid van de RDA.
- Gesprekspartners binnen het ministerie van LNV geven aan dat de RDA, nadat zienswijzen met de Kamer zijn gedeeld, de openbare ruimte over de inhoud ervan ook zelf meer kan opzoeken.

### Stakeholders

- Veel gesprekspartners geven aan dat de communicatie van de RDA de laatste jaren is verbeterd. Ze zien daarbij de nieuwe presentatievormen die de RDA hanteert. Daarbij geeft een aantal gesprekspartners aan dat de communicatie over de vervolgstappen na publicatie van een zienswijze sterker kan.
- Volgens meerdere gesprekspartners moet dat RDA nog wel werken aan zijn zichtbaarheid in de sectoren waarop hij zich richt, alsook in het maatschappelijk debat rondom dierenwelzijn. Ook geven gesprekspartners aan dat de RDA niet bekend is bij actoren/mensen die niet direct belanghebbenden zijn, maar die zienswijzen ook aangaan.
- Een deel van de stakeholders dat vindt dat de RDA de media meer moet gebruiken om meer impact te realiseren, geven hierbij aan dat hiervoor wel scherpere adviezen nodig zijn. Zienswijzen geven nu vooral het breedgedragen consensusstandpunt van de raad weer en dat is niet altijd waarover de pers wil schrijven en worden om die reden beperkt opgepakt door de media. Deze respondenten benoemen wel meteen dat scherpere adviezen ten koste zullen gaan van de sterke en afgewogen inhoud die zienswijzen van de RDA nu vaak hebben. De gesprekspartners die niet vinden dat de RDA de media beter moet bereiken, noemen hiervoor als reden dat het stakeholdermanagement een belangrijkere focus is voor de RDA.
- Sommige gesprekspartners beschrijven de communicatievormen als ad hoc en geven aan dat een duidelijke structuur zou bijdragen aan een betere communicatie.
- Meerdere gesprekspartners geven tot slot in meer algemene zin aan dat een minder bescheiden houding van de RDA kan bijdragen aan een grotere zichtbaarheid.

## 4.4 Onafhankelijkheid van opereren

Voor de legitimiteit van de RDA als adviesorgaan is het belangrijk dat de raad voldoende onafhankelijk van (politieke) belangen kan opereren en dat de buitenwereld dit ook zo ziet. In onze interviews komt naar voren in hoeverre dit in de praktijk ervaren wordt.

### RDA

- Raadsleden en de secretaris geven aan dat zij geen druk voelen vanuit het ministerie om het werk op een bepaalde manier te doen. Zij ervaren een sterke mate van onafhankelijkheid in opereren in relatie tot LNV en VWS.
- In de raad zijn via de raadsleden verschillende belangen rondom dierenwelzijn en diergezondheid vertegenwoordigd. Sommige raadsleden geven aan dat de RDA hiervan voldoende onafhankelijk kan opereren ten opzichte van hun eigen omgeving, doordat de raadsleden op persoonlijke titel zitting hebben in de raad en daar ook naar handelen. Andere raadsleden stellen juist dat dit in de praktijk lastig te realiseren is. Zij geven aan dat het onmogelijk is om de eigen achtergrond volledig los te laten. Zelfs als het lukt om persoonlijk afstand te nemen van de eigen rol, dan geldt dat nog niet voor de achterban die zij vertegenwoordigen. Enkele raadsleden stemmen hun inbreng in de discussie binnen de raad soms dan ook af met hun achterban. Een enkel raadslid geeft aan dat het afhankelijk is van de persoon of deze in staat is om zich van het eigenbelang te distantiëren.

### Departementen

- Gesprekspartners binnen de departementen geven aan dat de onafhankelijkheid van de RDA ten opzichte van LNV nu al goed is gewaarborgd. Volgens het ministerie van LNV zou er materieel weinig veranderen als de RDA bijvoorbeeld wel onder de Kaderwet Adviescolleges zou vallen (waarmee de RDA ook een directe adviesrelatie met parlement zou kunnen hebben), dat is nu namelijk niet het geval.
- Uit gesprekken met de ministeries LNV en VWS wordt duidelijk dat de RDA niet wordt gezien als belangenbehartiger en dat raadsleden voldoende afstand kunnen nemen van hun achtergrond. De RDA opereert als onafhankelijke raad. Dit helpt hen om echt vooruit te kunnen kijken naar de uitdagingen in de toekomst.
- Gesprekspartners binnen het ministerie van LNV geven aan dat de inbreng van veel verschillende achtergronden juist bijdraagt aan de hoge kwaliteit van de adviezen van de RDA.

## Stakeholders

- Stakeholders geven aan dat de scheidslijn tussen deskundigheid en onafhankelijkheid van hun achterban in de praktijk dun kan zijn door de verschillende petten die raadsleden op hebben.
- Sommige gesprekspartners vragen zich af of de zitting op persoonlijke titel veel uitmaakt. Zij vinden het vooral belangrijk dat er een inhoudelijke discussie tot stand komt tussen mensen die verbonden zijn met de praktijk, op basis van praktische kennis.
- Gesprekspartners vinden dat de RDA doorgaans zeer onafhankelijk is in relatie tot LNV en krijgen niet de indruk dat er sprake is van inmenging vanuit het ministerie van LNV.

## 4.5 Analyse op legitimiteit en draagvlak

In hoofdstuk 1 gaven we al aan dat voor het realiseren van impact door de RDA het hebben van legitimiteit en draagvlak onder de belangrijkste stakeholders van groot belang is voor de publieke waardepropositie die de RDA (vooral de zienswijzen) realiseert. Hiervoor is het volgens ons allereerst van belang dat er een goede verbinding is met de minister/het ministerie van LNV. De zienswijzen van de RDA liggen in principe allemaal op de beleidsterreinen van het ministerie van LNV. Het is ook de minister van LNV die de zienswijze aan de Kamer aanlevert en de Kamerleden hiermee het meest direct de mogelijkheid biedt om gebruik te maken van het werk van de RDA in zijn controlerende en taakstellende rol. De belangrijkste feiten en beelden die onze evaluatie volgens ons oplevert over de verbinding tussen de RDA en het ministerie van LNV, zijn:

- De verbinding tussen de RDA en het ministerie van LNV is informeel goed op orde en formeel worden er stappen gezet. Zowel met de minister als op ambtelijk niveau is het contact (informeel) goed georganiseerd. In 2021 zijn er volgens ons ook goede en begrijpelijke stappen gezet om te komen tot verzakelijking en professionalisering in de governance tussen de RDA en het ministerie van LNV. Ook zijn er nu afspraken over een structureel personeelsbudget waardoor het beter mogelijk zal zijn medewerkers structureel aan zich te binden. Dit zal bijdragen aan kennisbehoud. Wij zien dat als een goede ontwikkeling en vinden het belangrijk dat deze afspraken ook geformaliseerd worden.

- Voor de verbinding tussen het ministerie van LNV en de RDA zien wij wel belangrijke aandachtspunten, namelijk:
  - De zienswijzen van de RDA zijn tot nu toe niet altijd op tijd naar de Kamer gestuurd, ondanks de toezeggingen die de minister van LNV in de Kamerbrief van 26 augustus 2021 daarover heeft gemaakt. Dat strookt niet met de onafhankelijkheid van de RDA ten aanzien van de zienswijzen.
  - Ook is de (strategische) vraagarticulatie vanuit het ministerie van LNV beperkt, en valt ons inziens moeilijk te verklaren uit een gebrek aan vraagstukken waarop een zienswijze van de RDA bruikbaar zou kunnen zijn. Er bestaan volgens ons voldoende schurende kwesties rondom dierenwelzijn en diergezondheid dat een groter beroep op de RDA zou legitimeren. Het valt bijvoorbeeld op dat de RDA niet benut is om te adviseren rondom de Nederlandse implementatie van de European Health Law. De beperkte capaciteit bij het ministerie van LNV is hierin een belangrijk aandachtspunt.
  - Kabinetsreacties zijn vaak summier. Dit terwijl uit onze analyse blijkt dat de Kamer vooral op een zienswijze van de RDA reageert als de minister in de kabinetsreactie inhoudelijk ingaat op de zienswijze.

### Verbinding met VWS

Kijken we naar het ministerie van VWS dan valt ons in de bevindingen op dat de RDA (nog) maar beperkt in verbinding staat met dit departement. In de evaluatieperiode is een zienswijze geweest die ook namens de minister van VWS aan de Kamer is aangeboden. Echter, op ambtelijk niveau is er geen structurele afstemming. Dit lijkt ons onlogisch omdat bij de beleidsthema's van voedselveiligheid en volksgezondheid van dit departement ook vraagstukken horen die raken aan dierenaangelegenheden.

### Verbinding met het parlement

Hiervoor is al aangegeven dat de RDA ook impact kan realiseren als Kamerleden het werk van de RDA in hun controlerende en taakstellende rol benutten. Hiervoor is het nodig dat de RDA direct of indirect in verbinding staat met het parlement. Het is al benoemd dat de RDA niet zelf en niet direct het parlement zijn zienswijzen mag aanbieden. De raad is hiervoor afhankelijk van de minister van LNV. We zien ook dat voor de meeste zienswijzen die de Kamer wel bereiken er maar beperkt politieke aandacht is. Deze komt eigenlijk alleen tot stand als de minister zienswijzen met een inhoudelijke brief naar de Kamer opstuurt. Informeel komt de verbinding tussen de RDA en het parlement tot nu toe ook maar beperkt tot stand, terwijl daar wel mogelijkheden liggen.

Ook wordt er in de onderwerpkeuze en het werkprogramma van de RDA volgens ons ook nog niet echt aangesloten op de vergader- en kennisagenda van de commissie LNV van de Tweede Kamer. Door dit wel te doen, zou volgens ons de kans vergroot worden dat parlementariërs de zienswijzen meer gaan benutten.

### Verbinding met het stakeholdersveld

De RDA staat volgens ons met veel stakeholders die betrokken zijn op vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn, diergezondheid en ethische vraagstukken, in een goede verbinding. Dit blijkt wel uit de positieve waardering die geïnterviewden geven over hun relatie met de RDA. Het volgende valt hierin positief op:

- De netwerkactiviteiten, congressen en inhoudelijke bijeenkomsten, die de RDA organiseert worden als waardevol beoordeeld, ook door stakeholders die niet direct zitting hebben in de Raad.
- Met regelmaat worden stakeholders en experts van buiten betrokken in het zienswijzeproces. Daar zijn de door ons gesproken stakeholders zeer positief over. Wel zouden sommigen structureler contact willen met de RDA en op die manier ook vooraf input willen leveren op de onderwerpkeuze van de zienswijzen
- De verbinding tussen de RDA en de provincies is de afgelopen jaren verbeterd, bijvoorbeeld door zienswijzen te delen. Dit is logisch omdat provincies en gemeenten wegens decentralisatie van beleid grotendeels verantwoordelijk zijn geworden voor dieren in de natuur.

- De (structurele) verbinding van de RDA met het stakeholdersveld kan in onze ogen op verschillende elementen wel verder worden versterkt, met name in de verbinding met partijen buiten het bekende netwerk (volgens sommige 'kleine wereldje') en stakeholders die zich in sterke mate met de praktijk bezig houden. Het lijkt ons op verstandig in te zetten op verbreding en verdieping van de relaties, zodat ook een grotere diversiteit aan (maatschappelijke) standpunten door de Raad kan worden meegenomen in zienswijzen.

### Communicatie en zichtbaarheid

Het communicatiebeleid van de RDA is verbeterd en zou op termijn de zichtbaarheid van de RDA kunnen vergroten. Onze evaluatie maakt duidelijk dat hierin ook nog wel wat te winnen valt. Zo is het socialemediabereik beperkt en hebben de berichten tot nu toe vooral de aandacht van de grote groep wetenschappelijke volgers van de RDA. De RDA heeft in onze beleving maar relatief weinig politieke volgers of volgers die actief zijn in (landelijke) media. Dit zijn wel adressanten die met de zienswijze aan de slag kunnen. De papieren media wordt momenteel bij ongeveer de helft van de zienswijzen bereikt. Daarbij wordt de doelgroepmedia vaker bereikt dan de landelijke media.

Voorgaande betekent overigens niet dat de RDA na de vorige evaluatie geen stappen heeft gezet om zich in zijn communicatie te versterken. Het verbeteren van de communicatie was toen een aanbeveling aan de raad. Wij stellen vast dat deze stappen zeker zijn gezet. Er is een communicatiestrategie ontwikkeld en daardoor zijn volgens ons de communicatiekanalen van de RDA versterkt.





## HOOFDSTUK 5

# Conclusies

In de voorgaande drie hoofdstukken beschreven we op basis van de elementen van het publieke waardenmodel onze evaluatiebevindingen over de RDA. Elk hoofdstuk sloten we af met onze eigen analyse van deze bevindingen. In dit hoofdstuk zijn onze algehele conclusies opgenomen, geordend naar de twee onderzoeksvragen van de evaluatie.

## Hoe wordt de taakopvatting en werkwijze van de RDA door zijn omgeving ervaren?

Onze algehele conclusie is dat de omgeving positief is over de RDA en de wijze waarop hij zijn taak uitvoert. De RDA is, zeker in 'bekende kringen', een factor van betekenis op het vlak van dierenwelzijn en diergezondheid die over relevante vraagstukken zijn zienswijze geeft.

De bredere taakopvatting van de RDA zoals het ook behandelen van zienswijzeverzoeken van andere stakeholders dan het ministerie van LNV, het verbreden van de scope van onderwerpen waarover de raad zijn zienswijze geeft naar het lokale, regionale en internationale niveau en het streven naar het organiseren van (verbindende) bijeenkomsten en andere typen zienswijzen (zoals de Staat van het Dier), wordt door stakeholders gezien en in de basis gewaardeerd.

Er is ook waardering voor en erkenning van de aanwezige kennis en expertise bij de raadsleden en de wijze waarop zij hun taken uitvoeren. De brede samenstelling van de RDA uit wetenschap, beleid en praktijk, vertaalt zich naar zienswijzen die in de ogen van de omgeving gemiddeld genomen van goede kwaliteit zijn. Belangrijkste aandachtspunten van de omgeving inzake deze samenstelling van de RDA zijn het beter borgen van praktijkkennis en het goed laten aansluiten van de expertises op de vraagstukken, waarover zienswijzen worden gegeven, zeker nu de RDA ook vanuit een bredere scope zijn zienswijze geeft.

De goede kwaliteit van de zienswijzen biedt in de ogen van de omgeving een goede basis voor het realiseren van impact. De omgeving ziet dat zienswijzen van de RDA op specifieke onderwerpen impact hebben gehad, maar dat de RDA als geheel aan zichtbaarheid én impact nog wel aan kracht kan winnen. In termen van zichtbaarheid geeft de omgeving aan dat het vaak niet helder is wat er met de zienswijzen gebeurt en welke impact dit heeft gehad. Daarnaast geven respondenten aan dat de RDA goed op het netvlies staat bij de 'bekende kring', maar dat de verbinding met het parlement, formele vertegenwoordigers en belangenbehartigers en het bereik van de huidige communicatiekanalen nog beperkt is. Een belangrijk verbeterpunt om de impact te vergroten, is volgens de omgeving om in zienswijzen op zogenaamde 'schurende vraagstukken' meer scherpte te brengen. De impact van de RDA op dit soort vraagstukken zou in de ogen van de omgeving toenemen wanneer er minder gestreefd wordt naar het bereiken van consensus binnen de raad.

De omgeving is van mening dat de RDA in de basis een goede werkwijze heeft en er is positieve waardering bij trajecten waarin het stakeholderveld goed betrokken is. Tegelijkertijd constateert de omgeving ook dat de RDA op verschillende vlakken zijn werkwijze zou kunnen professionaliseren door de transparantie rondom zienswijzen te vergroten, zowel extern (bijvoorbeeld ten aanzien van de experts die betrokken zijn) als intern (in de wijze waarop fora tot stand komen). Ze zien als verbeterpunten het betrekken van een breder stakeholderveld bij het aandragen van mogelijke adviesonderwerpen, de wijze waarop het forum tot stand is gekomen transparanter te maken in zienswijzen en helder terug te koppelen op welke wijze (externe) input ten behoeve van de zienswijzen is benut.

## In hoeverre slaagt de Raad voor Dierenaangelegenheden erin zijn formele opdracht adequaat te vervullen en zijn eigen ambities te realiseren met inachtneming van de conclusies en aanbevelingen uit eerdere evaluaties?

De RDA heeft veel ruimte om te bepalen op welke wijze hij invulling geeft aan zijn formele opdracht. Deze ligt namelijk niet eenduidig vast. We hebben gezien dat de RDA in de periode 2015-2021, in een op diverse vlakken turbulente periode door COVID-19 en onvoorziene voorzitterswisselingen, zowel inhoudelijk als qua activiteiten vanuit een brede taakopvatting vorm en inhoud heeft gegeven aan zijn formele opdracht. In ons evaluatieonderzoek concluderen we dat de RDA deze brede taakopvatting op een goede en relevante manier vervult. De RDA wordt zeer gewaardeerd als verbinder bij vraagstukken. Daar zit de unieke kracht van de raad. Door de brede samenstelling van de RDA kan deze ervoor zorgen dat er op gevoelige onderwerpen gemeenschappelijkheid wordt gevonden op (elementen van) vraagstukken. Consensus wordt bereikt over gevoelige onderwerpen. De RDA geeft een goede weergave van de bestaande (wetenschappelijke) kennis over vraagstukken en maakt dit toegankelijk. Daarmee is de raad van toegevoegde waarde op het vlak van dierenwelzijn en diergezondheid. Dat wordt onderstreept door de wijze waarop de omgeving de taakuitvoering van de RDA ervaart.

De RDA heeft zichtbaar gewerkt en opvolging gegeven aan de conclusies en aanbevelingen uit eerdere evaluaties. Zo is het langetermijncommunicatiebeleid ontwikkeld en ingezet, wordt de positie van de RDA in de relatie met het ministerie van LNV beter geborgd, is de samenstelling van de raad vernieuwd, en is de brede taakopvatting vertaald naar een nieuw huishoudelijk reglement. Op elk van deze aanbevelingen zien we dat hier in de evaluatieperiode goede stappen zijn gezet, maar dat deze stappen ook nog moeten materialiseren en verder worden ingevuld.

- **Samenstelling van de raad:** gedurende de evaluatieperiode is de samenstelling van de raad enkele malen veranderd. Als gevolg van de maximale zittingsduur van 8 jaar en de herinrichting van de Raad in 2008 is de Raad in 2016 voor een groot deel vervangen. We zien dat in de samenstelling van de raad het borgen van praktijkkennis, de man-vrouwverhouding en een brede samenstelling door het opnemen van diverse (inhoudelijke) achtergronden een continu aandachtspunt blijft.
- **Communicatie:** we zien dat de RDA stappen heeft gezet om zijn communicatie te versterken. Er is een communicatiestrategie ontwikkeld en in 2021 is hier ook aanvullende capaciteit voor ingezet. Aandachtspunten zien we in het socialemediabereik en de structurele relatie met de media.
- **Relatie met LNV:** we zien dat de RDA samen met het ministerie van LNV in 2021 voornemens heeft gemaakt om de governance rondom de RDA verder te professionaliseren. Dat betreft het scheiden van de rol van eigenaar en opdrachtgever binnen het ministerie, het beschikbaar stellen van een vast personeelsbudget en vaste capaciteit voor de RDA en het vaststellen van een werkprogramma met de RDA. Dat zijn in onze ogen goede stappen. Het is wel belangrijk dat deze voornemens ook feitelijk worden gerealiseerd. De twee belangrijkste aandachtspunten in de relatie met het ministerie betreft het invullen van het inhoudelijk opdrachtgeverschap en het borgen van de onafhankelijkheid van de RDA door zienswijzen altijd en binnen een redelijke termijn aan de Kamer te verzenden. We stellen in ons onderzoek vast dat de RDA door LNV niet, conform de afspraken, structureel wordt ingezet en dat zienswijzen niet of laat worden verzonden aan de Kamer.

- **Huishoudelijk reglement:** de RDA heeft in 2021 een nieuw huishoudelijk reglement vastgesteld waarin de brede taakopvatting van de RDA is vastgelegd. De RDA heeft daarmee een goede basis gelegd voor zijn gewenste taakuitvoering. Het belangrijkste aandachtspunt dat naar aanleiding van deze evaluatie naar voren is gekomen, is om de werkwijze meer in de praktijk toe te passen en dit ook zichtbaar te maken. Dat borgt de onafhankelijke positie.

We concluderen daarmee dat de taakopdracht over zijn geheel genomen op goede wijze wordt uitgevoerd en er ook opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie. Op verschillende vlakken kan de raad zijn taakin-vulling en werkwijze verder professionaliseren. Tegelijkertijd heeft de raad ook aangegeven dat het ambitieniveau hoog is. De raad wil namelijk meer (maatschappelijke) impact realiseren op de agenda en meer invloed op de richting van het beleid van dierenwelzijn en diergezondheid. We zien op dit vlak veel ruimte voor de RDA om zijn impact te versterken ten aanzien van 'schurende kwesties'.

Om vanuit zijn brede taakopvatting ook gericht te kunnen werken aan het realiseren van impact op deze kwesties is het in onze optiek van belang om scherper onderscheid te maken in de rol die je als RDA ten aanzien van een vraagstuk inneemt en dit ook door te vertalen naar de wijze waarop je een zienswijzeproces vormgeeft. Daarmee zorg je eveneens voor meer duidelijkheid en navolgbaarheid en borg je je onafhankelijkheid.



## HOOFDSTUK 6

# Aanbevelingen

De RDA heeft ons ook gevraagd om op basis van de onderzoeksbevindingen aanbevelingen te doen voor het zetten van een volgende stap in het realiseren van meer impact op de agenda en invloed op de richting van het beleid rond het welzijn van dieren. Dit slothoofdstuk bevat daarom onze aanbevelingen, geordend naar de drie elementen van het publieke waardenmodel.

Voordat u onze aanbevelingen leest, is het goed om hier te herhalen dat onze analyse van de onderzoeksbevindingen duidelijk maakt dat de RDA zijn taakuitvoering de afgelopen zes jaren vanuit een gedegen basis neer heeft gezet. In het beter presteren heeft de raad in de evaluatieperiode ook een goede ontwikkeling doorgemaakt. De volgende aanbevelingen doen we dus niet vanuit de intentie 'het roer nu helemaal om te gooien', maar om de positie van de RDA vanuit de huidige situatie verder versterken. De blik vooruit dus: vanuit verbindende kracht versterken voor meer meerwaarde van de RDA in de toekomst.

## Vergroten van publieke waarde

### 1. Breng structuur aan in strategische onderwerpkeuze via een werkprogramma.

Om als RDA van waarde te kunnen zijn voor de omgeving is het cruciaal dat de RDA de juiste onderwerpen oppakt én op de juiste onderwerpen wordt benut. We vinden het een goede ontwikkeling dat de RDA hiervoor jaarlijks een werkprogramma opstelt en met 'Staat van het Dier' een meerjarenagenda heeft voor zijn eigen initiatieven. We bevelen aan voor dit werkprogramma structureel input op te halen vanuit stakeholders (breder dan alleen de binnenste kring), de beleidsagenda van de ministeries van LNV en VWS (op volksgezondheid), de kennisagenda van het parlement en eigen inzichten vanuit de RDA. Maak op basis daarvan als raad zelf de gerichte keuzes voor vraagstukken die je opneemt in het werkprogramma over het versterken van dierenwelzijn en diergezondheid, waarbij ook het Europese en decentrale speelveld betrokken kan worden. Kies als raad daarin in ieder geval voor één of twee 'schurende' vraagstukken per jaar waarop je impact wilt realiseren.

### 2. Zorg voor een scherpe rolopvatting bij de vraagstukken waarover je een zienswijze geeft en vertaal dit naar werkwijzen die aansluiten bij de impact die je wil realiseren.

De RDA heeft een brede taakopvatting, waar vanuit de raad per vraagstuk kan bepalen vanuit welke rol hij het meeste impact kan realiseren. Dat geeft ruimte, maar vraagt ook om scherpte in de afwegingen. We adviseren aan het begin van een zienswijzeproces als RDA expliciet met elkaar te bepalen vanuit welke rol het vraagstuk wordt aangepakt, wat het beoogde effect van de zienswijze (per doelgroep) is en dit door te vertalen naar de wijze waarop je een zienswijzeproces en de strategische communicatie inricht.

## Versterken van de organisatie

### 1. Verhoog de transparantie en navolgbaarheid van het zienswijzeproces van de RDA.

Benoem zowel aan het begin van het zienswijzeproces als in de tekst van de zienswijzen de gevolgde werkwijze van de RDA expliciet, en vermeld de gemaakte keuzes bij de samenstelling van het forum. Wees daarnaast transparant richting geraadpleegde experts op welke wijze hun input is verwerkt in de zienswijze en maak de verwachtingen van de raad en het secretariaat en de werkverdeling aan de start van een zienswijzeproces helder.

### 2. Kies als er mogelijkheden zijn om nieuwe raadsleden te benoemen voor 'diverse' profielen.

De samenstelling van de raad moet qua expertise goed aansluiten bij de vraagstukken waarover hij zienswijzen uitbrengt. Juist die brede samenstelling is een van de belangrijkste krachten van de RDA. We constateren dat die samenstelling nu redelijk goed in balans is, maar dat deze meer divers kan worden op het vlak van praktijkkennis, verschillende wetenschappelijke achtergronden (*bijvoorbeeld sociaal-maatschappelijke, ethisch-filosofische of andere type achtergronden*), en man-vrouw verhouding. Zeker als de RDA zich ook op meer beleidsmatige vraagstukken gaat richten die spelen in een internationale, regionale en lokale context is het belangrijk dat de kennis en expertise van de raadsleden daar ook in voldoende mate bij aansluit.

### 3. Verhelder de rol en positie van Jong RDA.

Stel samen met Jong RDA een aantal algemene uitgangspunten vast die richting geven aan de taakuitvoering en verdere ontwikkeling van Jong RDA en waarmee de onderlinge verwachtingen helder zijn. Daarmee kan de vrijheid van Jong RDA geborgd worden, maar is er ook een gezamenlijk beeld (en gesprek) over hoe Jong RDA zijn taak en rol kan vervullen. Daarmee kan Jong RDA de komende raadsperiode beter worden benut.

4. Formaliseer de nieuwe afspraken over governance van de RDA en maak dit nadrukkelijk onderwerp van (tussentijdse) evaluatie tussen de RDA en het ministerie van LNV.

Aan het einde van deze evaluatieperiode zijn er wijzigingen in de relatie tussen de RDA voorgesteld op het vlak van financiën en governance. Wij zien dit als onderzoekers als positieve stappen vooruit, maar hebben niet expliciet kunnen vaststellen in welke mate deze afspraken ook al geformaliseerd zijn. Wij adviseren deze afspraken op korte termijn te formaliseren en de aanpassingen in de governance (eigenaarschap én inhoudelijk opdrachtgeverschap) en financiën voor RDA onderdeel te maken van (tussentijdse) evaluatiegesprekken tussen de RDA en het ministerie van LNV. In die gesprekken dient ook aandacht te worden besteedt aan de omvang van de RDA in relatie tot het werk wat verricht wordt.

## Werken aan grotere legitimiteit en draagvlak

1. Verstevig het inhoudelijk opdrachtgeverschap vanuit de ministeries van LNV en VWS

Versterk het inhoudelijk opdrachtgeverschap vanuit het ministerie van LNV door structureel overleg over beleidsontwikkelingen, waarop zienswijzen gewenst zijn (*eventueel met benoemen van minderheidsstandpunten*). Maak zichtbaarder op welke wijze de zienswijzen doorwerking hebben in het beleid. Ga ook structureel in overleg met het ministerie van VWS over zijn behoefte aan zienswijzen.

2. Versterk verbinding met parlement omwille onafhankelijkheid van de RDA.

Formaliseer met het ministerie van LNV de afspraken dat alle zienswijzen aangeboden worden aan het parlement, eventueel door het aanpassen van het betrokken Besluit Handhaving. Benoem daarbij ook de termijnen. Zet daarnaast als RDA ook in op het zelf onder de aandacht te brengen van zienswijzen bij de volksvertegenwoordigers. Wij zien mogelijkheden tot versterking via sociale media die de parlementariërs gebruiken (zoals Twitter), en in de directe lijnen met de Kamercommissies en ondersteuning van Kamerleden.

3. Zet in op verbreding en verdieping van contact met stakeholders.

Ga continu actief op zoek naar verbreding van het RDA-netwerk buiten de 'usual suspects'. Benut daarnaast de kennis van stakeholders bij de onderwerpk keuze. Kijk ook op welke wijze structureler contact met stakeholders buiten de Raad geborgd kan worden.

# Bijlagen

## BIJLAGE 1

## Gesprekspartners

In totaal hebben we met 56 mensen en organisaties gesproken. Deze staan weergegeven in de volgende tabel.

## RDA

| Naam                     | Organisatie | Functie              |
|--------------------------|-------------|----------------------|
| Anne van den Ende        | RDA         | Adjunct secretaris   |
| Daniëlle Hartman         | RDA         | Adjunct secretaris   |
| David van Gennep         | RDA         | Raadslid             |
| Dorien Eppink            | RDA         | Jong RDA             |
| Franck Meijboom          | RDA         | Raadslid             |
| Frank de Vries           | RDA         | Communicatieadviseur |
| Froukje Kooter           | RDA         | Jong RDA             |
| Jacques van Alphen       | RDA         | Raadslid             |
| Jan Staman               | RDA         | Voorzitter           |
| Klaske Bos               | RDA         | Jong RDA             |
| Leo den Hartog           | RDA         | Raadslid             |
| Lisanne Stadig           | RDA         | Jong RDA             |
| Luca Stolze              | RDA         | Adjunct secretaris   |
| Marc Schakenraad         | RDA         | Algemeen Secretaris  |
| Martin Scholten          | RDA         | Raadslid             |
| Rosanne van Oudheusden   | RDA         | Adjunct secretaris   |
| Ruud Pothoven            | RDA         | Adjunct secretaris   |
| Ruud Tombrock            | RDA         | Raadslid             |
| Sandra Veeren            | RDA         | Managementassistent  |
| Steffie van der Steen    | RDA         | Jong RDA             |
| Stéphanie van der Hoeven | RDA         | Jong RDA             |
| Tamara Bergstra          | RDA         | Adjunct secretaris   |
| Ted van den Bergh        | RDA         | Raadslid             |
| Ynte Schukken            | RDA         | Raadslid             |

## Departementen

| Naam                  | Ministerie | Functie                                                                        |
|-----------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Annie de Veer         | LNv        | Directeur Strategie, kennis & Innovatie bij DG Agro                            |
| Chris Kalden          | LNv        | Secretaris-generaal LNv van 2002-2007                                          |
| Donné Slangen         | LNv        | Directeur Natuur en Biodiversiteit bij DG Natuur, Visserij en Landelijk Gebied |
| Henk Massink          | LNv        | Beleidscoördinator bij DG Agro                                                 |
| Hugo van Kasteel      | LNv        | Directeur Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn bij DG Agro                    |
| Marije Beens          | LNv        | Directeur-Generaal Agro                                                        |
| Stephanie Wiessenhaan | VWS        | Beleidscoördinator                                                             |
| Yvonne Kleintjes      | LNv        | MT-lid Dierenwelzijn bij DG Agro                                               |

## Stakeholders

| Naam                          | Organisatie               | Functie                                                                                   |
|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arjan Stegeman                | Universiteit Utrecht      | Voorzitter gezondheidszorg landbouwhuisdieren                                             |
| Antoinette Thijssen           | WUR                       | Communicatieadviseur                                                                      |
| Bas Blaauboer                 | CCD                       | Emeritus Hoogleraar Toxicologie                                                           |
| Co'tje Admiraal               | De Dieren-<br>bescherming | Directeur-bestuurder                                                                      |
| Daan Jacobs                   | Staatsbosbeheer           | Teamleider Zuidoost-Brabant                                                               |
| Dick Sijm                     | NVWA                      | Afdelingshoofd<br>Risicobeoordeling van<br>Bureau Risicobeoordeling &<br>onderzoek (BuRO) |
| Dirk-Jan Verdonk              | WAP Nederland             | Directeur                                                                                 |
| Ferry Braunstahl              | CCD/NCad                  | Algemeen secretaris                                                                       |
| Frans Brom                    | WRR                       | Directeur/secretaris                                                                      |
| Gemma Willemsen               | De Dieren-<br>bescherming | Corporate strategisch<br>adviseur                                                         |
| Hans van den Heuvel           | LTO                       | Algemeen Directeur                                                                        |
| Joost de Jong                 | WUR                       | Docent                                                                                    |
| Joost de Jongh                | Dibevo                    | Erevoorzitter                                                                             |
| Laura Roest                   | Raad van<br>Beheer        | Gedrag, Gezondheid en<br>Welzijn (GGW)                                                    |
| Linda Janssen                 | POV                       | Voorzitter                                                                                |
| Ludo Hellebrekers             | WUR/CCD                   | Directeur<br>onderzoeksinstituut/<br>voorzitter                                           |
| Marijke de Jong-<br>Timmerman | De Dieren-<br>bescherming | Programmamanager Beter<br>Leven keurmerk                                                  |
| Maurits von Martels           | Tweede Kamer              | Voormalig Tweede Kamerlid<br>2017-2021                                                    |
| Mirjam van het Loo            | Tweede Kamer              | Kenniscoördinator vaste<br>Kamercommissie LNv                                             |
| Nanda Ursinus                 | NVWA                      | Adviseur dierenwelzijn                                                                    |
| Rony Doedijns                 | Raad van<br>Beheer        | Marketing en communicatie,<br>ledencontacten                                              |
| Sophie Deleu                  | KNMvD                     | Voorzitter                                                                                |
| Tjeerd de Groot               | Tweede Kamer              | Tweede Kamerlid                                                                           |

## BIJLAGE 2

### Zienswijzen

1. Zichtbaar veranderd biotechnologie en het tentoonstellen van dieren (2015).
2. One Health: Een afwegingskader voor beleidsbeslissingen (2016).
3. Fokkerij en Voortplantingstechnieken (2016).
4. Tien hulp-, vang- en dodingsmiddelen vogels (2016).
5. Antibioticabeleid in de Dierhouderij (2016).
6. Toetsingskader voor Productiedieren (2016).
7. Vat op de Zwerfkat (2016).
8. Hondenbeten aan de kaak gesteld (2017).
9. Paardenmarkten in Nederland: Man en paard noemen (2017).
10. Dierenwelzijn te koop (2017).
11. Wegen van Welzijn van dieren in de natuur (2017).
12. Welzijn van Vissen (2018).
13. De ontpopping van de Insectensector (2018).
14. Ruimings- en vaccinatiebeleid bij uitbraken van dierziekten (2018).
15. Dierproeven ten behoeve van de Veehouderij (2018).
16. Dierenwelzijn bij herplaatsing grazers Oostvaardersplassen (2018).
17. Rapportage: RDA publieksenquête 'De Staat van het Dier' (2019).
18. Dierbare hulpverleners 'Welzijn voor mens en dier?' (2019).
19. Digitalisering in de Veehouderij (2019).
20. De Staat van het Dier: Beschouwingen en opinies over de verschuivende relatie tussen mens en dier in Nederland (2019).
21. Adviesbrief gene-editing bij dieren (2019).
22. Dierenwelzijn in de Kringlooplandbouw (2020).
23. Zorg voor het Jonge Dier (2021)
24. Dierwaardige Veehouderij (2021)

## BIJLAGE 3

## Geraadpleegde documenten

1. Adviesaanvraag EZ (2015), antibioticum.
2. Adviesaanvraag EZ (2015), toetsingskader productiedierenlijst.
3. Adviesaanvraag EZ (2016), aanpak verbeteren welzijn paarden en paardenmarkten.
4. Adviesaanvraag EZ (2016), opstellen houderrijvoorschriften onacceptabel gedrag honden voorkomen.
5. Adviesaanvraag EZ (2016), vang- en dodingsmiddelen vogels (Wet natuurbescherming).
6. Adviesaanvraag EZ (2017), dierproeven voor de intensieve veehouderij.
7. Adviesaanvraag LNV (2019), n.a.v. consultatie aanvullingsbesluit Natuur.
8. Adviesaanvraag LNV (2020), zorgplicht voor en opvang van wilde dieren.
9. Adviesaanvraag LNV (2021), euthanasie bij zorgbehoevende dieren.
10. Adviesaanvraag LNV (2021), randvoorwaarden voor positief welzijn in de veehouderij.
11. Bespreking werkprogramma RDA (2021).
12. Communicatieplan (2020).
13. Communicatiestrategie RDA (2019-2023).
14. Denkkader Dierenwelzijn RDA.
15. Dierproeven ten behoeve van de Veehouderij, aanvraag CCD (2017).
16. Dierproeven ten behoeve van de Veehouderij, aanvraag staatssecretaris (2017).
17. Dierproeven ten behoeve van de Veehouderij, conceptversie zienswijze (2018).
18. Dierproeven ten behoeve van de Veehouderij, horizontale toets (2018).
19. Dierproeven ten behoeve van de Veehouderij, toelichting aanvraag CCD.
20. Dierproeven ten behoeve van de Veehouderij, verslag startbijeenkomst (2017).
21. Dierproeven ten behoeve van de Veehouderij, verslag forumbijeenkomst (2018).
22. Dierproeven ten behoeve van de Veehouderij, verslag forumbijeenkomst CCD en RDA (2018).
23. Dierproeven ten behoeve van de Veehouderij, verslag 3<sup>e</sup> forumbijeenkomst (2018).
24. Dierproeven ten behoeve van de Veehouderij, verslag 4<sup>e</sup> forumbijeenkomst (2018).
25. Handboek RDA (2019).
26. Herplaatsing grote grazers Oostvaardersplassen, gespreksnotitie voor overleg (2018).
27. Herplaatsing grote grazers Oostvaardersplassen, conceptbrief Commissie van Geel (2018).
28. Herplaatsing grote grazers Oostvaardersplassen, overzicht RDA-adviezen Oostvaardersplassen.
29. Herplaatsing grote grazers Oostvaardersplassen, quote bij kader Oostvaardersplassen.
30. Huishoudelijk Reglement RDA (2021).
31. Jaarverslag RDA (2015).
32. Jaarverslag RDA (2016).
33. Jaarverslag RDA (2017).
34. Jaarverslag RDA (2018).
35. Jaarverslag RDA (2019).
36. Jaarverslag RDA (2020).
37. Jacobs en Theunissen, 2018. Welzijn en Ongemak. Raad voor Dierenaangelegenheden 1993-2008.
38. Kamerbrief DGAN-DAD/15179065 (2015).
39. Memorie van Toelichting op de Wet dieren, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31389, nr. 3, p. 128.
40. Offerteaanvraag Evaluatie Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA), 8 juni 2021.
41. Rondetafelgesprek over het verspreiden van kennis over welzijn van dieren (2017).
42. Staat van het Dier (2018).
43. Verslag vergadering LNV / RDA 19 mei 2021.
44. Verslag Raad van Kinderen 1 juli 2019.
45. Verslag RDA Raadsvergadering, 15 april 2015.
46. Verslag RDA Raadsvergadering, 7 november 2015.
47. Verslag RDA Raadsvergadering, 13 april 2016.
48. Verslag RDA Raadsvergadering, 9 november 2017.
49. Verslag RDA Raadsvergadering, 12 april 2017.
50. Verslag RDA Raadsvergadering, 10 januari 2018.
51. Verslag RDA Raadsvergadering, 11 april 2018.
52. Verslag RDA Raadsvergadering, 10 april 2019.
53. Verslag RDA Raadsvergadering, 14 november 2019.
54. Welzijn van Vissen, document na horizontale toets (2018).
55. Welzijn van Vissen, horizontale toets (2017).
56. Welzijn van Vissen, mediabereik (2018).
57. Welzijn van Vissen, opvolgingsbijeenkomst (2019).
58. Welzijn van Vissen, startdocument (2017).
59. Welzijn van Vissen, verslag 1<sup>e</sup> forumbijeenkomst (2016).
60. Welzijn van Vissen, verslag 2<sup>e</sup> forumbijeenkomst (2017).
61. Welzijn van Vissen, verslag 3<sup>e</sup> forumbijeenkomst (2017).
62. Werkplan RDA 2021 en verder (2021).



## ‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Toekomst van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht  
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht  
030 2 916 916  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)