

Tilburg University

De commissie

Schulz, J.M.

Publication date:
2010

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Schulz, J. M. (2010). *De commissie: Over de politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim*. Boom Lemma uitgevers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De commissie

De commissie

Over de politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim

The commission

On the political-administrative logic of a public secret

(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit van Tilburg
op gezag van de rector magnificus, prof. dr. Ph. Eijlander, in het
openbaar te verdedigen ten overstaan van een door het college voor
promoties aangewezen commissie in de aula van de Universiteit op
woensdag 15 september 2010 om 10.15 uur door

Jan Martin Schulz

geboren op 11 januari 1980 te 's-Hertogenbosch

Promotiecommissie

Promotores: prof. dr. M.J.W. van Twist
 prof. dr. P.H.A. Frissen
 prof. dr. K. Putters

Overige leden: prof. dr. W.B.H.J. van de Donk
 prof. dr. F. Hendriks
 prof. dr. P.W. Tops
 prof. dr. R.J. in 't Veld

© 2010 Martin Schulz / Boom Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5931-591-4

NUR 805

www.boomlemmauitgevers.nl

Voorwoord

Vandaag is het vrijdag. Zoals iedere vrijdag ben ik ‘op de universiteit in Tilburg om aan mijn proefschrift te werken’. Inderdaad, vrijdag is mijn ‘proefschriftdag’. Die dag is ‘heilig’. Het is namelijk de enige dag in de week dat ik ongestoord kan werken aan al datgene wat ooit een proefschrift moet worden. Afspraken maken is op deze dag uit den boze en iedereen die mij belt, wordt automatisch naar de voicemail verwezen.

Vandaag gaat het gebeuren. Ik voel het. Dit is de vrijdag waarop ik écht een grote slag ga maken met het proefschrift. Ik heb er zin in en de ideeën stapelen zich op. Een eigen kamer heb ik in Tilburg niet, dat is ook niet nodig. Op de, op vrijdagen vaak verlaten, kamer van de vakgroepvoorzitter bestudeer ik de stapels nieuw uitgekomen boeken op zijn bureau. In zijn positie krijg je die van de auteurs gewoon toegestuurd. Handig hoor, tegenwoordig ben ik op de hoogte van alle nieuw verschenen werken. Sommige boeken bestel ik. Ideeën over hoe nu aan mijn eigen ‘boek der boeken’ te beginnen krijg ik er echter niet van. Op naar de bibliotheek. De hier verzamelde kennis zal mij ongetwijfeld inspireren. Tenminste, daar ga ik dan maar vanuit.

Onderweg loop ik nog even de kamer van een collega binnen. Deze pakt twee proefschriften uit zijn boekenkast en laat beide voor mij op zijn bureau vallen. Het eerste komt als een baksteen naar beneden, gevolgd door het tweede dat in alle rust omlaag lijkt te dwarrelen. Beide zijn in zijn ogen goede proefschriften, waarmee hij maar gezegd wil hebben dat omvang en kwaliteit van een proefschrift niet per definitie rechtevenredig met elkaar zijn verbonden. Ik vervolg mijn weg.

Nee, ik heb geen idee wat ik in de bibliotheek precies ga zoeken. Maar als niets meer helpt, dan is de bibliotheek de oplossing om een stap te zetten op de weg die naar het proefschrift leidt. Op de eerste verdieping bevindt zich de sociaal-wetenschappelijke collectie. Ik kruip achter een van de ‘opzoek Pc’s’ en typ het woord ‘proefschrift’ en een jaartal van nog niet zolang geleden in. De collectie van de bibliotheek blijkt 353 proefschriften uit dat jaar te bevatten. En, zo komt het mij voor, daar zitten dan niet eens de proefschriften uit de bètawetenschappen bij. Het werkelijke aantal proefschriften dat in Nederland in dit jaar is verschenen, zal vermoedelijk dus veel hoger liggen. Een weldadige rust maakt zich van mij meester. Als er namelijk, grofweg, iedere dag een proefschrift wordt uitgebracht, is er alle reden om aan te nemen dat op een dag in de toekomst mijn proefschrift op de rol zal staan.

Vandaag heb ik weer een belangrijk besluit genomen. Ik weet nu hoe het voorwoord van mijn proefschrift eruit zal zien. Zonder ook maar een letter op papier te hebben gezet, heb ik een grote stap gemaakt. Er zijn veel vrijdagen waarop de voortgang een stuk minder groot is. Er zijn ook vele vrijdagen waarop ik vergelijkbare besluiten met evenveel overtuiging heb genomen, die het proefschrift uiteindelijk niet hebben gehaald. Ik wist het wel, vandaag gaat het gebeuren. Uitbundig vertel ik de collegae tijdens de vrijdagmiddagborrel van mijn overwinning. Het voldane genoeg van een goed bestede dag proevend keer ik deze vrijdag huiswaarts. Ik besluit het er morgen maar eens van te nemen. Na zo een succesvolle vrijdag past een vrije zaterdag. Een die zich niet vermomt als vrijdag, zoals zo vele andere wel doen. Morgen even niet.

Zo gaat dat soms bij het maken van een proefschrift, meer specifiek mijn proefschrift. Een gesprek met een collega en een vondst in de bibliotheek zijn slechts enkele voorbeelden van toevalligheden. Ze hadden zich evengoed ook niet voor kunnen doen. Het zijn toevalligheden als deze die, wanneer ze aan empirie en theorie zijn getoetst, een plaats in dit proefschrift over commissies zullen krijgen. Tegelijk is het zaak de toevallige samenloop van omstandigheden, die een verrijking voor ieder werk kan zijn, steeds weer te organiseren, uit te lokken. Dit management van toeval, zoals ik het zou willen noemen, komt niet in plaats van de methodische kant van onderzoek. Was dat het geval, dan zou ons slechts hobbyisme blijven. Maar het is zaak bewust ruimte te maken en te laten binnen de kaders van onderzoek om toevallige ontdekkingen te doen en deze een plek te geven.

In het tot stand brengen van het benodigde toeval dat aan dit proefschrift ten grondslag ligt, hebben velen bijgedragen. Als eerste komt Mark van Twist dank toe, omdat hij als promotor toevallig net in de onderzoeksperiode lid was van een aantal commissies waar hij entree voor mijn onderzoek kon verschaffen en voor het feit dat hij jaren geleden een onmisbare bijdrage heeft geleverd aan de meer of minder toevallige themakeuze van deze studie. Dat het proefschrift van de promovendus het boek is dat de hoogleraar graag had willen schrijven, maar waarvoor deze geen tijd had, is in zijn geval welhaast vanzelfsprekend op deze studie van toepassing. Of daarmee ook instemming samengaat met alle keuzes die ik als promovendus heb gemaakt, is gespreksstof voor een later moment. Ook aan Paul Frissen komt dank toe. Hij was bereid om vanuit de Universiteit van Tilburg naast Mark van Twist eveneens als promotor op te treden. Dat hij in het verleden zelf ook studie naar de binnenkant van commissies heeft verricht, is een gelukkig toeval geweest. Verder heeft natuurlijk Kim Putters bijgedragen aan de serendipiteit die het onderzoeksproces heeft gekenmerkt. Door zijn lidmaatschap van de Eerste Kamer en zijn

begeleiding in het promotietraject heb ik toevallig steeds van dichtbij en soms zelfs van binnenuit het politieke debat kunnen volgen over het adviesstelsel in het algemeen en commissies in het bijzonder. Daarvoor zeg ik hem dank.

Dank gaat ook uit naar Rachel Beerepoot en Eva Atanasova, die niet echt toevallig toch over net iets meer statistische kennis beschikken dan ik en die mij hebben geholpen in de voorbereiding van data voor de verwerking in SPSS. Wilma Bosmans, Marijke Nobel en Anne van Veen, die met mijn lijstjes in de hand steeds op jacht waren naar artikelen en boeken, komt eveneens dank toe. Meike Aartsen, Aline Bos, Joris van Egmond, Evelien Hennevelt, Nick de Ruitter, Maureen Sondag en Koosje Willems hebben als studenten een bijdrage geleverd aan het verzamelen van data en bronnen die mede de basis hebben gevormd voor de casusbeschrijvingen in dit proefschrift. Uitgelokt toeval, waarvoor ik hen graag dankzeg.

Frank Beemer en via hem de collegae bij Berenschot en Gabriel van den Brink en via hem de collegae bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur zeg ik dank voor inspirerende samenwerking en de getoonde belangstelling in de ontwikkeling van dit proefschrift. Jullie hoeven nu nooit meer terloops te vragen ‘hoe het met het proefschrift gaat’. En ik hoef nu, na dat ruim twee jaar te hebben volgehouden, nooit meer argeloos te antwoorden dat het ‘bijna klaar is’.

Dank gaat ook uit naar Manon de Jongh, Kyung de Graaf, Niels Kastelein, Marian Luursema, Maarten Noordink, Rik Peeters, Martijn van der Steen en Marieke de Wal. In gesprek met hen heb ik mijn inzichten steeds weer verder kunnen verdiepen.

Voor de nodige relativeringen gaat mijn dank uit naar mijn broer Alexander. Zijn uitspraak over de themakeuze van dit proefschrift (‘Commissies? Ach, iemand moet het doen’) is legendarisch geworden. Veel dankbaarheid en vooral ook liefde gaat uit naar mama en papa. De afronding van het proefschrift plaatst de kroon op een ontwikkeling die, zeker niet toevallig, lang geleden in de veiligheid van jullie huis is begonnen.

Dit proefschrift gaat over ad hoc commissies in het openbaar bestuur. Het is enerzijds ontstaan uit de ambitie om het verschijnsel van een overheid die bestuurt in commissie helemaal uit te zoeken en anderzijds uit de verwondering dat het inzetten van ad hoc commissies in onze tijd nu eenmaal onder druk staat. Misschien is het in zoverre niet toevallig, maar juist onvermijdelijk dat dit proefschrift juist nu verschijnt. De politieke en maatschappelijke discussies over commissies, nog afgezien van de leemte in onze bestuurswetenschappelijke kennis, zijn steeds drijfveren geweest dit onderzoek nog verder te verdiepen.

Nu, enkele jaren later, ben ik vooral blij dat het klaar is. Maar niet op een vervelende manier. Zoet is de herinnering aan het voorbije zwoegen. Met de ‘benefit of hindsight’ heb ik nu natuurlijk makkelijk praten. Immers, pas achteraf geeft de grillige en hobbelige weg die naar het proefschrift leidt zijn logica van eenvoud prijs.

In feite is de afronding van het proefschrift vooral een moment van gemengde gevoelens. Het oude is niet meer en het nieuwe heeft zich nog niet aangediend. Dat vertaalt zich overigens niet meteen in zwaarmoedige en diepgaande vragen over de richting van de weg na het proefschrift. Nee, er dient zich een veel belangrijker en urgenter vraag aan. Wat zal ik aanstaande vrijdag eens gaan doen?

Den Haag, maart 2010

Martin Schulz

Inhoudsopgave

Deel I Theoretische verkenning	13
1. Inleiding	15
1.1 Commissie ‘Hoofdpijndossier’	15
1.2 Iedereen heeft gelijk	16
1.3 Niet bijzonder, wel exemplarisch	19
1.4 Definitie van de ‘commissie’	21
1.5 Positionering van commissies in de kennis- en adviesinfrastructuur	23
1.6 Een kleine geschiedenis	28
1.7 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	32
1.8 Het vraagstuk	33
1.9 Leeswijzer bij dit proefschrift	34
2. Perspectieven op commissies	37
2.1 Het adviesstelsel: debat in de Eerste Kamer	37
2.2 Commissies in het adviesstelsel	38
2.3 Drie perspectieven	41
2.4 Valkuilen van versimpeling	47
2.5 Commissies en adviesstelsel in perspectief	49
3. Analyse kader voor commissies	53
3.1 Een commissie ontleed	53
3.2 Een analysekader voor commissies	54
3.3 Overzicht van het analysekader	56
3.4 Aanleidingen voor het instellen van commissies	57
3.5 Taken van commissies	60
3.6 Samenstelling van commissies	64
3.7 Werkwijze van commissies	69
3.8 Effecten van commissies	73
3.9 Inter-acterende variabelen	75
3.10 Analyse kader in de praktijk	77
4. Methodologische kwesties	79
4.1 De zeldzaamheid van inkijk	79
4.2 Triangulatie als informatieverzamelingsstrategie	80
4.3 Literatuuronderzoek	81
4.4 Survey-onderzoek	83
4.5 Gevalstudie en participerende observatie	89
4.6 Veronderstelde verbanden	93

Deel II Empirische analyse	95
5. Commissietypen en effecten	97
5.1 Tussen ‘wetenschappers’ en ‘politici’	97
5.2 Een keur van commissies	98
5.3 Commissietypen	99
5.4 Effecten van commissies	111
5.5 Patronen van commissietypen	118
5.6 Commissietypen: perspectieven en beleidscyclus	121
5.7 ‘Wetenschappers’ en ‘politici’ nader bezien	126
6. Commissie Besluitvorming Stemmachines	129
6.1 Inleiding	129
6.2 Achtergronden	130
6.3 Aanleiding en taak van de commissie	133
6.4 Samenstelling van de commissie	136
6.5 Werkwijze van de commissie	138
6.6 Effecten van de commissie	146
6.7 Analyse van de Commissie Besluitvorming Stemmachines	148
7. Commissie Toekomst Provinciaal Grotestedenbeleid	155
7.1 Inleiding	155
7.2 Achtergronden	156
7.3 Aanleiding en taak van de commissie	160
7.4 Samenstelling van de commissie	161
7.5 Werkwijze van de commissie	162
7.6 Effecten van de commissie	168
7.7 Analyse van de Commissie Provinciaal Grotestedenbeleid	172
8. Commissie Trapongeval	177
8.1 Inleiding	177
8.2 Achtergronden	178
8.3 Aanleiding en taak van de commissie	179
8.4 Samenstelling van de commissie	181
8.5 Werkwijze van de commissie	182
8.6 Effecten van de commissie	187
8.7 Analyse van de Commissie Trapongeval	191
9. Burgerforum Kiesstelsel	195
9.1 Inleiding	195
9.2 Achtergronden	195
9.3 Aanleiding en taak van de commissie	199
9.4 Samenstelling van de commissie	200
9.5 Werkwijze van de commissie	203

9.6	Effecten van de commissie	210
9.7	Analyse van het Burgerforum Kiesstelsel	212
10.	Innovatieplatform	217
10.1	Inleiding	217
10.2	Achtergronden	218
10.3	Aanleiding en taak van de commissie	219
10.4	Samenstelling van de commissie	222
10.5	Werkwijze van de commissie	224
10.6	Effecten van de commissie	236
10.7	Analyse van het Innovatieplatform	238
11.	Nationale conventie	243
11.1	Inleiding	243
11.2	Achtergrond	244
11.3	Aanleiding en taak van de commissie	245
11.4	Samenstelling van de commissie	246
11.5	Werkwijze van de commissie	249
11.6	Effecten van de commissie	256
11.7	Analyse van de Nationale conventie	258
Deel III	Conclusie en discussie	261
12.	Bevindingen en conclusies	263
12.1	Niet iedereen heeft gelijk	263
12.2	Over de voorkant en de achterkant	264
12.3	Over spanningsvolle verwachtingen	271
12.4	Over bestuurlijke niveaus	273
12.5	Over alternatieve commissievormen	274
12.6	Over diversiteit en variatie	277
12.7	De waarde van inkijk	280
12.8	Politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim	282
13.	Agenda voor de toekomst	295
13.1	Voorbij de dingen die hetzelfde blijven	295
13.2	Verbeterpogingen uit de praktijk	296
13.3	Commissies die met hun tijd meegaan	300
13.4	Vernieuwde advisering als uitdrukking van dynamisch conservatisme	301
13.5	Tot besluit	309
Summary (in English)		311

Bijlagen	331
Bijlage 1: geraadpleegde literatuur	333
Bijlage 2: overzicht gesprekspartners	355
Bijlage 3: vragenlijst surveyonderzoek	359
Bijlage 4: analyse aantal leden per commissie	365
Bijlage 5: effecten en inter-acterende variabelen	367
Bijlage 6: over de auteur	371
Bijlage 7: noten	373

Deel I Theoretische verkenning

1. Inleiding

1.1 Commissie ‘Hoofdpijndossier’

Op 7 februari 2007 bereiken de Tweede Kamer fracties van het Christen Democratisch Appèl (CDA), de Partij van de Arbeid (PvdA) en de Christen Unie (CU) een coalitieakkoord. Onder de titel ‘Samen leven, samen werken’ zal de coalitie de komende vier jaar Nederland regeren. Tijdens de totstandkoming van het akkoord is fel onderhandeld. In de tekst van het akkoord wordt met geen woord gerept over het ontslagrecht, dat dan toch al een hoofdpijndossier voor de bewindspersonen is.¹ De coalitiepartners kunnen het tijdens de onderhandelingen over de versoepeling ervan niet eens worden. De nieuwe minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) – Donner (CDA) – neemt de taak op zich om zelf een plan voor de versoepeling van het ontslagrecht op te stellen. In essentie kunnen veel partijen zich vinden in de notie dat het ontslagrecht versoepeld zou moeten worden en ook de PvdA, die later een cruciale speler in dit dossier zal worden, heeft in 2006 nog aangegeven de versoepeling van het ontslagrecht bespreekbaar te vinden. In het plan van Donner, dat in 2007 beschikbaar komt, blijft de route via het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) behouden. In een interview met het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) zegt Donner vervolgens dat deze route afgeschaft dient te worden. Dit voornemen stuit bij veel spelers in het veld van vakbonden en werkgeversorganisaties op verzet. Ondanks alle tegenwerpingen lijkt het er toch op dat de spelers in het veld en de politieke partijen het weleens snel met elkaar eens zouden kunnen worden. Niets blijkt echter minder waar.

Waarom de PvdA zich zo fel tegen het ontslagrecht keert, is lastig precies te reconstrueren. Mogelijk houdt het verband met andere voor de PvdA belangrijke dossiers waar de partij voor de achterban geen successen heeft weten te behalen. Het onderzoek naar de deelname van Nederland aan de missie in Irak dat er in ieder geval op dat moment niet is gekomen, het uitblijven van een hernieuwd referendum voor het Europese Verdrag dat de reeds afgewezen Europese Grondwet heeft vervangen en de verlenging van de missie in Uruzgan zijn vlak voor de discussie over het ontslagrecht heikele twistpunten in het nieuwe kabinet. Hoe dan ook, het is de vraag in hoeverre de discussie over het ontslagrecht in deze periode ook echt over het ontslagrecht gaat. Misschien heeft minister Donner wel gewoon de pech gehad in een voor zijn dossier onhandig politiek klimaat terecht te komen.

Geholpen door de media rukt het ‘dossier ontslagrecht’ samen met de vraag wat de PvdA nu zal doen, steeds meer op naar de voorgrond. Ook coalitiepartner CU is tegen de versoepeling van het ontslagrecht, zoals dit in de plannen van Donner

wordt voorgesteld. Aangezien deze partij zich niet in dezelfde politieke positie bevindt als de PvdA horen of lezen we daarover niet zoveel. Het CDA houdt begrijpelijkerwijs vast aan de plannen van de eigen minister. In ieder geval naar buiten toe, wat kan helpen om de gelederen gesloten te houden. Langzaam ontwikkelt de kwestie zich van hoofdpijndossier naar migrainedossier.² En hoewel de versoepeling van het ontslagrecht voor de PvdA niet eens zo onbespreekbaar is, getuige uitspraken van een jaar daarvoor, ontstaat een impasse die het kabinet naar de rand van een crisis brengt. Voor de PvdA lijkt het nu een principekwestie te zijn geworden.

Op dinsdag 20 november 2007 's avonds laat gaat de kogel door de kerk. Het kabinet is na topeverleg in het torentje niet in staat gebleken om tot een vergelijk te komen en minister-president Balkenende (CDA) deelt de nog verzamelde pers mede dat het kabinet heeft besloten tot de instelling van *een commissie*. De reacties in de media zijn niet mis. In dagbladen zijn benamingen als 'de uitstelcommissie' en zelfs 'de hoer van Den Haag' te lezen.³ Blijkbaar wordt het instellen van een commissie voor politiek lastige kwesties als het ontslagrecht als wanprestatie en als falen van het kabinet beschouwd. De instelling van de commissie blijft nog enige tijd nieuws. Belangrijke vragen omtrent de feitelijke opdracht en de samenstelling van de commissie worden ook in de media gesteld. Ook op deze punten blijkt het kabinet verdeeld. Immers, zal de commissie zich wel gaan bezig houden met het ontslagrecht? PvdA fractievoorzitter Tichelaar laat in ieder geval weten dat de commissie zich dient bezig te houden met 'arbeidsparticipatie', wat in essentie een veel bredere scoop heeft dan uitsluitend de vraag van het ontslagrecht. Wellicht kan het bezien van de problematiek van het ontslagrecht in het bredere kader van de arbeidsparticipatie het kabinet helpen uit de impasse te komen. Waar het gaat om de samenstelling ziet het CDA graag wetenschappelijke experts in de commissie zitting nemen, de PvdA ziet meer heil in praktijkgerichte leden en Groenlinks wil maar even aangeven dat het toch niet weer de heren uit het zogenaamde 'old boys network' moeten zijn die de commissie gaan vormen. Prompt ontstaat het idee om een vrouw tot voorzitter te benoemen. Net als met het ontslagrecht zelf, lijken de partijen ook bij de vorming en de samenstelling van de commissie in een impasse terecht te gaan komen. Andermaal dient zich stof aan tot discussie in politieke, journalistieke en maatschappelijke kringen.

1.2 Iedereen heeft gelijk

Tegenstanders winden zich op over het feit dat de Commissie Ontslagrecht vooral is bedoeld om de besluitvorming uit te stellen. Zij verwijten het kabinet gebrek aan

daadkracht. Voorstanders van de instelling van de commissie zijn vooral blij met dit uitstel omdat de politieke impasse zo mogelijk doorbroken kan worden. Het lijkt erop dat dankzij de instelling van de Commissie Ontslagrecht niet alweer verkiezingen hoeven te worden uitgeschreven. Immers, zonder commissie zou het kabinet waarschijnlijk zijn gevallen.⁴

Het verhaal over de instelling van de Commissie Ontslagrecht, zoals dat hiervoor is beschreven, kan op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd. Zij die in algemene zin tegenstanders van de instelling van commissies zijn, zullen hun visie bevestigd zien. Zij zullen beargumenteren dat de besluitvorming is uitgesteld, dat het kabinet slagvaardigheid ontbeert en zelfs dat de partijen het over de instelling van zoiets simpels als een commissie niet eens kunnen worden. ‘Triest’! Ook zij die in algemene zin voordelen zien in de instelling van commissies zien hun meningen in de casus van het ontslagrecht bevestigd. Immers, zonder uitstel zou het kabinet waarschijnlijk zijn gevallen en ongeacht de samenstelling zal de commissie er uiteindelijk vast wel in slagen een oplossing te bedenken voor de impasse waarin het kabinet verkeert. ‘Handig’! Opvallend genoeg wordt in de media vooral het kabinet ‘politiek spel verweten’. Het instellen van een commissie wordt gezien als politieke daad en nog een slechte ook. Het kabinet zou verstoppertje spelen achter het fenomeen van de commissie. Zo meldt het dagblad De Pers dat het kabinet Balkenende IV in het eerste jaar van zijn bestaan al 20 commissies heeft ingesteld.⁵ Andermaal wordt gewag gemaakt van een verwerpelijk fenomeen. Interessant genoeg bedrijven tegenstanders van de instelling van commissies ook politiek, juist door met hun vaak verwijtende uitspraken richting het kabinet die instelling te bekritisieren en te politiseren.

De kritiek die er is op de instelling van de Commissie Ontslagrecht is op zich niet nieuw. ‘Ik word gek van adviescommissies’: dit citaat van voormalig minister Pechtold vormt eind 2005 de schreeuwende kop van een artikel in De Volkskrant. Pechtold neemt op dat moment een bundel opstellen in ontvangst over adviescommissies in politiek Den Haag.⁶ De oud-minister voor Bestuurlijke Vernieuwing laat de krant weten eens goed het mes te willen zetten in de talrijke tijdelijke adviescommissies die door bewindspersonen steeds weer worden ingezet om heikele dossiers op te lossen. En Pechtold is zeker niet de enige die er op dat moment zo over denkt, want een jaar eerder al heeft de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om zoveel mogelijk gebruik te maken van de expertise en deskundigheid van de eigen ambtelijke diensten en van de vaste adviescolleges en onderzoeksraden. De inzet van ad hoc commissies zou het kabinet tot een minimum moeten beperken.⁷

In onze tijd is het blijkbaar ‘bon ton’ om te roepen dat er teveel commissies zijn en dat die bovendien vooral dienen als kostbare werkverschaffing voor bestuurders van weleer.⁸ Wie aan de borreltafel snel gelijk wil krijgen doet er daarom goed aan te zeggen dat er in ons land echt teveel gepolderd wordt en dat commissies typisch een uitdrukking zijn van de polderparade waar we nu eindelijk maar eens vanaf zouden moeten.⁹ Tegelijk is het nog maar de vraag of dat uiteindelijk veel helpt in de bestuurlijke praktijk. Het is juist zaak een beter begrip te ontwikkelen van de politiek-bestuurlijke logica die schuilgaat achter de praktijk van het besturen in commissie. Deze politiek-bestuurlijke logica laat zich duiden als twee zijden van dezelfde medaille. Enerzijds is vast te stellen dat commissies worden ingesteld om een beroep te kunnen doen op specifieke deskundigheid, om onafhankelijkheid te borgen en om draagvlak te creëren. Daaruit vloeit voort dat commissies vaak een beroep doen op kennis die reeds voorhanden is, dat zij zelfstandig tot een oordeel proberen te komen waar anderen nog niet aan hebben gedacht en hierbij ook trachten consensus te vinden onder de partijen die belang hebben bij het oordeel. Precies diezelfde feiten kunnen evenwel anderzijds ook heel anders worden geïdentificeerd en beoordeeld. Dan wordt in de communicatie vooral duidelijk gemaakt dat commissies weinig nieuws opleveren, terwijl ze via depolitiserende ook de ruimte voor besluitvorming minimaliseren en het debat dood polderen.

Zo ook wordt het scheppen van enige afstand tot het politieke proces, vanuit een streven naar niet al te zeer door bestaande belangen gedomineerde benaderingen, door sommigen gezien als een welkome uitweg uit lastige problematiek. Voor anderen is het juist een verwerpelijke strategie. Het probleem in handen geven van deskundigen is daarbij te zien als wijs, omdat zo relevante kennis meer kans krijgt te worden meegewogen. Tegenstanders zien dan vaak direct een teken van onmacht van bewindspersonen om bij ingewikkelde afwegingen en onvolkomen informatie zelf de nodige beslissingen te nemen.

Wie hier nu gelijk heeft, is een vraag die zich nog niet zo eenvoudig laat beantwoorden. Voorgaande beschouwing kan eigenlijk alleen maar leiden tot de conclusie dat voorlopig iedereen gelijk heeft. Als het gaat om het instellen van commissies blijken in de praktijk van de Haagse politiek-bestuurlijke rationaliteit verschillende visies naast elkaar verdedigbaar. De bestuurlijke praktijk kenmerkt zich door een zekere ambiguïteit waardoor beide beelden en normatieve oordelen tegelijk deels waar en deels onwaar kunnen zijn – of toch in ieder geval geen van beide in algemene zin als juist en geldend kunnen worden verklaard. Het is hierdoor wenselijk nader onderzoek naar commissies te verrichten. Als het niet is om meer helderheid en inzicht te krijgen in het functioneren van commissies, dan toch in

ieder geval om het politieke debat aan te scherpen, dat momenteel vooral wordt gevoerd op basis van algemeenheden, halve waarheden en vooroordelen.¹⁰

1.3 Niet bijzonder, wel exemplarisch

Velen zullen zich een paar jaar later afvragen hoe het ook alweer zat met die Commissie Ontslagrecht (commissie-Bakker). Mogelijk hebben anderen er zelfs nog nooit van gehoord of hebben ze de herinnering daaraan al lang weer verdrongen. De discussie omtrent deze commissie is eind november en begin december 2007 evenwel heftig en actueel. Heel Nederland is getuige van de politieke strijd die zich in Den Haag afspeelt. Een kleine week staat Nederland in het teken van het verschijnsel ‘commissie’ en winden experts en journalisten zich op over wat zij ‘achterkamertjespolitiek’ noemen. Daarna gaat eenieder over tot de orde van de dag. Het gaat tenslotte ‘maar’ om de instelling van een commissie. Natuurlijk is het ontslagrecht een belangrijk thema, maar te midden van discussies over de missie in Afghanistan, het proces tegen Holleeder en dat tegen de Hells Angels, het werk van de Commissie Onderwijsvernieuwing en de problematiek van terrorisme in Nederland steekt het ontslagrecht vaal af. De Commissie Ontslagrecht is niets anders dan de zoveelste commissie die door het kabinet of een bewindspersoon als exponent daarvan met een bepaald doel wordt ingesteld. Gewoon een willekeurig voorbeeld uit de dagelijkse politiek-bestuurlijke praktijken van Den Haag. Daarvan zijn er nog zoveel meer. De commissie-Berkhout (vliegtuiggeluid Schiphol), commissie-In ’t Veld (groei en milieu Schiphol) commissie-Franssen (opperbevelhebberschap), commissie-Donner (arbeidsongeschiktheid), commissie-Hermans (Waddenfonds), commissie-Kok (bestuur Randstad), commissie-Van Oostrom (geschiedenis canon) en commissie-Van den Haak (beveiliging Fortuijn) zijn slechts enkele van de vele voorbeelden (zie ook Duyvendak & Van de Koppel, 2005 en Schulz e.a., 2006).

In plaats van de Commissie Ontslagrecht, hadden hier ook zomaar de Commissie Waddenfonds, de Commissie Experimenten Open Bestel Hoger Onderwijs en de Commissie Nationaal Plan Toekomst Geesteswetenschappen als voorbeeld genomen kunnen worden. Deze commissies zijn immers ook in dezelfde periode ingesteld als de Commissie Ontslagrecht. Maar wie heeft ooit van deze drie commissies gehoord? Alleen zij die de Haagse kringen van binnenuit kennen, kunnen deze vraag met een volmondig ‘ja’ beantwoorden. Bovendien is de Commissie Ontslagrecht toch eigenlijk ook alweer tot het rijk der vergetelheid toegetreten. Niet voor niets is de Commissie Ontslagrecht hiervoor geïntroduceerd als de ‘Commissie Hoofdpijndossier’. De instelling van deze commissie is niet

uniek, maar wel exemplarisch voor een verschijnsel dat in het Nederlandse openbaar bestuur regelmatig waar te nemen is: ‘besturen in commissie’ (zie Van Twist e.a. 2002 en Schulz e.a., 2006, 2007 en 2008). De instelling van de commissie staat namelijk volledig in de schijnwerpers en dat maakt de wijze waarop er in Den Haag soms wordt bestuurd ineens wel heel zichtbaar. De politieke actualiteit maakt dat de buitenstaander eens iets meekrijgt van dit relatief verborgen gedeelte van het openbaar bestuur.

Zeker, er zijn voorbeelden van commissies te bedenken die veel bekender zijn dan de Commissie Ontslagrecht. Voorbeelden die iedereen wel kent, misschien niet zozeer omdat deze commissies zoveel indruk hebben gemaakt of bovenmatig veel invloed hebben gehad, maar vooral omdat zij zich met grote kwesties bezig hebben gehouden: kwesties die ieder van ons raken. Wie kent niet de commissie-Oosting (2000) en de commissie-Alders (2001) die onderzoek hebben gedaan naar respectievelijk de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam? Mede naar aanleiding van deze commissies en de resultaten die zij hebben opgeleverd is het veiligheidsdenken in Nederland verder ontwikkeld. Er wordt minder gedoogd en meer gehandhaafd. Inspecties hebben een steeds grotere rol in het openbaar bestuur gekregen. Als gevolg daarvan komen discussies over sturing en toezicht, over governance en horizontale verantwoording op gang. Natuurlijk zijn deze commissies daarin niet alleen bepalend, maar tot op zekere hoogte hebben zij zeker wel bijgedragen. Of wat te denken van de commissie-Vonhoff (1979-1981), om nog eens een ander voorbeeld te noemen, die weliswaar bij het grote publiek minder bekend is, maar wel veel invloed heeft gehad op het denken over de inrichting van ons openbaar bestuur. De commissie-Vonhoff hield zich begin jaren tachtig van de vorige eeuw bezig met de hoofdstructuur van de rijksdienst. De commissie heeft het denken over de zogenaamde hoofdbeleidsgebieden geïntroduceerd.¹¹ Op deze indeling in vijf clusters van beleidsgebieden wordt ook heden ten dage nog regelmatig teruggegrepen, bijvoorbeeld in de discussie over de toekomst van het adviesstelsel.¹²

Iedere commissie is in zichzelf uniek, er bestaat immers geen tweede van. Toch zijn commissies eigenlijk niets bijzonders. Nederland heeft inmiddels zoveel commissies gekend (en kent deze nog steeds) dat we ons misschien eerder moeten afvragen hoe commissies in het openbaar bestuur functioneren, dan dat we onszelf steeds weer blijven verliezen in verbazingen over en vingerwijzingen naar (de omvang van) een fenomeen dat blijkbaar meer dan ingeburgerd is.

1.4 Definitie van de ‘commissie’

De term ‘commissie’ wordt in veel verschillende hoedanigheden gebruikt. Het woord ‘commissie’ stamt uit het Latijn, al zijn er wetenschappers die het een Franse origine toedichten.¹³ De oorspronkelijke betekenis van het werkwoord ‘committere’ is toevertrouwen of opdragen. Tegenwoordig wordt het woord vooral gebruikt om een groep personen met een bepaalde opdracht aan te duiden.¹⁴

Definities van het begrip ‘commissie’, toegesneden op de bestuurswetenschappelijke context van het openbaar bestuur, zijn schaars. Verschillende auteurs hanteren verschillende definities. Zo gaat het toch in ieder geval om het opdragen van een taak door een orgaan of groep met macht aan een andere groep personen zonder dat daarmee ook macht wordt overgedragen (aldus Wheare, 1955: 4 en Brown, 1972: 335). Chapman (1973: 9) kiest voor de volgende definitie: ‘[...] a commission may be defined as a body set up by government to consider a specific problem or problems.’ Volgen we deze definities dan is een commissie een orgaan dat wordt ingesteld om een bepaalde kwestie te behandelen. Niet alle auteurs geven een definitie van het begrip ‘commissie’. Sommigen benoemen kenmerkende karakteristieken. Het feit dat commissies worden ingesteld door bewindspersonen, iets dat statuut aan de commissie geeft (Cartwright, 1975: 1-3) en het feit dat commissies toch vooral een niet ambtelijk karakter hebben (Hoefnagel, 1975: 386) zijn voorbeelden van dergelijke kenmerkende karakteristieken.

De te beantwoorden vraag is hier toch vooral in welke mate de ‘commissies’ als omschreven en geduid door voornoemde auteurs ook vergelijkbaar zijn. Immers, ieder land kent eigen benamingen en bijzondere vormen van commissies. In de literatuur worden de Amerikaanse ‘president’s commissions’ en de ‘Royal Commissions’, zoals die in het Verenigd Koninkrijk en Canada voorkomen regelmatig met elkaar vergeleken (Hodgetts, 1949, Hanson, 1969, Chapman, 1973 en Popper, 1970: 8). Deze commissies zijn vergelijkbaar met de Nederlandse ad hoc commissies in het openbaar bestuur.¹⁵ Bij het formuleren van onderstaande definitie is dan ook uitsluitend gekeken naar literatuur die dergelijke, met Nederlandse verhoudingen vergelijkbare, commissies bespreekt.

Een eerdere definitie van commissies (Schulz e.a. 2006: 21) luidt: ‘een (meer of minder omvangrijke) groep mensen die overwegend van buiten het ambtelijk apparaat komt en die de opdracht krijgt om op een bepaald beleidsterrein een bijdrage te leveren aan de aanpak van kwesties, in de breedste zin des woords, in het openbaar bestuur’. Deze definitie, die ook in dit onderzoek wordt gehanteerd, is bewust breed geformuleerd (vergelijk Schulz e.a. 2008). Niet iedere commissie heet

ook echt 'commissie'. Afhankelijk van de taak en samenstelling kan sprake zijn van een commissie. Zo kunnen bijvoorbeeld ook 'taskforces', 'stuurgroepen' of 'platforms' als commissies worden geduid. Telkens gaat het om groepen van personen die gezamenlijk op ad hoc basis een bepaalde kwestie aanpakken in het openbaar bestuur. Van Poelje (1967: 9) is in zijn tijd van mening dat de groeiende wereldorganisatie moeilijk voorstelbaar is anders dan verbonden met en bepaald door een groeiend aantal gespecialiseerde commissies, 'welke ook haar naam en organisatie moge zijn' (zie ook Van Schendelen, 2004 en 2005: 58). Het fenomeen van een overheid die bestuurt in commissie, strekt zich uit over de grenzen van de taal heen. Daarbij lijkt de huidige trend in het openbaar bestuur er vooral een van verbale vernieuwing (vergelijk Van Twist, 1995): minder 'commissies' en daarvoor in de plaats meer 'taskforces'. Zonder dat daarbij duidelijk wordt wat dan precies het verschil is, hoogstens dat de associatie met het laatste begrip meer actiegericht en 'doenerig' is.

In Nederland is sprake van een 'commissiewezen' (Van Poelje, 1967). Door te spreken van een 'commissiewezen' wordt de verwantschap en vergelijkbaarheid van commissies als een fenomeen in het openbaar bestuur benadrukt, zonder daarbij enige directe samenhang tussen individuele commissies te veronderstellen. Van een 'commissiestelsel' is geen sprake (in navolging van Van Poelje, 1967). Een stelsel veronderstelt een systeem en waarin de elementen of verzamelingen van elementen worden gezien als onderdeel van het geheel (Van Braam, 1988: 150). Individuele commissies zouden in dat geval op enigerlei wijze logisch met elkaar samenhangen in een groter geheel. Commissies worden nu juist op ad hoc basis ingesteld, waardoor ze geen voorgegeven institutioneel verband met andere elementen in het openbaar bestuur hebben.

Commissies bestaan in Nederland op alle bestuurlijke niveaus. In deze studie staan in de eerste plaats de commissies op rijksniveau centraal. De discussies in het politieke en maatschappelijke debat gaan immers steeds weer en vooral over de commissies op rijksniveau. Naar commissies op gemeentelijk en provinciaal niveau is blijkens de beschikbare bronnen uit de literatuur nauwelijks onderzoek verricht (voor een relatieve uitzondering zie Ten Berge, 1978). Duidelijk is wel dat ook op deze niveaus commissies bestaan. Denk bijvoorbeeld aan de Commissie Vertraging Ruimtelijke Projecten die door de provincie Zuid-Holland is ingesteld om te onderzoeken waarom complexe projecten vertraging oplopen en wat hiertegen te doen is. Ook de commissie-Ringeling, die onderzoek deed naar de Hoogrendementscentrale in Amsterdam, de commissie-Veerman die onderzoek deed naar de Noord-Zuidlijn in Amsterdam en de commissie-De Boer, die eveneens in de hoofd-

stad onderzoek deed naar de bouw van het complex Bos en Lommerplein zijn voorbeelden van commissies op decentraal niveau. Hoeveel commissies er op decentrale bestuursniveaus bestaan, welke taken deze commissies hebben en welke overeenkomsten en verschillen er bestaan met commissies op rijksniveau is vooralsnog onbekend. Tijdens de gevalstudie die in dit onderzoek is uitgevoerd, komen commissies op beide decentrale niveaus (provincie en gemeente) kort aan bod. Op deze beide bestuursniveaus (evenals bij waterschappen) ligt ruimte voor vervolgonderzoek, omdat het in deze studie niet specifiek doel is op al deze punten helderheid te bieden.

Ook parlementaire enquêtecommissies vallen buiten de scope van dit onderzoek. Deze commissies hebben andere en verdergaande bevoegdheden volgens het onderzoeksrecht.¹⁶ Zo kan een parlementaire enquêtecommissie verhoren onder ede laten plaatsvinden, wat vanzelfsprekend zowel een voor- als nadeel kan zijn bij de informatieverzameling. Ook kan bij een parlementaire enquête de medewerking worden afgedwongen. De commissies die in deze studie centraal staan, beschikken niet over deze bevoegdheden. Een vergelijking tussen beide soorten commissies (parlementaire en ‘gewone’ commissies) kan zeker nuttig zijn, maar ligt niet in de bedoeling van het onderzoek. Parlementaire (enquête)commissies zijn in deze studie dan ook niet meegenomen. Muller en Coenen (1997 en 2002) hebben deze parlementaire commissievorm uitgebreid gedocumenteerd.

1.5 Positionering van commissies in de kennis- en adviesinfrastructuur

Voor een goed begrip van het functioneren van commissies in het openbaar bestuur is het zaak te begrijpen hoe commissies zich verhouden tot andere adviesorganen en tot andere adviseurs in en om het openbaar bestuur (zie in dat verband ook Schulz e.a. 2006 waar aan deze kwestie reeds eerder aandacht is besteed).

1.5.1 Volgens de Kaderwet Adviescolleges

De overheid heeft van oudsher een grote behoefte aan allerlei vormen van onderzoek en advies.¹⁷ Het regelmatige gebruik van adviezen door departementen leidt in 1922 tot een Grondwetswijziging waarin wordt bepaald dat er vaste colleges van advies en bijstand zijn, die bij wet worden ingesteld. De Grondwet van 1922 bepaalt dat daarvoor een organieke vorm moet worden gevonden, met regels voor instelling, samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van zulke colleges. Het duurt vervolgens bijna driekwart eeuw voordat die wet er komt: de Kaderwet adviescolleges uit 1996. Het huidige adviesstelsel volgens die Kaderwet bestaat uit drie soorten adviescolleges:

- *Permanente adviescolleges.* Deze colleges worden ingesteld voor onbepaalde tijd. Ze brengen regelmatig adviezen uit over verschillende onderwerpen die liggen op het terrein dat ze behandelen. Binnen de permanente adviescolleges is een verdere specificering mogelijk naar twee varianten. Ten eerste de zogenaamde *strategische adviescolleges*, die minister en parlement voorzien van onafhankelijk (middel-)lange termijnadvies op hoofdlijnen. Hiervan zijn de Onderwijsraad en de Raad voor het openbaar bestuur bekende voorbeelden. Ook de thans nog in de oprichtingsfase verkerende Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur behoort tot deze variant van permanente adviescolleges. Ten tweede zijn er de zogenaamde *technisch-specialistische adviescolleges*, die adviseren over onderwerpen waarvoor specialistische expertise nodig is. De Gezondheidsraad, het College Bescherming Persoonsgegevens en de Raad voor de financiële verhoudingen worden hier vaak als voorbeelden genoemd.
- *Tijdelijke adviescolleges.* Deze worden ingesteld voor beperkte tijd. Daarbij gaat het om een maximale duur van vier jaar met een mogelijke verlenging van twee jaar. Tijdelijke colleges kunnen meerdere adviezen uitbrengen over een bepaald thema, maar hebben in tegenstelling tot permanente adviescolleges doorgaans een specifiekere opdracht of werkkerrein. Voorbeelden van tijdelijke adviescolleges zijn de Adviescommissie Toetsing Administratieve Lasten en de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving. Dit type adviescollege wordt doorgaans ingesteld in een bepaalde tijdsgeest, waarin het betreffende onderwerp over een aantal jaren aandacht lijkt te gaan vragen.
- *Eenmalige adviescolleges.* Deze hebben een eenmalige opdracht en kunnen bij ministeriële regeling worden ingesteld. Bekende voorbeelden zijn de Commissie noodoverloopgebieden, de Adviescommissie plafonnering CO₂-emissies, de Commissie toekomst overheidscommunicatie en de Commissie Opperbevelhebberschap. Eenmalige adviescolleges worden ook wel commissies genoemd.

Er bestaan daarnaast ook colleges die niet onder de Kaderwet vallen, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR) en de Sociaal-Economische Raad (SER). Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) is geen adviescollege in de zin van de Kaderwet. Voor de instelling van de onderzoeksraad werd na rampen vaak een ad hoc commissie ingesteld. Bekende voorbeelden zijn de commissies die onderzoek deden naar de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. De OVV maakt in principe de instelling van zulke

commissies overbodig. Bekend is het onderzoek van de raad naar de cellenbrand op Schiphol op 26 en 27 oktober 2005. Naar aanleiding van het rapport zijn de toenmalige ministers Donner van Justitie en Dekker van VROM afgetreden.

Niet alle commissies die bestaan, zijn ook onder de Kaderwet ingesteld. Een wezenlijk verschil met allerlei (andere) commissies dan de onder de Kaderwet ingesteld commissies valt echter niet te ontdekken, terwijl de voorwaarden om ‘een adviescollege’ volgens de wet te heten tamelijk stringent zijn. Zo mag de opdracht van een tijdelijk of eenmalig adviescollege niet reeds door een bestaand adviescollege worden vervuld en dienen relevante hoofd- en nevenfuncties van de leden van deze colleges openbaar te worden gemaakt.

In het onderzoek zijn alleen ad hoc commissies meegenomen. Permanente en tijdelijke raden zijn niet meegenomen in het onderzoek. Ook andere adviesorganen, volledig ambtelijke interdepartementale commissies, kennisinstellingen en commerciële adviseurs vallen buiten de gebruikte definitie en zijn geen object van onderzoek geweest.

1.5.2 Een bredere positionering in de kennis- en adviesinfrastructuur

De kennis- en adviesinfrastructuur is aanzienlijk uitgebreider dan alleen die colleges, raden en commissies die zijn omschreven in de Kaderwet Adviescolleges. Het zijn niet alleen adviescolleges en externe ad hoc commissies die de overheid met onderzoek, kennis en advies bedienen. Feitelijk spelen alle organisaties en instellingen in de Nederlandse kennisinfrastructuur hier een rol. In deze kennisinfrastructuur bevinden zich onder meer de universiteiten, hogere beroepsopleidingen, de grote technologische instituten (zoals TNO, ECN en NLR), (semi-) publieke kennisinstellingen, instituten verbonden aan KNAW en NWO, onderzoeksafdelingen van departementen en intermediaire organisatie zoals Syntens en Senter/Novem.

Tot de kennis- en adviesinfrastructuur van het openbaar bestuur behoren ook de vele interne (ambtelijke) adviescommissies van de regering en de vaste externe adviescolleges die niet zozeer adviseren over beleid, maar over de uitvoering van beleid. In 2000 bestonden er circa 100 van dit soort colleges.¹⁸ Voorbeelden zijn de Technische adviescommissie voor de waterkeringen, de Scheepsraad, de Adviescommissie Stralingshygiëne, het College van toezicht op de kansspelen, de Mijnraad, de Hoge Raad van Adel en het College voor de bouw van ziekenhuisvoorzieningen. Elk ministerie is gehouden om op basis van de Wet openbaarheid van bestuur een register van dergelijke adviescolleges bij te houden en openbaar te maken.

Ook de Hoge Colleges van Staat buiten het parlement – de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman – en de Planbureaus, zoals het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Planbureau voor de Leefomgeving en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) kunnen tot de kennis- en adviesinfrastructuur van de rijksoverheid worden gerekend. De planbureaus verrichten wetenschappelijke verkenningen en maken toekomstscenario's die van belang zijn voor het strategisch beleid. In veel gevallen levert dit echter ook adviezen op, soms op politiek gevoelige terreinen.

Tot slot noem ik hier de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen, het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer en een veelvoud aan private onderzoeksinstellingen en denktanks die aan de regering, het parlement en de departementen gevraagd en ongevraagd adviseren. Een vergelijking tussen al deze andere adviseurs rondom de rijksoverheid en commissies (bijvoorbeeld op criteria als gezag en snelheid) is eerder gemaakt (zie Schulz e.a. 2006: 58-59).

1.5.3 Het adviesstelsel als ontwikkeling in een neocorporatistische samenleving

Het benutten van een veelheid van vaste colleges en ad hoc commissies is in elk geval geen nieuw fenomeen. Integendeel, het gaat om een lange traditie die past in onze bestuurscultuur van 'wikken en wegen' en 'schikken en plooiën' (zie bijvoorbeeld Hendriks en Toonen, 1998). Daalder (1995) beschrijft de invloedrijke rol van tal van commissies, overleg- en adviesorganen in de bestuurlijke organisatie en de ontwikkeling van het Nederlandse staatsbestel sinds de Republiek. Dit heeft intussen geleid tot een hechte verstrengeling tussen overheid, politici en particuliere organisaties, waarin allerlei advies- en overlegcommissies via gesloten circuits invloed uitoefenen op overheidsbeleid. We kennen in Nederland dan ook een neocorporatistische traditie waarin de overheid tot besluitvorming komt in overleg met werkgevers en werknemersorganisaties (in klassieke zin van de traditie) en inmiddels ook in overleg en onderhandeling met tal van andere groepen van belanghebbenden en adviseurs in de samenleving (vergelijk Kickert, 2008). Opmerkelijk genoeg is er een commissie voor nodig geweest om de uitwassen hiervan zichtbaar te maken: de commissie-Vonhoff over de hoofdstructuur van de rijksdienst. Het mag nauwelijks nog een verrassing zijn dat er na deze commissie verschillende andere commissies zijn ingesteld die het adviesstelsel nauwkeurig onder de loep hebben genomen.

De commissie-Vonhoff (1980) stelt voor om het aantal adviesorganen drastisch te verminderen en onderscheidt daartoe een aantal hoofdbeleidsgebieden: bestuurlijke

en juridische zaken, sociaal-economische zaken, ruimtelijke en milieuzaken, sociaal-culturele zaken, en internationale en veiligheidszaken. Op elk hoofdbeleidsgebied is plaats voor één commissie, zo beredeneert de commissie-Vonhoff. Dit voorstel is nooit in die vergaande mate gerealiseerd. Onder invloed echter van discussies over het terugtreden van de overheid, staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing en het vergroten van marktwerking, is de verstrengeling tussen ambtenaren, sectorspecialisten en belangorganisaties en daarmee ook de veelheid aan overleg- en afstemmingsstructuren wel sterk onder druk komen te staan.

De commissie-Vonhoff volgt in haar rapport eerdere adviezen van de WRR uit 1977.¹⁹ Om de toen al geconstateerde wildgroei aan adviesorganen tegen te gaan wordt de regering gemaand terughoudend te zijn bij het instellen van nieuwe adviescolleges en ‘slapende’ adviesorganen op te heffen. In 1984 wordt opnieuw een commissie ingesteld op het terrein van de adviesorganen: de commissie-Van der Ploeg. Uitgangspunt voor deze commissie is het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid van adviesorganen vanuit politiek perspectief. De commissie adviseert het aantal adviesorganen terug te dringen, de bestaande adviesorganen periodiek te evalueren en de instelling van adviesorganen politiek te toetsen. De meeste aanbevelingen van deze commissie worden door de regering overgenomen.

In het kader van de zogeheten ‘grote efficiency-operatie’ begin jaren negentig, wordt opnieuw een commissie, de commissie-Van Zon, ingesteld, ditmaal om de mogelijkheden van een forse bezuiniging op adviesorganen te bezien en de mogelijkheden te onderzoeken voor het clusteren van adviesorganen en het bundelen van secretariaten. Deze commissie doet een groot aantal aanbevelingen, waaronder het afschaffen van de adviesverplichting, een striktere scheiding tussen overleg en advies, het beperken van de ambtelijke inbreng door kleinere secretariaten, het versterken van intersectorale advisering door bundeling van verwante adviesorganen en het bevorderen van advisering op hoofdlijnen door beperking van het aantal leden. Soortgelijke aanbevelingen doet nog geen jaar later de commissie-De Jong in haar rapport ‘Raad op Maat’. De commissie-De Jong is één van de commissies die hebben gerapporteerd over voorstellen voor staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing.

De commissies-Van der Ploeg, -Van Zon en -De Jong wijzen er in hun tijd alledrie op dat uniformering en versobering van het adviesstelsel noodzakelijk is, omdat in de jaren zestig en zeventig het aantal adviesorganen een enorme groei heeft doorgemaakt vanwege de toenemende complexiteit van maatschappelijke problemen, de toenemende overheidsbemoediging op een groot aantal terreinen en de toenemende behoefte om beleid te maken in overleg met belangengroepen. In de

jaren tachtig is hierdoor echter een onsamenhangend ‘politiek-maatschappelijk complex’ ontstaan, waarbij het politieke primaat uit het zicht is verdwenen.

Op basis van deze conclusie is halverwege de jaren negentig het adviesstelsel herzien. Daarvoor zijn verschillende wetten nodig geweest, waaronder de Herzieningswet adviesstelsel, ook wel bekend onder de passende naam ‘Woestijnwet’. Op 1 januari 1997 treedt de eerder genoemde Kaderwet Adviescolleges in werking, als sluitstuk van de herzieningsoperatie. Deze wet is niet zonder resultaat gebleven. Telde de WRR in 1977 nog 368 van elkaar onafhankelijke permanente adviesorganen bij de rijksoverheid, sinds de inwerkingtreding van de wet is sprake van 26 vaste adviescolleges. Weinig verbazend is dan ook dat de eerste evaluatie van de Kaderwet, genaamd ‘Staat van Advies’ over de periode 1997-2000, positief uitvalt.

Kabinet Balkenende II constateert dat er sprake is van verkokering binnen het adviesstelsel en dat intersectorale advisering niet van de grond komt. Ook sluiten advies en adviesaanvraag vaak niet goed op elkaar aan en bestaat er sterke behoefte aan transparantie op het gebied van nevenfuncties en beloningen van leden van adviesorganen, ook bij commissies. Verder dient volgens het kabinet vaker gebruik te worden gemaakt van ‘frisse’ nieuwe leden bij adviescommissies. De maatregelen die op de korte termijn worden voorgesteld betreffen allereerst het opheffen of samengaan van enkele raden. Zo zullen de Raad voor Gezondheidsonderzoek en de Gezondheidsraad worden samengevoegd en is de mogelijk gezien om de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling te laten opgaan in de Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Verder wordt gekeken naar de verbetering van adviesvragen (via de kenniskamer), de verbetering van de intersectorale advisering (door afstemming van werkprogramma’s bijvoorbeeld door de WRR daarin een rol te laten spelen), de vernieuwing van adviesorganen (door zittingstermijnen niet te verlengen) en transparantie (door gegevens van commissies en leden te plaatsen op websites). Op de lange termijn staat een verdergaande aanpassing van het adviesstelsel op de agenda, waarmee de geschiedenis zich steeds lijkt te gaan herhalen.

1.6 Een kleine geschiedenis

1.6.1 Commissies in Nederland

Hoe lang we in Nederland al werken met commissies is niet precies te zeggen. Net als bij het definiëren van wat nu precies een commissie is, blijkt ook bij het achterhalen van haar oorsprong dat verschillende auteurs daar uiteenlopende visies op nahouden. Niet iedereen gaat daarbij evenver terug in de tijd. Van Poelje (1967)

geeft aan dat commissies waarschijnlijk al net zo lang bestaan als de mensheid bestuurt. Van Schendelen (2005: 59) beargumenteert het ontstaan van commissies in Nederland (en in andere Europese landen) in de late Middeleeuwen. De geëde burgerij stelt in deze periode aan vorsten middelen beschikbaar in ruil voor machtsaandeel (Bisson, 1973). Dit machtsaandeel krijgt vorm in raden waarin steden en regio's vertegenwoordigd zijn. Den Hoed (1995: 111) gaat in zijn beschrijvingen terug naar de periode van het ontstaan van de rechtstaat zoals we die momenteel nog kennen. 'Zo werden de nationale wetboeken van 1814, het strafwetboek van 1881 en de grondwetsherzieningen van 1831 commissoriaal voorbereid. Het gebruik van ad-hoc commissies ligt in zekere zin in het verlengde van de raadpleging van (particuliere) advocaten in de Republiek der Verenigde Nederlanden [...]'

Aan het einde van de 19e en het begin van de 20e eeuw alsook direct na de Tweede Wereldoorlog zijn er betekenisvolle commissies geweest. Den Hoed (2007: 44-45 en 82-83) laat dit zien. De Staatscommissie voor de Landbouw uit 1889 heeft een regeling voor het landbouwkrediet ontworpen. Ook de Commissie Faillissementswet van 1893 en de Commissie van het Waterschapsbestuur uit 1892 zijn bekende commissies uit die tijd. Interessant zijn ook de verschillende commissies die eind negentiende eeuw aanbevelingen hebben gedaan ten aanzien van de strijdkrachten, onder andere over het omstreden 'remplacantenstelsel'. Burgers hebben daarin de mogelijkheid om hun dienstplicht te ontlopen door anderen te betalen om namens hen in dienst te gaan.

Na de Tweede Wereldoorlog heerst er grote schaarste. Commissies worden ingezet om leden uit het verzet te betrekken bij de vorming van het nieuwe Nederland en om de verschillende zuilen dichter bij elkaar te brengen. Er zijn onder andere commissies geweest op het gebied van de Marshallhulp, onderwijsvernieuwing en sociale zekerheid. Voor de beide laatste thema's zijn ook decennia later opnieuw commissies ingesteld. Bepaalde thema's vragen door veranderende omstandigheden in de loop van de tijd steeds weer om herziening en blijkbaar krijgen dergelijke herziening vorm mede door en na de inzet van weer een nieuwe commissie. Ook op het gebied van werkloosheidsbestrijding zien we dit verschijnsel terug. Zo deed de Staatscommissie Treub die is ingesteld in 1910 aanbevelingen over het werkloosheidsvraagstuk, waar jaren later de Taskforce Jeugdwerkloosheid (ingesteld in 2004 en onder voorzitterschap van oud MKB voorzitter Hans de Boer) de werkloosheid onder jongeren probeert terug te brengen en richt de Commissie Ontslagrecht (commissie-Bakker) zich op het vraagstuk van arbeidsparticipatie. Blijkbaar is de politiek-bestuurlijke logica in Nederland er een waarin commissies in veranderende

situaties steeds weer een functie kunnen vervullen. En dat niet alleen in Nederland. Mansergh (1940: 31-85) laat zien hoe commissies in het Verenigd Koninkrijk worden ingesteld op complexe thema's die in het eerste decennium van de 21e eeuw in Nederland (weer) actueel zijn. Deze commissies behandelen respectievelijk het kiesstelsel, de herinrichting van de overheidsdienst, de reorganisatie van het parlement, de toename van de macht van de minister en de gevolgen van decentralisatie van overheidstaken. Blijkbaar bestaat er thematiek die niet alleen in Nederland tot de inzet van commissies leidt.

Voorgaande beschouwing laat zien dat 'besturen in commissie' geen nieuw fenomeen is. De inzet van ad hoc commissies in het openbaar bestuur is van alle tijden. De invloedrijke rol van commissies (en ook van andere overleg- en adviesorganen) in de bestuurlijke organisatie en de ontwikkeling van het Nederlandse staatsbestel maakt deel uit van een lange traditie (zie Van Poelje, 1967: 5, Van Schendelen, 2005, De Jong, 2005 en Hoekstra, 2005). Tussen 1995 en 2005 zijn er in Nederland in totaal tenminste 364 commissies ingesteld op rijksniveau (Schulz e.a., 2006: 15). Dat is er één om de andere week. Deze commissies hebben zich met vele, uiteenlopende thema's beziggehouden. Het is overigens nog maar de vraag of de instelling van een dergelijk aantal commissies als 'veel' dan wel 'weinig' te duiden is, temeer de instelling van commissies blijkbaar al vele eeuwen goed gebruik is. Hoogstens is te zeggen dat de omstredenheid daarvan lijkt toegenomen, door de intensieve politieke en maatschappelijke discussie en de steeds steviger bewoordingen waarin dat gebeurt. Ook de kritiek op commissies is niet nieuw. In het publieke en politieke debat worden commissies toch vooral gezien als onderdeel van een schaduwmacht, die bestreden zou moeten worden. In de jaren zeventig van de 20e eeuw laat de WRR zien hoe commissies uitgroeien tot 'commissie-kathedralen' (Den Hoed, 2007: 114).

1.6.2 Commissies in andere landen

Niet alleen Nederland kent een lange traditie van het instellen van commissies. In Nederland mogen dan regelmatig commissies worden ingesteld, ze zijn niet een aan Nederland voorbehouden verschijnsel. Ook in andere landen zijn tal van commissies actief (geweest). Churchill zei ooit al: 'We are overrun by special committees, like the Australians by rabbits.'²⁰ In de literatuur zijn veel voorbeelden te vinden (zie bijvoorbeeld Wheare, 1955 en Cartwright, 1975). Voor het Verenigd Koninkrijk dateert Cartwright het bestaan van commissies terug tot de 12^e eeuw en de regeringsperiodes van de Koningen Henry I en Henry II. Het onderzoek naar het gedrag van sheriffs in 1176 bijvoorbeeld, wordt uitgevoerd door panels van rechters, die door de Koning zijn benoemd om de beschuldigingen van onrecht-

matig handelen en machtsmisbruik door sheriffs en andere lokale autoriteiten te bezien (Cartwright, 1975: 32). Dit voorbeeld gebruikt Cartwright om de gelijkenissen te duiden die deze panels vertonen met de huidige 'Royal Commissions' die hij in zijn boek beschrijft. Iedere auteur gebruikt weer andere voorbeelden om aan te geven dat commissies van alle tijden zijn en al bestaan zolang we besturen (zie ook Medley, 1902: 364-365 en Clokie & Robinson, 1937). Popper (1970: 7) bespreekt voor de Verenigde Staten het bestaan van commissies in de periode van president George Washington door te verwijzen naar de commissie die is ingesteld om de 'Whisky Rebellion' van 1794 in Pennsylvania te bezweren. Distilleerders komen in deze periode in opstand tegen de federale belasting op likeur.

Een bekend Amerikaans voorbeeld is de 'Warren Commission' (officieel geheten 'The President's Commission on the Assassination of President Kennedy') die onderzoek heeft gedaan naar de moord op president Kennedy in Dallas in 1963. Deze commissie levert in 1964 een 888 pagina's tellend rapport op met daarbij 26 volumes met bijlagen van in totaal meer dan 26.000 pagina's.²¹ De commissie doet de politieke en maatschappelijke rust wederkeren in de Verenigde Staten. Ruim tien jaar later komt de 'House Select Committee on Assassinations' (een speciale commissie van het congres) tot vergelijkbare conclusies als de commissie-Warren. Daarnaast is er natuurlijk de bekende Brownlow Commission geweest die onderzoek heeft gedaan naar de toekomst van de New Deal Politics van president Roosevelt (deze commissies is uitgebreid geanalyseerd door Roberts, 1996). De Amerikaanse president leidt, door de verdeeldheid over de uitvoerbaarheid en wenselijkheid van de aanbevelingen van deze als zeer deskundig te boek staande commissie, zijn eerste grote politieke nederlaag.

Besturen in commissie is dus geen uniek Nederlands verschijnsel. Het kan wel zo zijn dat er vergelijkenderwijs veel gebruik wordt gemaakt van commissies in ons land, omdat het een bestuurlijk arrangement is dat goed aansluit bij de Nederlandse traditie van schikken en plooiën en een uitdrukking vormt van ons beroemde poldermodel. Vooralsnog is onbekend of er ook landen zijn waar juist heel weinig commissies worden ingesteld, waarom dat dan zo is en hoe zich het aantal ingestelde commissies verhoudt tot het in dat land geldende politieke regime. Zijn commissies bijvoorbeeld een typisch verschijnsel voor parlementaire democratiën? Bestaan er verschillen naar aantallen en soorten commissies tussen landen die een Angelsaksisch model of juist een Rijnlands model kennen? De vragen die zich aandienen zijn dan ook onder welke omstandigheden commissies in andere landen worden ingesteld, welke rollen die commissies dan vervullen en hoe deze rollen te duiden zijn binnen het in de betreffende land geldende staatsbestel. In dit onderzoek

komen dergelijke vragen verder evenwel niet aan de orde. Daar zijn praktische redenen voor, zoals de wens om in deze studie uitgebreid en diepgaand naar commissies in Nederland te kijken en daarbij ook vooral de empirische waarneming voorop te stellen. Voor verbreding naar de internationale context ontbreekt het momenteel eenvoudigweg aan tijd. Dergelijk vervolgonderzoek kan mogelijk in de toekomst nog eens ter hand worden genomen.

1.7 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Waarom is het belangrijk onderzoek te doen naar commissies? Vanuit maatschappelijk perspectief bezien valt op dat het adviesstelsel, waarvan volgens de Kaderwet Adviescolleges ook commissies deel uitmaken, met enige regelmaat onder druk staat. In de jaren negentig van de vorige eeuw krijgt dit zijn beslag in de operatie 'Raad op maat'.²² Er zijn op dat moment veel adviesraden en adviescolleges met meer of minder permanente status. De operatie snoeit fors in het aantal permanente adviesraden. Aan het begin van deze eeuw worden voorgenomen wijzigingen in het adviesstelsel vooral ingegeven vanuit het perspectief van bezuiniging. Het adviesstelsel zou effectiever en vooral efficiënter georganiseerd kunnen worden, is de algemene redenering.²³ In deze discussie wordt ook regelmatig de positie van de ad hoc commissie ter discussie gesteld. Immers, waarom niet de permanente raden het werk laten doen dat commissies nu uitvoeren? Daar zijn ze toch voor in het leven geroepen? Interessant genoeg zijn het soms zelfs dezelfde mensen die op het ene moment de instelling van commissies in het algemeen steunen (bijvoorbeeld op het moment dat zij lid of voorzitter van een commissie zijn) en op het andere moment de instelling van commissies met hand en tand bestrijden (bijvoorbeeld vanuit hun rol bij of in de omgeving van een permanent adviescollege).²⁴

Commissies zijn onderhevig aan allerlei soorten kritiek. De ene keer zouden ze te duur zijn (vergelijk Vos, 2004). De andere keer zouden ze geen resultaten opleveren of dubbel werk doen.²⁵ En weer een andere keer zou het vooral een slechte zaak zijn als een commissie wordt ingesteld om uitstel in de besluitvorming te krijgen.²⁶ Deze veronderstellingen, en de evenzo vaak van voorstanders gehoorde tegenargumenten, maken duidelijk dat er in Nederland een gebrek aan feitelijk inzicht bestaat in het functioneren van commissies. Dit onderzoek levert een bijdrage aan het maatschappelijk debat door inzicht te geven in het feitelijke functioneren van commissies. Dat daarmee de discussie tussen voor- en tegenstanders te beslechten zou zijn, is overigens ijdele hoop. Opvattingen en meningen over het functioneren van commissies zijn toch vooral politiek van aard en dienen daarmee ook regelmatig andere doelen dan de weergave van feiten.

Vanuit een wetenschappelijk perspectief is er eveneens reden om commissies eens grondig onder de loep te nemen. In veel standaardwerken uit de bestuurswetenschappen is kennis over commissies te vinden (bijvoorbeeld Van Braam, 1988; Van Deth en Vis, 1995; Korsten en Toonen (red.); 1993; Nelissen e.a. 2004 en Howlett & Ramesh, 2003 en Prahalad & Ramaswamy, 2004). Daarbij is echter vooral sprake van als algemeen juist geaccepteerde kennis, zonder dat daarvoor commissies nu werkelijk systematisch zijn onderzocht. Voor veel wetenschappers en practitioners in het openbaar bestuur is het functioneren van commissies een soort ‘publiek geheim’: ‘a subject wrapped in a haze of common knowledge’ (Cartwright, 1975: 1). Het is goed de balans op te maken en de relevante kennis en logica voor de Nederlandse context gestructureerd op te schrijven. Dat is waardevol, omdat het bijdraagt aan een wetenschappelijk verkregen inzicht van het feitelijk functioneren van commissies. Daarin ligt de wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek.

1.8 Het vraagstuk

Het gebrek aan feitelijke kennis over het functioneren van commissies is een van de redenen voor het feit dat discussies over de rol van commissies in het openbaar bestuur vooral worden gevoerd op basis van algemeenheden (zie bijvoorbeeld Van Schendelen, 2005). Dit uit zich bijvoorbeeld in het gegeven dat zowel voor- als tegenstanders van commissies gelijk kunnen hebben bij de uitleg van gebeurtenissen in en rondom commissies. Ook het gegeven dat aspecten van het werk van commissies, die op zich gebruikelijk zijn in de werkwijze van commissies, in ieder geval de publieke en politieke opinie telkens weer lijken te verrassen, is een indicator voor de noodzaak van onderzoek naar commissies. Doelstelling van dit onderzoek is inzichten te genereren in het functioneren van commissies in het openbaar bestuur. De volgende vraag staat centraal: *wat is de betekenis van commissies voor het openbaar bestuur?* Deze vraag wordt uitgewerkt aan de hand van een aantal deelvragen. De deelvragen zijn van beschrijvende en verklarende aard en hebben tot doel een zo breed mogelijk inzicht in het functioneren van commissies te genereren. Het onderstaande overzicht laat zien welke deelvragen worden behandeld en in welk hoofdstuk op de betreffende vraag wordt ingegaan.

Afbeelding 1: deelvragen in het onderzoek

Nummer	Deelvraag	Achtergrond	Hoofdstuk
1	Wat is een commissie?	De bestuurswetenschappen hanteren een algemene en te weinig specifieke omschrijving en inkadering van wat nu precies een commissie is.	1
2	Hoe kan de inzet van commissies in het openbaar bestuur worden geduid?	Het feitelijke functioneren van commissies is betekenisvol te duiden in het licht van klassieke bestuurswetenschappelijke perspectieven.	2
3	Welke elementen verklaren het functioneren van commissies?	Vanuit de literatuur en de empirie kunnen verschillende elementen worden onderscheiden. De samenhang tussen deze elementen kan mede bepalend zijn voor het functioneren van commissies.	3
4	Welke commissietypen kunnen op basis van empirische waarneming in Nederland worden onderscheiden?	Het is wenselijk overzicht te creëren. De ene commissie is de andere niet. Onderscheiden commissietypen hebben een eigen patroon van samenhangende elementen.	5
5	Hoe komen de patronen die kenmerkend zijn voor onderscheiden commissietypen in de praktijk tot uiting?	Het is wenselijk inzicht te creëren. Het onderscheiden van commissietypen en patronen is alleen van betekenis als duidelijk wordt hoe ze in de praktijk te herkennen zijn en welke uitwerking ze hebben.	6-11
6	Wat is de logica van het werken met commissies in het Nederlandse openbaar bestuur?	Overzicht van en inzicht in commissietypen en patronen kunnen bijdragen aan het begrijpen van de logica van het besturen in commissie.	12

1.9 Leeswijzer bij dit proefschrift

Dit proefschrift bestaat uit drie delen. Deel I bevat een introductie tot het thema en plaatst de politieke en maatschappelijke discussie over commissies in een bredere context (dit hoofdstuk). Commissies maken onderdeel uit van de kennis- en adviesinfrastructuur waarbinnen zij, ten opzichte van andere onderdelen of actoren, een eigen positie innemen. Dat is het onderwerp in hoofdstuk 2. In hetzelfde hoofdstuk wordt nader ingegaan op de duiding van commissies in het openbaar bestuur. Aan de hand van verschillende wetenschappelijke perspectieven wordt inzichtelijk gemaakt hoe de waardering van commissies kan verschillen afhankelijk van het gekozen perspectief. Aansluitend is het analysekader weergegeven op basis

waarvan commissies in deze studie zijn onderzocht (hoofdstuk 3). Dit hoofdstuk geeft de elementen van commissies weer die het mogelijk maken haar functioneren empirisch te duiden. Ter afsluiting van dit eerste deel worden de methodologische kwesties behandeld die aan deze studie ten grondslag liggen (hoofdstuk 4).

Deel II behandelt de empirie. Allereerst worden op basis van een uitgebreide survey van meer dan vijftig commissies de patronen van verschillende commissietypen gedefinieerd (hoofdstuk 5). Aan de hand van het analysekader worden daarna zes casus beschreven en wordt het functioneren van commissies in praktijk met empirisch materiaal onderbouwd. De Commissie Besluitvorming Stemmachines (hoofdstuk 6), de Commissie Toekomst Provinciaal Grotestedenbeleid (hoofdstuk 7), de Commissie Trapongeval (hoofdstuk 8), het Burgerforum Kiesstelsel (hoofdstuk 9), het Innovatieplatform (hoofdstuk 10) en de Nationale conventie (hoofdstuk 11) zijn in dit deel nader bestudeerd.

Deel III, tot slot, geeft de conclusies weer van deze studie naar commissies en relateert die ook aan de discussie over hun toekomst. Eerst wordt een vergelijkende analyse gemaakt van de verschillende casus (hoofdstuk 12). Daarna volgt een concluderende beschouwing over commissies als fenomeen in het openbaar bestuur (hoofdstuk 13).

2. Perspectieven op commissies

2.1 Het adviesstelsel: debat in de Eerste Kamer

Dinsdag 4 maart 2008 even voor zeven uur 's avonds sluit Eerste Kamervoorzitter Timmerman-Buck de plenaire vergadering.²⁷ Minister Ter Horst (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - PvdA) verlaat, zichtbaar geïrriteerd door de motie Putters, de plenaire vergaderzaal aan het Binnenhof zonder het gebruikelijke ritueel van handen schudden af te wachten.²⁸ Zij neemt nog net de tijd om aan te geven dat ze geen behoefte heeft om op de motie te reageren, voordat zij met grote passen en zonder op of om te kijken de zaal verlaat. Voorzitter Timmerman-Buck, even uit het veld geslagen door de stevige woorden, kan de minister nog net voor haar reactie in derde termijn bedanken. Vanaf mijn plaats op de publieke tribune hoor ik het geroezemoes op de vloer in de Kamer aanzwellen. In de plenaire zaal bevinden zich aanzienlijk meer leden dan op dit tijdstip van de dag gebruikelijk is, zo valt mij op. Blijkbaar vonden ook zij het de moeite waard het debat tot het einde toe bij te wonen.

Als eerder op die bewuste middag in maart de plenaire vergadering van de Eerste Kamer om twee uur zijn aanvang neemt, is voor het oog van de relatieve buitenstaander nog niet duidelijk dat zich een heftig debat gaat voltrekken. De voornemens met het adviesstelsel die de minister in de nota 'Vernieuwing Rijksdienst' heeft neergelegd, stuiten deze middag op kritiek van sprekers van verschillende politieke partijen. Het debat dat zich hier tussen de minister en de Kamer ontvouwt, geeft een bijzonder inzicht in de discussie zoals die in onze tijd over het adviesstelsel wordt gevoerd. Interrupties met de regelmaat van de klok pakken zich al even dreigend samen als de donkere onweerswolken die deze middag ook daadwerkelijk boven het Binnenhof hangen. Ter Horst verdedigt de voorgenomen wijzigingen in het adviesstelsel, die het gevolg zijn van bezuinigingen in de hele rijksdienst. Naar haar mening zijn de veranderingen nodig. Vooral om de noodzakelijke bezuinigingen door te voeren, maar ook omdat de raden slechts beperkt tot effecten leiden in het beleid. Al snel wordt duidelijk dat de Kamer het adviesstelsel waarvan in dit debat toch vooral de permanente adviesraden ter discussie staan, op zijn toegevoegde waarde voor het openbaar bestuur wil bespreken en weigert uitsluitend in termen van al dan niet noodzakelijke bezuinigingen te spreken. Ook wanneer adviezen van adviesraden niet direct tot effecten in het beleid leiden, kunnen hun adviezen op langere termijn effecten hebben in het gedachtegoed rondom een bepaalde kwestie. Bovendien blijken sommige sprekers met enige regelmaat gebruik te maken van adviezen van verschillende adviesraden.

Opvallend en veelbetekenend is de plaats waar de ambtenaren zitting hebben op de tribunes van de Eerste Kamer. De ambtenaren, die onder het programma Vernieuwing Rijksdienst van secretaris-generaal Bekker vallen, zitten op de ‘ambtenarentribune’. Bekker is ambtelijk verantwoordelijk voor de voorgenomen bezuinigingsoperatie binnen de rijksdienst. De ambtenaren, die de Kaderwet Adviescolleges uitvoeren, hebben vandaag ‘slechts’ zitting op de ‘publieke tribune’. De toekomst van het adviesstelsel lijkt een zaak van de centen te zijn geworden en dat accepteert de Kamer niet.

Minister Ter Horst krijgt deze middag een tegenslag te verwerken, die haar terug naar ‘af’ stuurt. De Eerste Kamer laat haar onomwonden weten geen genoegen te nemen met de huidige analyses en onderbouwingen voor de wijzigingen van het adviesstelsel, zoals die in de nota ‘Vernieuwing Rijksdienst’ zijn neergelegd. Het kabinet bevindt zich daarmee in een lastige positie. De Eerste Kamer heeft, in afwachting van de voornemens met het adviesstelsel, de begroting die het kabinet ruim een half jaar eerder op Prinsjesdag heeft ingediend, aangehouden. Het zal ruim een half jaar duren eer de minister een door het kabinet vastgestelde nota ‘De kwaliteit van de verbinding’ aan de beide Kamers stuurt.

2.2 Commissies in het adviesstelsel

2.2.1 Commissies als onderwerp van politiek debat

De discussie in de Eerste Kamer heeft betrekking op de meer permanente adviesraden die onder de Kaderwet Adviescolleges zijn ingesteld. In ieder geval formeel vallen ook ad hoc commissies onder deze wet. Commissies maken deel uit van de kennis- en adviesinfrastructuur rondom de overheid, al worden de meeste commissies niet bij of onder die wet ingesteld. Blijkbaar is niet iedere commissie een ‘eenmalig adviescollege’ volgens de Kaderwet Adviescolleges. Bewindspersonen nemen de vrijheid commissies naar eigen welbevinden in te stellen. Het ligt voor de hand hier te veronderstellen dat het huidige wettelijke instrumentarium voor het instellen van adviescolleges voor commissies in ieder geval in formele zin niet veelvuldig wordt gebruikt. Over commissies is dan ook in de loop van de tijd een aparte discussie ontstaan, naast de discussie over het adviesstelsel.

In dat kader publiceert Wijnand Duyvendak (destijds lid van de Tweede Kamer voor GroenLinks) op 31 maart 2004 de initiatiefnota: *De Schaduwmacht: de invloed van politieke commissies*. Daarin bekritiseert Duyvendak de instelling van commissies door de regering, waarbij hij commissies vooral ziet als instrument om politieke besluitvorming te beïnvloeden. De samenstelling en vooral de recrutering

van voorzitters uit wat hij het ‘old-boys-network’ noemt, moeten het ontgelden. In 2005 verschijnt vervolgens een bundel opstellen van onder andere Duyvendak onder de titel *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*. De bundel krijgt bij zijn verschijnen veel aandacht in de media, onder andere doordat Alexander Pechtold (op dat moment minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) het eerst exemplaar van de bundel in ontvangst neemt. In de afgelopen jaren overheersen vooral de beelden dat commissies te duur zijn, als werkverschaffing dienen voor bestuurders en politici van weleer en het politieke debat dood polderen. Bovendien zouden commissies uitdrukking geven aan de polderparade, waarin ‘old-boys-networks’ domineren, waaraan toch uiteindelijk eens een einde gemaakt zou moeten worden. Oplossingen worden vooral gezocht in het frequenter gebruik maken van de permanente adviesraden, het geven van een instemmingsrecht aan de Kamer bij de instelling van commissies, de verbetering van de recrutering van leden en het faciliteren van het debat tussen commissies en het parlement zelf (Duyvendak & Van de Koppel, 2005: 24-26). Afgezien van de vraag of deze aanbevelingen het functioneren van commissies ook daadwerkelijk zouden verbeteren, betekenen ze in ieder geval een verschuiving in de machtsbalans tussen legislatieve en executieve macht waarbij het de bedoeling is dat de positie van eerst genoemde wordt versterkt. Interessant genoeg was dat nu juist ook een van de belangrijkste redenen om in de jaren negentig van de vorige eeuw het adviesstelsel te wijzigen door de invoering van de Kaderwet adviescolleges.

2.2.2 Onderzoek geëntameerd

Naar het functioneren en de rol van commissies in het openbaar bestuur is in de Nederlandse bestuurswetenschappen tot op heden weinig onderzoek verricht (Hoppe, 2008). In het recente verleden valt een aantal studies op. Zo doet Van Twist (1995) verslag van een studie naar de commissie-Wiegel die zich heeft uitgesproken over de herinrichting van de rijksdienst. Aan deze commissie ontleen we tegenwoordig nog de term ‘kerndepartement’. Frissen (2002) beschrijft van binnenuit het functioneren van de commissie-Docters van Leeuwen. Deze commissie deed gelijktijdig met de commissie-Wallage onderzoek naar ICT en de rol daarvan binnen de overheid. Van Twist en anderen publiceren in 2002 een trendstudie van het openbaar bestuur waarin zij het verschijnsel ‘besturen in commissie’ voor het eerst ook onder deze naam benoemen. Met de bundel opstellen van Duyvendak en anderen (2005, die volgde op de initiatiefnota van een jaar daarvoor) worden commissies ook als politiek thema duidelijk geagendeerd. Ook De Bruijn (2006 en 2007) heeft een aantal bijdragen aan het debat geleverd. In twee

artikelen beschrijft hij respectievelijk het gevaar van kennisdeling en de spanning tussen twee rollen die commissies soms hebben namelijk waarheid vinden en afrekenen. Doordat die twee rollen gelijktijdig worden vervuld bestaat het risico dat we nauwelijks van commissies kunnen leren. Verschillende auteurs in verschillende tijdsgewrichten komen tot de conclusie dat er in de wetenschappen, ondanks het regelmatige gebruik van commissies, nog weinig bekend is over hoe ze feitelijk functioneren of dat er toch in ieder geval aanleiding is om over de waardering voor de bestaande kennis na te denken (onder andere Brown, 1972: 335, Scholten, 1974: 111, Campbell, 2001, Van Schendelen, 2005: 57-58 en Schulz e.a., 2006).

De bronnen hier te lande leggen een pad bloot dat terug leidt naar een van de grondleggers van de Nederlandse bestuurswetenschappen. Niemand minder dan Van Poelje (1955a: 353), die in 1928 de eerste hoogleraar in de bestuurskunde was, agendeert het onderzoek dat naar zijn mening zeker gedaan moet worden naar het functioneren van commissies. ‘Het is zeker de moeite waard te onderzoeken, of in de samenstelling en wijze van werken der commissiën en raden reeds vaste lijnen te ontdekken zijn’ – waarbij hij zeker niet alleen de raden en commissies van de gemeenteraad op het oog heeft, al doen zijn verwijzingen een verbijzondering in die richting wel vermoeden (zie ook Van Poelje 1955b: 400 en 1967).²⁹ In verschillende publicaties gaat Van Poelje door op het thema van ‘commissiën en raden’. In 1967 schrijft hij het boekje *Het nieuwe burgerschap*, waarin hij naast een verkenning van commissies in andere landen, zoals Ierland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika, ook een uitgebreid overzicht van commissies geeft die hij in het Nederlandse openbaar bestuur aantreft. Een andere bijdrage aan de discussie over commissies en raden levert Van Poelje als hij het onderwijsverslag uit 1969 onder de loep neemt (1971: 39-40). ‘Er is daarom zeker alle aanleiding om over het stelsel van ‘commissies en raden’ nog eens ernstig na te denken en zich af te vragen, wat de betekenis van het commissiestelsel is in een werkelijke democratie.’ Andermaal benoemt Van Poelje de handschoenen die in de Nederlandse bestuurswetenschappen toch echt eens zou moeten worden opgepakt. Scholten (1974: 114) erkent dat de Nederlandse bestuurskundige wereld de aansporingen van Van Poelje te weinig ter hart heeft genomen. Hij verbindt daaraan de conclusie dat het de hoogste tijd is om aan de aansporingen van Van Poelje gehoor te geven (Scholten, 1974: 121-122).

Volgen we Van Poelje dan kan het commissiewezen, of het functioneren van commissies, blijkbaar in ieder geval worden verbonden van een perspectief van ‘democratie’. In zijn werk spreekt hij herhaaldelijk over de legitimatiefunctie die

van commissies en raden uitgaat. Maar is dit het enige perspectief dat kan bijdragen aan de duiding van het werk van commissies?

2.3 Drie perspectieven

Er bestaat in de bestuurswetenschappen geen algemeen overzicht van de literatuur die commissies behandelt en het beperkte overzicht dat wel beschikbaar is, is verouderd (zie Cartwright, 1975: 1-3). Een overzicht van de literatuur kan daarom niet uitsluitend bestaan uit het beperkte aantal bijdragen dat specifiek handelt over commissies of de algemene wijsheden die we over het werk van commissies als waar aannemen. Die bijdragen kunnen een rol spelen in een beschouwing vanuit bredere perspectieven die in de bestuurswetenschappen voorhanden zijn en van waaruit (ook) het werk van commissies te begrijpen valt. Drie perspectieven zijn hier van belang, te weten: kennis en beleid, overleg en onderhandeling en macht en tegenmacht (vergelijk Simonis en Lehning, 1987; Rosenthal e.a., 1996; Alison en Zelikow, 1999 en 't Hart e.a. 1995). Veel auteurs dichten commissies rollen, taken of functies toe die betekenisvol te maken zijn door ze te bezien vanuit een of meer van deze perspectieven. Onderstaand volgt eerst een overzicht van de drie perspectieven, waarna deze worden uitgewerkt: ten eerste in theoretische zin, vanuit de beschikbare literatuur en ten tweede door de 'zichtbaarheid' van deze perspectieven in het actuele debat toe te lichten.

Afbeelding 2: perspectieven op commissies

	Kennis & beleid	Overleg & onderhandeling	Macht & tegenmacht
Centrale gedachte	Commissies spelen een rol in de ontwikkeling van kennis en in het verbinden van kennis aan beleid.	Commissies spelen een rol in overlegsituaties met en in het onderhandelingsproces over beleid tussen partijen binnen en rondom de overheid.	Commissies spelen een rol als onderdeel van de 'checks and balances' binnen de overheid en tussen overheid en samenleving.
Rol commissie	Bijdragen aan de verbetering van beleid en beleidsuitvoering door de ontwikkeling van nieuwe kennis of door het ontwikkelen van nieuwe mogelijkheden om bestaande kennis (beter) toe te passen.	Bijdragen aan de verhoging van legitimiteit van het openbaar bestuur door middel van het creëren van draagvlak in overleg met en in onderhandelingen tussen partijen binnen en rondom de overheid.	Bijdragen aan gezonde verhoudingen in het openbaar bestuur door als kritische 'tegenmacht' te functioneren ten opzichte van de wetgevende en uitvoerende macht in het openbaar bestuur.

	Kennis & beleid	Overleg & onderhandeling	Macht & tegenmacht
Focus commissie	Vooraf inhoudelijk.	Vooraf procesmatig.	Vooraf politiek.
Positie commissie	Instrument; commissie heeft vooral positie als middel van andere partijen.	Platform; commissie biedt vooral positie voor partijen.	Actor; commissie neemt vooral positie in als partij tegenover partijen.
Beoordelingsnorm voor succes	Beoordelen in termen van onder andere doorwerking, aansluiting op beleid en praktijk en benutting van adviezen van commissies.	Beoordelen in termen van representatie van partijen, draagvlak voor en legitimiteit van beleid en uitvoering.	Beoordelen in termen van bescherming van belangen, zorgvuldigheid van afwegingen en evenwicht en tegenwicht in verhoudingen.
Verwante fenomenen in advisering	Wetenschappelijk en gezaghebbend adviseren, zoals bij de WRR.	Op draagvlakverwerving en consensusvorming gerichte advisering, zoals bij de SER.	Concurrentiestrijd tussen vele machtige adviseurs: consultants, raden, kenniscentra, etc.
Hoogtij periode	Vanaf jaren zestig doorlopend tot heden.	Vanaf jaren tachtig doorlopend tot heden.	Vanaf jaren negentig doorlopend tot heden.

2.3.1 Kennis en beleid

Commissies spelen een rol bij de ontwikkeling van kennis en bij de verbinding van kennis met beleid. Het instellen van commissies gebeurt vaak met het doel om kennis te verwerven bijvoorbeeld door onderzoek te doen (Wheare, 1955, Baylis, 1989, Duyvendak e.a., 2005). Ze kunnen worden gezien als kennisproducenten en vervullen een ‘informatiefunctie’ (in termen van Scholten, 1974: 109). Nader beschouwd spelen commissies een rol in alle drie momenten in de zogenaamde ‘kennisketen’: kennisproductie, kennisoverdracht en kennisutilisatie (conceptuele uitwerking bijvoorbeeld bij Havelock, 1968, 1971 en 1986 en Beal, Dissanayake & Konoshima, 1986).

Op hoofdlijnen produceren commissies twee soorten kennis. Ten eerste doen sommige commissies feitenonderzoek. Op basis van dit onderzoek dragen zij aan beleidsprocessen vooral kennis van feiten bij. Ten tweede creëren sommige commissies meer ‘negotiated knowledge’ (vergelijk Popper, 1970: 13). In gezamenlijkheid bepalen de leden van de commissie in onderling debat wat nu precies de kennisbasis is en welke waarde aan bepaalde kennis dient te worden toegedicht. Aan beleidsprocessen voegen deze commissies vooral een visie en waardering van

bestaande kennis toe. Immers, bij gebrek aan kennis of bij twijfels over de gezaghebbendheid van kennis, stagneert de besluitvorming (In 't Veld & Verhey, 2000: 107). Afhankelijk van het type kwesties waarop de commissie zich richt zal ook het gewenste type kennis verschillen. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de meer feitelijke kennis past bij getemde kwesties en dat de meer uitonderhandelde kennis past bij zogenaamde ongetemde kwesties (in termen van onder andere Douglas & Wildavski, 1983 en Hisschemöller, 1993).

Voor de waardering van het werk van commissies is het hier nog van belang vast te stellen dat de kennis die commissies toevoegen niet waardenvrij is bij zowel de productie van die kennis als bij de toepassing daarvan. Immers, commissies die feiten onderzoeken bepalen zelf de mate van diepgang van dit onderzoek en bepalen zelf welke feiten zij relevant achten voor reconstructie van de gebeurtenissen die zij onderzoeken. Commissies die gezamenlijk kennis ontwikkelen en de gezaghebbendheid van bestaande kennis waarden bepalen ook zelf hoe zij dit doen en aan welke kennis zij in welke context meer waarde toedichten. Zo gaat het ook bij de toepassing van kennis als deze eenmaal beschikbaar is. Kennis vervult een functie binnen een context (zie bijvoorbeeld Sabatier 1988 en Sabatier & Jenkins-Smith 1993). En wat precies de gewenste functie is, is afhankelijk van de wensen van actoren in die context. Hoe kennis wordt aangewend is dus ook geen waardenvrije beslissing (vergelijk ook Rayner & Malone, 1998).

Ten aanzien van kennisoverdracht lijken commissies hier vooral zelf een instrument te zijn. Door middel van hun rapport brengen commissie de ontwikkelde kennis over naar hun opdrachtgevers (doorgaans met aanbevelingen voor de toekomst, aldus Chapman, 1973 en Cartwright, 1975). De verspreiding van deze kennis gebeurt doorgaans niet meer door de commissie zelf (tenzij leden voornamelijk in onderwijsachtige settings nog over hun ervaringen en bevindingen verhalen). De verspreiding van kennis heeft op hoofdlijnen plaats op twee manieren, te weten: in de media en door (brede) verspreiding van het rapport. Hiermee wordt ook direct zichtbaar dat opdrachtgevers van commissies vanuit het perspectief van kennis en beleid veel invloed hebben op de mate waarin de uitkomsten van het werk van commissies wereldkundig worden. Commissies kunnen desgewenst nog wel zelf een openbare presentatie van het rapport geven, maar de al dan niet brede verspreiding van het rapport is doorgaans afhankelijk van de opdrachtgever.

In het perspectief van kennis en beleid gaat de oordeelsvraag over wat er nu eigenlijk met de opbrengst van een commissie (vaak een rapport, maar zeker niet altijd) in de praktijk wordt gedaan en of de ontwikkelde kennis niet alleen in het beleid, maar vooral ook in de praktijk terecht komt (zie voor conceptualisering van

kennisutilisatie Mitchell & Boyd, 1998). In algemene zin wordt vaak gesteld dat we aanzienlijk meer weten dan we in de praktijk toepassen (Wang & Gordon, 1996: 123). In Nederland spitst dit debat, over wat er nu eigenlijk van het werk van een commissie in de praktijk en in het beleid terecht komt, zich toe op de ‘doorwerking’ ervan. Een klassiek onderscheid in deze is dat tussen ‘instrumentele’ en ‘conceptuele’ doorwerking (Caplan e.a., 1975; Groenewegen & Nekuee, 1996, Coenen, 1998, Bekkers e.a., 2004 en Putters, e.a. 2004). Onder instrumentele doorwerking wordt verstaan dat bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het werk van de commissie direct in beleid worden overgenomen. Soms wordt zelfs dezelfde terminologie gehanteerd. Bij conceptuele doorwerking gaat het meer om de indirecte doorwerking (op termijn) van bevindingen, conclusies en aanbevelingen in gedachtegoed zowel binnen als buiten de overheid. Commissies dragen bij aan de totstandkoming van bepaald gedachtegoed en naarmate dit gedachtegoed uitgebreider wordt en als dusdanig in het debat positie verwerft, neemt ook de kans toe dat een commissie doorwerking sorteert (ook verwoord door Popper, 1970: 45). Caplan (1980) concludeert dat niet alle doorwerking goed is en dat het uitblijven van doorwerking niet per definitie slecht is. Doorwerking is immers maar een van de mogelijkheden om de toegevoegde waarde van een commissie te beoordelen. Vanuit het perspectief van kennis en beleid is het overigens wel de meest voor de hand liggende. De afgelopen jaren is in Nederland een stroming ontstaan die laat zien dat kennis en beleid telkens weer aan elkaar raken en dat de grenzen tussen beide niet altijd scherp te trekken zijn. Het gevolg is dat sprake is van ‘grenzenwerk’ en afstemming over die grenzen heen (meer bij Hoppe, 2007).

2.3.2 Overleg en onderhandeling

Commissies zijn ook anders te bezien; ze spelen een rol in het proces van overleg en onderhandeling tussen partijen (Ten Berge 1978: 92). Passend in de neo-corporatistische traditie die we in Nederland kennen, kunnen ze bijdragen aan draagvlakvorming, aan het bereiken van consensus en aan het nader legitimeren van beleidskeuzes (Steinmeier, 2001; Von Blumenthal, 2003 en 2006 en Dyson, 2005). Von Blumenthal (2003: 9) formuleert het als volgt: ‘Mit Hilfe von auf Zeit eingerichteten Kommissionen und Räten werde ‘Konsenssuche’ zu einem dynamischen Prozess, in dessen Verlauf man traditionelle Blockaden überwindet.’ Nederland wordt vaak beschreven als een netwerksamenleving. Besturen krijgt vorm door interactie tussen partijen in netwerken (bijvoorbeeld Teisman, 1992, De Bruijn, Kickert & Koppenjan, 1993, Termeer, 1993, De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, met In ’t Veld 1998, Daugbjerg & Marsh, 1998, Duyvendak, 1998: 66,

Goverde & Nelissen, 2000, Hupe & Klaassen, 2005 en Van der Arend, 2007). Partijen in die samenleving besturen door middel van consensus en compromis (zie ook het werk van Hendriks & Toonen, 1998). Op zoek naar deze gedeelde overeenstemming worden ook commissies ingezet om bijvoorbeeld doorbraken in beleidsprocessen te forceren die momenteel in een impasse verkeren (vergelijk Van Twist e.a., 2002: 31 en Rosenthal e.a., 1996: 124). Vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling kunnen commissies concreet drie verschillende sub-rollen spelen, die in de praktijk overigens weleens dicht bij elkaar zouden kunnen liggen.

Ten eerste zijn commissie vaak bedoeld om de buitenwereld bij het openbaar bestuur te betrekken (zie ook Hoekstra, 2005: 35 en De Jong, 2005: 47). Niet noodzakelijkerwijs de hele buitenwereld, maar een selectie zoals die past binnen de wensen van de bewindspersoon die een commissie instelt. Wheare (1955: 119) stelt het prachtig: 'It can be said that a committee should be used because it enables more people to be associated with a particular governmental process. It can be said, on the other hand, that a committee should be used because it enables fewer people to be associated with a process. There is, of course, no necessary contradiction between these two statements.' De directe betrokkenheid van meer personen bij het besturen kan het democratische gehalte van ons bestuur verhogen. Zelfs Montesquieu was al lyrisch over de wijze waarop in de Nederlandse republiek raden en commissies van burgers werden betrokken om de belangen van de burgerij in de 'res publica' te behartigen (Van Schendelen, 2005: 60). Zo bezien is het perspectief van overleg en onderhandeling dus al enkele eeuwen onderdeel van het denken over commissies.

Ten tweede, in nauwe samenhang met het voorgaande, wordt vaak beargumenteerd dat commissies een legitimatie bieden voor beleidsvoornemens, vooral doordat ze draagvlak onderzoeken, dan wel proberen dit te creëren. Daartoe hanteren sommige commissies bijvoorbeeld een draagvlakstrategie. Een van de doelstellingen die Amerikaanse presidenten vaak hebben met het instellen van een commissie, is (aldus Popper, 1970: 13, zie ook Wilson, 1971 en Lispky & Olsen, 1977: 94) het verwerven van draagvlak voor presidentiële programma's en voornemens. Het is overigens juist deze functie van commissies die Scholten (1974: 109) in zijn typologie met de term 'legitimatiefunctie' aanduidt (en waarvan hij ook de extreme vorm als 'afschuiffunctie' benoemt).

Ten slotte dragen commissies bij aan het bereiken van compromissen in onderhandelingsituaties waar zich op het eerste gezicht niet meteen een oplossing voor een impasse aandient. Het compromis verdringt in de praktijk vaak de een-

duidige, heldere keuze (Van Poelje, 1967: 18-19). Een dergelijk compromis kan een nieuwe opening in het politieke debat bieden.

Juist op dit punt, waar het werk van commissies beleidsvoornemens ondersteunt of juist weerspreekt, grijpen de kritieken van verschillende (ook politieke) partijen aan die vinden dat commissies het politieke primaat buitenspel zetten (Duyvendak & Van de Koppel, 2005: 18-19). De Kamer zou voor een 'fait accompli' worden gesteld (Scholten, 1974: 112). Het is dan ook een interessante vraag onder welke omstandigheden commissies bijdragen dan wel afbreuk doen aan het democratisch gehalte van onze samenleving (Crijns, 1975: 394). Wat succes is, is in het perspectief van overleg en onderhandeling sterk afhankelijk van de vraag of partijen voordeel of juist nadeel ondervinden van het door de commissie bereikte compromis. Elke partij zal daar afhankelijk van zijn belangen en positie een eigen oordeel over hebben.

2.3.3 Macht en tegenmacht

Er is nog een ander perspectief mogelijk. Commissies zijn een onderdeel van de 'machtenparade' in het openbaar bestuur (overzicht van het machtsbegrip bij Boulding, 1989 en Van Braam, 1988). Die machtenparade wordt zeker niet alleen gevormd door de formele besluitvormingsorganen. Ook de macht van de bureaucratie, de belangengroepen, adviesorganen, universiteiten en allerlei andere spelers die deel uitmaken van het speelveld van het openbaar bestuur dienen hier te worden betrokken (Hoogerwerf, 1995: 112). Commissies hebben zelf geen besluitvormingsmacht (in termen van Dahl, 1961 en Bachrach & Baratz, 1962). Ze leveren vooral een bijdrage aan de besluitvorming door andere partijen: ze legitimeren of bekritisieren die juist. De eindverantwoordelijkheid voor besluitvorming ligt doorgaans bij een bewindspersoon. Wel oefenen commissies een minder directe vorm van macht uit. Met regelmaat beïnvloeden zij bijvoorbeeld agenda's, gedachten, wensen en verlangens in en om de politiek-bestuurlijke arena (vergelijk Van de Donk, 1997 en Lukes, 1974).

Zodoende spelen commissies een rol in de 'checks and balances' binnen en rondom de overheid (zie Den Hoed, 2007: 140 en vergelijk Janda c.s. 1989: 88 e.v.). Volgens sommigen vormen ze daarin een soort 'vijfde macht' (bijvoorbeeld Duyvendak & Van de Koppel, 2005 en Pechtold, 2005). Commissies zouden vooral een onwenselijk effect hebben op de verhoudingen tussen partijen en helpen bewindspersonen bepaalde, soms moeilijk bespreekbare, standpunten in het politieke debat naar voren te brengen. Commissies zijn aldus vooral een stoorzender in een verder ordentelijke wereld. Daarmee zijn echter niet alle auteurs het eens

(bijvoorbeeld Hoekstra, 2005: 40-41, Van Twist e.a. 2002 en Schulz e.a., 2006). Veranderende posities in het openbaar bestuur kunnen ook nieuwe kansen bieden in reeds langer verharde verhoudingen. Bovendien zijn commissies aldus niet meer dan een onderdeel van het politieke spel. Ongetwijfeld zal de mate waarin men voor- of tegenstander is van de rol van commissies in dat spel der machten ook afhankelijk zijn van de mate waarin men er zelf voor- of nadelen van ondervindt.

Net als in de beide andere perspectieven heeft ook het perspectief van macht en tegenmacht een eigen norm om succes te beoordelen. Vanuit dit perspectief gaat het immers niet om de vraag of er nieuwe kennis tot stand is gekomen, noch om de vraag of het draagvlak voor beleidskeuzes door het werk van de commissie wordt vergroot. Het gaat om de vraag voor welke partijen het werk van de commissie een versterking van de positie betekent en welke partijen (in hun woorden) ‘nu ook nog door het werk van een commissie tegenwerking ervaren’.³⁰ De beoordelingsnorm ligt dan ook in de mate waarin de machtsbalans verschuift en in de mate waarin de commissie bij de uitvoering van haar werkzaamheden rekening heeft gehouden met de verschillende belangen. In dat opzicht is het perspectief van macht en tegenmacht heel vergelijkbaar met de ‘inkapselingsfunctie’ die Scholten (1974) aan commissies toedicht. Immers, de commissie is in staat al argumenterend bepaalde belangen als zwaarwegend en andere belangen als minder zwaarwegend te positioneren.

Wanneer we de commissie als machtsfactor in het openbaar bestuur beschouwen toont zich een paradox. Commissies wordt vaak verweten dat ze een te politiek karakter zouden hebben (bijvoorbeeld Popper, 1970: 56 e.v.). De commissie heeft dan een (te) grote invloed op de machtsbalans en de verschuiving daarvan ten gunste van een bepaalde partij of een bepaald beleidsvoornemen. Commissies kunnen het eigenlijk nooit goed doen. Als hun adviezen weinig gewicht hebben en weinig opvolging krijgen, dan wordt aan hun bestaansrecht getwijfeld. Wordt er door beleidsmakers juist wel naar hun adviezen geluisterd dan kunnen de commissies worden ervaren als ‘tentakels’ van de Haagse macht en wordt aan hun onafhankelijkheid getwijfeld (bijvoorbeeld Scholten 1974: 112).

2.4 Valkuilen van versimpeling

Het bezien van commissies vanuit telkens slechts één van de drie perspectieven zorgt al snel dat we in valkuilen van versimpeling stappen. Wie het werk van commissies uitsluitend beziet vanuit het perspectief van kennis en beleid kan in de valkuil trappen ieder mogelijk beleidsprobleem als een kwestie van het mobiliseren van de juiste kennis te percipiëren. Niet alle kwesties in het openbaar bestuur laten

zich beslechten door uitsluitend naar de feiten of de als gezaghebbend bestempelde kennis te kijken. De weerbarstige beleidspraktijk in Den Haag, waar vaak de politieke rationaliteit, de ‘medialogica’ en de ‘dramademocratie’ regeren (Van de Donk & Hemerijck, 2007: 327), heeft soms weinig boodschap aan wat nu precies feit en fictie is. Beleid wordt gevormd in netwerken, waarin partijen met elkaar onderhandelen op basis van belangen en agenda’s. In die netwerken nemen partijen posities in op basis van de machtsmiddelen die hen ter beschikking staan. Kennis is slechts een van de machtsmiddelen van partijen in netwerken.

Wie het werk van commissies louter beziet vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling kan in de valkuil trappen dat ieder beleidsprobleem zou kunnen worden gezien als een kwestie van het mobiliseren van het gewenste draagvlak. Met de verschillende doelen en belangen die partijen hebben, ontstaat het spel in het netwerk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999). Iedere partij probeert zijn doelen te bereiken. De ene partij smeedt coalities, terwijl de andere partij slim gebruik probeert te maken van gaten die in een netwerk vrijvallen als andere partijen zich terugtrekken. Opportunistisch gedrag in netwerken heeft ook een functie en is gebaseerd op de machtsmiddelen die partijen ter beschikking staan om zich in dit netwerk te positioneren. Bovendien is juist in dit soort situaties de kans aanwezig dat partijen de kennisbasis die onder de kwestie ligt ter discussie stellen. Ook in situaties waarin commissies vooral een rol lijken te spelen vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling zijn dus ook de beide andere perspectieven van belang.

Wie het werk van commissies slechts beziet vanuit het perspectief van macht en tegenmacht kan in de valkuil trappen overal verborgen agenda’s en verdeckte belangen te gaan zien. Niet alles is positieospel. Het is zaak de beschouwing van kwesties niet te verengen tot opportunisme, draaijerij en het nastreven van puur eigenbelang (Rosenthal e.a., 2004: 154). Immers, in debat met andere partijen is het vinden van voldoende draagvlak voor beleidswijzigingen evenzozeer van belang en zonder een goede kennisbasis en overeenstemming over welke kennis nu eigenlijk van toepassing wordt geacht kunnen partijen niet tot overeenstemming komen. Een commissie kan dan ook nauwelijks uitsluitend als machtsinstrument dienen. Evenzomin kan het enkel als instrument voor kennisontwikkeling of als overlegstructuur dienen. Wie recht wil doen aan de praktijk van het openbaar bestuur moet vooral voorkomen in de valkuilen van versimpeling te stappen die het denken in termen van slechts één van de perspectieven oproept. Alle drie de perspectieven zijn steeds tegelijkertijd van toepassing op commissies. De perspectieven maken gedeeltelijk immers onderdeel uit van elkaar en kunnen

derhalve nauwelijks los van elkaar worden gezien. Ieder perspectief benadrukt een andere functie van commissies. Daardoor is het benoemen van perspectieven wel onderscheidend bij de duiding van commissies. Door de nadruk steeds meer bij het ene dan bij het andere perspectief te leggen kan de blik op commissies eenzijdig worden, waardoor een ander perspectief dat evenzo van toepassing is uit het oog wordt verloren (vergelijk Allison en Zelikow, 1999: 385-386).

2.5 Commissies en adviesstelsel in perspectief

2.5.1 Commissies: perspectivisme

Eerder is al duidelijk geworden dat in de publieke en politieke discussie over commissies op het oog ‘iedereen gelijk heeft’, afhankelijk van het perspectief van waaruit hij commissies beziet. Voor- en tegenstanders van (de instelling van) commissies gebruiken in hun redeneringen argumenten uit verschillende perspectieven die niet met elkaar in tegenspraak (hoeven te) zijn. De ongelijksoortigheid van deze argumenten maakt het onmogelijk een evenwichtig debat te voeren. Dit wordt vooral duidelijk wanneer we de normen voor succes van de drie perspectieven naast elkaar leggen. Wat ‘goed’ is verschilt in ieder perspectief. In het perspectief van kennis en beleid gaat het vooral om het realiseren van voldoende doorwerking in de advisering. De vraag is dan wat er in het beleid en in de uitvoeringspraktijk met de adviezen wordt gedaan. Wat ‘goed’ is, wordt in het perspectief van overleg en onderhandeling primair beoordeeld vanuit democratische legitimiteit en de mate waarin draagvlak wordt behaald. In het perspectief van macht en tegenmacht gaat het om evenwicht in machtsverhoudingen en om de borging van belangen. De argumenten uit het ene perspectief zijn niet zonder meer vertaalbaar naar het andere perspectief. Immers, een commissie kan vanuit het perspectief van kennis en beleid nauwelijks doorwerking hebben en toch vanuit het perspectief van macht en tegenmacht een verandering in machtsverhoudingen hebben betekend. In de beoordeling van commissies ontstaat dan ook een spanning waarbij dezelfde feiten steeds anders kunnen worden uitgelegd.

Wanneer we er in de praktijk voor kiezen om bijvoorbeeld bepaalde aspecten of effecten van commissies te benadrukken, dan bestaat de kans dat we ze ten onrechte slechts vanuit één van de drie perspectieven duiden. De keuzes die we maken vanuit onze blik op de werkelijkheid laten ons dan bepaalde aspecten van commissies scherper zien dan andere. Het onderscheid tussen de drie perspectieven dient dan ook niet tot de veronderstelling te leiden dat het hier gaat om drie autonome perspectieven, die nagenoeg niets met elkaar te maken hebben. De drie perspectieven vormen juist tezamen een soort bril om commissies scherp mee te

kunnen zien. Alleen door de drie perspectieven tegelijk te hanteren ontstaat een scherp beeld (vergelijk Van Twist, 1995). Kennis kan ook een machtsfactor zijn, juist een vernieuwend inzicht in de verhouding tussen partijen kan de kennisbasis van de werkzaamheden van een commissie beïnvloeden. Macht speelt regelmatig een rol in overlegsituaties, zo kan de positie van partijen ten opzichte van elkaar in belangrijke mate bepalend zijn voor de macht die zij in onderhandelingen hebben. Overlegsituaties kunnen op hun beurt leiden tot nieuwe kennisvorming. In deze studie worden de perspectieven naast elkaar en als zelfstandige termen gebruikt. Het onderscheid biedt namelijk de mogelijkheid scherper te duiden welk perspectief (c.q. welk gedeelte van de drie gezamenlijke perspectieven) een bepaalde duiding van (aspecten van) commissies mogelijk maakt.

De praktijk van het openbaar bestuur laat bovendien zien dat we in de ene tijdsperiode in de duiding van bepaalde aspecten van de werkelijkheid meer geneigd zijn de nadruk op een bepaald perspectief te leggen (vergelijk Easton, 1953: 266 e.v. en Hoogerwerf, 1995), terwijl in een andere periode de nadruk toch juist meer in het voordeel van een ander perspectief uitvalt. Er zijn met andere woorden tijdsperiodes waarin we bewust of onbewust een bepaald perspectief laten overheersen. ‘De politieke aandacht gaat in de ene periode betrekkelijk eenzijdig uit naar de ene waarde en in de andere periode meer naar de andere waarde’ (Hoogerwerf, 1995: 40). Hier is sprake van wat Hoogerwerf een ‘slingerbeweging’ noemt. Het benadrukken van een van de drie perspectieven is ook een manier om tot selectie te komen. Met de keuze van een perspectief vallen immers ook bepaalde aspecten die minder goed vanuit dit perspectief kunnen worden geduid buiten beeld. Het is dan ook niet raar te veronderstellen dat waar de nadruk in het debat over commissies sinds de jaren negentig steeds meer op het perspectief van macht en tegenmacht is komen te liggen, die nadruk in de toekomst weer zal verschuiven. Voor het duiden van commissies en hun bijdragen aan het openbaar bestuur is het wenselijk commissies steeds evenwichtig, dat wil zeggen vanuit alle drie de perspectieven tegelijk te bezien.

2.5.2 Afsluiting: focus in de discussie over het adviesstelsel

Dit hoofdstuk begon met de discussie over het adviesstelsel. Opvallend is dat zich hier in de loop der jaren een bijzondere verschuiving voordoet, die zich juist van een zekere evenwichtigheid van perspectieven lijkt weg te bewegen. Het debat in de Eerste Kamer van 4 maart 2008 laat zien dat er een duidelijk verschil van mening bestaat tussen de minister en de Kamer over de vraag of het bieden van ‘tegenspel’ (of tegenmacht) aan de regering een rol van de permanente en tijdelijke adviescolleges zou moeten zijn (vergelijk Putters en Van Twist, 2007).³¹ Betekenis-

vol is het feit dat het perspectief van macht en tegenmacht blijkbaar ter discussie staat. Wie de in het debat tussen de minister en de Kamer gebruikte argumenten analyseert, zal zien dat deze zich zeer eenvoudig naar de drie hiervoor geschetste perspectieven laten herleiden.³² In het actuele debat wordt vanuit het ministerie vooral beargumenteerd dat adviesraden een rol spelen vanuit het perspectief van kennis en beleid. Ze dienen vooral kennis voor beleid aan te dragen en zich dienstbaar op te stellen ten opzichte van de departementen die adviesvragen stellen. In dat verband zijn kritische, tegenspel biedende raden minder wenselijk. Deze laten zich meer vanuit het perspectief van macht en tegenmacht duiden.

In het verleden hebben zich al vergelijkbare discussies voorgedaan. Zo heeft de operatie 'Raad op maat' (resultierend in de Kaderwet Adviescolleges van 1997) ertoe geleid dat de functie van overleg (het perspectief van overleg en onderhandeling) formeel niet langer een plaats heeft in het adviesstelsel. Het adviesstelsel richt zich sinds die tijd uitsluitend op het geven van advies (vergelijk Van der Sluijs, 1998). Dit advies dient, zo is althans steeds de bedoeling geweest, zijn weg te vinden naar het beleid en dan naar de praktijk.

Ook wanneer overleg en onderhandeling en macht en tegenmacht in het adviesstelsel worden geminimaliseerd, hoeft dit op zich niet belemmerend te zijn voor het functioneren van het openbaar bestuur. Natuurlijk zullen tal van partijen een mening hebben over de vraag of het juist is een adviesstelsel voor regering en parlement te organiseren dat eerst en vooral kennis voor beleid produceert, zoals de huidige nota's voorstellen.³³ Daar staat tegenover dat functies als 'overleg en onderhandeling' en 'macht en tegenmacht' ook op andere plaatsen in het openbaar bestuur of juist tussen overheid en samenleving een plaats kunnen krijgen. Voor hen die de toekomst van het adviesstelsel vorm proberen te geven, zal de uitdaging juist daarin bestaan recht te doen aan alle drie de perspectieven. Of, om het preciezer uit te drukken, deze drie perspectieven dusdanig in de omgeving van de overheid te organiseren dat zij zijn geborgd. Het huidige adviesstelsel is daarvoor niet meer dan een vehikel.

3. Analysekader voor commissies

3.1 Een commissie ontleed

In oktober 2008 start de Evaluatiecommissie Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling met haar werkzaamheden. De commissie heeft tot taak een advies uit te brengen over het functioneren van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). De raad komt aan het einde van zijn derde zittingsperiode en moet volgens de Kaderwet Adviescolleges worden geëvalueerd. Net als de andere permanente adviesraden staat de RMO onder druk. In de nota 'De kwaliteit van de verbinding', die het kabinet eveneens in oktober vaststelt, is te lezen dat de raad zal worden samengevoegd met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ). Twee jaar eerder, in 2006, is een vergelijkbare poging mislukt. De evaluatiecommissie dient zich expliciet te richten op het belang van maatschappelijke vraagstukken (die vaak op gemeentelijk niveau spelen) en de mate waarin deze vraagstukken permanente aandacht vanuit een adviesorgaan rechtvaardigen.

De commissie wordt voorgezeten door Arthur Docters van Leeuwen. Docters is een ervaren voorzitter met vooral een bestuurlijke carrière. Hij was onder andere voorzitter van het College van Procureurs Generaal en bestuursvoorzitter van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Ten tijde van zijn werk als voorzitter van de evaluatiecommissie wordt hij op verzoek van minister Bos (ministerie van Financiën) benoemd tot commissaris bij Aegon. In ruil voor een miljardeninjectie tijdens de kredietcrisis mag het Rijk in deze periode twee commissarissen in de Raad van Commissarissen van het concern aanwijzen. Tineke Lodders (voormalig lid van de Eerste Kamer) en Henk Wesseling (op dat moment gemeentesecretaris van Dordrecht) zijn de beide andere leden. Met hun aanwezigheid zijn ook het politieke en het gemeentelijke perspectief in deze commissie aanwezig. Omdat volgens de RMO de meeste effecten van haar werk merkbaar zijn in gemeenten, is ook de gemeentelijke focus in de commissie verklaarbaar. Het werk van de evaluatiecommissie heb ik als secretaris van binnenuit helpen vormgeven en kan ik om die reden hier ook nader beschrijven.

Nog voordat de commissie haar werkzaamheden ter hand neemt, heeft de secretaris voorbereidende gesprekken met het secretariaat van de RMO en met de voorzitter van de commissie. In deze gesprekken wordt onder andere over de aanleiding voor de evaluatie, de samenstelling van de commissie en de te vervullen taken gesproken. Behalve de voorzitter is er op dat moment nog niemand in de commissie benoemd. De secretaris werkt in overleg met de voorzitter van de commissie in de daarop volgende periode een plan van aanpak uit voor het onderzoek dat de

commissie zal uitvoeren. In het gesprek met het secretariaat van de RMO wordt ook over de mogelijke en de gewenste effecten van de inzet van de commissie gesproken. Een maand later beleeft de commissie haar installatievergadering.

Als de commissie van start gaat, is er aandacht voor de aanleiding, de taak, de samenstelling, de werkwijze en zelfs voor de gewenste effecten van de commissie. De evaluatiecommissie zal zich later over dezelfde aspecten van het functioneren van de RMO uitspreken. Wie het rapport van de commissie er nog eens op naslaat, ziet dat aanleiding, taak, samenstelling, werkwijze en effecten ook een belangrijke ruggegraat vormen bij de beschrijving en beoordeling van het functioneren van de RMO in de afgelopen jaren.³⁴ Het functioneren van de RMO kan immers worden beoordeeld aan de hand van en aanbevelingen kunnen worden gedaan over de noodzaak en aanleiding die er is om de raad te laten bestaan, over de taakstelling en de samenstelling van de raad, over de gehanteerde werkwijze en natuurlijk ook over de bereikte effecten (doorgaans geduid als de ‘doorwerking’ van adviezen). Blijkbaar bestaat er enige vergelijkbaarheid tussen dergelijke adviesorganen (of het nu om commissies of adviesraden gaat) en kunnen ze aan de hand van hetzelfde stramien worden bekeken. Doordat raden en commissies beide in de Kaderwet Adviescolleges zijn opgenomen wordt ook de relatieve gelijkheid tussen deze gremia benadrukt.

3.2 Een analysekader voor commissies

Hoewel de benamingen in de literatuur soms verschillen, geven vele bijdragen over commissies blijk van de navolgende structuur voor analyse van commissies (zie bijvoorbeeld Moore: 1913, Gosnell: 1934, Sellar: 1947, Wheare: 1955, Donnison: 1968, Plowden: 1971, Chapman, 1973, Cartwright: 1975, Van der Burg, 1975: 425-426, Frissen, 2002 en Schulz e.a.: 2006). Op een zeker moment in het beleid of in gebeurtenissen in de maatschappij bevindt zich een aanleiding voor het instellen van een commissie (hierna aangeduid als de *aanleiding*). Denk bijvoorbeeld aan de commissie-Oosting en de commissie-Alders die zijn ingesteld naar aanleiding van respectievelijk de explosie van de vuurwerkfabriek SE Fireworks in Enschede en de brand in café 't Hemeltje in Volendam. De commissie krijgt vervolgens een bepaalde taak, zoals het onderzoeken, adviseren, onderhandelen, een impuls geven of welke andere indeling van taken dan ook wordt gebruikt (hierna aangeduid als de *taak*). Voorbeelden zijn hier de met nadruk aanjagende en stimulerende taken van de Taskforce Jeugdwerkloosheid, de vooral onderzoekende taak van de Commissie Besluitvorming Stemmachines en de met name adviserende taken van de commissie-Brownlow die aan president Roosevelt adviseerde over de inrichting van

het openbaar bestuur (voor deze laatste zie Roberts, 1996). Bij de vervulling van deze taken past vervolgens een bepaalde samenstelling van de commissie, die gezien de taken bepaalde werkzaamheden zal uitvoeren (hierna aangeduid als respectievelijk de *samenstelling* en de *werkwijze*). Zo hebben er in de commissie-Korthals Altes (Inrichting Verkiezingsproces) zowel leden uit de wetenschap als uit de praktijk zitting gehad. Deze commissie heeft vervolgens veel studie verricht, zowel in eigen land als in het buitenland. Op basis van de werkzaamheden en het opgeleverde eindproduct bereiken commissies een bepaald effect (hierna aangeduid als de *effecten*). Denk hier bijvoorbeeld aan de intrekking van het 'Besluit Goedkeuring Stemmachines' door staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van het rapport van de Commissie Inrichting Verkiezingsproces en de Commissie Besluitvorming Stemmachines of aan de verschillende commissies die elkaar rondom Schiphol telkens weer opvolgen om daar incrementele veranderingen teweeg te brengen, bijvoorbeeld op het gebied van geluidhinder en overlast.

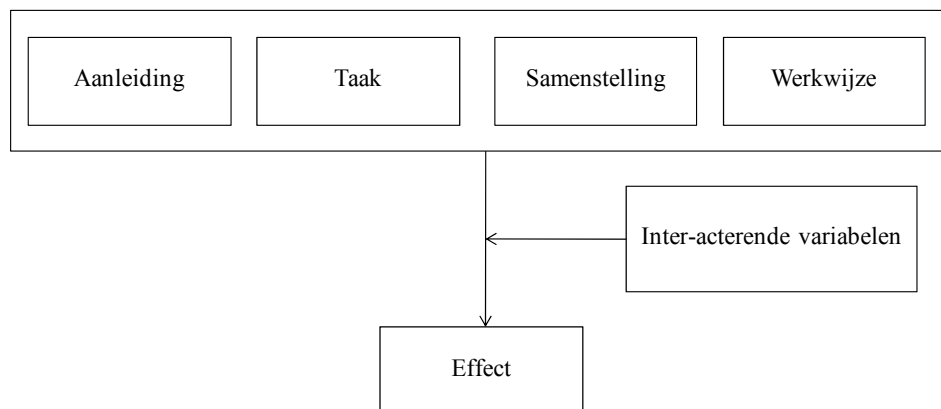
Met dit stramen wordt het volledige traject van een commissie afgedekt. De genoemde elementen volgen elkaar in de tijd vaak op enigerlei wijze op, maar lopen ook regelmatig door elkaar heen. Dat gaat niet altijd ongestoord en zeker niet altijd zoals gepland. Immers, dan zou de commissie nauwelijks invloeden ondervinden vanuit haar omgeving. Zij zou haar werkzaamheden in isolatie kunnen uitvoeren, zonder bemoeienis van buiten. Ook zou deze vredige voorstelling van zaken impliceren dat de commissie de acceptatie van en het draagvlak voor bijvoorbeeld een advies (of welk ander resultaat zij dan ook mag opleveren) kan sturen en volledig zelf kan bepalen. De omgeving zou in dat geval receptief en star zijn en niet aan continue verandering en politiek spel onderhevig zijn. Niets is minder waar. Tijdens haar bestaan ondervindt de commissie allerlei invloeden van buitenaf. Invloeden die vaak niet te voorzien zijn. Het is dan ook maar de vraag of effecten die uiteindelijk na afloop van het werk van een commissie tot stand komen ook echt effecten van de commissie zijn. Of dat het uitblijven van effecten wel aan het werk van de commissie te wijten is. Het is zaak met zogenaamde *inter-acterende variabelen* rekening te houden wanneer het werk van een commissie onder de loep wordt genomen. Inter-acterende variabelen zijn die variabelen die zich in de omgeving van de commissie voordoen, zoals het aftreden van de minister die de commissie heeft ingesteld en invloeden van media wanneer journalisten onderzoeksjournalistiek bedrijven. Dit onderzoek spreekt van interacterende variabelen, omdat (in tegenstelling tot interveniërende variabelen) het optreden van deze interacterende variabelen wel invloed op het bereiken van een bepaald effect kan hebben, maar niet als enige voor dat effect verantwoordelijk hoeft te zijn. Met

andere woorden, ook zonder tussenkomst van deze variabelen kan een bepaald effect optreden.

3.3 Overzicht van het analysekader

De begrippen aanleiding, taak, samenstelling, werkwijze, effect en inter-acterende variabele, die op enigerlei wijze met elkaar samenhangen, vormen in dit onderzoek het analysekader voor commissies. Hoe deze begrippen precies met elkaar samenhangen en hoe de interactie tussen deze begrippen verloopt, is niet zondermeer duidelijk. In de praktijk volgen de elementen, die in het analysekader zijn weergegeven, elkaar niet altijd in deze volgorde op. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat de samenstelling van de commissie aanleiding is om de taak nog eens nader te bezien, ook kunnen tijdens de werkzaamheden zaken aan het licht komen die de interpretatie van de aanleiding veranderen, waardoor de hele opdracht van de commissie in een ander licht wordt geplaatst en andere betekenis krijgt. De ene keer hebben de benoemde elementen aanleiding, taak en samenstelling gelijktijdig plaats, de andere keer juist weer volgtijdelijk. Tot zo ver mag duidelijk zijn dat de elementen aanleiding, taak, samenstelling en werkwijze in enig verband tot elkaar staan en gezamenlijk en in onderlinge interactie bijdragen aan de totstandkoming van enig vorm van effecten. Die totstandkoming van effecten wordt daarbij beïnvloed door inter-acterende variabelen. In het vervolg van deze studie worden commissies steeds aan de hand van dit analysekader nader beschouwd. In onderstaande afbeelding is het analysekader weergegeven.

Afbeelding 3: overzicht analysekader



3.4 Aanleidingen voor het instellen van commissies

3.4.1 Een classificatie van aanleidingen

Verschillende bronnen waarin over commissies wordt gesproken, gaan in het modelleren van de aanleidingen voor het instellen van commissies niet veel verder dan te constateren dat er twee soorten van motieven voor bewindspersonen zijn om commissies in te stellen. Enerzijds zijn er formele motieven, zoals de noodzaak om een bepaalde kwestie nu eens tot op de bodem uit te zoeken en anderzijds zijn er meer informele motieven zoals het tot uitdrukking brengen van betrokkenheid bij een bepaald probleem of de wil om het maatschappelijke debat op een bepaalde manier te beïnvloeden (bijvoorbeeld Popper, 1970: 9 en Cartwright, 1975: 84). Deze twee soorten motieven zijn normatief van aard, waarbij volgens de auteurs eigenlijk alleen de formele motieven als iets positiefs te waarderen zouden zijn. Dit doet de praktijk van het openbaar bestuur tekort. Ten eerste aangezien motieven voor de instelling en feitelijke aanleiding verschillende grootheden zijn. Motieven hebben betrekking op de beweegredenen van een bewindspersoon om te kiezen voor een commissie in relatie tot de afweging die hij maakt ten aanzien van mogelijke alternatieven. Aanleidingen zijn gebeurtenissen of ontwikkelingen die zich in de praktijk zichtbaar voordoen of waarvan het toekomstige optreden in redelijkheid wordt vermoed. Ten tweede brengt het normatieve karakter van het denken in motieven een bevooroordeeld denken over het functioneren van commissies met zich mee. Het is dan ook zaak meer naar beschrijvende en minder normatieve indelingen van ‘aanleidingen’ voor het instellen van commissies te streven. Een eerdere studie op basis van theoretische en empirische verkenning onderscheidt vier soorten van aanleidingen voor het instellen van commissies (Schulz e.a., 2006: 36-38). Nu, in deze nieuwe studie, wordt deze indeling verder verfijnd. In deze studie worden de volgende aanleidingen voor het instellen van commissies onderscheiden: nieuwsfeiten, Kamervragen, heikele kwesties, systeemcrises, evaluatiebepalingen, technische kwesties, toekomstkansen en opdoemende bedreigingen.

Toekomstkansen en opdoemende bedreigingen. Regelmatig doen zich in het openbaar bestuur vraagstukken of kwesties voor die op de toekomst betrekking hebben. De toenemende complexiteit van de samenleving stelt politiek en overheid in het algemeen voor tal van vragen, uiteenlopend van zorgen over de toekomst van de jeugd (de Taskforce jeugdwerkloosheid onder voorzitterschap van Hans de Boer) en de ouderen (de Taskforce Ouderen onder leiding van Nijpels), via de toekomst van ICT en overheidscommunicatie (de commissie-Docters van Leeuwen en de commissie-Wallage) en de bouw van een vliegveld in zee (commissie-Terlouw) tot

de mogelijkheden van bioterrorisme (commissie-Terlouw). Het zijn deze, nog ver van ons liggende maar blijkbaar wel van belang geachte, kwesties waarvoor de overheid met regelmaat commissies instelt.

Evaluatiebepalingen en technische kwesties. Hierbij gaat het om kwesties die een bepaalde deskundige aanpak vereisen (Popper, 1970: 9-10). Er zijn voortdurend allerlei 'technische' kwesties die nader onderzoek vragen, of die gemonitord moeten worden (Baldwin 1940: 126 e.v.). Bovendien zijn er in de wetgeving momenten vastgelegd waarop beleid geëvalueerd dient te worden. Ook dergelijke meer feitelijke kwesties, die vaak iets routinematigs hebben, kunnen aanleiding zijn tot het instellen van commissies. Van dergelijke thema's zijn vele voorbeelden, zoals breedbandproeven (commissie-Van der Doef), het opperbevelhebberschap in de krijgsmacht (commissie-Franssen), tieneropvang (commissie-Heemskerk), de heroverweging van het loodswezen (commissie-Frissen) en kansspelautomaten (commissie-Nijpels). Taylor (1940: 432) stelt dat dergelijke meer technische commissies de meest succesvolle zijn, zo blijkt uit zijn onderzoek op het Britse Ministerie voor de Mijnen. Dit zou onder andere te maken hebben met het vaak (vooral politiek) weinig turbulente karakter van de omgeving waarin deze commissies zich bevinden.

Heikele kwesties en systeemcrises. Hierbij gaat het vaak om kwesties die al langere tijd spelen, waar niemand echt een oplossing voor heeft en die zo langzamerhand toch echt de geloofwaardigheid van de Haagse politiek en van het bestuur ondermijnen. De situatie escaleert. Soms komen dergelijke kwesties pas aan het licht als er eenmaal door de media aandacht aan is besteed of als de Kamer intussen vragen heeft ingediend. Hoewel dit op het eerste gezicht vaak wel zo lijkt, kunnen dergelijke situaties nauwelijks als 'onverwacht' worden bestempeld. Een thema dat in het openbaar bestuur maar niet wordt opgepakt kan zich in de loop van de tijd ontwikkelen van een technische kwestie naar een systeemcrisis waarover Kamervragen worden gesteld en nieuwsfeiten ontstaan.

Nieuwsfeiten en Kamervragen. Sommige kwesties weten de aandacht van de media en de politiek te trekken en hebben een dermate grote impact op het politiek-bestuurlijke systeem dat zij onvermijdelijk leiden tot het instellen van een commissie (zo bespreken Lipsky & Olsen: 1977 de instelling van commissies naar aanleiding van rellen). De rampen in Enschede (commissie-Oosting) en Volendam (commissie-Alders), de moorden op bekende Nederlanders (onder andere commissie-Van den Haak), en de crises naar aanleiding van dierziekten, maar ook bestuurlijke fiasco's zoals de Ceteco-affaire en de kwestie rondom de ESF subsidies zijn hiervan voorbeelden.

In voorgaande beschouwing is waarneembaar hoe de agenda zich in de loop van de tijd kan vormen (vergelijk Koppejan, 1993). Wanneer een kwestie zich voor het eerst aandient, is er nog sprake van vooral in de toekomst gelegen vragen. De kwestie is niet acuut, maar verdient aandacht en dient (ooit) opgelost te worden. Wanneer de kwestie langer blijft bestaan dan ontwikkelt deze zich vaak tot een vooral technische kwestie, die met enige regelmaat aandacht vraagt. De kwestie is niet onomstreden, maar dient wel te worden aangepakt. Er is immers nog voldoende tijd beschikbaar. Wanneer ook dan een oplossing uitblijft of elkaar opvolgende rondes in de besluitvorming te weinig resultaat opleveren (vergelijk Teisman, 1992), dan bestaat de kans dat zich een heikele kwestie ontwikkelt. Vaak zijn in dergelijke situaties de problemen in beleid of maatschappij wel bekend en ook al meer in detail onderzocht. De politieke keuze met betrekking tot de oplossing blijft echter uit. Het escaleren van een dergelijke heikele kwestie, doorgaans mede door toedoen van de media of om preciezer te zijn door toedoen van personen die de media inschakelen, is dan vaak nog slechts een kwestie van tijd. Op verschillende momenten in een dergelijk proces wordt gebruik gemaakt van commissies. Net als van andere adviseurs uit wetenschap en beleidspraktijk overigens. De kwestie die door de commissie dient te worden opgelost wordt echter steeds ingewikkelder. Waar het eerst vooral gaat om een inhoudelijk dedat, neemt in de loop van de tijd het politieke karakter van het dossier toe.

3.4.2 Aanleidingen in perspectief

De in deze studie onderscheiden perspectieven werpen telkens een ander licht op de aanleidingen voor het instellen van commissies. Kwesties die in de toekomst spelen krijgen vanuit het perspectief van kennis en beleid gezien vooral betekenis als kennisproblemen. De oplossing voor de kwesties die zich aandienen wordt gezocht in de ontwikkeling van kennis en het vormgeven van passend beleid. Bezien vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling hebben kwesties die in de toekomst liggen andere betekenis. De oplossing wordt dan juist gezocht in het verbinden van partijen, in het faciliteren van het debat en in het vinden van draagvlak voor verder al langer bekende alternatieven. Het perspectief van macht en tegenmacht plaatst toekomstkansen en bedreigingen meer in het spel van posities en verhoudingen. De oplossing wordt dan meer gezocht in het in stelling brengen van actoren, die geëquipeerd zijn om de kwestie aan te pakken.

Ook andere soorten van aanleidingen die hiervoor zijn beschreven zullen in de praktijk anders worden ingevuld en begrepen afhankelijk van het perspectief dat wordt gehanteerd. Telkens weer geldt daarbij de vraag of de aanleiding voorals een kenniskwestie, een draagvlakkwestie of een kwestie van posities wordt gezien.

Afhankelijk van de inhoud van de kwestie, datgene waar het in de praktijk echt om gaat, bestaat de neiging om een bepaald perspectief dominant te verklaren of in ieder geval andere ook mogelijke invullingen uit het oog te verliezen. Daarbij doen zich de valkuilen van versimpeling voor. Immers, toekomstkwesties worden maar al te gemakkelijk als apolitek en vooral als kwestie van kennis en beleid gezien, terwijl vragen die eenmaal de politieke aandacht hebben gekregen, waar Kamervragen over worden gesteld, als kwesties van macht en tegenmacht betekenisvol te maken zijn. Kansen en bedreigingen die in de toekomst liggen, hebben echter wel degelijk een politiek karakter. Dit uit zich alleen niet meteen in publieke politieke uitlatingen. Zo hebben ook de meer politieke kwestie gelijktijdig een kennis en een draagvlak component. Iedere aanleiding dient dan ook steeds vanuit alle drie de perspectieven geduid te worden.

3.5 Taken van commissies

Iedere commissie heeft een bepaalde taak. Deze taak is mede afhankelijk van de verwachtingen die de bewindspersoon heeft van de commissie, op basis waarvan hij de opdracht formuleert, en van de wijze waarop de commissie de eigen rol en taakopvatting definieert. Daarin schuilt direct een belangrijke notie. De verwachtingen van de bewindspersoon die de commissie instelt, kunnen verschillen van de interpretatie van de taak door de commissie zelf. De interpretatie die de commissie aan haar taak geeft, is mede bepalend voor de uiteindelijke resultaten en de mate van doorwerking die de commissie weet te sorteren (Roberts, 1996). In dit onderzoek wordt telkens uitgegaan van de formele taak van een commissie zoals deze door de bewindspersoon aan de commissie is toebedeeld.

Enige vergelijkbaarheid in taken lijkt bij commissies vaak ver te zoeken. Situatiespecifieke kenmerken en specifieke opdrachten lijken het op het eerste gezicht onmogelijk te maken een vergelijking tussen door commissies uitgevoerde taken te maken. Verschillende auteurs doen pogingen om een typologie van taken van commissies op te stellen (zie bijvoorbeeld Wheare, 1955, Cartwright, 1975, Chapman, 1973, Van der Burg, 1975, Van Putten, 1982, Van Gils; 1987 en Minsiterie van BZK 2004). In dit onderzoek wordt de onderstaande indeling van taken gebruikt (verder gespecificeerd ten opzichte van Schulz e.a., 2006: 62 e.v.) die uitgaat van twee soorten taken, te weten: op inhoud georiënteerde taken en op proces georiënteerde taken. Deze indeling van taken wordt hierna uitgewerkt aan de hand van de opvattingen die ook andere auteurs hebben ten aanzien van de taken van commissies.

3.5.1 Op inhoud georiënteerde taken van commissies

In het taalgebruik van alledag worden de termen ‘onderzoekscommissie’ (of nauwkeuriger gezegd: commissies die onderzoek doen) en ‘adviescommissie’ (of nauwkeuriger gezegd: commissies die adviseren) vaak door elkaar gebruikt. Brown (1972: 335) ziet de commissies die onderzoeken als afgeleide vorm van de commissies die adviseren. Er is echter een belangrijk verschil tussen beide. De commissies die doorgaans worden aangeduid als ‘onderzoekscommissies’ richten zich primair op het verrichten van kennisverwervend feitenonderzoek (zie ook Chapman, 1973: 175 e.v., Lipsky & Olsen, 1977: 93, Bell, 1966, Crijns, 1975: 399, Ten Berge, 1978: 91 en Drew, 1968). Over het algemeen gaat het daarbij om het achterhalen van ‘de waarheid’, het reconstrueren van de feitelijke gebeurtenissen. Hun taak is het om informatie beschikbaar te stellen aan beleidsmakers (Cartwright, 1975: 102). Vaak is het zo dat onderzoekscommissies op enig moment ook advies uitbrengen (Wheare, 1955: 68).

De commissies die doorgaans als ‘adviescommissies’ worden benoemd, dienen een duidelijk ander doel dan onderzoekscommissies. Mackintosh (1940: 427) vat dit als volgt samen: ‘The distinction is between problems in which there is inadequate knowledge of existing conditions and therefore no basis upon which to consider even the initial desirability of legislation, and problems in which conditions are adequately known and legislation is seen to be desirable but the lines it should follow require investigation.’ In het eerste geval ligt het voor de hand een zogenaamde ‘onderzoekscommissie’ in te stellen. In het tweede geval ligt het instellen van een ‘adviescommissie’ meer voor de hand. Adviescommissies verrichten doorgaans ook onderzoek, maar met als primair oogmerk om daaraan een oordeel te verbinden op grond waarvan beleidsadviezen worden uitgebracht (zie bijvoorbeeld Chapman, 1973: 175 e.v., Lipsky & Olsen, 1977: 93, Bell, 1966, Crijns, 1975: 399, Van der Burg, 1975: 429, Ten Berge, 1978: 91, Cartwright 1975: 102, Popper 1970: 7-11, Frissen, 2002: 18 en Drew, 1968). De feiten zelf zijn ondersteunend aan het advies, terwijl die voor een onderzoekscommissie juist als zodanig op de voorgrond staan. Waar onderzoekscommissies vaak terugblikken, kijken adviescommissies vooral ook vooruit. Adviescommissies spelen vaak een rol in dynamische en complexe situaties waarin die ene waarheid niet bestaat. Wheare (1955: 43) maakt in dit verband een onderscheid naar commissies die adviseren op basis van onderzoek dat ze zelf hebben uitgevoerd en commissies die adviseren op basis van onderhandeling met elkaar (de later als ‘negotiated knowledge’ aangeduide kennis) die door de leden in de commissie is uitonderhandeld in debat.

Commissies worden ook ingezet om de uitvoering van beleid te evalueren (zie ook Wheare, 1955: 205 e.v., Lipsky & Olsen, 1977: 93, Bell, 1966, Crijns, 1975: 399, Ten Berge, 1978: 92 en Drew, 1968). Niet zelden worden commissies van dit type in de praktijk evaluatiecommissies genoemd. Dergelijke commissies kunnen zich richten op een inhoudelijke evaluatie van het gevoerde beleid maar ook op de kwaliteit van het proces waarin het beleid tot stand is gekomen. De evaluerende taak van commissies beperkt zich overigens niet tot achteraf evalueren alleen. Ook bijvoorbeeld visitatie tijdens de uitvoering van beleid kan onder deze taak worden gevat.

De praktijk laat zien dat commissies soms een meer pro-actieve rol krijgen dan alleen het (achteraf) controleren van gevoerd beleid (bijvoorbeeld Crijns, 1975: 399). Dergelijke meer pro-actieve commissies krijgen vaak ook een andere naam, zoals taskforces, aanjaagteams, werkgroepen en impulsteams. Dergelijke commissies hebben tot taak om een concrete verandering aan te jagen of een impuls te geven. Vaak stellen bewindspersonen deze commissies in op momenten dat beleid in de uitvoerende fase verkeert, maar nog te weinig resultaat wordt geboekt. Over dit soort commissies wordt over het algemeen vooral bericht dat ze ‘actie gericht’ zijn (Cartwright, 1975: 102, zie ook Lipsky & Olsen, 1977: 93, Bell, 1966 en Drew, 1968).

3.5.2 Op proces georiënteerde taken van commissies

Commissies die tot taak hebben de uitvoering van een bepaald beleid of project te begeleiden, zijn er net als andere commissies in verschillende soorten en maten. Zo is er een begeleidingscommissie geweest voor het Europese Kampioenschap Voetbal in Nederland en België in 2000 en een voor respectievelijk de thema’s scheidingsbemiddeling en omgangsbemiddeling. Begeleidingscommissies worden ingesteld om mee te denken bij het tot een goed einde brengen van veranderingen in complexe situaties. Het verschil met taskforces en commissies die impulsen geven aan bepaalde kwesties is dat begeleidingscommissies op enige afstand staan en taskforces een direct interveniërende rol hebben.

Soms treedt een commissie op als bemiddelaar tussen partijen (Wheare, 1955: 96, Ten Berge, 1975: 92, De Jong, 2005: 48 en Crijns, 1975: 399 duiden deze taak in termen van ‘onderhandelen’). In deze gevallen proberen commissies te werken aan een compromis of in ieder geval een bepaalde mate van consensus tussen partijen (zie ook Van der Burg, 1975: 430). Bijzonder voorbeeld van een bemiddelingscommissie is de commissie-Oosting, die tot taak heeft gekregen om te bemiddelen tussen Dexia en de beleggers in aandelenlease producten. Voor deze kwestie,

waarin de overheid slechts zijdelings een speler is, heeft zij desondanks een commissie met bemiddelende taken ingesteld.

Commissies hebben met enige regelmaat ook de taak om nog eens opnieuw na te denken over complexe problematische situaties waarvoor niet meteen een oplossing voorhanden is (zie ook Van der Burg, 1975: 430). Formeel wordt commissies dan gevraagd om gebruik makend van bestaande kennis een bepaald vraagstuk op te lossen. Informeel betekent dit vooral dat de commissie dient te reflecteren op een ‘slimme’ oplossing voor een bepaalde situatie. Commissies die reflecteren op mogelijke alternatieve oplossingen voor complexe problemen worden in de praktijk vaak gezien als een teken van bestuurlijk onvermogen (Duyvendak, 2005), maar komen feitelijk vooral in situaties voor waarin verschillende complexe kwesties zich voordoen, zoals politiek onverenigbare belangen en onduidelijkheid over het belang van bepaalde soorten kennis.

Tot slot hebben commissies soms (al dan niet opzettelijk) de taak gekregen om de agenda te beïnvloeden. In het openbaar bestuur doen zich situaties voor waarin impasses ontstaan, waarin verhoudingen verstarren en waarin de agenda een wending neemt die bewindspersonen onwelgevallig is. In dergelijke situaties worden commissies ingezet om de verhoudingen zo te beïnvloeden dat ruimte voor bewindspersonen ontstaat om een verandering te weeg te brengen. Denk bijvoorbeeld aan de commissie-Hermans die invloed heeft gehad op de politieke en maatschappelijke agenda rondom het stemmachinebeleid en aan de commissie-Elverding die (uit eigen beweging) door middel van een belronde langs belanghebbenden de landing van het rapport probeerde te faciliteren.

Commissies vervullen doorgaans meer dan één van de hiervoor genoemde taken tegelijk. Cartwright (1975: 103) laat zien dat commissies juist bij uitstek een combinatie van taken krijgen toebedeeld, gezien de complexe problematiek die zij moeten behandelen (zie ook Schulz e.a., 2006: 66-67).

3.5.3 Taken in perspectief

Net als voor de aanleidingen voor het instellen van commissies geldt voor de taken van commissies dat deze een bepaalde betekenis krijgen als ze worden gezien vanuit een bepaald perspectief. Het ligt voor de hand de beïnvloeding van de agenda door commissies te duiden vanuit vooral het perspectief van macht en tegenmacht. Gelijktijdig kan echter juist de ontwikkeling van nieuwe kennis en het aannemen van een beleidswijziging zorgen voor de gewenste beïnvloeding. Het perspectief van kennis en beleid kan dan de activiteiten van een commissie die

bezig is een inhoudelijk onderzoek af te ronden ook verklaren. Steeds is het van belang de taken vanuit alledrie de perspectieven tegelijk te bezien.

Op vergelijkbare wijze krijgen onderzoek en advies als taken van commissies soms juist betekenis door deze taken te bekijken in het licht van de draagvlakontwikkeling tussen partijen en de posities die partijen rondom een bepaalde kwestie innemen. Een op het eerste gezicht vooral vanuit het perspectief van kennis en beleid te duiden advies kan in de praktijk grote invloed hebben op de verhoudingen tussen partijen.

Daar waar het meer gaat om taken waarbij een commissie zich onder of in de nabijheid van partijen bevindt, bijvoorbeeld als deze tot taak heeft beleid (of de uitvoering daarvan) een impuls te geven, te bemiddelen of te begeleiden, ligt het voor de hand deze commissie vooral te bezien vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling. Draagvlak creëren is dan een van de belangrijkste doelstellingen van de commissie. In die gevallen is het ook van belang te bezien welke betekenis kennis en kennisontwikkeling hebben voor beleid en wat beleidsvoornemens in de nabije toekomst voor de onderlinge verhoudingen zullen betekenen. Ook hier zijn dan weer alle drie de perspectieven gelijktijdig van belang.

3.6 Samenstelling van commissies

3.6.1 Onderscheid tussen voorzitter en leden

Als het gaat om de samenstelling van de commissie, dan is het van belang onderscheid te maken naar de keuze van de voorzitter en naar de keuze van de leden (bijvoorbeeld Wheare 1955, Lipsky & Olsen, 1977 en Duyvendak & Van de Koppel, 2005). De keuze van de voorzitter weegt zwaar (Cartwright, 1975: 66). De voorzitter is het gezicht van de commissie. Zijn naam wordt er aan verbonden. We spreken niet voor niets over commissie-Alders, commissie-Brinkman, commissie-Terlouw en commissie-Leemhuis. De commissie ontleent haar status voor een belangrijk deel aan de naam en het statuut van de voorzitter en voor het overige doorgaans aan de complexiteit en bekendheid van de kwestie waarop zij zich richt. De namen van de leden lijken doorgaans vooral van afgeleide betekenis te zijn. Bewindspersonen kunnen hier gebruik van maken. Door een voorzitter te kiezen met een bepaald gezag kan duidelijk worden gemaakt dat de kwestie waarover de commissie zich buigt voor deze bewindspersoon zwaar weegt. De keuze van de voorzitter heeft vergaande consequenties. Voorzitters hebben namelijk doorgaans ook een bepaalde politieke kleur, wat niets anders betekent dan dat zij zich affiliëren met andere personen die er een gelijkgestemd wereldbeeld op nahouden.

In dit onderzoek worden de volgende elementen voor de beschrijving van de samenstelling van een commissie gehanteerd (afkomstig uit Schulz e.a. 2006): deskundigheid, ervaring, gezag, politieke kleur, representativiteit en stijl. Sommige auteurs benoemen ook onafhankelijkheid als criterium voor de keuze van leden of als motief voor het instellen van de commissie (Cartwright, 1975: 62 e.v., Popper, 1970: 28) of het terugbetalen van politieke schulden als criterium voor de keuze van bepaalde leden (Cartwright, 1975: 74). Onafhankelijkheid wordt in dit onderzoek niet als apart element voor de beschrijving van de samenstelling van commissies gehanteerd. Dit omdat het nog maar de vraag is in hoeverre objectieve onafhankelijkheid eigenlijk bestaat. Immers, gezien hun deskundigheid, ervaring en gezag, is het nog maar de vraag in welke mate deskundige leden ook objectief (zonder vooringenomenheid) naar kwesties kunnen kijken waarmee zij al gedurende vele jaren ervaringen hebben opgedaan. Overigens wordt onafhankelijkheid van leden vooral dan een thema wanneer ook ambtelijke leden aan de commissie worden toegevoegd. Hun verbondenheid aan de staande organisatie kan ze beperken in hun handelingsvrijheid. In zoverre impliceert de definitie van wat een commissie is al dat sprake is van onafhankelijkheid. De leden worden volgens die definitie immers voornamelijk van buiten het ambtelijk apparaat geselecteerd. Onafhankelijkheid in de werkwijze dan wel het gedrag van de commissie is overigens weer een heel ander onderwerp. Daarbij gaat het veel meer om de vraag hoe een commissie zich tot andere partijen verhoudt tijdens de uitvoering van de werkzaamheden. Meer in algemene zin kan hier worden gesteld dat naarmate een commissie onafhankelijker wordt naar mate deze met meer partijen overleg voert om vervolgens een eigen afweging te maken.

3.6.2 Elementen voor de beschrijving van de samenstelling van commissies

Het eerste element dat in dit onderzoek is meegenomen is deskundigheid. Hierbij gaat het om de mate waarin een kandidaat-voorzitter of kandidaat-lid is ingevoerd in de ter zake doende dossiers en de mate waarin hij deskundig is in de materie. In veel commissies hebben wetenschappers zitting en regelmatig worden hoogleraren als voorzitters of leden gevraagd (zie ook Den Hoed, 1995: 122, De Jong, 2005: 45 en Crijns, 1975: 408). Wheare (1955: 15) betoogt dat het juist belangrijk is een mix van deskundigheden in een commissie te betrekken. Interessant is in dat verband ook de stelling van Den Hoed (2007: 48-49) dat het er tegenwoordig bij representatie in adviescolleges (waaronder commissies) vooral om gaat representatie van deskundigheden te garanderen, veeleer dan representatie van belangen. Op deze manier zijn de elementen 'deskundigheid' en 'representatie' met elkaar verbonden. Soms worden ook leken benoemd in commissies, juist omdat ze

onbevooroordeeld zijn en kennis hebben van het buitenstaander zijn. Leken betrekken in commissies is niet gebruikelijk, maar gebeurt wel (Wheare, 1955: 24-27 en 51 en Brown, 2006: 203, Duyvendak & Van de Koppel, 2005: 22-23).

Ook ervaring is een element dat in dit onderzoek wordt meegenomen bij de beschrijving van de samenstelling van commissies. Hierbij gaat om de mate waarin een kandidaat-voorzitter of kandidaat-lid in de loop van zijn carrière vergelijkbare werkzaamheden heeft verricht. Ook het hebben van gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen, wat in de praktijk vooral gelijk staat aan het hebben doorlopen van een (ook) politiek-bestuurlijke carrière, wordt onder dit criterium verstaan (zie ook Cartwright, 1975: 68, Van der Burg, 1975: 429 en Duyvendak & Van de Koppel, 2005: 19-20).

Daarnaast is gezag een element om de samenstelling van commissies mee te beschrijven. Hierbij gaat het om de mate waarin een kandidaat-voorzitter in algemene zin en op basis van zijn carrière als gezicht en als 'drager' van de commissie kan worden gezien. Onder gezag wordt ook de mate verstaan waarin de voorzitter ervoor kan zorgen dat de commissie uitstraling naar buiten, naar de maatschappij, heeft (Baldwin, 1940: 174-175). Vaak worden 'peers' (personen uit dezelfde sector) en hoge personen uit de rechterlijke macht (met het oog op onpartijdigheid) in Groot-Brittannië als voorzitter gekozen, aldus Cartwright (1975: 70). Lipsky & Olsen (1977: 323) benadrukken vooral het gezag van de commissie als geheel, dat naar hun mening voor een deel aan de voorzitter wordt ontleent.

Politieke kleur is eveneens een element dat kan dienen om de samenstelling van commissies mee te beschrijven. Hierbij gaat het om het lidmaatschap van of de associatie met een bepaalde politieke partij die een kandidaat-voorzitter of een kandidaat-lid heeft of juist de onafhankelijkheid daarvan en de doorgaans beredeneerde objectiviteit die daarmee gepaard gaat (Lipsky & Olsen, 1977: 102 en De Jong, 2005: 45). Wanneer overigens een voorzitter prominent lid is van een politieke partij, is de kans groter dat in de commissie partij politieke afwegingen een rol zullen spelen. Dit betekent niet automatisch dat commissies ook politiek gekleurd zijn. Een voorzitter die zijn mening te duidelijk in de commissie uit, roept dikwijls weerstand op bij de leden. Bovendien zorgt spreiding over politieke kleuren er juist voor dat iedere schijn van voorkeurspolitiek wordt tegengegaan (Popper, 1970: 15). Een commissie die alle politieke stromingen in zich verenigt, kan dan ook niet alleen als 'politiek correct', maar ook als weinig vatbaar voor commentaar van buiten worden beschouwd. In de praktijk bestaat er veel commentaar op het samenstellen van commissies op basis van het element politieke kleur. Wanneer een commissie te veel personen van met dezelfde politieke

achtergrond bevat, heet deze al snel bevooroordeeld te zijn samengesteld. Wordt daarentegen gekozen voor een vertegenwoordiging van alle grote partijen, dan wordt de bewindspersoon die de commissie instelt pacificatiepolitiek verweten. Dit verschijnsel is te duiden als twee zijden van dezelfde medaille. Het laat vooral zien dat de samenstelling van een commissie door voor- en tegenstanders eenvoudig te politiseren is.

Daarnaast wordt in dit onderzoek representatie als element gebruikt voor het beschrijven van de samenstelling van een commissie. Hierbij gaat het om de mate waarin een kandidaat-voorzitter of kandidaat-lid model staat voor of zich verbonden weet met een bepaalde doelgroep (Cartwright, 1975: 62 e.v., Den Hoed, 2007: 48-49, Wheare, 1955: 28 e.v., Lipsky & Olsen, 1977: 94, Kan, 1975: 393, Crijns, 1975: 408, Van der Burg, 1975: 431, Den Hoed, 1995: 122, Van Twist e.a. 2002: 31, Frissen, 2002: 18 en Van Schendelen, 2005: 64-66, die laatste maakt een vergelijking met representatie in het commissiewezen rondom de Europese Commissie). Op basis van historische analyse zijn er vijf soorten van representatie te onderscheiden (Brown, 2006: 207) te weten 'authorization, accountability, expertise, participation and resemblance.' Deze vijf soorten van representatie sluiten elkaar geenszins uit. Het zijn elkaar aanvullende soorten van representatie waarbij verschillend is wat nu precies wordt gerepresenteerd. De samenstelling van een commissie op basis van het criterium 'representatie' zou weleens tot meer doorwerking kunnen leiden dan wanneer uitsluitend deskundigen worden benoemd (zie ook Scholten, 1974: 118).

Tot slot kan ook de stijl van kandidaat-voorzitter en -leden een rol spelen in de samenstelling. Hierbij gaat het om de wijze waarop een kandidaat-voorzitter of kandidaat-lid zijn werkzaamheden uitvoert. Iedere voorzitter en ieder lid heeft een bepaalde manier van handelen, een wijze van communiceren, onderzoeken en adviseren en beschikt over bepaalde procesmatige kwaliteiten, die in het werk van de commissie van pas kunnen komen.

3.6.3 Omvang van commissies

Met de keuze van voorzitter en de leden hangt een ander interessant vraagstuk samen, namelijk dat van de omvang van een commissie. Wheare (1955) beargumenteert dat een commissie ook uit twee personen kan bestaan, terwijl Mackenzie (1953) een minimum aantal van drie leden noodzakelijk vindt om van een commissie te kunnen spreken. Recentelijk heeft onderzoek plaatsgevonden naar de optimale omvang van commissies. Karotkin & Paroush (2003) en Kang (2004) laten zien dat de optimale omvang van een commissie afneemt naarmate de

complexiteit van taken geringer, de informatie specifiek en de kosten voor uitstel hoger worden. Een minimale omvang om van commissies te kunnen spreken benoemen zij echter niet. Sommigen menen dat commissies effectiever zijn, naarmate ze een geringere omvang hebben (Popper, 1970: 17). Dat is een ingewikkelde bewering aangezien die beoordeling steeds gerelateerd dient te zijn aan meerdere perspectieven, zoals kennis en beleid, overleg en onderhandeling en macht en tegenmacht. Mogelijk hangen dergelijke meer algemene beweringen samen met bevindingen die later ook gedaan zijn in bijdragen van bijvoorbeeld Katrotkin & Paroush (2003) en Kang (2004). Zij stellen dat een geringere omvang van commissies waarschijnlijk samenhangt met een geringere complexiteit van de opgave waarvoor deze kleinere commissies zich gesteld zien. Ook andere verklaringen zijn overigens denkbaar. Het onderhandelingsproces in de commissie zelf is bij minder leden eenvoudiger, waardoor besluitvorming in de commissie mogelijk scherper is. In het Nederlandse openbaar bestuur komen met enige regelmaat commissies voor die uit een beperkt aantal personen bestaan, soms is het zelfs maar één persoon. Van Kemenade vormde in zijn eentje de commissie die onderzoek deed naar het optreden van Nederlandse militairen in Srebrenica en Blankert en Stekelenburg vormden gezamenlijk de commissie die zich richtte op de problematiek bij de Nederlandse Spoorwegen.

3.6.4 Samenstelling in perspectief

Ieder criterium voor de samenstelling van een commissie kan worden gezien vanuit elk van de drie perspectieven die eerder voor het denken over commissies zijn geschetst. Net als voor de andere onderdelen van het analysekader geldt ook hier dat het gebruik van een bepaald perspectief andere betekenissen van de elementen, die bij de samenstelling van commissies een rol spelen, relatief onzichtbaar maakt. Aandacht voor representativiteit en politieke kleur lijken zo op het eerste gezicht vooral vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling verklaard te kunnen worden. Het gaat immers steeds om beginselen van vertegenwoordiging, draagvlak en legitimiteit. Gelijkzeitig echter kunnen deze elementen juist ook worden geduid vanuit het perspectief van macht en tegenmacht en de posities van partijen ten opzichte van elkaar. Deskundigheid en ervaring kunnen worden gezien en beoordeeld vanuit het perspectief van kennis en beleid. Het gaat dan om de inhoudelijkheid van kwesties, voorzitter en leden. Gelijkzeitig kunnen deskundigheid en ervaring ook in het spel van overleg en onderhandeling belangrijk zijn.

3.7 Werkwijze van commissies

3.7.1 Indeling van activiteiten

Commissies hanteren uiteenlopende werkwijzen. Waar de ene commissie vooral veel vergadert, weinig met betrokken partijen overlegt en uiteindelijk de resultaten van intern overleg in een rapport verankert, besteedt de andere commissie juist veel tijd aan interactie met partijen en is soms niet eens een rapport nodig aangezien de interactie en de veranderingen die daarmee teweeg zijn gebracht het doel van de commissie vormen en aldus de opdracht volbrengen. De werkwijze van een commissie kent, op hoofdlijnen, zeven soorten van activiteiten, te weten: vergaderen, documenten bestuderen, overleg voeren met partijen, raadplegen van vertrouwelingen en partijgenoten, bezoeken afleggen, optreden op bijeenkomsten en producten maken. De verschillende soorten activiteiten worden hierna behandeld.³⁵

Commissies *vergaderen* en tijdens vergaderingen ontplooiën de leden uiteenlopende handelingen (Popper, 1970: 27 en Frissen, 2002: 36-38). Tijdens de eerste vergadering bijvoorbeeld zullen de leden het met elkaar eens moeten worden over wat nu eigenlijk de opdracht is (Cartwright, 1975: 106). Het komt voor dat commissies ook gaande weg hun werkzaamheden de interpretatie van de opdracht nog bijstellen. Het is niet ongebruikelijk dat vergaderingen beginnen met een vrij gesprek waarin voorzitter en leden elkaar beter leren kennen en niet alleen de opdracht met elkaar verkennen. Het vrije gesprek draagt bij aan het groepsgevoel binnen de commissie en maakt duidelijk wat de posities van verschillende leden zijn. De actualiteiten die met de kwestie van een commissie samen hangen zullen doorgaans uitgebreid de revue passeren. Ook creatieve sessies (zoals brainstormsessies en ‘pressure cooker sessies’ zoals Van der Burg, 1975: 437 beschrijft) horen bij het repertoire van vergadertechnieken. Ook brengen leden met enige regelmaat nieuwe ideeën in tijdens vergaderingen en gebruiken zij het gesprek daarover als toetsmomenten. Soms worden deze ideeën later nog in bredere kringen getoetst. Sommige commissies maken daarnaast aparte toekomstverkenningen van de kwestie die zij beschouwen en enkele commissies volgen opleidingen of trainingen om beter op de wachtende taken te zijn geëquipeerd. Doorgaans worden aanbevelingen die een commissie wil doen besproken in de plenaire vergadering. Zo kan het interne draagvlak worden gepeild en consensus worden bereikt over de te volgen koers. Sommige commissies toetsen het draagvlak voor het rapport door het concept extern te laten lezen, bijvoorbeeld door enkele grote belanghebbende partijen.

Meestal is het zo dat commissies allerlei soorten van documenten *bestuderen* (Cartwright, 1975: 146 e.v.). De berichtgeving in de media is bijvoorbeeld door de Commissie Besluitvorming Stemmachines uitgebreid bestudeerd. Beleidsdocumenten en wet- en regelgeving waarin het vigerend beleid is vastgelegd worden regelmatig bekeken. Waar noodzakelijk behoren documenten van (semi)private ondernemingen tot de (achtergrond) informatie van commissies. In wetenschappelijke literatuur kunnen de leden de actuele stand van onderzoek en debat achterhalen. Over het algemeen bestudeert het secretariaat de documenten voor de commissie en krijgen de voorzitter en leden een samenvatting van de voor hen belangrijke documenten. Soms lezen voorzitter en leden zich iets uitgebreider in door zelf ook de belangrijkste bronnen tot zich te nemen.

Commissies *overleggen* met ter zake doende partijen ('consultatie' in termen van Wilson, 1996: 207). Hoorzittingen, face-to-face gesprekken, telefonische gedachteswisselingen, bijeenkomsten en e-mail verkeer zijn allemaal mogelijkheden voor commissies om met stakeholders van gedachten te wisselen over de kwestie waarover de commissie zich buigt (zo ook Popper, 1970: 36-37). Afhankelijk van de commissie worden op verschillende wijze contacten aangeknoopt met politici, bestuurders, ambtenaren, vertegenwoordigers uit sectoren, onafhankelijke experts, de media of met burgers of buitenlandse partijen. Cartwright (1975: 105 en 126) spreekt van het verzamelen van 'bewijs'. Niet alle overleg en consultatie wordt door leden van de commissie zelf uitgevoerd. Regelmatig worden bijvoorbeeld gesprekken door adviseurs of secretarissen van de commissie gevoerd (voor overzicht van rollen van adviseurs en ondersteuners van de commissie zie Osborne, 1998: 796).

Het werk van commissies onttrekt zich doorgaans aan het oog van buitenstaanders. In de commissie zelf worden stappen gezet, soms zichtbaar voor alle leden, dan weer onzichtbaar voor sommigen, die voor de uitkomsten van de werkzaamheden van commissies relevant zijn. Het individuele gedrag van commissieleden en voorzitter kan ook invloed hebben op bijvoorbeeld de effecten van een advies of op de inhoud van een rapport. Het *raadplegen* van partijgenoten of vertrouwelingen kan helpen om bijvoorbeeld de politieke discussie of het maatschappelijk debat klaar te maken voor de komst van een advies.

Het komt verder voor dat commissies ter plaatse poolshoogte gaan nemen en een locatie *bezoeken* (Cartwright, 1975: 147). Daarbij is een onderscheid mogelijk tussen werkbezoeken en visitaties. Werkbezoeken geven de commissie de mogelijkheid om zich een beeld te vormen van de situatie zoals deze voorhanden is op een bepaalde locatie (zie ook Frissen, 2002: 55). Bij visitaties wordt dit aangetroffen beeld ook door middel van een beoordeling afgezet tegen een gewenst

beeld. In het recente verleden zijn er onder andere visitatiecommissies geweest die de uitvoering van het grotestedenbeleid hebben onderzocht.

De kwestie waarover een commissie zich buigt, kan voor veel partijen interessant zijn. Uitnodigingen om te komen spreken, tot *optreden*, zijn dan niet vreemd. Vaak organiseren commissies zelf bijeenkomsten met een selecte groep participanten om bijvoorbeeld het concept advies te toetsen. Zo organiseerde de Taskforce Financiering Landschap Nederland (commissie-Rinnooy Kan) in september 2008 een bijeenkomst in de Lutherse kerk in Den Haag om met experts en stakeholders de conclusies en aanbevelingen van de taskforce door te nemen en in debat verder aan te scherpen. Of het nu gaat om besloten bijeenkomsten met uitsluitend genodigden, om openbare bijeenkomsten die voor iedereen toegankelijk zijn of zelfs om optredens in de media, het gaat telkens weer om kansen die er voor de commissie zijn om beelden te ventileren en draagvlak voor voorgenomen voorstellen te toetsen. Gelijktijdig brengt dergelijk optreden ook een risico met zich mee dat zich laat duiden als een bedreiging. Immers, geen bewindspersoon ziet zijn commissie graag ‘en plein public’ uitspraken doen zonder daarvan eerst zelf op de hoogte te zijn. Een verspreking is snel gemaakt. Was het handig dat de commissie-Wiegel, die zich bezig hield met de herinrichting van de rijksdienst, al over kerndepartementen in de media begon te spreken nog voordat het rapport af was en nog voordat het rapport aan de bewindspersonen was gepresenteerd?

Commissies *produceren* een eindproduct in enigerlei vorm. Doorgaans beëindigen zij hun werk met het opstellen van een eindrapport (Cartwright, 1975: 168, Popper, 1970: 40-43, Van der Burg, 1975: 439, Frissen, 2002: 39). Daarbij streven commissies unanimitieit na. Een rapport van een verdeelde commissie, zeker als deze minderheidsstandpunten bevat, kan veel minder gericht als instrument in het politieke debat worden gebruikt. Dit overigens is een beoordeling vanuit het perspectief van macht en tegenmacht. Een verdeeld rapport is evenwel weinig bruikbaar wanneer de beoordeling plaats heeft vanuit de persepctieven van kennis en beleid en overleg en onderhandeling. Kennis wordt dan zichtbaar verschillend geïnterpreteerd en afwegingen worden expliciet anders gemaakt. Aan het eindrapport gaan regelmatig ook andere producten vooraf. Zo maken onderzoekscommissies vaak een feitenreconstructie (zoals de commissie-Oosting deed naar aanleiding van de vuurwerkcramp) en zijn er adviescommissies die discussiestukken produceren (zoals de commissie-Korthals Altes deed met enkele stukken over elektronisch stemmen die ter discussie op de eigen website zijn geplaatst). Hoewel de meeste commissies geen websites ontwikkelen, bestaan er commissies (zoals commissie-Wallage over overheidscommunicatie en de Nationale conventie over de

relatie tussen burger en overheid) die via hun eigen website actief debat met de samenleving en/of deskundige professionals voeren. De resultaten van commissiewerk kunnen regelmatig behalve in rapporten ook in publicaties, zoals boeken, artikelen of zelfs manifesten worden teruggelezen.

3.7.2 Werkwijze in perspectief

De verschillende elementen van de werkwijze kunnen worden geduid vanuit de drie perspectieven die eerder zijn benoemd, te weten kennis en beleid, overleg en onderhandeling en macht en tegenmacht. Alle drie de perspectieven zijn steeds tegelijkertijd even waar als het erom gaat te verklaren hoe deze elementen een rol spelen in het functioneren van commissies.

De vraag met welke partijen en op welke manier een commissie overleg voert, zal doorgaans vrij vlug als een kwestie van overleg en onderhandeling worden gezien. Immers, afhankelijk van de mate waarin partijen zich gehoord en betrokken voelen, zullen ze zich commiteren aan het resultaat van de commissie. Dit levert de commissie draagvlak op voor het product dat zij levert en verhoogt de legitimiteit van haar werkzaamheden. Gelijktijdig echter hebben keuzes voor bepaalde gesprekspartners en gesprekstechnieken ook gevolgen voor de kennisbasis die een commissie onder haar rapport kan leggen. Dit valt echter pas op wanneer we naar de overlegvormen kijken vanuit het perspectief van kennis en beleid. De keuze van gesprekspartners en gespreksvormen kan ook als strategisch worden gezien vanuit het perspectief van macht en tegenmacht. Door bepaalde partijen niet bij de werkzaamheden te betrekken worden ze aan de zijlijn geplaatst en zal het resultaat van de commissie meer een richting kennen die deze partijen onwelgevallig is, maar die door het feit dat deze door een commissie is opgeschreven wel gezag krijgt.

Op vergelijkbare wijze ligt het voor de hand het raadplegen van partijgenoten en vertrouwelingen in de eerste plaats vooral te bezien vanuit het perspectief van macht en tegenmacht. Immers, deze raadplegingen die vaak achter de schermen plaatsvinden, kunnen welhaast geen ander doel dienen dan het voorbereiden van het politieke proces op het compromis dat de commissie heeft bereid en het zo aanscherpen van formuleringen in het rapport van de commissie dat geen andere interpretaties meer mogelijk zijn, dan die de commissie beoogt. Waarbij voor- en tegenstanders overigens nog van mening kunnen verschillen omtrent de wenselijkheid van deze betekenisgeving in de praktijk. Gelijktijdig krijgen deze raadplegingen bezien vanuit het perspectief van kennis en beleid en dat van overleg en onderhandeling heel andere betekenis. Het gaat dan respectievelijk om het

toetsen van bevindingen en van de te verwachten bruikbaarheid van het resultaat voor het beleid en om het toetsen van de aanwezigheid van draagvlak.

Zo bezien zijn steeds alledrie de perspectieven gelijktijdig van toepassing en kan niet zonder meer een van de drie perspectieven als juist of algemeen geldend worden verklaard. Dit maakt ook duidelijk dat de gevolgde werkwijze van commissies zowel vooraf als na afloop van de werkzaamheden onderwerp van debat kan worden. Overigens gebeurt dit vaak door partijen die zich onvoldoende in de resultaten van de commissie kunnen vinden.

3.8 Effecten van commissies

3.8.1 Drie soorten effecten

De effecten die een commissie sorteert zijn lastig te meten (zie ook Van der Burg, 1975: 442). Daarin staan commissies niet alleen, immers de causale relaties tussen beleidsoptreden en maatschappelijke effecten worden in allerlei theoretische en empirische debatten op steeds weer andere grondslagen in twijfel getrokken. Lipsky & Olsen (1977: 323 e.v.) geven aan dat effecten van commissies doorgaans gemeten worden in termen van het aantal aanbevelingen dat ook daadwerkelijk is opgevolgd (waarop 'favourable action' is ondernomen). Dat echter levert een (te) beperkte bepaling van effecten op. Deze wijze van effectmeting is vergelijkbaar met wat Putters en anderen (2004) en Bekkers en anderen (2004) 'instrumentele doorwerking' noemen. Daarbij gaat het om de mate waarin voorstellen van een commissie direct worden vertaald in veranderingen in beleid. De kans op directe doorwerking in beleid en handelen is groter naarmate de commissie zich bezig houdt met een beperktere en meer technische opgave en neemt af naar mate de oorsprong van de problematiek politieker of maatschappelijk dieper geworteld is (Popper, 1970: 44-45). Cartwright (1975: 203-206) benadrukt dat doorwerking van rapporten van commissies in beleid (al is het dan zoveel jaren later) niet aantoonbaar is, maar wel belangrijk. Ook benadrukt hij het belang van effecten in het handelen van partijen in de praktijk. Effecten in de gedachtevorming ziet hij vooral via de lijn der wetenschappen waar rapporten van commissies nog jarenlang onderwerp van debat kunnen vormen (zogenaamde 'conceptuele doorwerking' in termen van Putters. e.a. 2004 en Bekkers e.a. 2004).

Bij het bepalen van effecten wordt bovendien een onderscheid gemaakt naar niet alleen de veranderingen in het denken en het handelen van partijen, maar ook naar de verandering in besluitvorming. Immers, tussen de verandering in het denken en

de verandering in het handelen ligt de formele besluitvorming rondom een bepaald beleidsprobleem.

Commissies houden op te bestaan zodra ze hun taak hebben vervuld, uitzonderingen daargelaten. Bijdragen aan het bewerkstelligen van effecten kunnen ze dus in ieder geval niet officieel (Lipsky & Olsen, 1977: 102). Het is eerst en vooral een taak van het instellend department om ervoor te zorgen dat adviezen opvolging krijgen en onder de aandacht van de publieke opinie worden gebracht (Spann, 1940: 281). Doordat commissies enerzijds onafhankelijk zijn en anderzijds aan een bewindspersoon zijn gelieerd is hun positie toch niet helemaal onverdacht. Vooral commissies die worden ingesteld om een impasse te doorbreken ondervinden van deze positie hinder (Roberts, 1996: 33). Dat blijkt ook uit het voorbeeld van de Commissie Ontslagrecht dat eerder in dit proefschrift is beschreven en de wijze waarop deze commissie in het politiek-maatschappelijke debat is welkom geheten.

3.8.2 Effecten in perspectief

Effecten in het denken, in de besluitvorming en in het handelen van partijen kunnen worden geduid vanuit de drie perspectieven die eerder zijn behandeld. Wanneer commissies leiden tot veranderingen in de besluitvorming ligt het voor de hand, dit te duiden vanuit het perspectief van kennis en beleid. De commissie immers heeft de beleidsmaker gevoed, waardoor de besluitvorming mogelijk is geworden. Wanneer er veranderingen zijn waar te nemen in het handelingsperspectief van partijen is dit te verklaren vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling. Er wordt na goed overleg tussen partijen echt iets gedaan in de praktijk. En even zo eenvoudig kan een verandering in het denken worden verklaard als een paradigmashift die het gevolg is van veranderende verhoudingen rondom een bepaalde kwestie. Hier domineert dan in theorie het perspectief van macht en tegenmacht. Hoe de effecten van commissies nu precies te duiden zijn, blijft daarbij toch vooral een kwestie van het gekozen perspectief. Gelijktijdig met de verklaringen die zojuist gegeven zijn, kan ieder effect ook vanuit de beide andere perspectieven betekenisvol zijn. Veranderingen in besluitvorming kunnen namelijk ook in de onderhandelingen tussen partijen worden gezien. Veranderingen in het handelen zijn betekenisvol als uiting van de veranderende posities van partijen in netwerken, die vooral vanuit het perspectief van macht en tegenmacht worden benadrukt. En evenzo zijn veranderingen in het denken vanuit het perspectief van kennis en beleid te verklaren als uiting van de nieuw opgedane kennis die door het rapport van een commissie wordt verspreid. Andermaal is te zien dat afhankelijk van de keuze van het perspectief de betekenis van de werkwijze van een commissie anders wordt.

3.9 Inter-acterende variabelen

De inzet van commissies heeft bepaalde effecten. Het is in de praktijk nog maar de vraag in welke mate die effecten ook daadwerkelijk direct het gevolg zijn van het werk van deze commissies. In de praktijk doen zich omstandigheden voor die het functioneren en met name ook de effecten van commissies kunnen beïnvloeden (bijvoorbeeld Wraith en Lamb, 1971: 306-307 en Stutz, 2008: 514). Die omstandigheden worden in dit onderzoek aangeduid als inter-acterende variabelen. Daarvan bestaan vele voorbeelden. Zo heeft de cafébrand te Volendam plaats gehad nog voordat de commissie-Oosting haar resultaten over de vuurwerkcramp had gepubliceerd. Die 'extra' ramp verhoogde de urgentie voor het toch al tegemoetgeziene rapport van de commissie. Een ander voorbeeld zien we bij de commissie-Schutte die onderzoek deed naar de vermeende fraude in het HBO. Door het overlijden van prinses Juliana kreeg het rapport van deze commissie aanzienlijk minder media-aandacht dan vooraf door ingewijden was verwacht, aldus een gesprekspartner. Deze voorbeelden laten zien dat inter-acterende variabelen van groot belang zijn bij het begrijpen van de effecten van een commissie. Het is nog maar de vraag in hoeverre commissies verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de effecten die zij teweeg brengen als zij het optreden daarvan slechts ten dele zelf kunnen beïnvloeden.

Inter-acterende variabelen kunnen zich voordoen op het niveau van alle partijen die betrokken zijn bij de werkzaamheden van commissies. Wanneer op ambtelijk niveau andere prioriteiten worden gesteld dan de bewindspersoon op grond van het commissierapport wil nastreven, komt het voor dat met de resultaten van het werk van een commissie lange tijd niets wordt gedaan. Er kan aan de andere kant ook juist een momentum voor verandering zijn, waardoor voorgestelde ontwikkelingen worden versneld. Daarnaast zijn vele andere factoren denkbaar die een rol kunnen spelen, zoals een benoeming op een cruciale positie in het openbaar bestuur, de ontwikkeling van een nieuw concept, ambtelijke tegenkrachten of een reorganisatie. Vervolgonderzoek is nodig om duidelijk te maken in hoeverre dergelijke inter-acterende variabelen nu echt invloed hebben op de effecten die commissies teweeg brengen.

Ook op bestuurlijk niveau zijn inter-acterende variabelen te onderscheiden. Een minister die aftreedt, laat staan een kabinet dat valt, kan grote gevolgen hebben voor het werk van een commissie (vergelijk Flitner, 1986: 127-135 en Stutz, 2008: 517). Immers, de commissie zal nu haar eventuele advies moeten opleveren aan een andere bewindspersoon met doorgaans een andere beleidsagenda. Wat er dan met de resultaten gebeurt, valt nog te bezien. Ook spanningen binnen het kabinet en een

veranderende prioriteitstelling kunnen de werkzaamheden en resultaten beïnvloeden.

Politiek is een spel van belangen. Het is goed mogelijk dat de resultaten van het werk van een commissie in de politieke onderhandelingen zoek raken of worden uitgeruild (vergelijk Stutz, 2008: 526). Nieuwe wet- en regelgeving kan het werk van een commissie overbodig maken, andere prioriteiten kunnen ervoor zorgen dat er op korte termijn weinig met de resultaten gebeurt en het bestaan van een momentum voor verandering kan er juist voor zorgen dat besluitvorming versnelt.

In de sector waarop het werk van de commissie betrekking heeft, kunnen zich interacterende variabelen voordoen (Flitner, 1986: 139). Lobbies vanuit dominante partijen, die proberen de koers in de sector te bepalen, kunnen invloed hebben op het werk van de commissie. Ook afspraken rondom (nieuwe) richtlijnen, bijzondere economische omstandigheden en de beschikbaarheid van veel concurrerende adviezen, zoals dit bij de Betuweroute het geval is, zijn voorbeelden van interacterende variabelen die in een sector kunnen optreden.

In de wetenschap kunnen zich ontwikkelingen voordoen die voor het werk van een commissie een significante betekenis hebben (Flitner, 1986: 152). Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van nieuwe kennis of aan het ontbreken van noodzakelijke kennis om een vraagstuk goed op te kunnen pakken.

De media hebben, vooral na afloop van de werkzaamheden, invloed op hetgeen met de resultaten van een commissie gebeurt (Flitner, 1986:141). Besteden media veel aandacht aan het thema waarover de commissie uitspraken doet, dan kan dit een politieke respons uitlokken.³⁶ Houden de media zich stil dan kunnen veranderingen ook achter de schermen worden doorgevoerd. De rol van de media is dan ook niet altijd bepalend voor de uitkomst, maar vooral bepalend voor de mate waarin het grote publiek kennis neemt van hetgeen er in commissies gebeurt. Ook tijdens de uitvoering van de werkzaamheden door een commissie spelen de media soms een rol. Onderzoeksjournalistiek kan voor bewindslieden soms een complicerende werking hebben bijvoorbeeld omdat het een dossier in de openbaarheid brengt en dat brengt een andere dynamiek met zich mee. Ook aanhoudende eenzijdige berichtgeving kan de resultaten van een commissie soms doen inslaan als een bom of juist onbegrijpelijk maken. En de totale absentie van media-aandacht kan een thema soms als uit het niets op de agenda doen verschijnen. Deze en mogelijk ook nog andere factoren die hier niet zijn gedefinieerd (omdat ze niet in de literatuur naar voren komen) kunnen van invloed zijn op het werk en op de effecten van een commissie.

Voor de mate waarin commissies in het publieke debat worden opgemerkt, is zeker ook de actuele maatschappelijke situatie van belang (vergelijk Wraith en Lamb, 1971: 309). Veranderingen in het maatschappelijk klimaat kunnen veranderingen acceptabel maken. Ingrijpende gebeurtenissen, zoals een moord of ziekte bij een bekende persoonlijkheid kunnen de aandacht van het probleem afleiden. Is het mogelijk dat emotie de rede in het debat overschaduwet, dan bestaat een kans dat de resultaten van commissiewerk niet objectief worden ontvangen en nauwelijks op hun merites worden beoordeeld.

Tot slot kan ook de internationale context invloed hebben op de uitvoering van werkzaamheden door een commissie. Een internationaal incident, internationale druk op Nederland of richtinggevend internationale afspraken kunnen ertoe bijdragen dat zaken net iets anders verlopen dan vooraf gepland of te verwachten was geweest of dat effecten verschillen van hetgeen vooraf werd verwacht.

3.10 Analyse kader in de praktijk

Ook de commissie-Docters van Leeuwen, die aan het begin van dit hoofdstuk centraal stond, laat zich duiden door middel van het voorgaande analysekader en de drie perspectieven die hierop van toepassing zijn. Ieder perspectief werpt daarbij een ander licht op de aanleiding, taken, samenstelling, werkwijze en effecten van deze commissie. De aanleiding vormde een evaluatiebepaling. De RMO komt aan het einde van een zittingsperiode en dient naar de letter van de Kaderwet Adviescolleges te worden geëvalueerd. Volgens het op dat moment geldende denken in beleidsnota's zou de RMO worden opgeheven. Voor de raad bestaat dan ook de noodzaak in ieder geval te proberen deze toch wel heikele kwestie (c.q. dit naderende onheil) af te wenden. De commissie heeft dan ook een tweeledige taak. Zij doet onderzoek naar het functioneren van de RMO in de afgelopen jaren en probeert gelijktijdig de politieke agenda te beïnvloeden. Bij de samenstelling van de commissie is vooral (bestuurlijke, politieke en gemeentelijke) deskundigheid van belang geweest. Zeker bij de keuze van de voorzitter heeft ook het gezag van zijn persoon meegeteld. De leden zijn benoemd op persoonlijke titel en in ieder geval formeel hebben elementen als representativiteit en politieke kleur geen rol gespeeld in de samenstelling van de commissie. De werkzaamheden hebben verder bestaan uit een uitgebreide documentenstudie (van rapporten van de RMO) en een aantal gesprekken met betrokkenen en belanghebbenden.

In het licht van het werk van de commissie zegt minister Ter Horst in de Tweede Kamer toe te wachten op het rapport van de commissie alvorens een beslissing te nemen over de toekomst van de RMO.³⁷ Al vrij snel na het verschijnen van het

rapport blijkt dat samenvoeging van de RMO met de RVZ – de commissie heeft duidelijk uitgesproken hierin geen heil te zien – niet langer tot de toekomstige mogelijkheden wordt gerekend. Conform de aanbevelingen van de evaluatiecommissie worden gesprekken tussen de RMO en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) gestart om te bezien of een fusie tussen de secretariaten van beide raden mogelijk is. Er laten zich geen dominante inter-acterende variabelen aanwijzen die het effect van de commissie zouden hebben kunnen beïnvloeden.

De drie perspectieven kennis en beleid, overleg en onderhandeling en macht en tegemacht leiden elk tot een andere interpretatie van het werk en de Evaluatiecommissie RMO. Vanuit het perspectief van kennis en beleid bezien heeft de commissie vooral bijgedragen aan de besluitvorming, door inzichtelijk te maken dat naar haar mening in de toekomst behoefte bestaat aan een adviesraad die zich richt op maatschappelijke kwesties. Daarvoor waren de inhoudelijke deskundigheden van de leden noodzakelijk voor de samenstelling van de commissie. Vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling is het werk van de commissie lastiger te duiden. Aan draagvlak ontwikkeling heeft de commissie niet zichtbaar bijgedragen. Wel is door de commissie gesproken met relevante belanghebbenden en betrokkenen om te bezien voor welke adviezen er al dan niet steun zou zijn. Het besluit van de minister om de RMO als zelfstandige raad te laten bestaan, wordt door het advies van de commissie mogelijk gemaakt. Beïnvloeding van de agenda en het verbeteren van de positie van de RMO in het debat over de toekomst van het adviesstelsel kunnen juist vanuit dit macht- en tegenmachtperspectief goed worden begrepen.³⁸ Hier zijn de politieke en bestuurlijke ervaring van voorzitter en leden mede bepalend geweest voor dit resultaat.

4. Methodologische kwesties

4.1 De zeldzaamheid van inkijk

Rondom de parlementaire commissie die onderzoek heeft gedaan naar het integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar (commissie-Blok) doet zich in 2003 een incident voor. Na het vertrek van commissielid Lazrak uit de commissie barst een heftige discussie los over de onafhankelijkheid en integriteit van het Verwey-Jonker Instituut, dat door de commissie is ingehuurd om een bronnenstudie te doen naar de effectiviteit van het beleid. Het instituut zou, zo stelt Lazrak in verschillende media, niet onafhankelijk zijn, aangezien het in voorgaande jaren al verschillende kabinetten op het gebied van het integratiebeleid heeft geadviseerd.³⁹ Bovendien doet de commissie zelf geen onderzoek in de wijken waarover zij wel adviseert. Er zou alleen met organisaties worden gesproken die daar hun werk doen. Het verbaast Lazrak dan ook niet dat het Verwey-Jonker Instituut in een voorstudie voor de commissie tot de conclusie komt dat het integratiebeleid van de afgelopen decennia niet is mislukt.

De discussie biedt een nuttig inzicht in hoe commissies te werk gaan, het inhuren van experts daarbij, de politisering van de omgeving van de commissie en pogingen om de commissie onderuit te halen dan wel in bescherming te nemen. Zulke kijkjes in de keuken worden ons niet vaak gegund. Dikwijls zijn het toch vooral de verhalen die ‘onveilig’ zijn, die door leden of voorzitters worden verteld, vaak pas vele jaren na afloop van het werk van de commissie. Juist deze beperkte blik die we in de keuken van het commissiewezen krijgen, wordt dan door menig expert, journalist of politicus aangegrepen om publiekelijk zijn mening omtrent het werk van commissies ten gehore te brengen, zowel ter ondersteuning als ter bestrijding van het fenomeen ‘besturen in commissie’.

Een passend voorbeeld is in dit verband ook de commotie die ontstaat naar aanleiding van het uitlekken van de draagvlakstrategie van de commissie-Elverding (snelle besluitvorming infrastructuur). Op vrijdag 18 april 2008 lekt een interne notitie van de commissie uit. Drie dagen voor de presentatie van het rapport in het Novotel in Den Haag onthult De Volkskrant dat de commissie in het weekend een belijst afwerkt van partijen die op de hoogte worden gesteld van de inhoud van het advies. Verschillende wetenschappers en politici zou worden gevraagd om na de perspresentatie op maandag de commissie in de media bij te vallen. Voor commissies is dit (het hebben van een draagvlakstrategie) helemaal geen uitzonderlijke manier van werken. Draagvlakverwerving voor een rapport wordt door commissies ook als (belangrijk) onderdeel van de taken gezien. Dat deze kant

van het werk van een commissie in het volle licht van de media komt te staan, is echter bijzonder en wellicht voor de betrokkenen vooral een pijnlijke situatie. De reacties zijn stevig. ‘Communicatiecoup commissie Elverding wekt woede’, ‘Elverding lobbyt fileprobleem weg’ en ‘Elverding zoekt steun voor geheime boodschap’ zijn slechts enkele van de titels die dagbladpagina’s sieren naar aanleiding van het voorval.⁴⁰ GroenLinks Kamerlid Duyvendak verwoordt duidelijk: ‘Hier wordt geprobeerd het politieke besluitvormingsproces te beïnvloeden’ en ‘Iedereen die kritisch is, wordt op een achterstand gezet.’⁴¹ De term ‘politieke massage’ galmt gedurende het weekend nog na in de berichtgeving, zonder dat iemand de moeite neemt zich af te vragen wat er eigenlijk mis is met beïnvloeding van het politieke proces. Blijkbaar wordt van commissies enerzijds verwacht dat zij leiden tot grootse resultaten, die doorwerking sorteren in beleid en vooral praktijk. Anderzijds wordt blijkbaar gelijktijdig van commissies verwacht dat zij aan de toetstandkoming van die effecten zelf niet actief bijdragen.

Als op maandag het rapport van de commissie wordt gepresenteerd, is het akkefietje van het voorgaande weekend inmiddels naar de achtergrond verdwenen en kan minister Eurlings (CDA, Verkeer & Waterstaat) zich positief tonen over het beter gebruik maken van zogenaamde ‘spoedwetten’ die (bouw)projecten kunnen versnellen om files te verminderen. De reacties vanuit het veld zijn verdeeld. De milieubeweging ziet het rapport als ‘symboolpolitiek’; niet de procedures maar de gebrekkige werkwijzen in Den Haag zouden het probleem zijn. De ANWB is positiever en ondernemend Nederland is blij met het rapport.⁴²

Deze inkijkjes in het werk van commissies maken duidelijk dat de binnenkant van de commissie er vaak anders uitziet dan aan de buitenkant wordt gedacht. Het feit dat we ons verbazen over de wijze waarop commissies te werk gaan, betekent in de eerste plaats dat we te weinig weten over hoe ze feitelijk functioneren. Blijkbaar is het zaak bij het bestuderen van commissies goed te kijken naar datgene wat zich binnen de commissie afspeelt. Deze wereld, die doorgaans voor het oog van de buitenstaander verborgen blijft, geeft andere inzichten in commissies, dan verkregen kunnen worden door uitsluitend van buitenaf naar commissies te kijken.

4.2 Triangulatie als informatieverzamelingsstrategie

Commissies verdwijnen vaak even abrupt als ze worden ingesteld. Vaak zijn commissies al aan het werk wanneer hun bestaan formeel bekend wordt gemaakt in het Staatsblad. Vroegtijdig van het bestaan van een commissie weten is dan ook wenselijk voor hen die er onderzoek naar willen doen. Commissies richten zich vaak op politiek gevoelige onderwerpen. Hierdoor is er nauwelijks ruimte om (in

ieder geval tijdens de werkzaamheden) over het functioneren van de commissie te publiceren. Dit kan immers invloed hebben op het functioneren van de commissie. Hoe commissies precies te werk gaan, wordt niet altijd uitgebreid gedocumenteerd. En zeker niet uitgebreid genoeg om slechts op basis van dergelijke documenten onderzoek te doen. Voor een onderzoeker leidt dit toch vooral tot de vraag, hoe nu zicht te krijgen op een fenomeen dat ten tijde van het onderzoek misschien al niet meer bestaat, dat tijdens zijn bestaan mogelijk geen behoefte heeft aan kritische onderzoeksblikken en waarvan de werkwijze in ieder geval voor onderzoeksdoeleinden te beperkt wordt gedocumenteerd.

Om een goed beeld te krijgen van het functioneren van commissies zijn in dit onderzoek vier verschillende methoden van informatieverzameling naast elkaar gebruikt. Ten eerste is een literatuurstudie uitgevoerd om het analysekader te ontwikkelen dat is gehanteerd in dit onderzoek. Ook zijn mede op basis van de literatuurstudie drie perspectieven op commissies geformuleerd. Ten tweede is een uitgebreid survey-onderzoek uitgevoerd. Het op de literatuurstudie gebaseerde analysekader is vertaald in een vragenlijst die in het survey onderzoek is gebruikt. De verschillende elementen die in het analysekader zijn opgenomen en die eerder uitgebreid zijn beschreven, zijn opgenomen in die vragenlijst. Dit om ervoor te zorgen dat de vragenlijst die in het onderzoek wordt gebruikt, zo dicht mogelijk bij de literatuur blijft. Op basis daarvan worden verschillende commissietypen onderscheiden. Ten derde is een aantal commissies door middel van participatieve observatie van binnenuit bestudeerd om ook zicht te krijgen op de wijze waarop commissies intern functioneren. Ten vierde is naar een aantal commissies een gevalstudie verricht. Op basis van participatieve observatie en gevalstudie zijn de casusbeschrijvingen in dit proefschrift opgesteld.

De informatie die de verschillende methoden hebben opgeleverd, is vervolgens met elkaar in verband gebracht. Zo zijn de drie wetenschappelijke perspectieven en het analysekader aan elkaar verbonden, zijn de commissietypen geformuleerd met behulp van verbanden binnen het analysekader en worden de casus beschreven aan de hand van het analysekader en geduid binnen zowel de drie perspectieven als de commissietypen. Onderzoeksresultaten worden steeds weer op elkaar betrokken om de consistentie van het betoog in dit proefschrift te borgen.

4.3 Literatuuronderzoek

Wetenschappelijke literatuur over het werk van commissies is schaars, zeker als het gaat om integrale studies naar het verschijnsel als zodanig. Gebruikmakend van de ‘sneeuwbalmethode’ komen vooral bronnen uit de jaren vijftig, zestig en zeventig

aan het licht. In deze periode richten ook Nederlandstalige auteurs zich met enige regelmaat op het verschijnsel ‘commissies’ (zoals Van Poelje, 1955; Scholten, 1974 en Van der Burg, 1975). Net als hun buitenlandse collega’s overigens (zoals Cartwright, 1975; Komarovskiy, 1975 en Wraith & Lamb, 1971). Aangezien er in de afgelopen decennia nauwelijks over commissies is gepubliceerd, is aanvullend vervolgens een uitgebreide analyse van nationale en internationale bestuurskundige en politicologische tijdschriften en vakbladen uitgevoerd.

De bestuurswetenschappen en de politicologie kennen geen uitgebreid discours (zoals gedefinieerd door Van Dijk, 1988) van het denken over commissies. Dit in tegenstelling tot bekende discourses over bijvoorbeeld macht en invloed, conflict en kennis, waarover in de afgelopen decennia uitgebreide vertogen zijn ontstaan. Ook in de recente geschiedenis van de bestuurswetenschappen ontstaan nieuwe discourses, die geleidelijk aan kracht en omvang winnen, zo is er bijvoorbeeld het denken over interactie en interactief beleid (zie bijvoorbeeld de dissertaties van De Graaf, 2007, Van der Arend, 2007 en Cornips, 2008) en het denken over governance en hybriditeit (meer bij Brandsen e.a. 2006 en de dissertatie van Schillemans, 2007). Wellicht is het bij een relatief klein, maar voor het openbaar bestuur en de maatschappij betekenisvol, fenomeen als ‘de commissie’, niet meteen voor de hand liggend te spreken over een zelfstandig discours of een eigen perspectief. Als het gaat om commissies zijn in dat verband vooral de perspectieven over kennis en beleid, macht en tegenmacht en overleg en onderhandeling van belang. Zowel in historische context en in het debat over de toekomst van het adviesstelsel worden argumenten uit deze drie perspectieven gebruikt. De waardering voor en duiding van het fenomeen ‘besturen in commissie’, het commissiewezen als geheel als ook iedere individuele commissie is afhankelijk van de keuze van een of meer van deze perspectieven.

Om commissies te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk grip te krijgen op de onderzoekbare aspecten van commissies. Dit vraagt vooral om het juist definiëren van de relevante begrippen. Enkele begrippen, zonder dat daar nu algemeen geaccepteerde definities aan ten grondslag liggen, worden met het commissiewezen in verband gebracht. Zo is de term ‘ijskastcommissie’ (Scholten, 1974) ingeburgerd. Ook de term ‘politieke commissie’ (Duyvendak e.a. 2006) wint de afgelopen jaren terrein. Deze commissietypen zijn daarbij overigens niet wetenschappelijk gedefinieerd. Zo hebben verschillende auteurs in de loop van de tijd commissietypen benoemd waarbij de basis van onderzoek en naamgeving ieder keer weer anders is. In dit proefschrift wordt een bijdrage geleverd aan de verdere ontwikkeling van het begrippenkader voor commissies door op een systematische wijze naar

commissies te kijken. Door de invulling van dit begrippenkader te duiden aan de hand van verschillende perspectieven ontstaat meer inzicht in de complexe variëteit aan commissies.

4.4 Survey-onderzoek

4.4.1 Vragenlijst en uitvoering

Door middel van een vragenlijst is feitelijke informatie verzameld over het functioneren van commissies. Deze vragenlijst is afgenomen bij voormalig voorzitters, leden en secretarissen die de onderzochte commissies van binnenuit kennen. De vragenlijst die in dit onderzoek is gebruikt (zie bijlage 5) bestaat uit vragen met een vijfpuntsschaal en vragen met een tweepuntsschaal. Op de betekenis van dit meetniveau wordt later in deze paragraaf nog ingegaan. De vragenlijst is met informanten uitgebreid besproken om de bruikbaarheid (en voor de informant herkenbaarheid van antwoordcategorieën) vast te stellen. Op basis van deze gesprekken zijn geen wijzigingen doorgevoerd in de vragenlijst. De ingevulde vragenlijsten uit de pilot zijn dan ook meegenomen in de analyse.

Van Thiel (2007: 93) behandelt drie zogenaamde storingsbronnen die de betrouwbaarheid en validiteit van een vragenlijst kunnen aantasten: de operationalisaties, non-respons en antwoordtendenties. De vragenlijst bevat feitelijke vragen, die een zoveel mogelijk letterlijke weergave vormen van het analysekader. De vragenlijst hanteert dan ook een terminologie die overeenkomt met de terminologie (en operationalisaties) in de literatuur.

Om de non-respons te beperken, maar vooral ook om verschillende interpretaties van vragen in de vragenlijst uit te sluiten, is de vragenlijst mondeling afgenomen. Van non-respons is in het onderzoek dan ook geen sprake. De hoeveelheid te onderzoeken commissies voor een betrouwbaar onderzoek, kan vooraf worden berekend. In het onderzoek is gekeken naar commissies die zijn ingesteld tussen 1998 en 2007.⁴³ In deze periode van tien jaar zijn door de bewindspersonen 308 commissies ingesteld (N).⁴⁴ Al deze commissies zijn traceerbaar via instellingsbesluiten die zijn gepubliceerd in het Staatsblad of de Staatscourant. In totaal zijn 51 commissies onderzocht met de vragenlijst (n). De betrouwbaarheid van deze steekproef bedraagt 90%, met een foutmarge van 10%.⁴⁵ De vragenlijst heeft een ordinaal meetniveau. De selectie van de te onderzoeken commissies heeft a-select plaatsgevonden en is mede bepaald door de toegankelijkheid van mogelijke informanten. Er is derhalve sprake van een gekwantificeerde 'multiple casustudy' onder 51 commissies. Het is steeds de bedoeling geweest een zo groot als mogelijke steekproef te nemen. Dat er uiteindelijk 51 commissies in het onderzoek zijn

meegenomen heeft twee redenen. Ten eerste zijn commissies moeilijk toegankelijk en is het voor buitenstaanders ook na afronding van de werkzaamheden nog ingewikkeld toegang te krijgen tot alle benodigde bronnen. Ten tweede bevat het databestand op zich wel meer commissies dan de 51 die in dit onderzoek een plaats hebben gekregen. Van deze commissies is echter de gegevensverzameling niet compleet. Door deze strenge selectie te maken, is getracht de steekproef zo zuiver mogelijk te houden door er geen commissies in te betrekken waarvan de gegevensverzameling incompleet is.

Informanten die vragenlijsten invullen kunnen geneigd zijn sociaal wenselijke antwoorden te geven. Dit kan leiden tot antwoordtendenties. Hierdoor kan de interne validiteit van een vragenlijst onder druk komen te staan. De kans daarop is in dit onderzoek steeds klein geweest. Met alle informanten is het functioneren van de commissies, waarvoor zij de vragenlijst hebben ingevuld, uitgebreid besproken. Ook zijn controlevragen gesteld om te bezien hoe de verschillende antwoorden van informanten zich tot elkaar verhouden. Specifiek is het hier van belang aandacht te besteden aan de wijze waarop de effecten van commissies zijn onderzocht. De vragenlijst is immers voorgelegd aan personen die betrokken zijn geweest bij de uitvoering van het werk van de onderzochte commissies. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat zij enigszins bevooroordeeld kunnen zijn in hun berichtgeving over de effecten. In de praktijk is hiervan niets gebleken. Van verschillende commissies hebben informanten, met argumenten omkleed, aangegeven dat deze geen of nauwelijks effecten hebben gehad. Vooral de omgeving en de houding van bewindspersonen worden daarbij als argumenten voor het uitblijven van effecten genoemd.

Hiervoor, maar ook in het vervolg van dit proefschrift, is het van belang een onderscheid te maken naar 'informanten' en 'respondenten'. Informanten voorzien een onderzoeker van feitelijke kennis. Respondenten geven hun mening ten aanzien van een bepaald thema. Voorzitters, leden en secretarissen van commissies die uitspraken doen over hoe een commissie feitelijk heeft gefunctioneerd, zijn informanten. De vragenlijst is mondeling afgenomen bij informanten, waardoor de kans klein is dat zich antwoordtendenties voordoen zoals het halo-effect (steeds het voorgaande antwoord als uitgangspunt nemen voor het volgende antwoord), voortdurend instemmen of juist niet instemmen met bepaalde vragen of logische fouten (interpretatiefouten van vragen door deze bijvoorbeeld te letterlijk te nemen) (zie ook Swanborn, 1982).

Antwoordcategorieën in vragenlijsten worden verondersteld zo te zijn geformuleerd dat zij elkaar uitsluiten (Van Thiel, 2007). Dit is onder andere van belang om te

voorkomen dat respondenten zichzelf kunnen tegenspreken. Van elkaar uitsluitende antwoordcategorieën is in dit onderzoek niet overal sprake. De criteria voor de keuze van een voorzitter en de samenstelling van de commissie sluiten elkaar niet uit. Zo doen beoogd voorzitters in de loop van hun carrière veel ervaring op en mede op basis van hun deskundigheid verwerven zij gezag. Toch komt gezag niet alleen door ervaring en deskundigheid. De verschillende begrippen zijn hier dan ook geen synoniem voor elkaar en als zodanig dus toch in ieder geval voldoende onderscheidend om als aparte antwoordcategorieën te dienen. Deze nuanceverschillen doen recht aan het complexe en gevarieerde verschijnsel dat commissies nu eenmaal zijn.

Op de vijfpuntsschaal uit de vragenlijst zijn vooral de uitersten gescoord. Blijkbaar is de vijfpuntsschaal van de enquête als te genuanceerd ervaren. Gesprekspartners hebben ter verduidelijking van hun scores aangegeven dat zij zo toch vooral duidelijkheid willen scheppen over de meest pregnante eigenschappen van de commissie in kwestie.

4.4.2 Commissietypen en standaardpatronen

De commissietypen die in dit proefschrift worden gepresenteerd, zijn tot stand gekomen door gebruik te maken van ‘multi dimensional scaling’ (MDS), die is uitgevoerd met het dataverwerkingsprogramma SPSS (zie het standaardwerk van Borg & Groenen, 2005: 19-34). Dit is een bewuste keuze geweest, die is afgewogen tegen andere analysetools die in het dataverwerkingsprogramma beschikbaar zijn, in het bijzonder de factoranalyse. Voor het bepalen van verbanden tussen elementen wordt doorgaans een factoranalyse gebruikt. De factoranalyse is een inductieve tool. Vooraf worden de elementen gekozen waartussen verbanden worden onderzocht. Er wordt een hypothese getoetst, namelijk de hypothese dat de betreffende elementen verband met elkaar houden. En dat is nu net de voor deze studie ingewikkelde kwestie. Op voorhand is het lastig om vast te stellen welke elementen volgens welke logica met elkaar in verband gebracht zouden moeten worden. Het is in deze studie steeds de bedoeling geweest om de empirie voor zich te laten spreken en exploratief en deductief, zoals de data zich nu eenmaal presenteren, het functioneren van commissies af te leiden, zonder daar voorafgaand aannames voor te formuleren. Borg en Groenen (2005: 4) spreken in dit verband van: ‘Exploratory data analysis is used for studying theoretically amorphous data, data that are not linked to an explicit theory that predicts their magnitudes or patterns. The purpose of such explorations is to help the researcher to *see* structure in the data’. Naar hun mening is MDS geschikt als de hier bedoelde exploratieve techniek.

Iedere commissie heeft een aanleiding een taak, een samenstelling en een werkwijze. Met behulp van de MDS is bepaald of er standaardpatronen in de mogelijke aanleidingen, taken, samenstellingen en werkwijzen van commissies kunnen worden onderscheiden. Immers, wanneer er verschillende standaardpatronen kunnen worden benoemd, waarin aanleiding, taak, samenstelling en werkwijze die binnen elk van de standaardpatronen vallen, verschillend zijn, dan kunnen we spreken van verschillende commissietypen. Zo vallen alle eerder gedefinieerde aanleidingen (zoals nieuwsfeiten, Kamervragen en systeemcrises), taken (zoals adviseren, onderzoeken en bemiddelen), samenstellingscriteria (zoals deskundigheid, gezag en representatie) en onderdelen van de werkwijze (zoals werkbezoeken afleggen, beleidsdocumenten bestuderen en een rapport schrijven) in een of meer van deze standaardpatronen. In totaal zijn dat 58 afzonderlijke elementen.

Van elk van deze elementen is bepaald hoe vaak dit element voorkomt in combinatie met alle andere elementen. Hiermee wordt de samenhang tussen deze elementen bepaald. Uitgangspunt daarbij is dat elementen die vaker in combinatie met elkaar voorkomen meer samenhang met elkaar hebben dan elementen die minder vaak in combinatie met elkaar voorkomen. Deze samenhangen zijn in een matrix weergegeven, waarvan een kleine uitsnede in de navolgende afbeelding is opgenomen. Bij het opstellen van deze tabel en het uitvoeren van de MDS is eerder werk van Termeer (1992: 48-51) en Kleijn (1996: 98-100) als referentiemateriaal gekozen. Zij hebben eveneens met behulp van MDS onderzoek gedaan naar respectievelijk interacties in netwerken en interacties tussen actoren in het mestbeleid.

De hierna weergegeven matrix is een afstandenmatrix, zoals deze voor gebruik van MDS noodzakelijk is. De matrix is enkelzijdig ingevuld. Immers, hoe vaak de combinatie van twee elementen voorkomt in het survey onderzoek is onafhankelijk van de vraag welk van beide elementen als onafhankelijke, respectievelijk afhankelijke variabele wordt gekozen. Het resultaat van MDS is een zogenaamd ordinatiediagram (Scott, 1991). Dit diagram geeft de positie van de elementen ten opzichte van elkaar weer op basis van de samenhangen die in de matrix zijn opgenomen. Elementen die in combinatie met elkaar vaker voorkomen, liggen in het diagram dicht bij elkaar dan elementen die minder vaak in combinatie met elkaar voorkomen. Door vervolgens clusters te bepalen van elementen (combinaties van aanleidingen, taken, samenstellingscriteria en werkwijzen) ten opzichte van elkaar, kunnen patronen worden gedefinieerd.

Afbeelding 4: uitsnede matrix met samenhangen in het commissiewezen

	Nieuwsfeit	Kamervraag	Heikele kwestie	Systeemcrisis	Evaluatiebepaling	...element n
Nieuwsfeit	1					
Kamervraag	4	1				
Heikele kwestie	5	5	1			
Systeemcrisis	3	2	5	1		
Evaluatiebepaling	1	1	0	0	1	
...element n	...etc	...etc	...etc	...etc	...etc	1

Om de samenhang tussen de elementen die gezamenlijk een standaardpatroon vormen te onderstrepen zijn tevens kruistabellen gemaakt. Dit wil zeggen dat ieder element een keer als onafhankelijke variabele is genomen, om op basis daarvan te bepalen in welke mate er samenhang is met alle andere elementen (die hier dan als afhankelijke variabelen zijn gebruikt). De ongeveer 20.000 kruistabellen die door de kruising van elementen met elkaar tot stand zijn gekomen, zijn vervolgens (stuk voor stuk) geanalyseerd, waarbij significantie van de samenhang het belangrijkste criterium is geweest.⁴⁶ Uit deze analyse zijn in bijlage 4 die kruistabellen weergegeven die behoren bij de standaardpatronen. Daarbij geldt dat samenhangen alleen als significant zijn bestempeld als bij een Chi-kwadraat toets bleek dat $p \leq 0.10$ (zie ook Van Thiel, 2007: 144 voor een overzicht van gebruikelijke p-waarden). In de beschrijving van de standaardpatronen van commissietypen wordt telkens verwezen naar de kruistabellen die van toepassing zijn.

4.4.3 Effecten van commissies

In het survey onderzoek zijn ook vragen gesteld met betrekking tot de effecten die commissies sorteren. Van elk van de commissietypen zijn de effecten in beeld gebracht. Dit levert inzicht op over de vraag of verschillende commissietypen ook

verschillende effecten teweeg brengen. In dit onderzoek worden de effecten van typen commissies gekoppeld aan hun standaardpatronen. Daartoe zijn in een tabel de verschillende elementen uit de standaardpatronen weergegeven. Per element is vervolgens bepaald hoe vaak de in dit onderzoek benoemde effecten optreden. Als bepaalde typen effecten zich bij de elementen van een bepaald standaardpatroon vaker voordoen dan bij de elementen van een ander standaardpatroon, dan is er een verschil in bereikte effecten waar te nemen (vergelijk ook analysemethoden Klijn e.a., 2006). Onderstaand is ter illustratie een uitsnede opgenomen van de matrix waarin de effecten van de verschillende commissietypen zijn opgenomen. Hoewel de uitsnede te klein is voor feitelijke conclusies kan de gedachte achter de bepaling van effecten hier wel worden weergegeven. In principe zou deze uitsnede als volgt geïnterpreteerd kunnen worden. Zowel politieke commissies als taskforces leiden vooral tot effecten in het gedachtegoed van ambtenaren. Verschillen tussen beide commissietypen zijn in deze uitsnede niet waar te nemen.

Afbeelding 5: uitsnede matrix van effecten van commissietypen

	Ambtenaren geen effecten	Ambtelijk effect denken	Ambtelijk effect besluitvorming	Ambtelijk effect handelen	Bestuurlijk geen effect	...etc
Commissietype: taskforce						
Toekomstkansen	13%	67%	7%	20%	13%	...etc
Impuls geven	18%	64%	9%	36%	9%	...etc
...etc	...etc	...etc	...etc	...etc	...etc	...etc
Commissietype: politieke commissie						
Heikele kwestie	19%	72%	0%	38%	10%	...etc
Agenda beïnvloeden	50%	50%	0%	25%	25%	...etc
...etc	...etc	...etc	...etc	...etc	...etc	...etc

Voor ieder commissietype is het gemiddelde van alle onderscheiden effecten berekend, door het gemiddelde te nemen van de scores van alle elementen in het standaardpatroon van dit commissietype op dit betreffende effect. In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de effecten per commissietype. Alleen die effecten zijn als onderscheidend voor een bepaald type bestempeld die een standaarddeviatie of meer boven of onder het gemiddelde liggen van alle commissietypen gezamenlijk (vergelijk Klijn e.a., 2006).

In de praktijk kunnen effecten die optreden vaak niet alleen aan het werk van de commissie worden toegeschreven. Ook in de omgeving kunnen zich ontwikkelingen voordoen die een invloed hebben op de effecten die commissie teweeg brengen. Deze inter-acterende variabelen, die ook invloed kunnen hebben op de effecten van commissies, maar daarin zeker niet als enige bepalend zijn, zijn op dezelfde manier per type commissie bepaald als de effecten. Zo wordt behalve het effect dat een bepaald commissietype in de praktijk blijkt te hebben gehad, ook inzichtelijk welke andere factoren van buiten hierop invloed hebben gehad. De interacterende variabelen die kenmerkend zijn voor een bepaald commissietype zijn op precies dezelfde manier onderscheiden als de effecten. Ook deze zijn opgenomen in de bijlagen.

4.5 Gevalstudie en participerende observatie

4.5.1 Casusselectie

Het onderzoek heeft verder vorm gekregen via een meervoudige gevalstudie (multiple casestudy), waarin zes commissies nader zijn bekeken (uitgewerkt in de hoofdstukken 6 tot en met 11). De gevalstudie vormt een verbijzondering van de algemene samenhangen die uit de surveyvragenlijst naar voren zijn gekomen. De casus in de gevalstudie zijn representatief binnen twee (sub)domeinen, die beide onderdeel vormen van het grotere domein 'commissies' (vergelijk Van Thiel, 2007). Deze (sub)domeinen kunnen als volgt worden gedefinieerd. Het eerste domein wordt gevormd door commissies die ook in klassieke zin als zodanig te herkennen zijn. In het tweede domein gaat het om alternatieve varianten van commissies die niet als zodanig worden benoemd, die ook regelmatig een duidelijk afwijkende omvang of vorm hebben, maar wel degelijk als commissies kunnen worden geduid. Het belangrijkste verschil tussen de meer klassieke commissies en de meer alternatieve vormen van commissies, in ieder geval op het eerste gezicht, wordt gevormd door de naam. Om beide domeinen van elkaar te kunnen onderscheiden, zullen ze hierna als respectievelijk 'klassieke' en 'alternatieve' commissies worden aangeduid.

Afbeelding 6: geselecteerde casus

Klassieke varianten van commissies	Alternatieve varianten van commissies
Commissie Besluitvorming Stemmachines (2006)	Burgerforum Kiesstelsel (2006)
Commissie Toekomst Provinciaal Grotestedenbeleid (2006)	Innovatieplatform (2002)
Commissie Trapongeval (2006)	Nationale Conventie (2005)

Aangezien ‘homogene’ bevindingen in dit onderzoek tot stand komen door middel van het surveyonderzoek zijn de casus geselecteerd op basis van heterogeniteit (vergelijk Van Thiel, 2007: 102). Waar het surveyonderzoek alleen commissies op rijksniveau behandelt, verbijzonderen de geselecteerde casus in het subdomein ‘klassieke commissies’ hier ook naar de beide decentrale overheidsniveaus. Er is dan ook een casus geselecteerd op respectievelijk het rijksniveau (stemmachines), het provinciale niveau (grotestedenbeleid) en het gemeentelijke niveau (trapongeval). Ook in het subdomein van de ‘alternatieve commissies’ zijn de casus op basis van heterogeniteit geselecteerd. Daarbij zijn respectievelijk een ‘forum’, een ‘platform’ en een ‘conventie’ geselecteerd. Wat precies het inhoudelijke verschil is tussen deze drie benamingen, is op voorhand onduidelijk. Eerder is beredeneerd dat ongeacht hun naamgeving zoals forum, platform, conventie en stuurgroep ook deze ad hoc groepen als ‘commissies’ kunnen worden gezien. De keuze van drie ‘alternatieve varianten van commissies’ met verschillende namen biedt de mogelijkheid te bezien of in welke mate hier nu daadwerkelijk sprake is van overeenkomsten dan wel verschillen met de meer ‘klassieke commissies’.

De keuze van de zes casus, meer specifiek de keuzes van juist deze commissies, is daarnaast bepaald door de uitkomsten van het surveyonderzoek. In hoofdstuk vijf worden de resultaten van het survey uiteengezet. Dit resulteert in het benoemen van vier commissietypen. Om verdieping te bereiken in het casusonderzoek zijn de zes commissies ook zo gekozen dat in ieder geval vooraf te verwachten is dat al deze commissietypen ook daadwerkelijk vertegenwoordigd zijn. Daarbij is uitgegaan van de formele taakomschrijvingen (c.q. opdrachten) zoals die voor deze commissies door hun principalen zijn opgesteld. In onderstaand schema zijn de zes casus en hun te verwachten commissietype weergegeven. Welke commissietypen in de praktijk

ook daadwerkelijk van toepassing blijken te zijn geweest, wordt na afloop van het casuonderzoek duidelijk.

Afbeelding 7: geselecteerde casus en veronderstelde commissietypen

Casus	Verondersteld commissietype
Commissie Besluitvorming Stemmachines (2006)	Evaluatiecommissie
Commissie Toekomst Provinciaal Grotestedenbeleid (2006)	Evaluatiecommissie
Commissie Trapongeval (2006)	Onderzoekscommissie
Burgerforum Kiesstelsel (2006)	Onderzoekscommissie
Innovatieplatform (2002)	Taskforce
Nationale Conventie (2005)	Politieke commissie

4.5.2 Participerende observatie

De gebeurtenissen rondom de commissie-Blok en de commissie-Elverding laten zien dat het wenselijk is commissies van binnenuit te observeren ten einde enig inzicht te krijgen in hun functioneren. Daarom zijn twee klassieke varianten van commissies (Commissie Besluitvorming Stemmachines en Commissie Toekomst Provinciaal Grotestedenbeleid) nader van binnenuit bekeken (zie Hammersly & Atkinson, 1995, Glaser & Strauss, 1967 en Fetterman, 1989). Beide commissies heb ik vanuit de rol van secretaris (participerend observator) nader bestudeerd (vergelijk Gold, 1958; Junker, 1960). Betrokkenen zijn steeds volledig op de hoogte geweest van de observerende bedoelingen.

Niet alle auteurs zijn voorstander van participatieve observatie als methode voor dataverzameling (bijvoorbeeld Van der Zee, 1981: 290). Bij de uitvoering van participatief of observerend onderzoek bestaan immers vele vrijheidsgraden die ruimte laten voor interpretatie (zie bijvoorbeeld Wester, 1987: 81). In dit onderzoek is steeds aandacht geweest voor het voorkomen van vergissingen in de toepassing van de methodiek voor observerende participatie. Ten eerste is observatie steeds gepaard gegaan met het eveneens bestuderen van schriftelijke bronnen die controleerbaar zijn (waarnaar in voetnoten wordt verwezen). Ten tweede zijn over het werk van deze commissies en over de tekst van de casusbeschrijvingen

gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen. Immers, percepties van de werkelijkheid kunnen verschillen (Kuhn, 1970). Overigens is hier de kanttekening op zijn plaats dat, in het geval van de Commissie Besluitvorming Stemmachines en de Commissie Provinciaal Grotestedenbeleid, enige beïnvloeding van het onderzoeksobject niet volledig valt uit te sluiten. Dat een onderzoeker zich hier in een lastige positie bevindt, zeker wanneer hij binnen een commissie participeert, geeft ook Van Twist (1995: 101) al aan. Hier zij vermeld dat de wijze waarop de werkzaamheden van de beide commissies invulling hebben gekregen, in ieder geval vooraf door anderen is bepaald. Zo wordt de invloed van de onderzoeker in beide commissies beperkt tot de medeuitvoering van een vooraf door anderen uitgedacht proces. Het onderzoeken van dit proces betekent daarmee vooral het onderzoeken van de keuzes en vooraf bedachte handelingslogica van hen die met meer ervaring deze processen vorm geven. Bovendien zijn het de leden en de voorzitter van de commissie die bepalen wat uiteindelijk de boodschap in het rapport moet zijn. En hoewel met het hanteren van de pen ook macht verbonden is, blijft de secretaris doorgaans toch vooral degene die de bevindingen, conclusies en adviezen van de commissie noteert.

4.5.3 Gevalstudie

De casusbeschrijvingen van de alternatieve commissies zijn samengesteld op basis van casusonderzoek (onder andere Ragin, 1992 en Wieworkia, 1992). Daarbij is telkens eerst een uitgebreide documentenstudie uitgevoerd om op basis van schriftelijk vastgestelde feiten een basis voor de casusbeschrijvingen te maken. Daarna zijn gesprekken gevoerd met enkele betrokkenen om de ontbrekende informatie aan te vullen. Daarbij heeft steeds enige bewijslast of toch tenminste de overeenstemmende mening van meerdere gesprekspartners centraal gestaan om tot wijziging van de voorgenomen tekst te komen. De casusbeschrijvingen geven een feitelijke beschrijving het werk van de commissie.

In ieder geval in theorie bestaat er een belangrijk onderscheid tussen de casusbeschrijvingen die op basis van participatie tot stand zijn gekomen en die welke door middel van 'bestudering van de casus' zijn ontstaan (Yin, 2003: 13-15). Participerende onderzoekers trachten immers hun onderzoeksobjecten te beschouwen in hun natuurlijke omgeving, waarbij zij zich niet vooraf op enig theoretisch model vastleggen (Van Maanen, Dabbs & Faulkner, 1982 en Stake, 1983). Gevalsstudies kunnen daarentegen op allerlei zowel kwalitatieve als kwantitatieve bronnen gebaseerd zijn en kunnen, maar hoeven geen eigen waarnemingen uit de praktijk te bevatten. Van dit verschil is in de praktijk van dit onderzoek naar commissies nauwelijks sprake. Bij de participatieve bestudering van de commissie

zijn reeds de eerder beschreven analysekaders en het taalgebruik als uitgangspunt genomen. Hierdoor is het achteraf gezien zaak vast te stellen dat de casusbeschrijvingen, die ook op basis van observatie tot stand zijn gekomen, meer inzicht in de details achter de schermen geven dan de overige casusbeschrijvingen. Overigens, bij die gevalstudies waarbij geen participatieve observatie heeft plaatsgevonden, is steeds met verschillende informanten gesproken om zo toch vooral ook informatie vanuit de binnenkant van de commissie te betrekken.

In het kader van deze studie zijn meer dan zestig gesprekken gevoerd. Met de meeste voorzitters van de commissies die als verdiepende casus in het onderzoek zijn opgenomen, is een gesprek gevoerd. Zo hebben de heer Hermans (stemmachines), de heer Schutte (trapongeval) en de heer Hoekstra (Conventie) tijd vrij gemaakt voor een gesprek. De Commissie Toekomst Provinciaal Grotestedenbeleid heeft formeel geen voorzitter gehad. Met alle leden is over het werk van deze commissie gesproken. In deze gesprekken zijn vooral de interpretatieverschillen over de effecten van deze, als casus opgenomen, commissies besproken. Verder is met informanten, die de vragenlijst hebben ingevuld, nog nader doorgesproken over de rol van commissies in het openbaar bestuur en over de specifieke rol en effecten in het openbaar bestuur van de commissies die zij van binnenuit kennen. Tot slot zijn verschillende gesprekken gevoerd met (oud)voorzitters, leden en secretarissen, over hun ervaringen met 'besturen in commissie'. Zo waren onder andere de heer Docters van Leeuwen, mevrouw Lodders-Elfferich, de heer d'Hondt, de heer Donner, de heer Derksen, de heer Bekker en de heer Meijer bereid hun verhaal te vertellen over de commissies die zij van binnenuit kennen. Daarbij is telkens de structuur van het analysekader van dit onderzoek uitgangspunt geweest. Naar alle gevoerde gesprekken wordt alleen geanonimiseerd verwezen.

Aangezien de casus op twee (deels) verschillende wijzen zijn onderzocht, is het belangrijk hier kort aandacht te besteden aan de vraag hoe in de analyse wordt omgegaan met deze verschillen. Immers, twee casus zijn ook door middel van participatieve observatie onderzocht. Alle casus zijn met behulp van documentenstudie en gesprekken nader bekeken. De casus die door middel van participatieve observatie zijn bestudeerd, hebben derhalve extra inzichten opgeleverd. In de analyse zal daaraan apart aandacht worden besteed.

4.6 Veronderstelde verbanden

De inijkjes in het werk van de commissie-Blok en de commissie-Elverding aan het begin van dit hoofdstuk laten zien dat commissies er in de praktijk blijkbaar werkwijzen op nahouden, die we vooraf misschien niet hadden verwacht of waar

sommigen afkeurend tegenover staan. Juist dit soort constateringën achteraf lijken de roep om meer kennis van en invloed op commissies vooraf te versterken. Buitenstaanders hebben behoefte meer grip op het fenomeen ‘commissies’ te krijgen. Dat is ook te zien geweest bij de instelling van de commissie-Bakker (ontslagrecht) en de instelling van de commissie-Davids (besluitvorming oorlog Irak). De instelling van beide commissies is door tegenstanders gepolitiseerd en in de media ontspint zich hierdoor een debat over de samenstelling van de commissie. Blijkbaar bestaat de gedachte dat het mogelijk is invloed op het werk van de commissie (en dus ook de resultaten) uit te oefenen door vooraf invloed op de samenstelling uit te oefenen. Er wordt een verband verondersteld tussen de samenstelling van de commissie en de resultaten die de commissie zal opleveren. Onderzoek naar deze veronderstelde verbanden staat in het volgende deel van dit proefschrift centraal.

Deel II Empirische analyse

5. Commissietypen en effecten

5.1 Tussen ‘wetenschappers’ en ‘politici’

Op 25 februari 2009 om half elf 's ochtends stort een Boeing 737-800 van Turkish Airlines slechts een paar honderd meter voor de landingsbaan van Schiphol neer in de Noord-Hollandse polder en breekt in drie stukken. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid begint nog dezelfde dag met het onderzoek naar de toedracht van de ramp die de berichtgeving en de gesprekken in de media beheerst. Bijna zouden we vergeten dat er deze dag nog ander belangrijk nieuws te melden is. Willibrord Davids maakt de samenstelling van zijn commissie bekend. In de daarop volgende maanden zal deze commissie zich buigen over het besluitvormingstraject dat aan de Nederlandse deelname aan de oorlog in Irak ten grondslag ligt.

Davids kiest voor ‘wetenschappers’ en niet voor ‘politici’ (of zoals sommige media berichten ‘oudbestuurders’ of ‘ministers van staat’).⁴⁷ De keuze van Davids is opmerkelijk. Minister-president Balkenende, die de commissie na veel druk vanuit vooral de Eerste Kamer heeft ingesteld, heeft Davids geadviseerd ‘ministers van staat’ in de commissie te benoemen. Deze komt echter tot de conclusie dat zij in dit geval niet de juiste mensen op de juiste plek zijn. Met de ‘wetenschappers’ in de commissie wil Davids op zoek naar feiten. Een politiek oordeel vellen hoort daar naar zijn mening niet bij, zo wordt duidelijk uit de verklaringen die hij geeft. Met deze keuze maakt Davids niet alleen de invulling van de taakopdracht duidelijk maar ook de wijze waarop hij deze waardeert. Verder creëert hij enige afstand tussen zichzelf en de minister-president. Dit laatste is niet onbelangrijk.

Het onderzoek naar de oorlog in Irak is al sinds het begin van de kabinetsperiode Balkenende IV een heet hangijzer. Coalitiepartij PvdA is voor en partner CDA is tegen een dergelijke onderzoek. Wanneer de instelling van een parlementaire enquêtecommissie, door inspanningen vanuit vooral de Eerste Kamer, welhaast onvermijdelijk lijkt, geeft Balkenende de weerstand op. Hij stelt zelf *een commissie* in en benoemt Willibrord Davids (voormalig voorzitter van de Hoge Raad) tot voorzitter. Balkenende heeft zichzelf dan ook nauw verbonden met de commissie. Door met de keuze van de leden van de voorkeur van de minister-president af te wijken, maakt Davids ruimte tussen hem en de minister-president en bevestigt hij zijn onafhankelijke positie. Een positie overigens die vanuit de minister-president ook bewust onafhankelijk is neergezet door Davids te vragen zelf de leden voor de commissie te zoeken. Het is immers nog maar de vraag in hoeverre de beide Kamers bereid zouden zijn geweest hun voornemens voor een parlementair

onderzoek (voorlopig) in de ijskast te zetten als Balkenende de voltallige commissie zelf gekozen zou hebben.

Als deze beknopte blik op de commissie-Davids één ding duidelijk maakt, dan is het wel dat er verschil kan bestaan tussen de wensen die de bewindspersoon heeft als deze de commissie instelt en de wijze waarop de commissie in de praktijk invulling aan de opdracht zal geven. Commissies zijn relatief vrij in de invulling van hun taakopdracht. Ook de keuzes die Balkenende en Davids maken, zijn interessant. Blijkbaar is Balkenende van mening dat dit onderzoek (in deze context en met deze aanleiding) vraagt om een meer politieke samenstelling of in ieder geval om mensen die gevoel hebben voor de complexiteit van politieke afwegingen. Davids lijkt juist van mening dat een meer wetenschappelijke samenstelling passender is om de kwestie te onderzoeken. Beide zien een verband tussen de aanleiding voor de instelling van de commissie, de taken die dienen te worden uitgevoerd en de daarvoor wenselijke samenstelling van de commissie. Dit soort samenhangen staan in dit hoofdstuk centraal. Of Balkenende mogelijk bewust een andere samenstelling heeft voorgesteld om Davids de mogelijkheid te geven afstand van hem te nemen, zal voor de buitenstaander wel altijd een vraag blijven.

5.2 Een keur van commissies

De vermoedelijke verbanden die we bij de commissie-Davids kunnen identificeren zijn niet uniek voor deze commissie. Verbanden tussen aanleiding, taak, samenstelling, werkwijze en effecten doen zich voor bij alle commissies. Het maakt daarbij niet uit of het nu gaat om de Commissie ICT en Overheid (commissie-Docters van Leeuwen), de Gemengde Commissie Rijksbrede Takenanalyse Selectiviteit, Synergie en Sturing in het Ruimtelijk Beleid (commissie-Krikke), de Commissie Groei en Milieu Schiphol (commissie-In 't Veld), de Commissie Onderzoek Cafébrand Volendam (commissie-Alders), de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (commissie-Schutte), de Commissie Loodswezen (commissie-Frissen) of de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (commissie-Elzinga), allemaal zijn ze meegenomen in het surveyonderzoek naar de samenhangen in het commissiewezen dat aan dit hoofdstuk ten grondslag ligt. Net als de Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (commissie-Oosting) overigens en de Commissie Digitale Universiteit (commissie-AI), de Procescommissie Evaluatie Schiphol (commissie-Derksen), de Adviescommissie Informatie Rampen (commissie-Hermans), de Commissie Duurzame Ontwikkelingspolitiek (commissie-Alders), de Visitatiecommissie Grotestedenbeleid (commissie-Brinkman), de Gemengde Commissie Risicobeleid (commissie-Hendrikx), de Commissie Openbare Veiligheid (commissie-Bulte), de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (commissie-

Wallage), de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (commissie-Bovens), de Commissie Open Bestel Universitair Onderwijs (commissie-Kneppers) en de Commissie Fundamentele Verkenningen Transportbelemmeringen (commissie-Noordzij). In totaal zijn 51 commissies in het surveyonderzoek betrokken. Voorgaande opsomming geeft een goede indruk van de diversiteit van de onderzochte commissies.

Van Poelje (1955b: 400) stelt in 1955 al dat het zeker de moeite waard is te onderzoeken, of in de samenstelling en werkwijze van commissies standaardpatronen te ontdekken zijn. Dergelijke standaardpatronen zijn in dit onderzoek bepaald op basis van een ordinatiediagram van elementen uit het commissiewezen dat met behulp van MDS is opgesteld. De standaardpatronen worden in dit hoofdstuk uitgewerkt. De kans lijkt op het eerste gezicht klein dat een commissie in de praktijk precies de vorm van een standaardpatronen vertoont. Er is immers vaak sprake van complexe omstandigheden (meerdere aanleidingen tegelijk) die maken dat de instelling van een commissie noodzakelijk is. Bij verreweg de meeste commissies die in de survey zijn opgenomen, is dit te zien. Regelmatig zijn er twee of drie typen van aanleidingen naast elkaar, net als verschillende taakopdrachten en verschillende criteria die bij de samenstelling een rol hebben gespeeld. Zo kan de instelling van de commissie-Schutte (rekenschap) worden geduid vanuit verschillende typen aanleidingen. Van een heikele kwestie ontwikkelt de thematiek in het hoger onderwijs zich tot een kwestie waarover Kamervragen worden gesteld, die regelmatig in het nieuws is. Het duurt niet lang of de kwestie wordt als een systeemcrisis behandeld. Wanneer de eerste incidenten aan het licht komen, is vooral sprake van een heikele kwestie. Naarmate deze kwestie meer naar de voorgrond van het politieke en publieke debat oprukt, komen ook andere typen van aanleidingen in beeld.

5.3 Commissietypen

5.3.1 Een overzicht

MDS kent vier stappen (Brunet en Garson, 2009 ook in navolging van Borg en Groenen, 2005), te weten: datavoorbereiding, bepalen van het aantal dimensies, interpretatie van de assen en stresstest (bepalen van de statistical fit). De datavoorbereiding is reeds uitgebreid besproken in het methodologische hoofdstuk van dit proefschrift. De overige punten komen in dit hoofdstuk aan bod. Waar het gaat om de keuze van het aantal dimensies dient een afweging gemaakt tussen interpreteerbaarheid van de resultaten (kiezen voor minder dimensies) en statistical fit (kiezen voor meer dimensies). Om de interpreteerbaarheid van de uitkomsten zo groot

mogelijk te maken is gekozen voor twee dimensies. De statistical fit heeft daaronder niet geleden. Normalized raw stress is 0,07556, wat in algemene zin een acceptabele waarde is. Om de zogenaamde 'goodness of fit' aan te geven, is gebruik gemaakt van Tucker's Coefficient of Congruence (TCC= 0,96148). Deze waarde is zonder meer goed blijkens recente algoritmische studies van Lorenzo-Seva en Ten Berge (2006). In hun bijdrage beargumenteren zij dat TCC-waarden van 0,95 en hoger een goed betrouwbare uitkomst bieden (zie ook Abdi, 2007). De in dit proefschrift gepresenteerde MDS analyse geeft dan ook een gepast beeld van de werkelijkheid.

In onderstaand ordinatiediagram, dat de resultaten van MDS weergeeft, valt in eerste instantie op dat zich centraal in het diagram een verdichting voordoet. Vele elementen uit het commissiewezen houden nauw verband met elkaar en staan ook meer centraal tussen andere elementen, die toch vooral richting de randen van het diagram uitwaaiëren. In het centrum van het diagram bevinden zich die elementen die gezamenlijk het hart van het commissiewezen vormen, terwijl verder naar de randen van het diagram zich die elementen bevinden die in het commissiewezen relatief weinig betekenis hebben. Het kader dat midden in het diagram ontstaat door de getrokken stippellijnen geeft het centrum weer. MDS geeft, zoals in het diagram te zien is, altijd een spreiding van elementen en in dit geval de nabijheid tot elkaar van die elementen weer. De interpretatie van het diagram is een taak van de onderzoeker. Hij bepaalt welke logica achter het beeld in het diagram schuilgaat. Concreet leidt dat tot de volgende vragen: wat hebben de elementen in het centrum van diagram met elkaar gemeenschappelijk en wat delen de elementen die juist meer aan de randen liggen met elkaar?

Uit het ordinatiediagram valt af te leiden dat bijvoorbeeld het volgen van een opleiding (als het gaat om de werkwijze van commissies) een randverschijnsel is; iets wat niet of zelden voorkomt in de verhouding tot andere zaken die tot de kern van het commissiewezen mogen worden gerekend. Ook zoiets als het gebruik van internet of de stijl van de voorzitter en de leden (als het gaat om de samenstellingscriteria voor de commissies) zijn zaken die als randverschijnsel zijn af te doen, evenals overigens bemiddelen als taak voor commissies.

Deze elementen hebben weinig verbinding met alle andere elementen in het diagram.⁴⁸ De leden van het Burgerforum Kiesstelsel hebben als enige commissie die in dit onderzoek is meegenomen een opleiding gevolgd als onderdeel van de door hen uitgevoerde werkzaamheden. Blijkbaar laten commissies zich niet snel (bij-)scholen. Aangezien veel commissies worden samengesteld met de deskundigheid van leden als uitgangspunt, ligt het voor de hand dat zij geen opleidingen volgen. Deskundigheid van leden als element voor samenstelling van de commissie bevindt zich duidelijk meer centraal in het diagram. Het Burgerforum Kiesstelsel dat is samengesteld uit leken vormt hier een bekende uitzondering. Het internet speelt in de communicatie tussen commissies en hun gesprekspartners over het algemeen geen grote rol van betekenis. Telefonisch overleg, face tot face gesprekken en bijeenkomsten met verschillende gesprekspartners tegelijk, krijgen duidelijk de voorkeur. Stijl als criterium voor samenstelling van de commissie is door veel gesprekspartners afgedaan als toch vooral een bijkomstigheid, die voor de feitelijke samenstelling van een commissie van weinig betekenis is. Andere criteria voor samenstelling van een commissie bevinden zich ook duidelijk meer in het centrum van het diagram, zoals het gezag van de voorzitter en de deskundigheid van de leden. Blijkbaar wordt het voor de uitvoering van taken door commissies minder relevant gevonden hoe een voorzitter en leden zich in de commissie gedragen. Ook bemiddelen is als taak van commissies aan de rand van het ordinatiediagram weergegeven. Blijkbaar is het een taak die weinig aan commissies wordt toebedeeld. De commissie-Oosting die bemiddelde tussen Dexia en de beleggers in producten met een lease constructie voor aandelen is een commissie die wel als taak had te bemiddelen en daarmee eerder uitzondering dan regel is.

5.3.2 Typen bepalen

We hebben nu gekeken naar waar het ordinatiediagram uitwaaiert. Vervolgens valt op dat zich in het midden van het diagram een verdichting voordoet. Hier bevinden zich elementen als adviseren, aanbevelingen opstellen, face-to-face gesprekken voeren, bijeenkomsten met gesprekspartners beleggen en het schrijven van een rapport. Al deze elementen tezamen vormen het hart van het commissiewezen dat zich kenmerkt door activiteiten die gericht zijn op het ondersteunen van bewindslieden met adviezen. Blijkbaar vormen deze elementen als centrale factor in het commissiewezen gelijktijdig vooral een uitgangspunt waarop de elementen van andere commissietypen aansluiten. Deze elementen komen blijkbaar terug in verschillende situaties waarin commissie met verschillende doelen en taken worden ingezet. In de volgende afbeelding is dit centrum duidelijk te zien. Deze afbeelding vormt een uitvergroting van het middenstuk dat in het vorige diagram is afgekaderd.

Kenmerkend voor deze kern is het gegeven dat de deskundigheid en ervaring van leden belangrijke elementen in de samenstelling van een commissie zijn.⁴⁹ In adviescommissies bestaat veel ruimte voor het vrije gesprek, voor brainstormsessies en voor het bespreken van actuele ontwikkelingen.⁵⁰ Blijkbaar wordt binnen een commissie waarde gehecht aan het creëren van mogelijkheden om los te geraken van het geldende beleid en meer op afstand naar de kwestie te kijken. Aangezien commissies steeds op enigerlei wijze deze kern delen en op basis van ervaring en deskundigheid worden samengesteld, ligt het voor de hand dat commissies in belangrijke mate inhoud gericht zijn. Commissies formuleren aanbevelingen, maken regelmatig tussentijds discussiestukken en leggen de uiteindelijke bevindingen neer in een rapport.⁵¹

Naarmate elementen zich meer van dit centrum af bevinden komen ze ook minder vaak in het onderzoek voor. Het zijn vooral deze elementen die onderscheidend zijn tussen commissies en die gebruikt kunnen worden om commissietypen te benoemen.

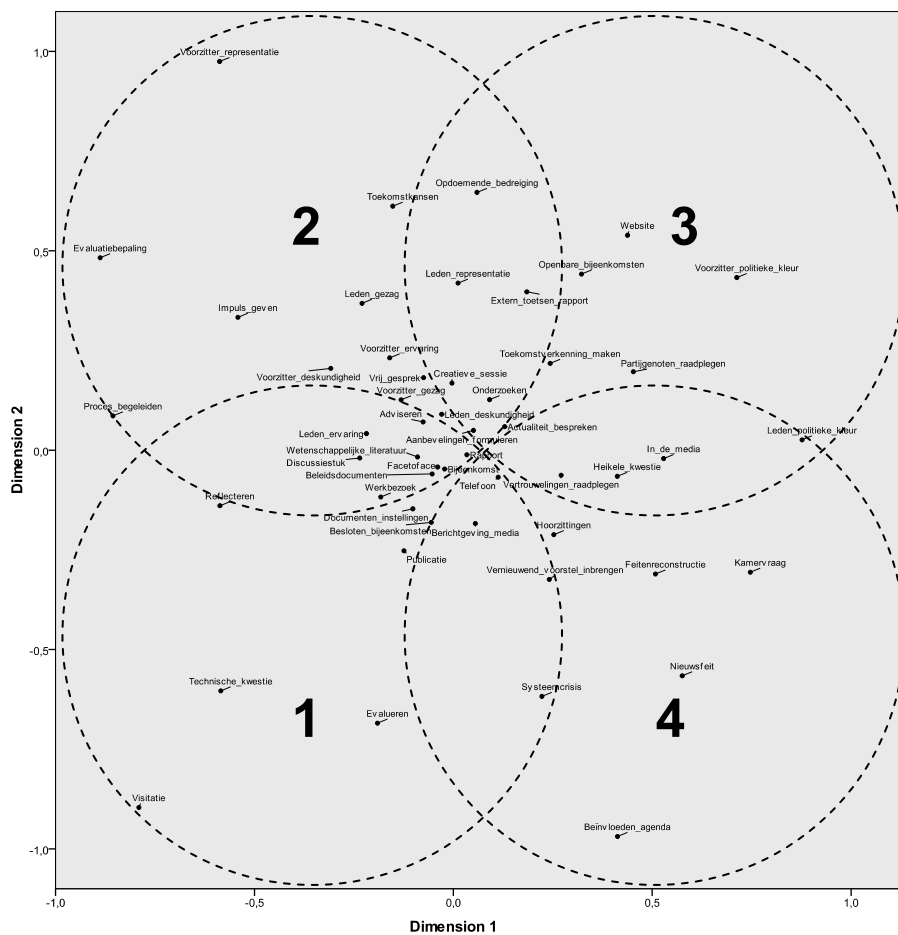
In onderstaand ordinatiediagram worden vier verschillende commissietypen onderscheiden. Het gaat daarbij steeds om groepen elementen die zich ruimtelijk gezien in duidelijk andere delen van het diagram bevinden. Linksboven het centrum staan bijvoorbeeld elementen die te maken hebben met toekomstige kwesties, het geven van impulsen en het betrekken van leden en voorzitter omdat zij representatief zijn voor een bepaalde doelgroep. Dit zijn duidelijk andere elementen dan die zich aan de randen rechts onder bevinden. Daar gaat het veel meer om politieke overwegingen, om het beïnvloeden van de agenda, om het aanpakken van systeemcrises en om Kamervragen. De rol van een commissie is in dergelijke situaties verschillend.

In het diagram zijn opzettelijk geen doorgetrokken lijnen aangebracht rondom groepen van elementen. Alle elementen hangen op enigerlei wijze met elkaar samen en grenzen zijn dan ook altijd tot op zekere hoogte arbitrair. Empirisch gezien zijn ondoordringbare grenzen niet te trekken aangezien er tussen commissietypen in de praktijk soms min of meer vloeiende overgangen en ook mengvormen zijn (vergelijk ook Termeer, 1993 en Klijn, 1996 die aangeven dat grensbepaling in MDS tot op zekere hoogte ook altijd arbitraire keuzes vraagt).

Wel is te zeggen dat de kern van het commissiewezen zich in het middelpunt van het diagram bevindt, terwijl elementen die uitwaaiëren naar de ene of de andere hoek juist zaken typeren die in het geval van de ene commissie wel relevant zijn en in het andere geval niet. Zo zijn de typen geconstrueerd: in elke hoek van het

diagram zitten elementen die in samenhang op een bepaald type commissie zouden kunnen duiden; op een standaardpatroon van samenhang dat in de werkelijkheid waarneembaar is (hoewel er op het niveau van de individuele casus altijd wel afwijkingen zullen zijn) en dat juist de relatie tot een tegenovergestelde hoek duidelijk maakt waar, naast alle overeenkomsten, juist de verschillen liggen tussen de in deze studie onderzochte commissies.

Afbeelding 9: commissietypen in uitsnede van het ordinatiediagram



Legenda

1 = evaluatiecommissie
2 = taskforce

3 = onderzoekscommissie
4 = politieke commissie

5.3.3 Evaluatiecommissies

Links onder in het diagram bevinden zich elementen die te maken hebben met de evaluatie van beleidsthema's. Deze elementen bevinden zich in het diagram ruimtelijk gezien in dat deel van het diagram dat is gemarkeerd met het cijfer 1. Deze commissies kenmerken zich doordat ze worden ingesteld naar aanleiding van politiek weinig conflictueuze en regelmatig ook minder urgente kwesties. Het zijn vooral de meer technische kwesties die aanleiding zijn voor het instellen van een evaluatiecommissie. Het zijn deze commissies die in de praktijk regelmatig hun onderzoeksobjecten visiteren, werkbezoeken afleggen en ter plaatse poolshoogte gaan nemen.⁵² Aangezien er doorgaans geen grote urgentie bestaat voor de kwesties waar evaluatiecommissies zich op richten, krijgt hun bijdrage regelmatig vorm door reflectie op het verloop van ontwikkelingen en beleid.⁵³ Daarmee leveren deze commissies eerder een bijdrage aan de doorontwikkeling en verdere toespitsing van beleid, dan dat ze zich richten op het onderzoeken van heikele kwesties. In de samenstelling van evaluatiecommissies spelen blijkens het diagram vooral deskundigheid en ervaring van leden en het gezag van de voorzitter een rol. Het zijn juist deze commissies die na afloop van de werkzaamheden hun bevindingen ook in openbare bronnen, zoals tijdschriften, brochures en boeken publiceren.⁵⁴

In de afgelopen jaren zijn er in Nederland verschillende evaluatiecommissies geweest, of beter gezegd er waren verschillende commissies die duidelijk ook de kenmerken van een evaluatiecommissie vertonen. Zo was er de evaluatiecommissie voor de dualisering van het gemeentebestuur (commissie-Leemhuis Stout) en waren er verschillende visitatiecommissies, onder andere voor het grotestedenbeleid (commissie-Brinkman). Deze laatste commissie heeft ook daadwerkelijk bezoeken gebracht aan steden om zich op de hoogte te stellen van de praktische uitwerkingen van het grotestedenbeleid. De hier gegeven voorbeelden heten in de praktijk evaluatiecommissies. Dit betekent dat er in de praktijk van het openbaar bestuur een naam aan deze commissies is gegeven die naar mening van de insteller past bij de taken en functie van deze commissies. Het betekent niet dat deze commissies in de praktijk uitsluitend het standaardpatroon van een evaluatiecommissie (zullen) vertonen. In de praktijk doen zich immers steeds mengvormen van commissie voor.

5.3.4 Taskforces

Linksboven in het ordinatiediagram bevindt zich een groep elementen die te maken heeft met op de toekomst gerichte kwesties. Deze zijn soms het resultaat van omgevingsontwikkelingen (opkomende bedreigingen en kansen) en soms vloeien ze voort uit wettelijke verplichtingen. Deze elementen bevinden zich in de omcirkelde

hoek rondom het cijfer 2. Het geven van impulsen aan beleid of uitvoering en de samenstelling van de commissie op basis van gezag, maar ook representativiteit van leden voor bepaalde doelgroepen, zijn hier kenmerkende elementen. In de praktijk van het openbaar bestuur worden dergelijke commissies meestal aangeduid als taskforces. Zo zullen ze ook in het vervolg worden aangeduid.

Een taskforce is actiegericht en houdt zich regelmatig bezig met kwesties die nog in de toekomst liggen. De elementen ‘toekomstkansen’, ‘opdoemende bedreigingen’ en ‘impuls geven’ passen in dit actiegerichte werken van een taskforce.⁵⁵ Bij de samenstelling van dergelijke commissies is het gezag van de kandidaat leden een belangrijk element.⁵⁶ Ook de mate waarin kandidaat leden representatief zijn voor een bepaalde doelgroep en de mate waarin zij ervaring hebben met het thema speelt een belangrijke rol in de samenstelling.⁵⁷ Kenmerkend voor de werkwijze is vooral de inzet van allerlei vormen van creatieve sessies.⁵⁸ In dergelijke sessies, waarbij ook externen betrokken kunnen worden, wordt gezocht naar aangrijpingspunten voor impulsen.

Een bekende commissie waarbij zich het standaardpatroon van een taskforce duidelijk voordoet is de commissie-De Boer die zich richt op jeugdwerkloosheid (beter bekend als de Taskforce Jeugdwerkloosheid). De commissie is ingesteld naar aanleiding van de dreigende problematiek die jeugdwerkloosheid te weeg brengt. Zij heeft tot taak gehad in overleg met partijen in het veld, zoals scholen en grote werkgevers, nieuwe arbeidsplaatsen te genereren. De Taskforce Jeugdwerkloosheid ontplooit zelf activiteiten tussen de partijen in en is samengesteld uit personen die beschikken over een groot aanzien in bepaalde sectoren. Zo is de voorzitter van de commissie tevens voorzitter geweest van MKB-Nederland (de Nederlandse belangenvereniging voor het midden en klein bedrijf).

5.3.5 Onderzoekscommissies

Rechtsboven in het ordinatiediagram bevinden zich die elementen die te maken hebben met het doen van onderzoek. Onderzoek is daarbij op te vatten in de betekenis van de Engelstalige uitdrukking ‘to inquire’ en niet in de betekenis van ‘to do research’ (zie voor dit type commissie onder andere Komarovsky, 1975; Salter & Slaco, 1981; Flitner, 1986; Wraith & Lamb, 1971 en Stutz, 2008). De Engelse taal laat hier meer ruimte voor nuance dan het Nederlands aangezien beide begrippen met het woord ‘onderzoeken’ worden vertaald. De elementen die gezamenlijk te maken hebben met onderzoek doen, bevinden zich in de omgeving van het cijfer 3. Het zijn de dossiers die vragen om een feitenreconstructie, die mede tot stand komen na uitgebreide bestudering van documenten en die kleur

krijgen in hoorzittingen waarin betrokkenen worden gehoord. In de praktijk van het openbaar bestuur worden deze commissies doorgaans aangeduid als onderzoekscommissies. Deze benaming wordt in het vervolg gehanteerd.

Onderzoekscommissies onderscheiden zich van andere commissies die (ook) tot taak hebben om onderzoek te verrichten, doordat zij een feitenreconstructie opleveren als onderdeel van de werkzaamheden. Commissie-Alders (cafebrand Volendam) is hier een goed voorbeeld. Deze commissie heeft een feitenreconstructie gemaakt van de fatale brand in café 'Het Hemeltje' waar in de nieuwjaarsnacht van 2001 in totaal 14 jongeren om het leven kwamen door versieringen die in brand waren gevlogen. De omstandigheden waaronder onderzoekscommissies functioneren maken dat zij ook tijdens vergaderingen veel aandacht hebben voor de actualiteit. Dit verklaart ook waarom de berichtgeving in de media juist door dit commissietype nauwlettend wordt gevolgd.⁵⁹ Onderzoekscommissies voeren bovendien regelmatig toekomstverkenningen uit. Juist in situaties waarin feitenreconstructies nodig zijn, hebben zich problemen voorgedaan. Een blik op de toekomst maakt niet alleen inzichtelijk welke potentieel problematische kwesties nog meer in het verschiet liggen, maar dient vooral ook om te bezien hoe dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen zijn.⁶⁰ Onderzoekscommissies leveren nagenoeg altijd een rapport op.⁶¹ Deze rapporten worden doorgaans extern getoetst bij partijgenoten en vertrouwelingen van commissieleden.⁶² In de praktijk komt het regelmatig voor dat onderzoekscommissies een website openen. Zo heeft de commissie-Davids (besluitvorming deelname missie in Irak) een website geopend waarop iedereen eventuele relevante informatie aan de commissie kan doen toekomen. Dit is wat anders dan het gebruik van internet als overlegmedium tussen commissies en hun gesprekspartners. Daarvan is al eerder gebleken dat dit juist aan de rand van het ordinatiediagram ligt.

Deze elementen van een onderzoekscommissie zijn goed te herkennen bij de commissie-Hermans (besluitvorming stemmachines). Deze heeft een uitgebreide scan van de berichtgeving omtrent stemmachines in de media gemaakt als onderdeel van de documentenstudie. Gelijktijdig heeft er tijdens de vergaderingen van de commissie veel aandacht bestaan voor actuele ontwikkelingen op het dossier. Deze ontwikkelingen zijn aanleiding geweest om de opdracht van de commissie uit te breiden. Niet alleen de parlementsverkiezingen van november 2006, maar ook de verkiezingen voor provinciale staten van februari 2007 maken zo onderdeel uit van het werk van de commissie. De feitenreconstructie die de commissie heeft gemaakt bestaat vooral uit een terugblik op het gevoerde beleid en is neergelegd in een rapport.⁶³

5.3.6 Politieke commissies

Er doen zich in de praktijk ook situaties voor waarin heikele kwesties sterk gepolitiseerd raken. Er worden Kamervragen over gesteld, ze komen als nieuwsfeiten in de media terecht en al snel wordt gesproken van een systeemcrisis. Juist in situaties waarin onderzoek ook een politiek karakter krijgt, wordt de politieke kleur van leden en voorzitter een belangrijk thema bij de samenstelling van commissies. Deze commissies proberen de politieke agenda te beïnvloeden. Dit is in het licht van het politiek-maatschappelijke debat over commissies een belangrijke constatering. Het ordinatiediagram laat namelijk zien dat beïnvloeding van de agenda zich niet in het hart van het commissiewezen bevindt, maar meer aan de rand. Blijkbaar is beïnvloeding van de agenda alleen in specifieke gevallen een taak van commissies. Deze commissies, die veel elementen delen met onderzoekscommissies, worden in de praktijk van het openbaar bestuur regelmatig aangeduid als politieke commissies. Onder deze naam worden ze ook in dit proefschrift behandeld.

Een van de meest herkenbare eigenschappen van een politieke commissie ligt in de invloed die deze commissie uitoefent op de (politek-maatschappelijke) agenda. Juist om die eigenschap worden ze in de praktijk vaak als ‘achterkamertjes’ afgeschilderd. Het feit dat de politieke kleur van voorzitter en leden regelmatig een belangrijke rol speelt bij de samenstelling van deze commissies wordt dan vooral als ‘old-boys-network’ aangeduid (zie Duyvendak, 2005).⁶⁴ Politieke commissies worden ingesteld naar aanleiding van een heikele kwestie, wanneer ze als taak hebben de agenda te beïnvloeden.⁶⁵ Ook een systeemcrisis kan aanleiding zijn voor het instellen van een politieke commissie.⁶⁶ Kenmerkend voor de werkwijze van een politieke commissie is dat resultaten vaak eerst aan een groep mensen in de nabijheid van de commissie wordt voorgelegd om de inhoud van dit verhaal nog eens te toetsen. Overleg met vertrouwelingen helpt deze commissies de inhoud van het rapport passend neer te zetten.⁶⁷ Leden van politieke commissies proberen vernieuwing aan te brengen in kwesties waarmee ze zich bezig houden. Dit blijkt ook tijdens vergaderingen waarin leden proberen door het inbrengen van vernieuwende voorstellen en ideeën passende alternatieven of oplossingen voor de kwestie te bedenken die net iets verder gaan dan tot op dat moment gebruikelijk was.⁶⁸

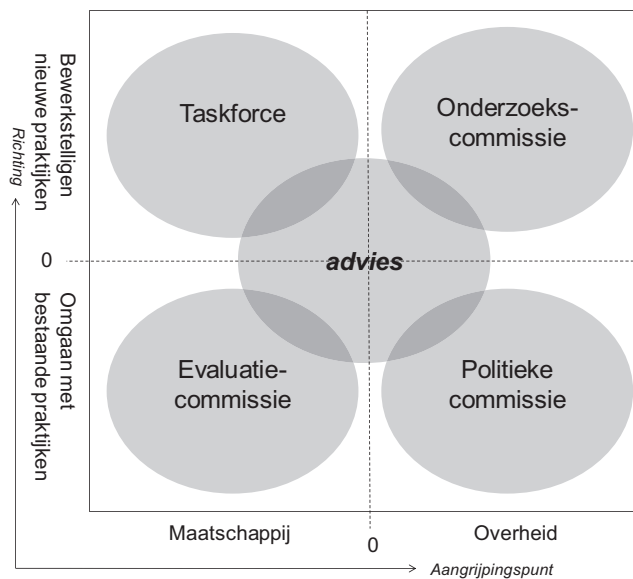
De elementen van een politieke commissie zijn terug te vinden bij vele commissies, onder andere bij de commissie-Wiegel die zich begin jaren negentig bezig houdt met de herinrichting van de rijksdienst (uitgebreid beschreven door Van Twist, 1995: 95 e.v.).⁶⁹ De commissie wordt ingesteld als er in Den Haag discussie

ontstaat over de vormgeving van de rijksdienst. Van een aantal departementen staat het voorbestaan ter discussie. Samenvoeging en opheffing van sommige departementen is in deze periode een veelbesproken en heikel politiek thema.

5.3.7 Een nadere interpretatie van de assen in het diagram

Zoals eerder is aangegeven, is het zaak de assen van het ordinatiediagram te interpreteren. Immers, achter de posities van elementen ten opzichte van elkaar gaat mogelijk een bepaalde logica schuil. Aangezien het nulpunt zich midden in het centrum van het diagram bevindt, ontstaat een schema met vier kwadranten. Hieronder is eerst het schema met de invulling ervan in typen commissies weergegeven. In dit diagram is ook reeds, vooruitlopend op de analyse van de verschillende typen commissies die in deze studie worden onderscheiden, aangegeven hoe deze commissietypen in het diagram worden gepositioneerd. De indeling in kwadranten, uitgaande van het in het centrum gelegen nulpunt, laat bovendien zien dat het logisch is dat de verschillende commissietypen, ook in het voorgaande ordinatiediagram richting de hoeken van het diagram (dus uitwaaiierend vanaf het nulpunt) zijn weergegeven.

Afbeelding 10: interpretatie van assen



Op de horizontale as is het aangrijpingspunt voor het werk en de aanbevelingen van de commissie uitgezet. Daarbij gaat het in essentie om de vraag: is het werk van de commissie vooral gericht op en van belang voor de overheid zelf of voor de

maatschappij als geheel? Op de verticale as is vervolgens de richting uitgezet die het werk van de commissie heeft. Daarbij is de vraag: wordt er vooral gepoogd nieuwe praktijken te bewerkstelligen of is het juist de bedoeling een betere omgang met bestaande praktijken te realiseren? Aan de hand van die twee vragen bezien is ook de positie van de verschillende commissietypen verklaarbaar. Taskforces die vooral gericht zijn op geven van impulsen in de maatschappelijke en beleidspraktijk en die zich richten op kwesties die nog moeten komen, vallen dan in het kwadrant ‘maatschappij’ en ‘bewerkstelligen nieuwe praktijken’. Voor evaluatiecommissies ligt dat net even anders. Zeker wanneer werkbezoeken en visitaties tot de werkzaamheden van deze commissies behoren (zoals de commissie-Brinkman over het grotestedenbeleid), ligt het voor de hand deze commissies, die vooral terugkijken, te plaatsen in het kwadrant ‘maatschappij’ en ‘omgaan met bestaande praktijken’. Immers, deze commissies richten zich (weliswaar in onderzoek, maar toch) op de wijze waarop binnen bestaande kaders verbeteringen mogelijk zijn. Onderzoekscommissies, die een focus hebben op het voorkomen van herhaling van lastige kwesties en crises, hebben (ook als het om de duiding door middel van de assen gaat) vooral het karakter dat ze een nieuwe praktijk pogen te bewerkstelligen en zich doorgaans vooral richten op de veranderingen die er aan overheidszijde gepleegd dienen te worden. De ‘overheid’ is het aangrijpingspunt. De commissies die de vuurwerkramp en de cafébrand onderzochten, laten dit goed zien. Vooral het gedogen door de overheid van overtredingen van regelgeving waaronder de horecawetgeving zou in de toekomst moeten veranderen, zo was destijds de conclusie. Politieke commissies richten zich vooral op de vraag wat er in overheidskringen verkeerd is gegaan en wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Het gaat om heikele kwesties, met politieke lading, waarvoor niet zondermeer een oplossing bestaat. Het zijn deze commissies die binnen bestaande kaders zoeken naar handelingsperspectieven en die zich richten op de vraag wat er in overheids- en politieke kringen allemaal anders had moeten lopen. Zij hebben de ‘overheid’ als aangrijpingspunt.

Uiteindelijk is het geen verrassing dat de functie van advisering zich centraal in het diagram bevindt. Hier komen het belang van maatschappij en overheid en de bestaande en nieuwe praktijken bijeen. In de praktijk, zullen zich steeds mengvormen van commissietypen voordoen. Mengvormen zullen zich waarschijnlijk alleen horizontaal en verticaal tussen commissietypen voordoen en niet diagonaal. Diagonaal worden de commissietypen gescheiden door advisering. Aangezien daar nog bij komt dat alle elementen in het ordinatiediagram diagonaal wel erg ver uit elkaar liggen, ligt het niet voor de hand dat zich diagonaal mengvormen voordoen. Horizontaal en verticaal is in het ordinatiediagram wel een

vermeningen van elementen te zien. Daar zullen zich dan ook mengvormen van commissies voordoen.

Het lezen van voorgaande beschouwingen roept wellicht de vraag op of zo een uitgebreide empirische studie eigenlijk wel nodig was om tot zo een, uiteindelijk toch wel voor de hand liggende, indeling van commissietypen te komen. Dat is zeker nodig. Er bestaan opvattingen en typeringen genoeg (Brown, 1972: 335 en Flitner, 1986: 28 zijn hier sprekende voorbeelden), de in dit proefschrift gebruikte taal en benamingen zijn dan ook zeker niet nieuw. De invulling van al die begrippen en typen die in praktijk en in publicaties worden gebruikt, is evenwel niet empirisch herleid, wetenschappelijk bepaald en scherp gedefinieerd. Bovendien is naamgeving de ene keer normatief en de volgende keer vooral beschrijvend. Ook modellen die commissietypen ten opzichte van elkaar indelen bestaan al (zie bijvoorbeeld Wiersinga, 2009). Al deze benamingen en modellen zijn uiteindelijk vooral op inductieve wijze tot stand gekomen. Daarin onderscheiden de commissietypen en indeling in dit proefschrift zich. Ze zijn via exploratief onderzoek deductief vanuit de empirie naar voren gekomen. Of, zoals Dewey (1927: 163) het stelt: ‘what is more important, however, is that so much of knowledge is not knowledge in the ordinary sense of the word, but is “science”. The quotation marks are not used disrespectfully, but to suggest the technical character of scientific material. The layman takes certain conclusions which get into circulation to be science. But the scientific inquirer knows that they constitute science only in connection with the methods by which they are reached.’

5.4 Effecten van commissies

Commissies houden op te bestaan zodra hun werk is afgerond. Na afronding van hun werkzaamheden komen commissies dan ook niet meer als ‘commissie’ of als ‘voormalige commissie’ in actie. In de praktijk doen zich natuurlijk uitzonderingen voor. Een van die uitzonderingen is de Visitatiecommissie Emancipatie (commissie-Lodders Elfferich). Deze commissie functioneerde van 2004 tot diep in 2007 en onderzocht het emancipatiebeleid op alle departementen. Door de val van het kabinet in 2007 raakte het rapport van de commissie als het ware in een vacuüm. Demissionaire bewindspersonen konden er niets meer mee doen. Tijdens de formatie heeft de voormalige commissie vervolgens potentiële bewindspersonen benaderd met het verzoek aan emancipatie aandacht te besteden in het regeerakkoord. Aan de nieuwe minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de voormalige commissie na diens aantreden nog een toelichting op het rapport gegeven. Op zijn verzoek heeft de commissie daarna nog een rondgang gemaakt langs alle nieuwe bewindspersonen om hen nog eens te wijzen op het

rapport en het belang van emancipatie. Dit voorbeeld, dat tijdens dit onderzoek uitgebreid door een van de gesprekspartners is beschreven en waarnaar anderen hebben verwezen, laat zien hoe het gat dat ontstaat aan het einde van een regeerperiode – met enige medewerking van nieuwe bewindspersonen – kan worden overbrugd. Velen in het openbaar bestuur, zo betogen verschillende gesprekspartners, gaan er vanuit dat commissieadviezen aan het einde van een regeerperiode in een leemte terecht komen waaruit ze in de volgende kabinetsperiode niet meer tevoorschijn komen.⁷⁰ Hun werk zou verloren gaan, of toch in ieder geval pas na geruime tijd, als kwesties opnieuw op de agenda verschijnen, weer actueel worden. Veel voormalig voorzitters van commissies geven aan voor zichzelf geen rol meer te zien als het werk van de commissie eenmaal is volbracht. De vraag hoe de activiteiten van de voormalige Visitatiecommissie Emancipatie na haar opheffing te beoordelen zijn, laat zich niet zondermeer beantwoorden. Ook het antwoord op de vraag of de voormalige bewindspersoon die de commissie heeft ingesteld zich kan vinden in de activiteiten van de commissie is hier niet doorslaggevend. Immers, als de bewindspersoon tegenstander is van de activiteiten van zijn of haar voormalige commissie heeft dit naar verwachting vooral effect op de verhouding tussen de bewindspersoon en de voorzitter en leden van de commissie. Net als bij het werk van commissies die nog officieel actief zijn, zal hier ook gelden dat de mate waarin men in algemene zin voor of tegenstander is van het werk van de commissie ook afhankelijk zal zijn van de mate waarin men voor- of nadeel van ondervindt. Het succes van een voormalige commissie die nog steeds activiteiten onderneemt, kan via de drie perspectieven worden beschouwd. Het werk van de commissie-Lodders Elfferich wordt vooral vanuit het perspectief van kennis en beleid betekenisvol. De commissie draagt bij aan de directe doorwerking van haar conclusies en aanbevelingen. Draagvlak, legitimiteit en machtsverhoudingen zijn vanzelfsprekend ook steeds geldende maatstaven voor succes al zijn die in dit geval in mindere mate zichtbaar.

5.4.1 Een overzicht van effecten

Het instellen van een commissie is geen doel op zich, maar uiteindelijk gericht op het bewerkstelligen van enig effect. In deze studie is vanuit dat perspectief een indeling van typen effecten geconstrueerd en vervolgens is via de informanten nagegaan welke effecten een commissie volgens hen nu wel of niet sorteert. In de bijlagen van deze studie zijn de gemiddelden van de effecten die uitgaan van alle commissies samen weergegeven.

Daaruit valt op te maken dat commissies in *twee derde* van de gevallen (68%) effect hebben op de gedachtevorming op bestuurlijk en ambtelijk niveau binnen de

rijksdienst en in ruim de helft van alle gevallen ook de gedachtevorming in de politiek beïnvloeden. Van *een kwart* van de commissies (25%) is de invloed ook in politieke besluitvorming terug te zien. Commissies brengen in algemene zin nauwelijks enige vorm van effecten te weeg in een breder maatschappelijk perspectief, bijvoorbeeld als het gaat om de media of om wetenschappers en andere experts (respectievelijk 67% en 60%). Algemeen genomen heeft het werk van commissies met name effect binnen het openbaar bestuur en dus zijn commissies klaarblijkelijk vooral voor het functioneren van de overheid zelf van belang.

Hoewel de effecten in breder maatschappelijk perspectief beperkt zijn, heeft het werk van commissies overigens wel degelijk ook effect buiten de overheid, maar dan binnen specifieke (beleid)sectoren. In grofweg 40% van de gevallen hebben commissies effecten op de gedachtevorming en het handelen van partijen in sectoren waarop commissies zich met hun werk richten. Belangrijk is overigens om op te merken dat dit observaties in generieke zin zijn, die gelden op het niveau van alle commissies in het algemeen. Een vraag die niet is beantwoord, is of zich vervolgens verschillen voordoen tussen commissietypen. Het is bijvoorbeeld goed voorstelbaar dat vooral onderzoekscommissies en politieke commissies in de politieke arena effecten zullen sorteren, terwijl dat op het eerste gezicht minder zou kunnen gelden voor taskforces en evaluatiecommissies.

In het onderzoek is niet alleen gekeken naar het effect van commissies maar ook naar de zogenaamde inter-acterende variabelen: de invloeden die van buitenaf inwerken op de effecten die commissies teweeg brengen. Bij de meeste commissies zijn gebeurtenissen aan te wijzen die van invloed zijn op de effecten die een commissie al dan niet teweeg brengt. Daarbij gaat het telkens weer om andere gebeurtenissen (c.q. inter-acterende variabelen) die een rol spelen. In algemene zin valt op dat commissies soms via die inter-acterende variabelen ook juist de wind in de rug hebben.

Ongeveer een kwart van alle commissies profiteert van het feit dat op zeker moment in de politiek en op bestuurlijk niveau (respectievelijk 26% en 27%) een momentum voor verandering bestaat. De bijdrage van de commissie is dan niet alleen welkom, maar er wordt als het ware op gewacht door de bewindspersoon die de commissie heeft ingesteld. Ook het tegenovergestelde doet zich voor. Opvallend is dat bijna een kwart van alle commissies (22%) last heeft van ambtelijke tegenkrachten; van ambtenaren (bijvoorbeeld in het secretariaat) die een andere voorstelling hebben van de kwestie dan de commissie en hun invloed bijvoorbeeld bij het schrijven van het rapport doen gelden. Een iets kleiner deel van de commissies blijkt last te hebben (gehad) van verkiezingen (16%). Dat is verklaarbaar. Immers, na de

verkiezingen regeert doorgaans een nieuwe coalitie die veelal andere prioriteiten heeft dan de vorige (vergelijk Stutz, 2008: 517-518). Dit is vooral voor de afgelopen periode relevant. In de onderzoeksperiode zijn enkele kabinetten gevallen, waardoor er vaker verkiezingen zijn geweest dan gebruikelijk volgens de electorale cyclus.⁷¹ De vraag is of specifieke commissietypen ook te maken hebben met specifieke, onderscheidende invloeden op hun effecten.

5.4.2 Effecten per commissietype

De verschillende hiervoor onderscheiden commissietypen bereiken ook van elkaar te onderscheiden effecten. Dit is te zien in de schema's in de bijlagen. Hierna wordt per commissietype aangegeven welke effecten significant anders zijn dan voor alle commissies gezamenlijk gebruikelijk is. Daarbij valt allereerst op dat de meeste effecten van individuele commissietypen niet significant verschillen van het gemiddelde. Dat is consistent met de eerdere bevinding in de MDS analyse dat commissies allemaal een vaste kern van adviseringswerkzaamheden met elkaar delen en verschillen als het gaat om de aard van de werkzaamheden die ze daarbij nog meer uitvoeren.

De onderzoekscommissie onderscheidt zich nauwelijks van het gemiddelde. De enige significante effecten die hier zijn aangetroffen laten zien dat deze commissies iets meer effect in de media en in de maatschappij hebben. De absolute scores in dit verband zijn echter zo laag (bijvoorbeeld 6% op effecten in maatschappelijk handelen tegen een gemiddelde van 3%) dat de invloed hiervan gering geacht mag worden. Hoewel de score net niet significant is, valt wel op (aangezien de absolute score relatief hoog is) dat onderzoekscommissies in ongeveer een derde van de gevallen de politieke besluitvorming beïnvloeden, terwijl dit percentage gemiddeld bij een kwart ligt. Afgezien hiervan liggen de effectscores van onderzoekscommissies steeds in de buurt van het gemiddelde.

Politieke commissies onderscheiden zich duidelijk van het gemiddelde in de effecten die ze teweeg brengen. Politieke commissies hebben effecten in de politieke arena, vooral waar het gaat om de gedachtevorming rondom heikele kwesties (68% ten opzichte van een gemiddelde van 59%). En hoewel de score net niet significant verschillend is van andere commissietypen, valt op dat met een absolute score van 78% politieke commissies de gedachtevorming op bestuurlijk niveau beïnvloeden. Waar het gaat om de media en voor de maatschappij als geheel sorteren politieke commissies significant andere en vooral meer effecten dan andere commissietypen. Aangezien politieke commissies zich in hun werkzaamheden, blijkens het standaardpatroon, richten op heikele kwesties en soms ook op

systemecrises is deze uitkomst van effecten niet verbazend. En aan de andere kant juist wel. Gezien de weerstand die er bestaat ten opzichte van politieke commissies had het voor de hand gelegen te verwachten dat deze commissies juist minder effectief zijn aangezien buitenstaanders zich kritischer met het werk van deze commissies zullen verhouden. Blijkbaar is de politiek-bestuurlijke logica dat politieke commissies, ondanks de weerstanden die er zijn, in de praktijk toch leiden tot andere effecten dan andere commissietypen.

De evaluatiecommissie heeft opvallend genoeg wel significant meer effecten in de gedachtevorming op politiek niveau (69% ten opzichte van een gemiddelde van 59%), terwijl deze gelijktijdig significant minder effecten in de bestuurlijke besluitvorming teweeg brengt (21% ten opzichte van een gemiddelde van 33% en onderzoekscommissies zelfs 37%). Blijkbaar spreekt het vaak waarheidsvindende karakter van onderzoekscommissies naar aanleiding van een urgente kwestie voor de politieke besluitvorming meer tot de verbeelding dan het reflexieve en evaluerende werk van een evaluatiecommissie. Gelijktijdig valt op dat evaluatiecommissies aanzienlijk minder effecten onder experts bereiken dan andere commissiestypen (76% van de evaluatiecommissies heeft hier geen effecten). Dat ligt ook wel enigszins voor de hand aangezien in evaluatiecommissies regelmatig experts uitspraken doen over het gevoerde beleid. Hun kennis brengen zij juist in bij het verrichten van werkzaamheden voor en in de commissie. Evaluatiecommissies hebben bovendien duidelijk minder invloed op de media en het maatschappelijke debat dan andere commissietypen. En hoewel de score niet significant afwijkt van het gemiddelde is de kans dat in de maatschappij geen effecten van het werk van evaluatiecommissies zijn waar te nemen in absolute zin met 73% toch vrij hoog. Overigens gaat het daarbij steeds om een commissietype in zijn zuivere vorm. In de praktijk doen zich mengvormen voor, bijvoorbeeld tussen een evaluatiecommissie en een politieke commissie, wat vanzelfsprekend ook andere effecten tot gevolg heeft.

Het welhaast tegenover gestelde beeld van een politieke commissie zien we terug bij de inzet van taskforces. Dit commissietype leidt vooral onder wetenschappers en andere experts tot meer effecten dan de andere commissietypen. Slechts in 50% van de gevallen (tegen 60% gemiddeld en zelfs 76% bij evaluatiecommissies) heeft dit commissietype geen effecten onder experts. Taskforces hebben wel effecten in de sectoren waarop zij zich richten, maar onderscheiden zich hierin niet van andere commissies. In 29% van de gevallen brengt een taskforce verandering in sectoren teweeg. Dat deze score niet hoger ligt, heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de commissie zich richt op kwesties die nog in de toekomst liggen. Bovendien is

volgens het standaardpatroon van een taskforce de taak van een dergelijk commissietype om impulsen te geven en verandering aan te jagen. Meer nog dan bij andere commissietypen zijn ze afhankelijk van de inzet van andere partijen en van hun eigen overtuigingskracht.

Het feit dat we kunnen constateren dat commissies gemiddeld genomen bepaalde effecten sorteren en dat er ook verschillen zijn waar te nemen tussen de aard van de effecten die bepaalde commissietypen weten te bereiken, betekent niet zondermeer dat daarvoor in de praktijk meer of minder waardering zal ontstaan of moet bestaan. Het maakt wel duidelijk dat de verwachting die we mogen hebben van wat commissies teweeg brengen mede afhangt van het type commissie waarom het gaat: niet alle commissies hoeven een maatschappelijk debat op gang te brengen, hoeven aandacht te krijgen in de media of de sector in beweging te brengen. Dat hangt af van het type commissie en de context waarin die commissie functioneert.

5.4.3 Externe invloeden per commissietype

Rechtlijnig verlopende processen?

De empirische analyse laat zien dat het werk van commissies en vooral de effecten die ze met hun werk weten te realiseren worden beïnvloed door factoren van buitenaf. Zo kan ook het over langere tijd uitblijven van effecten het gevolg zijn van omgevingsfactoren. Commissies die niet meteen op de korte termijn effecten sorteren, worden dan al snel als overbodig beschouwd. Termen als ‘geldverspilling’ en ‘bestuurlijke lafheid’ worden door tegenstanders in de mond genomen. Soms echter duurt het jaren voordat het werk van een commissie doorwerking krijgt en soms zijn kwesties ook dermate complex en politiek omstreken dat zelfs een commissie er niet uit komt. Een voorbeeld van dergelijke complexiteit vinden we in het werk van de commissie-Mommersteeg die in het midden van de jaren zeventig actief was. De commissie richtte zich op de personeelsvoorziening voor de krijgsmacht. Centraal stond de vraag of het leger uitsluitend met vrijwillers zou moeten werken. De facto betekent dit de afschaffing van de dienstplicht. De commissie, zo vertelt een gesprekspartner, was tot op het bot verdeeld over de kwestie en heeft uiteindelijk ook een verdeeld advies uitgebracht. Ongeveer twee derde deel van de leden was tegen en een derde deel van de leden was voor een vrijwilligersleger. ‘Het advies is in eerste instantie in een bureaula verdwenen,’ aldus een gesprekspartner. Na het einde van de Koude Oorlog en de val van de muur neemt de oorlogsdreiging op Nederland af. Na het advies van de Commissie Dienstplicht (commissie-Meijer) in 1992 (die nog voor handhaving van de opkomstplicht pleit) neemt de Kamer in 1994 het besluit de opkomstplicht op te

schorten. Sinds de uitvoering van dit besluit in 1996 kent Nederland nog uitsluitend een beroepsleger. Dit voorbeeld maakt duidelijk hoe een bewindspersoon op basis van twee commissierapporten, die toch op hoofdlijnen beide tegen afschaffing van de dienstplicht (c.q. de opkomstplicht voor dienstplichtigen) ageren, tot een besluit komt dat tegengesteld is aan de adviezen van deze commissies. Volgens gesprekspartners zijn vooral maatschappelijke ontwikkelingen hiervoor de oorzaak geweest. De algemene tendens zou zich tegen de dienstplicht hebben gekeerd en opschorting van de opkomstplicht onvermijdelijk hebben gemaakt. Aanvankelijk bestaat geen politieke weg om tot wijzigingen van de opkomstplicht te komen (wat een extern beïnvloedende factor op de effecten is). Later bestaat er vervolgens veel maatschappelijke druk (wat eveneens een beïnvloedende factor is) om de opkomstplicht af te schaffen, ondanks de twee commissierapporten die het daar niet mee eens zijn. Belangrijk aan dit voorbeeld is ook dat het laat zien dat het primaat van de politiek, ook wanneer commissies adviseren, voorop blijft staan.

Invloeden en commissietypen

Als het gaat om de invloed van factoren van buitenaf op effecten van commissies is een vergelijkbaar patroon te zien als zich voordoet waar het om de effecten zelf gaat. Onderzoekscommissies liggen met hun scores steeds in de buurt van het gemiddelde en ondervinden dus niet buitensporig veel invloeden van factoren die van buiten af inwerken op de resultaten. Hoewel het met 7% in absolute zin een lage score is, worden onderzoekscommissies net even meer beïnvloed door ambtelijke reorganisaties dan andere commissietypen.

Andermaal onderscheiden vooral politieke commissies zich. Het duidelijkst blijkt dit op bestuurlijk niveau. Van de onderscheiden beïnvloedende factoren hebben de val van een kabinet (van invloed in 33% van de gevallen bij een gemiddelde van 18%) en spanningen binnen een kabinet (van invloed in 37% van de gevallen bij een gemiddelde van 22%) de grootste invloed op de effecten. Politieke commissies zijn dan ook meer dan andere commissies gebonden aan bewindspersonen. Met 37% en 33% zijn de scores op zich overigens nog steeds niet al te hoog. Dat alle politieke commissies stuurbare instrumenten van bewindspersonen zouden zijn, wordt met deze uitkomsten in ieder geval niet bevestigd. De omstandigheden waarin politieke commissies opereren worden ook duidelijk uit de invloeden die vanuit andere groepen op de effecten van politieke commissies worden uitgeoefend. Zo spelen alternatieven in sectoren die leiden tot concurrerende zienswijzen en stellingnames tot beïnvloeding van politieke commissies. Deze bevindingen passen in het beeld van een politieke commissie die zich richt op heikele kwesties en systeemcrises en die tot taak heeft de agenda omtrent de kwestie te beïnvloeden.

Evaluatiecommissies kunnen vooral op ambtelijk niveau rekenen op een warme ontvangst van hun resultaten. In ruim een derde van de gevallen (35%), tegen bijvoorbeeld een vijfde deel bij onderzoekscommissies, hebben evaluatiecommissies (in hun zuivere verschijningsvorm) duidelijk voordeel van ambtelijk momentum voor veranderingen. Blijkbaar zijn evaluatiecommissies, in tegenstelling tot politieke commissies en onderzoekscommissies, vooral voor het ambtelijk niveau interessant. Van politieke en bestuurlijke ontwikkelingen ondervinden evaluatiecommissies in absolute zin weinig invloeden. Verder valt op dat de evaluatiecommissie in absolute zin ook weinig invloed ondervindt van ontwikkelingen in sectoren en onder experts en wetenschappers.

Hier onderscheidt de taskforce zich ten opzichte van de politieke commissie. Waar politieke commissies zich vooral op de voorgrond in de politieke aandacht bewegen, houden taskforces zich bezig met kwesties die zich meer op de achtergrond in maatschappelijke processen bevinden. Taskforces richten zich op kwesties die met minder emotie en gevoeligheid zijn omgeven dan andere commissietypen (7% voor de taskforce tegen gemiddeld 17% bij andere commissietypen en zelfs 22% bij politieke commissies en 25% bij evaluatiecommissies). De meer in de toekomst gelegen kwesties krijgen relatief minder aandacht in de media. Taskforces worden dan ook in absolute zin weinig beïnvloed door ontwikkelingen in de media.

5.5 Patronen van commissietypen

In deze paragraaf worden de resultaten van het survey onderzoek nog eens overzichtelijk weergegeven. Daarbij is het beeld dat naar voren komt uit het ordinatiediagram gecombineerd met de effecten die voor elk commissietype zijn onderscheiden. Ook is de opbouw aangehouden van de logica die althans in theorie aan het trajectverloop van een commissie verbonden lijkt: er zijn een of meer aanleidingen, vervolgens wordt de commissie een bepaalde taak meegegeven, dan wordt nagedacht over de samenstelling van de commissie in termen van voorzitter en leden en die kiezen een bepaalde werkwijze. Dit resulteert vervolgens (al dan niet) in enigerlei vorm van effecten.

Afbeelding 11: patronen van commissietypen

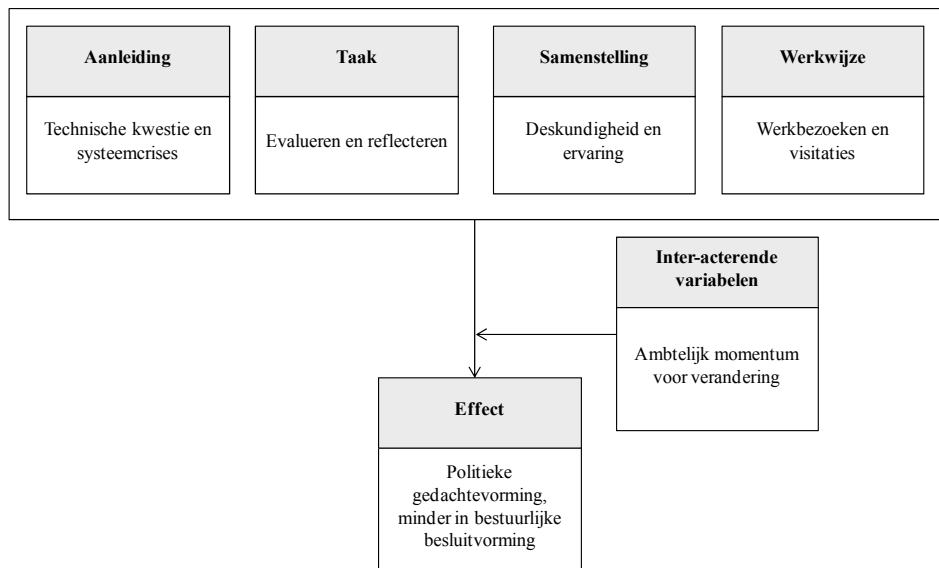
	Onderzoeks- commissie	Politieke commissie	Evaluatie- commissie	Taskforce
Aanleiding	Omgevingsontwikkeling en heikele kwestie	Politieke kwesties rondom heikele kwesties, systeemcrises en Kamervragen	Technische kwesties, soms systeemcrises	Wettelijke bepalingen, ontwikkelingen in de omgeving, zoals kansen en bedreigingen
Taak	Onderzoeken en adviseren	Agenda beïnvloeden en adviseren	Evaluëren, reflecteren en adviseren	Impuls geven, proces begeleiden en adviseren
Samenstelling	Deskundigheid en soms politieke kleur	Ook politieke kleur naast deskundigheid en ervaring	Deskundigheid en ervaring	Ook wel de representatieve vertegenwoordiging van doelgroepen
Werkwijze	Toekomstverkenning, bestuderen berichtgeving media en feitenreconstructie	Hoorzittingen, werk achter de schermen – zoals raadplegingen – en nieuwe ideeën ontwikkelen	Visitatie, werkbezoek en publiceren in openbare bronnen	Veel overleg met partijen en brainstormsessies
Effect	Nauwelijks significant onderscheidende effecten, enigszins meer in media en maatschappij als geheel	Naast politieke gedachtevorming ook in de media en in de maatschappij	Politieke gedachtevorming, maar minder in bestuurlijke besluitvorming	Vooral onder experts en wetenschappers en minder in politiek-bestuurlijke arena
Inter-acterende variabelen	Nauwelijks significant onderscheidend, enigszins op ambtelijk niveau	Gevoelig voor politieke spanningen en aftreden bewindspersonen	Vooral ambtelijk momentum	Juist minder invloed van maatschappelijk ingrijpende en emotionele gebeurtenissen

Bovenstaand schema, hoewel het volledig uit de empirie naar voren is gekomen, is als abstractie van de bestuurlijke werkelijkheid ideaaltypisch. Doordat situaties verschillend zijn en doordat zich in de praktijk mengvormen van commissietypen voordoen, ligt het voor de hand dat in de praktijk niet snel een commissie te vinden

zal zijn die precies het patroon van een van de hiervoor beschreven commissietypen volgt. Bovendien is het belangrijk op te merken dat tussen de elementen (aanleiding, taak, samenstelling, werkwijze, effect en inter-acterende variabelen) niet zondermeer een lineair verband te veronderstellen is. De ene keer beïnvloedt de samenstelling de taakstelling zoals die door de commissie wordt uitgevoerd, de andere keer wordt de werkwijze beïnvloed door uitsluitend de aanleiding die er was om de commissie in te stellen. Taak en samenstelling blijken dan slechts van nevenschikte betekenis. Causaliteit is uit bovenstaand schema dan ook niet af te leiden, wel samenhang.

Deze patronen kunnen ook worden weergegeven in het analysekader dat eerder uiteen is gezet. In onderstaande afbeelding is weergegeven hoe een evaluatiecommissie gezien kan worden aan de hand van het analysekader. Daarbij geldt dat het gaat om de kenmerkende eigenschappen van een dergelijke commissie, zoals ze in deze studie naar voren zijn gekomen. Op vergelijkbare wijze kunnen ook de andere commissietypen uiteen worden gezet.

Afbeelding 12: patroon van een evaluatiecommissie



Voorgaande afbeelding van het patroon van een evaluatiecommissie geeft deze commissie in zijn meest zuivere vorm weer. Daarbij is de aanleiding gelegen in een technische kwestie of systeemcrises, is het de taak van de commissie om te evalueren en te reflecteren, zijn deskundigheid en ervaring belangrijke criteria bij de samenstelling en kenmerkt de werkwijze doordat naast andere activiteiten

werkbezoeken worden afgelegd en visitaties worden voorgenomen. De effecten van zo een evaluatiecommissie zijn vooral zichtbaar in politiek-bestuurlijke gedachtevorming en in beleidssectoren. Het optreden van deze effecten wordt van buitenaf vooral beïnvloed door de ambtelijke wil tot verandering en door het debat in de media.

De kans is klein dat zich in de praktijk ook echt een commissie voordoet die precies en uitsluitend deze kenmerken heeft. In de praktijk doen zich waarschijnlijk mengvormen van commissietypen voor. Desalniettemin demonstreert het overzicht patronen die maken dat commissies van elkaar verschillen naar hun aanleidingen, taken, samenstelling en werkwijze. Ook doen zich in de praktijk steeds net even andere effecten voor bij verschillende commissietypen. Een commissie die wordt ingesteld op basis van een bepaalde aanleiding kent gezien het patroon na haar instelling een heel ander traject dan een commissie die wordt ingesteld op basis van een andere aanleiding. Ook wanneer de aanleiding voor het instellen van een bepaald type commissie niet helemaal te duiden valt zoals bij de adviescommissie het geval is, wordt toch duidelijk zichtbaar dat commissies die verschillende taken hebben en een andere samenstelling kennen zich van elkaar onderscheiden. Als commissies zo evident van elkaar verschillen, dan is het wenselijk over hun functioneren en hun rol in het openbaar bestuur gedifferentieerd na te denken.

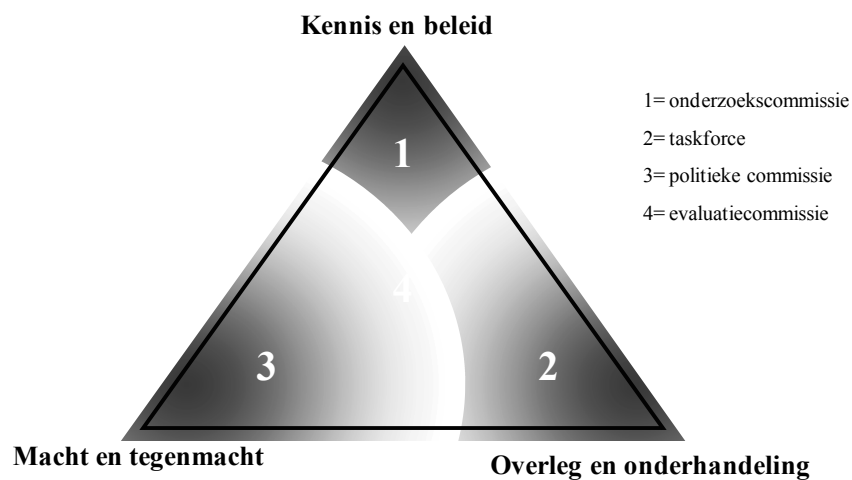
5.6 Commissietypen: perspectieven en beleidscyclus

5.6.1 Commissietypen en perspectieven

In dit proefschrift worden drie klassieke perspectieven uit de bestuurswetenschappelijke literatuur onderscheiden, te weten kennis en beleid, overleg en onderhandeling en macht en tegenmacht. Ieder perspectief benadrukt andere onderdelen van de verschillende commissietypen en zo ook de betekenis van commissietypen voor het openbaar bestuur anders invullen. In de praktijk zijn we doorgaans snel geneigd om (impliciet) een bepaald perspectief dominant te verklaren in onze blik op commissies. Zo ligt het voor de hand de onderzoekscommissie, die vanuit het standaardpatroon ook een feitenreconstructie maakt, vooral vanuit het perspectief van kennis en beleid te bezien. Bovendien, zo laat de duiding van het survey-onderzoek zien, richten deze commissies zich op het voorkomen van vergelijkbare kwesties in de toekomst. Mede op basis van verkregen kennis van deze commissies kan de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke agenda opnieuw worden bepaald. Zo hebben de onderzoekscommissies die de rampen in Enschede en Volendam onderzochten bijgedragen aan het denken rondom het veiligheidsbeleid en het al dan niet gedogen van potentieel gevaarlijke situaties. De politieke commissie, die

een functie heeft in de beïnvloeding van de agenda, kan op vergelijkbare wijze in eerste instantie vooral vanuit het perspectief van macht en tegenmacht worden geduid. Bij de verklaring van de uitkomsten van het surveyonderzoek is politieke strijd duidelijk naar voren gekomen. Die politieke strijd en de invloed die een commissie heeft op de positie van partijen ten opzichte van elkaar zijn kenmerkend voor het perspectief van macht en tegenmacht. De taskforce, die zich blijkens het surveyonderzoek kenmerkt door zijn actiegerichtheid waarvoor de medewerking van externe partijen noodzakelijk is en die zich kenmerkt door leden die op basis van representativiteit zijn benoemd, wordt dan al snel uitsluitend vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling gezien. Evaluatiecommissies hebben op het eerste gezicht een wat neutraler profiel. Deze commissies reflecteren op het verleden en bezinnen zich op de toekomst. Het ligt voor de hand dit commissietype tussen de perspectieven te positioneren of in ieder geval de betekenisgeving ervan niet op voorhand vanuit een van de perspectieven te bezien. In onderstaande afbeelding is dit weergegeven.

Afbeelding 13: commissietypen en perspectieven (grote lijn)



Gelijktijdig is het van belang niet in de valkuilen van versimpeling te trappen. Juist het feit dat het voor de hand liggend is een bepaald commissietype vanuit een bepaald perspectief te bezien en betekenis te geven, maakt dat het mogelijk is hierop in de praktijk in te spelen. Een bewindspersoon die een taskforce instelt, haalt in onze tijd niet de kritieken over zich heen die hij zou ondervinden wanneer hij een politieke commissie zou instellen. Wanneer een commissie als taskforce

wordt aangeduid maar in de praktijk de functie van bijvoorbeeld een politieke commissie of een onderzoekscommissie gaat vervullen, getuige de samenstelling en werkwijze van die commissietypen, kan deze in wetenschappelijke zin althans niet als taskforce worden geduid. Het is met andere woorden steeds belangrijk om los van de naamgeving van een commissie te bezien welke samenstelling deze kent en hoe de werkzaamheden zijn vormgegeven om een preciezer beeld te krijgen van het functioneren van die commissie en van de meest passende duiding vanuit de drie in deze studie onderscheiden perspectieven.⁷²

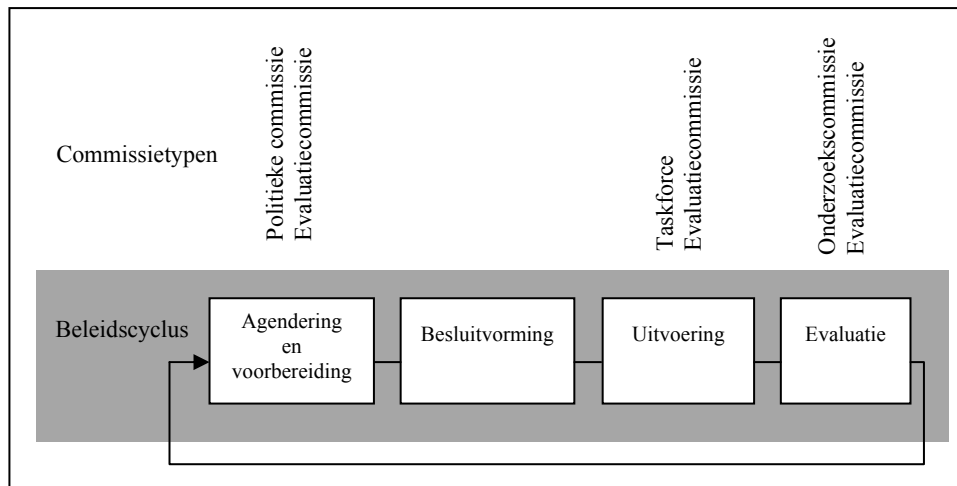
De typen commissies laten zich – gegeven de taken die zij verrichten, de activiteiten die ze uitvoeren, de aanleidingen voor hun instelling en hun samenstelling – op het oog toedelen aan een van de drie perspectieven, omdat in de beoordeling ervan hierop al snel de nadruk komt te liggen. Zo is het perspectief van overleg en onderhandeling een manier om te kijken naar een taskforce, omdat de voorzitter en leden geacht worden representatief te zijn, omdat het actiegerichte karakter voorop staat en impulsen geven en processen begeleiden veel aandacht krijgen. Het zou echter een vergissing zijn te denken dat de taskforce dus alleen vanuit dat perspectief moet worden bezien. Niet alleen omdat de taskforce in de praktijk zich mengt met andere commissievormen (bijvoorbeeld de evaluatiecommissie) of weliswaar taskforce heet maar een andere commissievorm vertegenwoordigt. Ook omdat de perspectieven van kennis en beleid en macht en tegenmacht een eigen inzicht opleveren over het functioneren van de taskforce, die rijker is dan wanneer alleen gekeken wordt vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling. Zo dient elk van de commissietypen steeds vanuit ieder perspectief te worden bekeken.

5.6.2 Commissietypen en de beleidscyclus

Zoals het voor de hand ligt commissietypen op basis van hun dominante kenmerken in eerste instantie vooral vanuit een bepaald perspectief te beschouwen, zo ligt het ook voor de hand commissietypen in eerste instantie vooral in een specifieke fase van de beleidscyclus te plaatsen (vergelijk Schulz e.a., 2006: 69). In de hierna volgende afbeelding is een indeling gegeven van commissietypen naar de fasen van de beleidscyclus. Daarbij is het van belang op te merken dat ieder type commissie kan voorkomen in iedere fase in de beleidscyclus, met uitzondering van de besluitvormingsfase. Daarin is politieke besluitvorming aan de orde. De onderstaande indeling is gebaseerd op de uitkomsten van het surveyonderzoek. De afbeelding geeft het moment in de beleidscyclus weer waar de verschillende typen commissies, gezien de aanleiding voor hun instelling, hun taak- en samenstelling en

hun werkwijze het meest waarschijnlijk te positioneren zijn. Het gaat daarbij om een ideaaltypische indeling op basis van het empirisch onderzoek.

Afbeelding 14: commissietypen in de beleidscyclus



Zo blijkt uit het surveyonderzoek dat politieke commissies zich richten op de beïnvloeding van de agenda waarbij regelmatig wordt gepoogd tot vernieuwing te komen. Ideaaltypisch gezien past de politieke commissie bij de fase van agendering en voorbereiding in de beleidscyclus. Ook het eerder voor dit commissietype bepaalde perspectief van macht en tegenmacht waarin de politieke strijd om de alternatieven centraal staat, sluit aan bij de duiding van dit commissietype in deze fase van de beleidscyclus. De taskforce richt zich blijkens het surveyonderzoek op het geven van impulsen in de praktijk. In de samenstelling van de commissie speelt de representativiteit van leden voor doelgroepen een belangrijke rol. Zo past de taskforce ideaaltypisch gezien vooral in de fase van uitvoering. Daarbij sluit ook aan dat juist in deze fase draagvlak, zoals de in het perspectief van overleg en onderhandeling centraal staat, een belangrijke rol speelt. Dit perspectief is al eerder als meest voor de hand liggend bij de betekenisgeving van taskforces benoemd. De onderzoekscommissie kenmerkt zich blijkens het surveyonderzoek door het opzetten van een feitenreconstructie. Bovendien heeft een dergelijke commissie vaak een lerend karakter. Onderzoekscommissies worden bovendien achteraf ingezet om te bezien hoe naar de toekomst veranderingen kunnen worden gerealiseerd. Zo bezien passen onderzoekscommissies vooral in de fase van evaluatie. Daarbij sluit ook het perspectief van kennis en beleid aan dat reeds eerder

voor dit commissietype is bepaald. Daarin staat de verbinding van kennis aan beleid centraal en wordt vooral gelet op de doorwerking van adviezen van commissies. Hier ligt ook een link voor de feedbackloop naar de fase van agendering en voorbereiding. Doorwerking kan immers ook via de fase van agendering en voorbereiding een plaats krijgen in de volgende besluitvormingsronde. Voor de evaluatiecommissie kan eigenlijk geen ideaaltypische fase in de beleidscyclus worden bepaald. De taken 'reflecteren' en 'evalueren', die in het surveyonderzoek naar voren zijn gekomen voor dit commissietype, passen in de fase van evaluatie in de beleidscyclus. In andere fasen ligt het ook voor de hand van een commissie met dergelijke taken gebruik te maken. Eerder is al geconstateerd dat de evaluatiecommissie niet op voorhand vanuit een van de perspectieven te duiden is. Daarbij aansluitend ligt het ook niet voor de hand de evaluatiecommissie op voorhand in een van de fasen van de beleidscyclus te plaatsen.

Bovenstaande weergave impliceert niet dat in ieder beleidsproces steeds drie commissies worden ingesteld, steeds een ander commissietype in iedere fase van de beleidscyclus. Al is dat in de praktijk overigens wel mogelijk. Binnen dezelfde fase kan meer dan een commissie rond een bepaalde kwestie worden ingesteld. Vliegtuiggeluid rondom Schiphol is een dergelijk thema, waar verschillende commissies zich op hebben gericht. De commissie-In 't Veld behandelde vliegtuiggeluid nog als onderdeel van het bredere thema 'groei en milieu' rondom de nationale luchthaven. In deze periode is sprake van de noodzaak van een technische uitwerking en het meetbaar maken van vliegtuiggeluid. Deze kwestie wordt door de commissie-In 't Veld geagendeerd. Wanneer de commissie-Berkhout zich eenmaal op het vliegtuiggeluid rondom Schiphol richt, is deze technische kwestie inmiddels doorontwikkeld tot een heikel thema en worden er ook Kamervragen over gesteld. De commissie-Eversdijk, die zich net als de commissie-Berkhout heeft bezighouden met een meetsystematiek voor geluid rondom Schiphol, is tenminste evenzeer met een politieke als met een technische kwestie bezig geweest. Deze drie commissies volgen elkaar op in de tijd. Ze kunnen overigens alle drie tot de agenderings- en voorbereidingsfase worden gerekend. In onderstaand overzicht wordt een samenvatting gegeven van de commissietypen in combinatie met de perspectieven en de fasen uit de beleidscyclus.

Afbeelding 15: samenvattend overzicht van standaardpatronen

	Fase beleidscyclus	Perspectief
Onderzoekscommissie	Onderzoekscommissies kunnen gezien hun aard vooral in de evaluatiefase van de beleidscyclus worden geplaatst.	Onderzoekscommissies krijgen door het standaardpatroon dat hiermee samenhangt in eerste instantie vaak vanuit het perspectief van kennis & beleid betekenis.
Politieke commissie	Politieke commissies zullen als standaardpatroon vooral in de fase van agendering en voorbereiding een rol spelen.	Gegeven het standaardpatroon ligt voor de hand dat aan politieke commissies in eerste instantie vooral vanuit het perspectief van macht en tegenmacht betekenis wordt gegeven.
Taskforce	Het standaardpatroon is dat taskforces vooral in de uitvoeringsfase van de beleidscyclus zullen worden ingezet.	Op basis van de actiegerichte aard van taskforces is het standaardpatroon dat ze vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling betekenis krijgen.
Evaluatiecommissie	Een evaluatiecommissie wordt als standaardpatroon ingezet, in drie fasen in het beleidsproces te weten: agendering & voorbereiding, uitvoering en evaluatie.	Aan de evaluatiecommissie kan op voorhand niet vanuit vooral een van de drie en daardoor juist vanuit alle drie de perspectieven tegelijk betekenis worden gegeven.

5.7 ‘Wetenschappers’ en ‘politici’ nader bezien

Dit leidt ook tot nadere reflecties op de Commissie Besluitvorming Irak die aan het begin van dit hoofdstuk centraal stond. Vanuit het gedifferentieerde denken over commissies zijn de verschillende opstellingen van Balkenende en Davids rond de benoeming van leden in de Commissie Besluitvorming Irak te verklaren. Balkenende stelt voor politici in de commissie te benoemen. Deze zet is vooral vanuit het standaardpatroon van een politieke commissie goed te duiden. De aanleiding voor het instellen van de commissie laat zich het best in termen van een heikele kwestie verklaren. Het onderzoek naar de oorlog in Irak betreft een politiek thema. Het is inzet van het politieke spel tussen fracties in beide Kamers. Balkenende bevindt zich in de (mogelijk) lastige positie dat zijn opstelling tegen een onderzoek naar de oorlog in Irak wordt uitgelegd als ‘iets in de doofpot proberen te stoppen’. Een parlementaire enquête, maar ook een (door hem zelf ingestelde) onderzoekscommissie, kan zijn positie als minister-president schaden. Vanuit hem geredeneerd is zeker sprake van een heikele kwestie. De commissie-

Davids zou vanuit zijn perspectief vooral een rol kunnen spelen in het helpen versoepelen van posities van partijen in het debat over de steun aan de oorlog in Irak (geredeneerd vanuit het perspectief van macht en tegenmacht) en ruimte kunnen maken voor fracties en partijen om achter de schermen vooruitlopend op de conclusies alvast over de consequenties na te denken. Balkenende heeft een politieke oplossing nodig. Is het niet binnen de muren van de beide Kamers dan waarschijnlijk toch wel ten overstaan van de media en in het publieke debat. Balkenende zelf heeft overigens altijd beweerd dat er niets te verbergen is en dat een integere afweging is gemaakt omtrent het verlenen van politieke steun aan de inval in Irak.⁷³ Nieuwe feiten, die bij het maken van een feitenreconstructie naar voren zouden kunnen komen, zijn in het onderzoek van de commissie-Davids niet te verwachten, zo is zijn stellige overtuiging. Het standaardpatroon van een onderzoekscommissie lijkt hier op voorhand minder van toepassing.

De uiteindelijke keuzes van Davids om ten eerste wetenschappers in de commissie op te nemen omwille van hun deskundigheid en om zich ten tweede vooral te richten op de feiten en geen politiek oordeel te vellen, kunnen wel vanuit het standaardpatroon van een onderzoekscommissie worden geduid. Davids lijkt daarmee in te spelen op de gevoelde behoefte in politiek en maatschappij om te weten te komen waar het bij de oorlog in Irak nu allemaal om te doen was. De commissie speelt een rol in het beschikbaar maken van (feitelijke) kennis om stappen in beleid, uitvoering en verantwoordwoordig te kunnen zetten (geredeneerd vanuit het perspectief van kennis en beleid). De verschillen in taakopvatting en samenstelling kunnen worden verklaard vanuit de keuze van twee verschillende perspectieven op dezelfde kwestie. Hoe de commissie in de praktijk te werk gaat en hoe zij uiteindelijk het beste kan worden geduid, kan afwijken van het standaardpatroon dat tenslotte alleen aangeeft wat in algemene zin bezien het meest voor de hand ligt. Om echt zicht te krijgen op de praktijk van commissies moet concrete casuïstiek nader worden bestudeerd.

6. Commissie Besluitvorming Stemmachines

6.1 Inleiding

Met enige regelmaat zijn er verkiezingen. Verkiezingen waarbij iedere kiesgerechtigde Nederlandse burger zijn democratische recht mag uitoefenen en een stem mag uitbrengen op een kandidaat volksvertegenwoordiger van zijn keuze. Inmiddels stemmen we weer met potlood, maar tot enige tijd geleden waren er slechts een paar gemeenten die gebruik maakten van het ‘oude vertrouwde rode potlood’. In verreweg de meeste gemeenten werd met stemmachines gestemd. Een belangrijk gedeelte van het verkiezingsproces was gedigitaliseerd en uitgewerkt in een code van enen en nullen. Met een druk op de knop is de stem uitgebracht en ’s avonds bij het kijken naar de televisie zal blijken welke impact deze stem heeft gehad. Iedere stem telt, ook als er met stemmachines wordt gestemd, maar wordt iedere stem ook echt geteld?

Weinigen weten hoe de stemmachine werkt. Voor buitenstaanders, en dat is het overgrote deel van alle Nederlanders, blijft het functioneren van de stemmachine een mysterie. Is de stem wel echt geteld? Is de stem terecht gekomen bij de kandidaat waarop de kiezer graag heeft willen stemmen? Wie heeft er toegang tot stemmachines en kunnen deze apparaten worden gemanipuleerd? Telt de stemmachine alle stemmen wel goed op? En als ik het niet eens ben de uitslag, kan ik dan een hertelling aanvragen? Deze en andere vragen maken duidelijk dat met de komst van de stemmachine een deel van het verkiezingsproces intransparant is geworden. Lang niet iedereen is even gelukkig met en heeft evenveel vertrouwen in de wijze waarop in Nederland met stemmachines wordt omgegaan. Uiteindelijk heeft dit geleid tot het instellen van de Commissie Besluitvorming Stemmachines, ook wel de commissie-Hermans genaamd.

In deze casusbeschrijving wordt verslag gedaan van het proces dat begon met de introductie van de eerste stemmachines en eindigt met de berichtgeving in de media over het rapport van de Commissie Besluitvorming Stemmachines. Wat is er nu eigenlijk gebeurd dat er een commissie voor nodig is om het probleem op te lossen? Wat heeft de commissie gedaan en op welke wijze zijn de activiteiten uitgevoerd? Wie speelt welke rol en wat gebeurt er allemaal achter de schermen? Dit is het verhaal van een verweesd dossier en van een commissie die tot taak heeft ‘schoon schip’ te maken met het verleden.⁷⁴

6.2 Achtergronden

6.2.1 Er was eens, heel lang geleden ...

Volgens de overlevering is de eerste mechanische stemmachine in 1896 in Rochester in de staat New York (Verenigde Staten) geïntroduceerd. In die tijd staan de lokale verkiezingen bekend om frauduleuze praktijken, omkoping, prostitutie, geweld en intimidatie. In Rochester wordt in deze periode overigens niet met potlood en papier gestemd, maar middels het opsteken van handen. Met de komst van de stemmachine is het uitbrengen van de stem geheim en beïnvloeding lastiger geworden. Al in deze vroege beginperiode bestaat bij velen de vraag of de stemmachine de stem wel eerlijk registreert. Behoeft bestaat dan ook aan een papieren bewijs van de uitgebrachte stem.

In de jaren dertig van de vorige eeuw wordt voor het eerst gebruik gemaakt van een stemmachine in een wereldstad. Thompson, voormalig zakenpartner van Al Capone en destijds burgemeester van Chicago (Illinois), haalt de apparaten naar zijn stad om eerlijker verkiezingen te garanderen en zijn herverkiezing veilig te stellen.⁷⁵

In Nederland worden stemmachines geïntroduceerd in de jaren zestig van de vorige eeuw. Het gebruik van stemmachines in de Verenigde Staten fascineert de secretaris van de Kiesraad, Van Ommen Kloeke, al blijken de machines van de Automatic Voting Machine Corporation (AVM) niet geschikt voor de Nederlandse situatie. In Nederland komen weinig meervoudige verkiezingen voor en zijn de lijsten met kandidaten een stuk langer. TNO ontwikkelt in samenwerking met Samson Kantoorefficiency de eerste stemmachine. De Nederlandse Apparaten Fabriek (Nedap) produceert deze. De markt voor stemmachines ontwikkelt zich nadien gestaag, maar blijft altijd beperkt tot slechts een klein aantal spelers. Uiteindelijk gaat Nedap een samenwerking aan met Groenendaal B.V. Nedap maakt de machines en Groenendaal levert de programmatuur voor uitslagberekening.

In de beginjaren waarin stemmachines worden ingezet worden nog nauwelijks technische, functionele of veiligheidseisen aan de inzet van stemmachines gesteld. Het Kiesbesluit uit 1967 laat nagenoeg alles open. De enige aan stemmachines gewijde regel stelt dat 'het moet doen wat het potlood, het stembiljet en de stembus doen'. De Kieswet en het Kiesbesluit geven geen nadere invulling aan de eisen die de Kieswet stelt aan stemmachines. Op 23 oktober 1989 vaardigt de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, De Graaff-Nauta, een ministeriële Regeling voor de goedkeuring van stemmachines uit.⁷⁶ Ook deze nieuwe regeling bevat geen concrete uitwerking van de eisen waaraan stemmachines zouden moeten voldoen, het is vooral een procedureel stuk. De Kiesraad en het ministerie van Binnenlandse Zaken

beseffen vanaf 1990 dat hierin verandering dient te komen. In de daarop volgende zeven jaren wordt gewerkt aan de nieuwe regeling. In 1997 wordt het Kiesbesluit aangepast en wordt de Regeling Goedkeuring Stemmachines van kracht.⁷⁷

Niets lijkt de voorspoedige inzet van stemmachines meer in de weg te staan. Het stemgeheim is geborgd en hertelling van stemmen is met stemmachines niet nodig, dat zegt althans staatssecretaris Kohnstamm.⁷⁸ Over manipuleerbaarheid van stemmachines en beïnvloeding van de verkiezingsuitslag denkt op de moment nog niemand na.

6.2.2 ... een probleem dat iedereen kende maar waar niemand echt iets aan deed ...

Het denken over techniek en technische toepassingen ontwikkelt zich in de jaren negentig van de vorige eeuw in hoog tempo. Waar het gaat om de beveiliging van technische toepassingen wordt naast 'safety' (beveiliging voor spatwater, omvallen, stroomuitval, en dergelijke) ook 'security' (beveiliging voor moedwillige manipulatieve aanvallen van buiten) een belangrijk thema. Dit denken richt zich vooral op het internet en de toepassing van computers op allerlei gebieden. De stemmachine, die doorgaans als machine of apparaat wordt gezien en niet als computer, blijft heel lang buiten deze discussie. Echte veiligheidseisen (security eisen) worden nooit aan stemmachines gesteld. De Regeling Goedkeuring Stemmachines uit 1997 bevat uitsluitend bepalingen ter toetsing van de 'safety' eisen bij stemmachines. Een keuring van deze eisen wordt uitgevoerd door TNO ITSEF, later Brightsight.

Tussen 1998 en 2001 ontstaan de eerste problemen met de inzet van stemmachines. De gemeenteraadsverkiezingen van 4 maart 1998 verlopen bepaald niet vlekkeloos en verschillende media besteden uitgebreid aandacht aan de verschillende incidenten.⁷⁹ Daarnaast blijkt dat de programmatuur voor uitslagberekening niet aan een toets wordt onderworpen. En op basis van deze berekening wordt de zetelverdeling bepaald. Enkele dagen na de Tweede Kamer verkiezingen van 6 mei 1998 barst de discussie over de hertelbaarheid van stemmen los. De Kiesraad laat in NRC Handelsblad weten dat hertellen feitelijk niet mogelijk is. Ook de intransparantie van het verkiezingsproces wordt, met name in 'de Volkskrant', breed uitgemeten.⁸⁰

Minister Peper (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) kondigt in zijn notitie 'Ontwikkelingen in het Kiesrecht', die hij op 1 september 1999 aan de Tweede Kamer stuurt, aan dat er reparaties uit te voeren zijn in het verkiezingsproces.⁸¹ In het algemeen overleg van 24 november 1999 met de Vaste Commissie voor

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt de minister steun voor zijn plannen. Deze worden echter nooit uitgevoerd.⁸²

6.2.3 ... totdat de kwestie escaleerde.

Op dinsdag 7 maart 2006 loopt Rob Gonggrijp in Amsterdam het stembureau binnen om zijn stem uit te brengen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Gonggrijp, die eerder internetprovider 'xs4all' oprichtte, is bekend met de beveiliging van technische toepassingen. Tijdens het stemmen hoort hij dat de stemmachine geluid maakt. Is de stemmachine dan af luisterbaar? En wat betekent dit voor het stemgeheim? Naar aanleiding van deze ervaring richt Gonggrijp in het voorjaar van 2006 de stichting 'Wij vertrouwen stemcomputers niet' op.⁸³

De stichting zet zich in voor transparantere verkiezingen. Middels publicaties op een website en een veelheid aan Wob-verzoeken tracht de stichting inzicht te geven in de daadwerkelijke betrouwbaarheid van stemmachines. Samen met televisieprogramma EénVandaag maakt de stichting een bijdrage waarin duidelijk wordt dat stemmachines eenvoudig te manipuleren zijn. De actiegroep bemachtigt een stemcomputer (van Nedap) en haalt deze volledig uit elkaar. Op 4 oktober 2006 is heel Nederland getuige van het feit dat met het verwisselen van een chip in de machine de verkiezingen eenvoudig te manipuleren zijn.⁸⁴ Tijdens een persbijeenkomst in Nieuwspoort laat de stichting bovendien zien dat stemmachines eenvoudig zijn af te luisteren; weg stemgeheim. In de daarop volgende dagen besteden vele dag- en weekbladen uitgebreid aandacht aan de uitzending en aan de gevolgen die dit heeft voor het democratische proces in ons land.

Het hek is van de dam. De betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag staat ter discussie en met het oog op de komende Tweede Kamer verkiezingen (22 november 2007) komt het democratische gehalte van de Nederlandse rechtstaat onder druk te staan. Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Atzo Nicolaï (VVD), die op dat moment de stemmachines in portefeuille heeft, ziet zich genoodzaakt om verschillende maatregelen te nemen. Stemmachines worden beter beveiligd. Zo worden opslagfaciliteiten beter bewaakt en wordt van alle stemmachines gecontroleerd of het geheugen leeg is. Daarna worden de machines verzegeld om eventuele pogingen tot manipulatie direct te kunnen waarnemen. Stemmachines van Nedap en Sdu (de twee merken die op dat moment in Nederland worden gebruikt) worden door de AIVD getest op straling. Uiteindelijk besluit de minister om de goedkeuring van de Sdu NewVote en een bepaald type stemmachine van Nedap te schorsen.⁸⁵ Hierdoor stemt Nederlands grootste gemeente (hoofdstad Amsterdam) tijdens de verkiezingen met het potlood, voor de meeste overige

gemeenten worden vervangende machines van Nedap (uiteraard van een nog steeds goedgekeurd type) uit het buitenland gehaald.

Na de verkiezingen van 22 november is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog geen rust gegund. Op 7 maart 2007 staan de verkiezingen voor provinciale staten op het programma. Dan dient overal opnieuw gestemd te worden en dan toch liefst middels stemmachines. Gesprekken tussen Sdu en het ministerie leiden weliswaar tot herkeuring van de Sdu NewVote, maar uiteindelijk niet tot goedkeuring van het apparaat bij de verkiezingen van 7 maart. Dit tot ongenoegen van Sdu dat de Staat in januari 2007 voor de rechter had gedaagd om nog een nieuwe herkeuring van het apparaat gedaan te krijgen.

Beide verkiezingen zijn zonder noemenswaardige problemen of incidenten verlopen en de gemeenten die gebruik hebben gemaakt van stemmachines waarden de dienstverlening door Nedap/Groenendaal gemiddeld met een rapportcijfer 8.⁸⁶ Het kwaad is dan echter al geschied, het vertrouwen in de democratie al gedaald en de beslissing om deze heikele kwestie eens goed te laten onderzoeken al genomen.

6.3 Aanleiding en taak van de commissie

Het is de grote aandacht in de Tweede Kamer die tot de instelling van een commissie leidt. Voornemens voor een commissie die over de toekomstige inrichting van het verkiezingsproces moet nadenken zijn al in een vergevorderd stadium als de problemen rondom stemmachines onontkoombaar worden. Het is ook in deze periode dat de ministers Hirsch Balin (Justitie) en Winsemius (VROM) maatregelen nemen tegen enkele ambtenaren op hun departementen in verband met de brand in het cellen complex op Schiphol die in 2005 plaats vond. Volgens sommigen is het goed mogelijk dat er bestuurlijk druk wordt gevoeld ook op het stemmachinedossier daadkrachtig op te treden.⁸⁷ Andere betrokkenen bij het proces zien hier geen verband. Het voorstel voor een externe en onafhankelijke commissie, die vooruitkijkt op de toekomst van het verkiezingsproces, is afkomstig van de SP en Groenlinks fracties van de Tweede Kamer. Tijdens Algemene Overleggen op 12 en 30 oktober spreken zij hun wensen ten aanzien van een dergelijke commissie uit. Op 20 december 2006 stuurt minister Nicolaï een brief naar de Tweede Kamer waarin hij aangeeft dat hij een commissie zal benoemen die aanbevelingen doet over de toekomst van het kiesproces. Hoe kunnen de verkiezingen vrij, betrouwbaar, geheim en transparanter dan nu het geval is worden ingericht? Deze commissie, die onder voorzitterschap staat van oud-minister van Justitie Korthals Altes, richt zich op de toekomst. Al snel blijkt het noodzakelijk om het verleden nog eens kritisch onder de loep te nemen. Een aparte commissie, die ‘schoon schip’

maakt met het verleden biedt hier uitkomst. Zo wordt voorkomen dat de commissie-Korthals Altes bij het doen van aanbevelingen voor de toekomst wordt gehinderd door de verwachting dat ze zal oordelen over schuld en verantwoordelijkheden. Bovendien is het karakter van het onderzoek zo verschillend dat een aparte commissie meer voor de hand ligt dan het beleggen van de vragen over het verleden bij de commissie-Korthals Altes. Immers, Korthals Altes richt zich op het ontwerpen van een nieuw verkiezingsproces, terwijl Hermans zich zal richten op evalueren. In dezelfde brief waarin hij de commissie-Korthals Altes aankondigt, deelt Nicolaï mede dat hij de Commissie Besluitvorming Stemmachines, de commissie-Hermans, heeft ingesteld.⁸⁸ De beide commissies worden op het ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook wel aangeduid als de Commissie Vooruitkijken (Korthals Altes) en de Commissie Terugkijken (Hermans).

De minister zelf is aanvankelijk terughoudend waar het gaat om het instellen van een commissie. Een intern onderzoek naar de vraag, waarom is het gelopen zoals het is gelopen, behoort immers ook tot de mogelijkheden. De verwachting, die zijn secretaris-generaal (SG) uitspreekt, dat de Tweede Kamer vervolgens toch om externe validatie zal vragen, trekt Nicolaï over de streep. Dan is het toch zeker beter om direct en uit eigen beweging een externe commissie naar het vraagstuk te laten kijken. Zo blijft de regie in handen van de minister en wordt dubbel werk voorkomen. Met nog meer verkiezingen op korte termijn voor de deur was de tijdsdruk voor het departement om het dossier tot rust te brengen groot. Eerst zelf onderzoek doen, dat vervolgens waarschijnlijk in twijfel getrokken zou worden, was gezien die tijdsdruk geen optie.⁸⁹ Ook de Algemene Rekenkamer is nog korte tijd als alternatief in beeld geweest. De verwachting is echter dat het rapport van de Rekenkamer te detaillistisch zal worden, wat ‘muggen tot olifanten’ kan doen uitgroeien. Het doel, de rust doen wederkeren op het ‘dossier stemmachines’ zou daarmee niet zijn gebaat. Ook is korte tijd overwogen om het terugkijken op het verleden op te nemen in de opdracht van de commissie Korthals-Altes. Deze heeft echter een duidelijk andere taak en is niet op de juiste manier samengesteld om de vragen te kunnen behandelen. SG Holtslag kiest dan ook voor het instellen van een aparte en beknopte commissie. Hij heeft intussen voldoende zicht op het dossier om in te kunnen schatten dat een grote commissie niet noodzakelijk is.

De Commissie Besluitvorming Stemmachines krijgt tot taak terug te kijken op de besluitvorming met betrekking tot de goedkeuring van stemmachines. In eerste instantie wordt het onderzoek afgebakend tot de verkiezingen van 22 november 2006.⁹⁰ Tijdens een overleg met de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (op 8 februari 2007) wordt daaraan later ook de

periode tussen de Tweede Kamer verkiezingen in november en de verkiezingen voor provinciale staten op 7 maart 2007 toegevoegd.⁹¹

De Commissie Terugkijken is bedoeld om de weg vrij te maken voor vernieuwing. Zij staat ten dienste van de Commissie Vooruitkijken. Met die intentie zijn de beide commissies ook in een tijdpad geplaatst. De Commissie Terugkijken levert haar rapport, aldus het instellingsbesluit, uiterlijk op 2 april 2007 op. Ruim op tijd dus voor de Commissie Vooruitkijken die per 1 september 2007 zal rapporteren. Gezien de uitbreiding van de opdracht zal de Commissie Terugkijken besluiten om twee weken langer de tijd te nemen bij het uitbrengen van haar rapport.

De Commissie Besluitvorming Stemmachines is ingesteld naar aanleiding van een heikele kwestie. Gedurende vele jaren is aandacht geweest voor het dossier, waarna het tussen 1998 en 2006 nauwelijks meer aandacht krijgt. Stemmachines zijn politiek gezien niet interessant. Er liggen weinig scoringskansen. Manipuleerbaarheid en afliusterbaarheid van stemmachines en intransparantie van het verkiezingsproces doen het vertrouwen in de democratie afbrokkelen. Voor velen gaat het er niet om of het verkiezingsproces wel volledig foutloos verloopt, het is veeleer het gegeven dat de fouten en inconsistenties achter digitale muren zijn weggewerkt dat zorgen baart. Het is dan ook zaak dit vertrouwen spoedig te herstellen. Ook waarnemers van de OVSE, die de verkiezingen van 22 november 2006 hebben bijgewoond, hebben in hun rapport aangegeven dat het creëren van meer transparantie noodzakelijk is.⁹²

Van de Commissie Besluitvorming Stemmachines wordt een onafhankelijk oordeel omtrent de besluitvorming rondom stemmachines verwacht. De commissie zal later concluderen dat het departement onderdeel van het probleem geworden is, gezien de wijze waarop de Regeling Goedkeuring Stemmachines (uit 1997) tot stand is gekomen en gezien de wijze waarop na 1998 geen opvolging is gegeven aan voorgenomen beleid. Van de commissie wordt verwacht dat zij een impuls geeft aan beleid dat zonder blik van buiten niet langer als geloofwaardig wordt gepercipieerd. Daarnaast spelen er informele motieven, die ook van belang zijn geweest bij de instelling van deze commissie. De politieke opdracht, hoewel niet expliciet uitgesproken, is duidelijk: maak schoon schip met het verleden, zodat daar een streep onder kan worden getrokken en dit verleden ook niet de commissie Korthals Altes of de bewindspersonen in hun beleidshandelen belast. Daarnaast is het zaak om de discussie over stemmachines zo snel als mogelijk af te ronden. Met het oog op de volgende verkiezingen (Europees Parlement in 2009) is er weinig tijd beschikbaar om aanpassingen in het beleid te maken. Afhankelijk van de wijzigingen die, mede op basis van het rapport van de commissie-Korthals Altes

zullen worden doorgevoerd, zijn er nogal wat stappen te nemen. Zo is het immers goed denkbaar dat het Kiesbesluit moet worden aangepast, waarna een nieuwe Regeling Goedkeuring Stemmachines wordt gemaakt. Daarna nog zouden de fabrikanten hun stemmachines moeten aanpassen zodat deze in overeenstemming zijn met de eisen uit de regeling, waarbij dit nog eens door een onafhankelijke keuringsinstelling getoetst dient te worden. Om te voorkomen dat bij de Europese verkiezingen in 2009 dezelfde geluiden te horen zijn als bij de verkiezingen in 2006 (gemeenteraad en Tweede Kamer) en 2007 (provinciale staten), is reeds nu enige haast geboden.

Ook het moment in de regeerperiode waarop de commissie is ingesteld, is buitengewoon gunstig. Na de verkiezingen van 22 november is het derde kabinet Balkenende demissionair. Minister Remkes en minister Nicolaï maken op 22 februari 2007 plaats voor minister Ter Horst en staatssecretaris Bijleveld-Schouten. Met het vertrek van Nicolaï zijn er geen actieve bewindspersonen meer die een rol hebben gespeeld in de besluitvorming over stemmachines. Staatssecretaris Bijleveld-Schouten, die stemmachines in haar portefeuille heeft, kan zonder problemen de resultaten van de commissie-Hermans tegemoet zien. Zij kan zonder gezichtsverlies in de Kamer uitleggen hoe zij in de toekomst de besluitvorming over de goedkeuring van stemmachines wil laten verlopen. Zo ondervindt niemand politieke schade van dit dossier.

6.4 Samenstelling van de commissie

De Commissie Besluitvorming Stemmachines heeft een beperkte omvang en kent twee leden. De heer L.M.L.H.A. Hermans en de heer M.J.W. van Twist. Loek Hermans was eerder onder meer minister van onderwijs. Hij zat verschillende commissies voor, waarvan de Commissie Paspoortaffaire en de Commissie Betuweroute welmogelijk de bekendste zijn. Zijn politiek-bestuurlijke gevoel en zijn ervaring met het voorzitten van commissies maken hem tot een geschikte kandidaat voor deze commissie. Hermans is bovendien lid van de VVD en staat op het moment dat de commissie wordt ingesteld op een verkiesbare plaats voor de Eerste Kamer. Hij is daarmee partijgenoot van minister Nicolaï die de commissie heeft ingesteld. Ook met het werk van Loek Hermans hebben medewerkers van het ministerie van BZK goede ervaringen. Zijn werkzaamheden als commissievoorzitter tijdens de paspoortzaak in de jaren tachtig zijn nog niet vergeten. Mark van Twist is onder andere hoogleraar in Nijmegen, decaan van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) en lid in buitengewone dienst van de Algemene Rekenkamer. Op het moment van zijn benoeming in de commissie is hij

al van vele commissies lid geweest. Verantwoordelijken hebben ook met het werk dat Van Twist voor het Programma Andere Overheid heeft gedaan goede ervaringen opgedaan.⁹³

Bij de instelling van de commissie hebben de ambtenaren van het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een belangrijke rol gespeeld. Het idee om twee commissies in te stellen kwam van hen en ook bij de keuze van de leden hebben zij een belangrijke rol gespeeld. SG Holtslag, DG Van der Ham en de latere secretaris Hans Cornelissen hebben over de kwestie veel overleg gevoerd. Het is de SG die, na afstemming met en keuze door de ministers Remkes en Nicolai, de beide leden benadert en hen vraagt zitting te nemen in de commissie. De minister is in deze periode veel op de Antillen.

Bij de keuze voor Loek Hermans zijn vooral ervaring (met het voorzitten van commissies in ingewikkeld politiek-bestuurlijke context) en gezag (als oud-bewindspersoon) als belangrijk criteria aan te merken. Mark van Twist wordt op dezelfde gronden gekozen als Loek Hermans, alleen met een andere redenering. Van Twist heeft ervaring met het werken in commissies en als onderzoeker van het openbaar bestuur. De beide leden worden niet op basis van hun inhoudelijke deskundigheid op het onderwerp gekozen. Weliswaar zijn beide (meer dan eens) voorzitter van een stembureau geweest, het beleid omtrent stemmachines is nieuw voor hen.

Dat is het ook voor secretaris Hans Cornelissen, als hem het secretariaat van de commissie wordt toebedeeld. Hans Cornelissen werkt op dat moment nog bij het Programma Andere Overheid (PAO). PAO is door minister Thom de Graaf opgezet en door zijn ambtsopvolger Alexander Pechtold gecontinueerd. Minister Nicolai rondt PAO netjes af, maar zijn speelruimte in het interimkabinet-Balkenende-III is niet groot. Niettemin worden de rapporten over de Hervorming van de Rijksdienst en over een ministerie voor Veiligheid door de ministerraad geleid en aan de Tweede Kamer gezonden. Voor Hans Cornelissen lopen de dagelijkse werkzaamheden bij het Programma Andere Overheid (PAO) af. Van der Ham, die nog geen half jaar eerder door Holtslag is aangewezen als coördinator voor problematiek rondom stemmachine, draagt Hans Cornelissen voor als secretaris voor de commissie.

Cornelissen voorziet al aan het begin van de werkzaamheden van de commissie, dat er veel onderzoek gedaan zal moeten worden. Dossiers moeten worden bestudeerd en vele betrokkenen moeten worden gesproken. Er is budget voor het inhuren van een externe onderzoeker en ik word eveneens secretaris van de commissie. Nog

voordat de werkzaamheden van de commissie van start gaan hebben Hans Cornelissen en ik een telefonische kennismaking. Tijdens deze kennismaking worden afspraken gemaakt over hetgeen ik zal bijdragen aan het onderzoek van de commissie. Concreet zal ik de analyse van de berichtgeving in de media voor mijn rekening nemen. Ook een quick scan, naar de besluitvorming rondom stemmachines in het buitenland, valt mij toe. Bovendien zal ik, al dan niet samen met mijn collegasecretaris, gesprekken voeren met betrokken partijen. Nog voordat de commissie goed en wel bijeen is gekomen, zijn de werkzaamheden verdeeld.

6.5 Werkwijze van de commissie

De eerste vergadering

De werkzaamheden van de commissie gaan officieel van start op donderdag 18 januari 2006. De agenda's van Hermans en Van Twist laten alleen een vergadering toe om 7.45 uur 's ochtends in het Forumgebouw aan de Kalvermarkt 53 te Den Haag. Op de vijfde verdieping van dit gebouw is PAO gevestigd en DG Van der Ham stelt voor de vergadering zijn kamer beschikbaar aan de commissie.

Mark van Twist zit vast in de file rond Rotterdam, waardoor de vergadering iets later begint. Dat geeft Hans Cornelissen, Loek Hermans en mij de gelegenheid nog even in ontspannen sfeer met elkaar kennis te maken. Loek Hermans ken ik nog van de tijd dat hij voorzitter en ik secretaris was van de Verificatiecommissie Evaluatie Raad voor de Wadden slechts een paar maanden eerder. Op dit moment vertelt hij voor het eerst dat de kwestie rondom de stemmachines hem doet denken aan de ophef rondom paspoorten eind jaren tachtig van de vorige eeuw. Hermans was van 1988 tot 1990 voorzitter van de parlementaire enquêtecommissie die het paspoortproject onderzocht. Ook toen was er discussie over veiligheidseisen net als nu bij de stemmachines. Bij de paspoorten leek het soms wel een wedloop te worden. Bleek het paspoort bestand tegen het overrijden met een wals, kwam er weer iemand op het idee het boekje in een vat met zoutzuur te gooien, waarna het plastic alsnog losliet. Zo vertelt de overlevering.

Met de komst van Mark van Twist begint de vergadering. Het instellingsbesluit benoemt geen voorzitter en afspraken hierover worden tussen de beide leden ook nooit gemaakt. Op een natuurlijke wijze neemt Loek Hermans deze rol vanaf het eerste moment op zich. Deze eerste vergadering staat vooral in het teken van het onderzoeken wat nu eigenlijk het probleem is. Daarbij speelt Hans Cornelissen een centrale rol. Hij kent het dossier inmiddels binnenste buiten en kan precies vertellen hoe klok en klepel met elkaar verbonden zijn. Hij heeft een zeer uitgebreid dossier

van beleidsdocumenten aangelegd dat vele duizenden pagina's telt. Dit dossier is voor de leden van de commissie ook steeds beschikbaar geweest. Over de feiten heeft dan ook vanaf het begin van het onderzoeksproces weinig twijfel bestaan. Vragen over hoe deze feiten in hun tijdsgeest te begrijpen waren, waren er meer.

In het rapport legt de commissie middels een uitgebreid notenapparaat verantwoording af over de bevindingen uit dit dossier. Tijdens deze eerste vergadering vertelt Hans Cornelissen voluit over de actuele stand van zaken, de gebeurtenissen in het (recente) verleden en over de wijze waarop het departement in de afgelopen jaren met het 'dossier stemmachines' is omgegaan. Zijn inhoudelijke kennis is indrukwekkend. Pas achteraf valt mij op hoe goed hij op dat moment al weet waar de angsten in het dossier zitten en welke politieke risico's er voorliggen.

Tijdens de vergadering wordt ook de opzet van het rapport besproken. Een gedegen 'tijdlijn' een onderbouwing van het juridisch kader en een analyse van de rol van de verschillende partijen zouden hiervan in ieder geval deel moeten uitmaken. Interessant is ook dat de leden al in deze fase van het onderzoek duidelijke afspraken maken over de terminologie in het onderzoek. 'De Kamer verkeerd geïnformeerd' of 'de Kamer onvoldoende geïnformeerd' is uit den boze. Dergelijke terminologie wordt in Haagse kringen als een 'doodzonde' ervaren en brengt de staatssecretaris in een zeer lastige situatie. Ook is reeds nu al duidelijk dat de Tweede Kamer niet helemaal vrijuit gaat bij wat later het 'verweesde' dossier genoemd zal worden. Om te voorkomen dat de Kamer straks haar eigen rol uit het oog verliest zal ook deze in het rapport kort worden aangestipt. Kort, omdat het nooit een goede zaak is de Kamer rechtstreeks aan te vallen. Dan trekken de Kamerleden een gezamenlijk front op, zo is de algemene overtuiging in de commissie. De commissie neemt hier dan ook duidelijk stelling ten opzichte van haar eigen taak. Het is zaak om het lastige dossier van de stemmachines te onderzoeken en af te rekenen met het verleden. Dit verleden hoeft echter in de tegenwoordige tijd geen slachtoffers te maken. Hans Cornelissen geeft aan dat het rapport voordat het openbaar wordt ook door de Landsadvocaat wordt gelezen. Afrekenen met het verleden is immers belangrijk, maar zou uit het rapport blijken dat de Staat in gebreke is gebleven, kan dat zomaar een aantal miljoenen euro's aan schadevergoedingen gaan kosten. De commissie stemt hiermee in. De vergadering eindigt met de afspraak dat het secretariaat een tijdlijn gaat uitwerken van de gebeurtenissen die het beleid in de afgelopen jaren hebben bepaald. Daarbij is het van belang ook de communicatie met en informatie aan de Tweede Kamer mee te nemen.

De tweede vergadering

De tweede vergadering van de commissie heeft plaats op 6 februari 2006 vanaf 15.45 uur te Delft in het kantoor van MKB Nederland. Loek Hermans heeft een buitengewoon drukke dag. Af en aan wordt hij gebeld door journalisten die een reactie van MKB Nederland op het regeerakkoord van CDA, PvdA en CU willen hebben. De vergadering staat voor een belangrijk deel in het teken van dit nieuwe regeerakkoord. Loek Hermans en Mark van Twist filosoferen vrijuit over de betekenis van het nieuwe regeerakkoord voor Nederland in de komende jaren.

Wanneer het gesprek de wending richting de stemmachines maakt, is het tijd voor een college van Hans Cornelissen. Hij legt met stift en flap-over uitgebreid uit hoe een stemmachine precies werkt. Wat er van die stemmachine wel en niet door TNO wordt getest en wat een dergelijke test dan precies inhoudt. De leden overleggen vooral over wat nu precies de kritische factoren in het proces van de afgelopen jaren zijn geweest. De tijdlijn, die Hans Cornelissen voor deze gelegenheid heeft opgesteld, is daarbij van grote waarde. Met name aan de kwestie Ierland wordt veel tijd besteed. In 2004 neemt Ierland de beslissing de uit Nederland afkomstige Nedap stemmachine af te keuren en niet bij de verkiezingen te gebruiken. Hierover is de Kamer geïnformeerd, stappen in eigen land zijn echter uitgebleven. Toenmalig minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties De Graaf vond dat de situatie teveel verschilde van de Nederlandse. Dit is voor de commissie een belangrijke gebeurtenis, omdat een van de vragen die zij moet beantwoorden te maken heeft met signalen van buiten. Met andere woorden, heeft het departement geweten dat stemmachines manipuleerbaar en afluisterbaar zijn en zijn toen de juiste stappen genomen?

Verder wordt uitgebreid stilgestaan bij de gesprekken die gevoerd dienen te worden. Daarbij maken we een duidelijke verdeling naar gesprekken die door de commissie zelf worden gevoerd en gesprekken die door het secretariaat worden gehouden. Hermans en Van Twist vinden het van belang om zelf zoveel mogelijk van de gesprekken te voeren. Partijen die een centrale rol spelen in gebeurtenissen rondom stemmachines, zoals fabrikanten Nedap en Sdu, de AIVD die op verzoek van het departement stralingsmetingen heeft uitgevoerd, stichting 'wij vertrouwen stemcomputers niet' en de verschillende bewindspersonen die in de afgelopen jaren verantwoordelijk waren voor stemmachines, mogen aan tafel plaatsnemen bij de commissie. De minder centrale, maar voor de gebeurtenissen niet minder belangrijke spelers worden door de secretarissen bezocht. Daarbij kan worden gedacht aan wetenschappers en journalisten, vertegenwoordigers van gemeenten die gebruik maken van stemmachines en oud-leden van de Kiesraad. Ook spreken we af dat er

een gesprek (c.q. overdrachtsmoment) met de commissie-Korthals Altes komt. Daartoe neemt Hans Cornelissen contact op met de projectleider van de verkiezingen in 2006, die secretaris is van de Commissie Inrichting Verkiezingsproces.

Tijdens deze vergadering kondigt Hans Cornelissen reeds aan dat de opdracht van de commissie waarschijnlijk wordt uitgebreid om ook te kijken naar de besluitvorming rondom stemmachines in aanloop naar de verkiezingen van provinciale staten, die een maand later plaats zullen hebben. Interessant is het gegeven dat het algemeen overleg waarin de minister deze toezegging aan de Kamer doet, pas twee dagen na deze vergadering van de commissie plaats zal hebben.

De gesprekken van de commissie

De gesprekken die door de commissie worden gevoerd hebben plaats op 13 maart 2006 vanaf 8.30 uur en op 16 maart vanaf 13.00 uur. Op beide dagen resideert de commissie in de kamer van DG Van der Ham op de vijfde verdieping van het Forumgebouw aan de Kalvermarkt 53 te Den Haag. De Commissie Inrichting Verkiezingsproces (commissie-Korthals Altes) vergadert, zo wordt tijdens de voorbespreking op 13 maart duidelijk, in tegenstelling tot de Commissie Besluitvorming Stemmachines op de ministersgang van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Zowel Loek Hermans als Mark van Twist vinden dat verder van triviale betekenis, zij willen gewoon hun taak goed uitvoeren, meer is niet nodig. Op beide dagen komen we een half uur voor aanvang van het eerste gesprek gezamenlijk bijeen om de gesprekken van deze dag voor te bespreken.

Ieder gesprek is door de voorzitter in overleg met Hans Cornelissen tot in detail voorbereid. Voor ieder gesprek ligt een aparte vragenlijst voor, die Loek Hermans tijdens de gesprekken als leidraad gebruikt. De gesprekken helpen het beeld van de commissie aan te scherpen en als ik achteraf terugkijk hebben de gesprekken vooral bijgedragen aan het vinden van de juiste formuleringen en nuances in het oordeel van de commissie. Het is opvallend te zien hoe verschillend Loek Hermans en Mark van Twist in de gesprekken opereren. Hermans is steeds bedachtzaam, uiterst vriendelijk en toont zich zeer sensitief. Hij heeft gevoel voor hetgeen er in het gesprek gebeurt, vraagt door en houdt gelijktijdig in de gaten dat alle punten van de interviewleidraad in het gesprek aan bod komen. Van Twist kiest een vrijere rol. Hij wil nog wel eens kritische vragen stellen, voor gesprekspartners ongemakkelijke stiltes laten vallen en confronterende reacties op ontwijkende antwoorden geven. Aldus hebben de beide leden elkaar aanvullende stijlen gekomen. Hermans kiest voor een meer bemiddelende stijl van gespreksvoering. Waar belangen in het spel

zijn laat hij duidelijk merken die te kennen. Als Holtslag (SG bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) aan tafel bij de commissie verschijnt, deelt Hermans een groot compliment uit aan Hans Cornelissen voor al het werk dat deze heeft verricht en als de directeur van Nedap aan tafel zit eindigt hij het gesprek toch meer in de rol van MKB voorzitter dan commissielid. Ook collega commissielid Van Twist krijgt alle ruimte zijn vragen te stellen.

Een gesprek met de commissie-Korthals Altes

Loek Hermans is verhinderd. Hij moet een lezing verzorgen in Zeist voor een publiek van ruim 1.000 mensen en kan daar onmogelijk onderuit komen. Het gesprek heeft plaats op 23 maart 2007 vanaf 10.30 uur in de Thorbeckezaal op de ministersgang van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De Thorbeckezaal heeft een dubbele deur, die volledig geluidsdicht is. De vertegenwoordigers van de Commissie Inrichting Verkiezingsproces zijn reeds aanwezig. Korthals Altes zit op de plaats van de minister, vergezeld door twee leden van de commissie en zijn secretaris. Hij heeft de Commissie Besluitvorming Stemmachines welkom en geeft te kennen dat hij begrepen heeft dat de commissie-Hermans graag een aantal punten onder de aandacht van zijn commissie wil brengen.

Het gesprek dat hierop volgt is in alle opzichten vriendelijk en de leden van de commissie-Korthals Altes stellen zo nu en dan een vraag. Van Twist brengt de conclusies van de commissie over volgens een vooraf op papier gezet stramien. Het gesprek eindigt met de toezegging van Korthals Altes dat hij zijn voordeel met het werk van de commissie zal doen. Dan verlaat de Commissie Inrichting Verkiezingsproces de vergaderzaal, waar wij nog een gesprek met oud-minister Peper op het programma hebben. Voorzitter Korthals Altes staat vervolgens nog geruime tijd na te praten met zijn commissie. Wat de beste interpretatie en omgang met de resultaten van de Commissie Besluitvorming Stemmachines is, is dan overigens al door Hans Cornelissen en de secretaris van de Commissie Inrichting Verkiezingsproces voorafgaand aan dit overdrachtsgesprek doorgenomen.

De derde vergadering

Op maandag 2 april 2007 komt de commissie 's ochtends om 11.00 uur bijeen in de kamer van DG Van der Ham. Op de agenda staat de bespreking van het rapport. Hans Cornelissen heeft ondanks zijn griep in de week ervoor het rapport nog af weten te schrijven. De commissie heeft weinig tijd gehad om het rapport te lezen. Detailcommentaar op het rapport wordt door de leden later per e-mail gewisseld. De discussie gaat vooral over de conclusies en aanbevelingen en natuurlijk over de te verwachten aandacht van de media. Het zijn deze onderwerpen waarover in de

commissie overeenstemming bereikt dient te worden. Loek Hermans geeft aan dat hij vindt dat één enkel interview volstaat. Daarna is het aan de staatssecretaris om de spotlights op te eisen en iets met het rapport te doen. Hoewel Van Twist Hermans alle ruimte wil geven om het podium te claimen bij een dergelijk interview is Hermans zelf van mening dat een gezamenlijk interview gepaster zou zijn. Tijdens de vergaderingen besteden zij gezamenlijk een kwartier aan het door-nemen van mogelijk lastige vragen van journalisten. Voor de vervelendste daarvan ‘kunt u garanderen dat de verkiezingen van de afgelopen jaren eerlijk zijn verlopen’, bedenken zij gezamenlijk het te geven antwoord. Hermans oefent dit antwoord vervolgens zeker drie keer, voordat de vergadering verder zijn beloop neemt.

Besloten wordt om het rapport ook nog even door Secretaris-Generaal Holtslag te laten lezen, zodat ook deze op de hoogte is van het oordeel van de commissie gaat vellen. Aangezien Hans Cornelissen hem gedurende de uitvoering van de opdracht bijna wekelijks op de hoogte heeft gehouden, mag dit geen verrassingen opleveren. Holtslag geeft schriftelijk alleen commentaar op de soms wat vrije schrijfstijl. Hij onthoudt zich van inhoudelijk commentaar. Mondeling laat hij Cornelissen weten dat hij het oordeel over de directie CZW (Constitutionele Zaken en Wetgeving), waar stemmachines de afgelopen jaren waren ondergebracht, aan de harde kant vindt.⁹⁴ Dit leidt overigens niet tot aanpassingen in het rapport. Ook de leden van de commissie onthouden zich van verder commentaar op de inhoud van het rapport. Per e-mail zijn in de week hieraan voorafgaand door Loek Hermans, Mark van Twist en Hans Cornelissen uitgebreide afspraken ten aanzien van de redactie gemaakt.

Het rapport aanbieden aan de staatssecretaris

Het rapport is klaar en wordt door de huisdrukkerij van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingebonden. Bijzonder daarbij is het gegeven dat de kافت van het rapport aanvankelijk een relatief donkere kleur heeft. Om de somberheid die hier vanuit gaat tegen te gaan, wordt voor de herdruk van het rapport gekozen voor beduidend lichtere tinten. Als postadres van de commissie, die na haar werkzaamheden ophoudt te bestaan, vermeldt het rapport de gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Op 16 april 2007 's ochtend om 10.30 uur komen de beide leden en de secretarissen bijeen in het Forumgebouw aan de Kalvermarkt te Den Haag. Om 11.00 uur wordt de commissie bij de staatssecretaris verwacht en dit laatste halve uur wordt gebruikt ter voorbespreking. Centraal staat de vraag hoe de staatssecretaris zal reageren. Te

verwachten is, zo vertelt Hans Cornelissen, dat zij het rapport zal omarmen. Sommige aanbevelingen zal ze direct laten uitvoeren, bij andere zal ze eerst het oordeel van de Commissie Inrichting Verkiezingsproces afwachten. DG Van der Ham komt nog even binnenvallen. Hij laat weten dat er al een 'prachtige' reactie op het advies van de commissie is geschreven. Die snel naar de Tweede Kamer zal worden verzonden. Hij is tevreden met het verhaal dat de commissie heeft opgeleverd.

Om 10.55 uur begeven leden en secretarissen zich gezamenlijk naar de kamer van de staatssecretaris, die zich in de laagbouw van het ministerie van Binnenlandse Zaken bevindt. Bij de ingang krijgen we allemaal een toegangspas om de beveiligde draaideur te kunnen passeren. Terwijl we wachten, komt de voor het stemmachinedossier verantwoordelijke ambtenaar door de draaideur, onderweg om het gebouw te verlaten. Hij vraagt hoe het gaat en op de wedervraag van Mark van Twist antwoordt hij grappend: 'Nu nog goed. Heeft een van jullie straks misschien werk voor me?' Het momentum en de gelegenheid nodigen uit tot een grap en de verantwoordelijke ambtenaar vraagt of hij straks nog werk heeft. Ook al is het rapport kritisch, het is niet de bedoeling om binnen het departement specifieke personen te treffen en Hermans en Van Twist haasten zich om dat nog eens goed te benadrukken.

We lopen de lange gang door die langs de Thorbeckezaal leidt naar de kamer van de minister en staatssecretaris. Halverwege de gang worden we opgewacht door Holtslag die met ons meeloopt naar de kamer van mevrouw Bijleveld-Schouten. Zij is in aanwezigheid van haar voorlichter en politieke adviseur. Ook de SG blijft bij het gesprek aanwezig. Gezien de omvang van het gezelschap kunnen we niet op de bankstellen in de kamer plaatsnemen. De koude vergadertafel wacht. Bijzonder detail is wel dat tijdens de presentatie van het rapport de deur van de kamer van de staatssecretaris de gehele tijd open blijft.

De sfeer is direct ontspannen. Hermans begroet Bijleveld-Schouten met een traditionele Hollandse zoen. Zij kennen elkaar. De andere aanwezigen schudden vriendelijk handen. Hermans oog valt op een doosje bonbons dat op de vergadertafel van de staatssecretaris staat. Daarin zitten bonbons met partijnamen erop en de staatssecretaris biedt Hermans (VVD) aan dat hij met gerust hart de 'Christen Unie mag opeten'. Iets wat deze beleefd afslaat. Het ijs is gebroken, de koude vergadertafel opgewarmd. Na een welkomstwoord van de staatssecretaris presenteert Loek Hermans namens de commissie het rapport. Hij volgt daarbij andermaal keurig de leidraad van Hans Cornelissen en laat niet na de analogie met het paspoortdossier aan te halen. Gebaseerd op onze ontmoeting bij de deur kort

daarvoor maakt hij ook nog even duidelijk dat het niet de bedoeling is dat iemand door dit rapport beschadigd raakt. Holtslag geeft daarop aan dat in het rapport staat dat Binnenlandse Zaken zijn opdrachtgevende taken niet goed heeft ingevuld. De staatssecretaris stelt nog een enkele vraag, maar allen zijn zich bewust dat het presenteren van het rapport geen inhoudelijk debat vraagt. Het is een belangrijk symbolisch moment. Het inhoudelijke debat en de kabinetsreactie zijn achter de schermen en binnen de muren van het departement reeds tot stand gekomen.

Van het halve uur dat wij in de kamer van de staatssecretaris hebben doorgebracht is slechts het eerste kwartier besteed aan het rapport zelf. Daarna is regie gevoerd op de aandacht in de media. Het rapport zal een dag later, op dinsdag 17 maart, naar de Kamer worden gestuurd voorzien van een reactie van de staatssecretaris. De Kamerleden ontvangen het rapport dan op woensdag. Aandacht in de media is dan ook pas mogelijk vanaf woensdagochtend. De Kamer pas later informeren dan de media zou een slecht begin van het politieke debat zijn. Besloten wordt daarom de Volkskrant de primeur en het interview met de commissie te gunnen. Hans Cornelissen en de voorlichter van de staatssecretaris kijken elkaar betekenisvol aan en besluiten dat dit wel 'gerechtvaardigd is'. Met andere woorden, er zijn meer dossiers waar media-aandacht voor bestaat en de Volkskrant is gewoon aan de beurt. Uiteindelijk komt het er daarmee op neer dat het rapport en de kabinetsreactie pas worden verstuurd na de deadline van de NRC op dinsdagmiddag, aangezien de avondkrant er anders met het nieuws vandoor gaat.

Hierna wordt nog een officiële foto gemaakt waarop Hermans het rapport aan Bijleveld-Schouten overhandigt. Deze zal de daarop volgende dagen de website van het ministerie sieren. De staatssecretaris bedankt de commissie voor de bewezen diensten en met het verlaten van de kamer van de staatssecretaris houdt de commissie op te bestaan. Zij is niet meer.

Terwijl we gevierden teruglopen naar de kamer van Hans Cornelissen in het al eerdere genoemde Forumgebouw heb ik ook daadwerkelijk het gevoel dat het voorbij is. We praten kort na over de presentatie van het rapport. Belangrijkste conclusie is op dat moment toch wel dat er binnen de overheid vast nog veel meer verweerde dossiers rondzwerven, gelijkend op de stemmachines. Van Twist besluit om hier in een later stadium nog eens onderzoek naar te gaan doen. Hans Cornelissen blijkt vooral tevreden over het feit dat het rapport niet voortijdig is uitgelekt. Alle betrokkenen hebben er het zwijgen toe gedaan en dat heeft Binnenlandse Zaken de mogelijkheid gegeven zelf de regie te voeren. Na een hartelijk handen schudden gaat ieder zijns weegs.

6.6 Effecten van de commissie

De commissie brengt op 16 april 2007 haar rapport ‘Stemmachines, een verweesd dossier’ uit. In dat rapport geeft de commissie aan dat zij van mening is dat er te weinig aandacht aan de risico’s van stemmachines is geschonken, dat de regeling niet de juiste criteria bevat, dat de overheid signalen die om actie vroegen heeft genegeerd en dat nagenoeg alle betrokken partijen wel enige vorm van blaam treft. Ook de Kiesraad komt er niet ongeschonden vanaf. In de dubbelrol van adviseur aan de regering en centraal stembureau heeft de Kiesraad verzuimd goed invulling te geven aan het opdrachtgeverschap richting Groenendaal B.V. Groenendaal levert de programmatuur voor uitslagberekening en de Kiesraad heeft zich daarvan afhankelijk gemaakt. Binnen het departement, specifiek de afdeling CZW, is te weinig technische kennis voorhanden om zelf partij te zijn in de discussie over stemmachines. Voor technische kennis vertrouwt het departement te veel op TNO (dat eerst helpt de regels op te stellen en deze vervolgens toepast) en het HEC (dat wordt ingehuurd omwille van inhoudelijke kennis en zich uiteindelijk als procesbegeleider ontpopt). Deze en andere haast wel onhoudbare situaties waren voor iedereen zichtbaar, ook op het departement, maar de verantwoordelijken hebben geen stappen genomen. Het probleem is zoekgeraakt in grote, toekomstige ambities zoals stemmen op afstand. Niemand had meer oog voor de ‘going concern’.

Alle opmerkingen uit het rapport tezamen krijgen de daarop volgende dagen in de media zware stempels opgedrukt. ‘Overheid was naïef over stemcomputers’,⁹⁵ ‘Ministerie liet steken vallen bij kwestie stemmachines’,⁹⁶ ‘Ministerie te laks met stemmachines’,⁹⁷ en ‘Commissie vernietigend over beleid stemmachines’,⁹⁸ deze en andere titels zijn in de media volop waar te nemen. Ook de door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen krijgen veel aandacht. ‘Staatssecretaris pakt beveiliging stemmachines aan’⁹⁹ is daarbij een veel gehoorde kreet. De aandacht van de media is daarbij precies zo georchestreerd als tijdens het gesprek met de staatssecretaris is besproken. De Volkskrant meldt het bericht als eerste op de website, al op dinsdagmiddag 17 maart. In de loop van de avond volgen de meeste andere nieuwswebsites en websites van dag- en weekbladen.

Het nieuws dat de beveiliging van stemmachines beter aangepakt moet worden, valt overigens in het niet bij ander nieuws dat die dag in de media is. In de Verenigde Staten heeft zojuist het grootste bloedbad ooit op een onderwijsinstelling plaats gevonden. Op Virginia Tech University schiet een Koreaan 21 mensen dood. En er is meer ellende in de wereld die dringender om aandacht vraagt dan de stemmachines. Het aantal doden in Irak is tot recordhoogte gestegen, Iran verrijkt

ondergronds plutonium en de burgemeester van Nagasaki (Japan) is doodgeschoten. Maar ook in eigen land krijgt ander nieuws aandacht. De Hells Angels doen aangifte tegen Elsevier, Nederlanders zijn bevreesd voor extremisme, de PvdA wil seks met dieren wettelijk verbieden, landelijk doen zo'n 200.000 scholieren uit groep 7 en 8 het verkeersexamen en een nepagent berooft een bejaarde vrouw in Arnhem. Uiteindelijk gaat het toch maar gewoon om stemmachines.

Als het gaat om het effect van de resultaten die de commissie heeft opgeleverd, dan is daar, zo kort na de oplevering van het rapport nog weinig over te zeggen. De door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen zijn in lijn met het rapport dat de commissie heeft geschreven. Opvallend genoeg ontbreekt het daarbij aan een strategie om te voorkomen dat we in 2009, bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, weer dezelfde discussies krijgen als nu. Ook is het opvallend te zien dat de staatssecretaris, of beter gezegd de ambtenaar van het bureau SG die de reactie heeft geschreven, enkele van de aanbevelingen 'sympathiek' noemt. Aangezien het rapport schoon schip maakt, kan een reactie van de staatssecretaris met te veel herhaling en detail de kwestie opnieuw oprakelen. Verschillende aanbevelingen van de commissie zijn dan ook uitsluitend met algemene duidingen terug te vinden in de reactie. Daarmee wordt aan de inhoud van de aanbevelingen niets af gedaan. Waar mogelijk geeft de staatssecretaris deze aanbevelingen mee aan de Commissie Inrichting Verkiezingsproces. De toch wel belangrijke aanbeveling om beter te analyseren waar in de rijksdienst nog meer van dergelijk 'verweesde dossiers' te vinden zijn, wordt in de reactie enigszins toegedekt en verdwijnt in een procesmatige belofte waarvan nog valt te bezien wat er daadwerkelijk van terecht zal komen.

Uiteindelijk heeft de commissie twee belangrijke resultaten weten te boeken, die allebei 'procesmatig' zijn. Ten eerste is het politieke probleem van de staatssecretaris opgelost. De voltallige Tweede Kamer is in een Algemeen Overleg in mei 2007 zeer lovend over het rapport van de commissie. De Tweede Kamer is content met de resultaten en de blik kan weer op de toekomst worden gericht. Er is schoon schip gemaakt met het verleden. Ten tweede is ook extern de rust wedergekeerd. De stichting WVSN heeft aangegeven geen Wob-verzoeken meer in te dienen die betrekking hebben op het verleden. Met het verleden is door de commissie immers afgerekend.

Het werk van de Commissie Besluitvorming Stemmachines is altijd bedoeld geweest als bijdrage aan het werk van de Commissie Inrichting Verkiezingsproces. Deze commissie biedt haar eindrapport 'Stemmen met Vertrouwen' op 27 september 2007 aan staatssecretaris Bijleveld-Schouten van Binnelandse Zaken en

Koninkrijksrelaties aan. Het rapport gaat in op de verschillende aspecten van het verkiezingsproces. Zo wordt gebruik gemaakt van een stemmachine die een ‘ticket’ met daarop de stem van de kiezer afdruckt. De kiezer deponeert dit in een stembus. Na sluiting van het stemlokaal worden de stemmen met een machine geteld. Ook dienen kiesgerechtigden in de toekomst in een willekeurig stemlokaal in Nederland hun stem op de kandidaat van hun voorkeur te kunnen uitbrengen. Deze en vele andere aanbevelingen zijn in het rapport te lezen. De Commissie Inrichting Verkiezingsproces, in navolging van de Commissie Besluitvorming Stemmachines, acht het geen goed idee met de huidige generaties stemmachines door te gaan.¹⁰⁰ De staatssecretaris geeft in haar reactie onder andere aan dat de huidige generatie stemmachines bij de volgende verkiezingen, die voor het Europese Parlement in 2009, niet meer gebruikt zullen gaan worden.¹⁰¹ Dit gegeven wordt in het nieuws breed uitgemeten.¹⁰² Niet het voorstel voor het stemproces (waarover de commissie een aan te bevelen animatiefilm heeft gemaakt), niet het telefonisch stemmen voor hen die op afstand moeten stemmen en ook niet de nieuwe stempas zijn aandachtstrekker voor de media. Twee commissies hebben hun werk gedaan en de stemmachine in haar huidige vorm is niet meer.

6.7 Analyse van de Commissie Besluitvorming Stemmachines

6.7.1 Korte nadere beschouwing

Wat laat deze casus nu eigenlijk zien? De feitelijke casusbeschrijving brengt immers vooral chronologisch in beeld wat er is gebeurd, maar geeft op zich nog weinig inzicht in de vraag wat de betekenis is van alle gebeurtenissen die zich hebben voltrokken. In feite is hier sprake van een commissie die wordt ingesteld naar aanleiding van een kwestie die zich tot politiek lastig dossier heeft ontwikkeld. De commissie dient een rapport te schrijven dat vooral ruimte maakt om de kwestie af te sluiten, zowel in politieke zin als in het maatschappelijk debat dat vooral via de band van de media wordt gevoerd. De bewindspersoon die tegenwoordig verantwoordelijkheid draagt voor het dossier heeft geen rol gehad in de besluitvorming in het verleden. De bijdrage van de commissie dient ervoor te zorgen dat deze bewindspersoon van dit dossier dan ook niet al te veel last heeft. Het stemmachinedossier dient gezien vanuit ambtenaren en bewindspersonen weer van de agenda te verdwijnen, zodat het stemmachinebeleid in de luwte van het debat kan worden doorontwikkeld.

Rondom het dossier speelt een veel gevoeld dilemma. Enerzijds namelijk gaat het maar om stemmachines en aan de andere kant gaat het ook om de geloofwaardigheid van het verkiezingsproces. Voor de commissie bestaat de uitdaging

erin steeds met dergelijke dilemma's om te gaan. Zo is de uitdaging voor de commissie erin gelegen een tekst te schrijven die recht doet aan de gevoelens van de op dit dossier sterk aanwezige maatschappelijke belangstelling (in de vorm van de stichting WVSN) en die gelijktijdig de besluitvorming in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie recht doet. De uiteindelijke tekst van het rapport is er een die steeds recht doet aan beide zijden van dergelijke dilemma's.

6.7.2 Verklaren met standaardpatronen

Dit alles is op zich niet vreemd. Standaardpatronen van commissietypen laten zien dat er meer commissies zijn die hun rol op vergelijkbare wijze vervullen als de commissie-Hermans. Blijkbaar functioneert het werken met commissies vaker op deze manier. Zo bezien zijn er voor deze commissie twee commissietypen met hun bijbehorende standaardpatronen relevant, te weten: de politieke commissie en de onderzoekscommissie.

Net als in het standaardpatroon van de politieke commissie is bij de Commissie Besluitvorming Stemmachines te zien dat de aanleiding een toch wel ingewikkelde en voor politiek en bestuur heikele kwestie is. In de samenstelling van politieke commissies spelen regelmatig ook afwegingen omtrent de politieke kleur van kandidaat voorzitter en leden een rol. Dat is bij de commissie-Hermans niet het geval geweest, zo is gebleken uit gesprekken die hieromtrent zijn gevoerd. Wel heeft de ervaring met de politieke context een belangrijke rol gespeeld. Het gaat om een politiek beladen dossier en Hermans vanuit zijn bestuurlijke ervaring en Van Twist vanuit zijn onderzoeksachtergrond hebben veel ervaring met een dergelijke context. De voor politieke commissies typerende taak, namelijk het beïnvloeden van de agenda, is ook bij de commissie-Hermans terug te zien. Het voor de werkwijze typerende element dat binnen politieke commissies veel aandacht bestaat voor vernieuwende ideeën kan ook bij de Commissie Besluitvorming Stemmachines worden herkend. Dit uit zich vooral in de taalkeuzes die zijn gemaakt. Zo is het stemmachinedossier neergezet als een verweesd dossier: dat in de loop van de tijd niet meer de aandacht heeft gekregen die het verdiende. Aangezien vooral ook de commissie-Korthals Altes zich heeft gericht op de toekomst is er voor de commissie-Hermans relatief weinig ruimte geweest om creatieve oplossingsrichtingen voor te staan.

Zo is ook het standaardpatroon van een onderzoekscommissie te herkennen in het traject dat de Commissie Besluitvorming Stemmachines heeft doorlopen. Zo maken onderzoekscommissies een feitenreconstructie van de gebeurtenissen die zij onderzoeken, bestuderen zij aandacht aan de actualiteit en bestuderen zij de berichtgeving

in de media. De commissie-Hermans heeft in het eerste hoofdstuk van het rapport een reconstructie opgenomen van de introductie van de stemmachine in Nederland en van het gevoerde beleid in verschillende periodes. De commissie heeft bovendien tijdens de vergaderingen regelmatig de actualiteit besproken, vooral rondom het beschikbaar komen van het regeerakkoord en de verkiezingen van provinciale staten begin 2007. Een toekomstverkenning, die voor het standaardpatroon van een onderzoekscommissie ook kenmerkend is, heeft de commissie-Hermans niet opgesteld. Aangezien de commissie-Korthals Altes vooruit kijkt, is dit zeer wel te verklaren. Daar staat tegenover dat de commissie het rapport wel eerst extern heeft getoetst, zoals dit ook in het standaardpatroon van een onderzoekscommissie terug te zien is. Deze toetsing heeft plaatsgevonden binnen de ambtelijke organisatie van het departement.

6.7.3 Anders dan anders

Voorgaande analyse laat zien hoe de Commissie Besluitvorming Stemmachines geduid kan worden vanuit het standaardpatroon van een onderzoekscommissie. Dergelijke standaardpatronen zijn echter beperkt naar de mate waarin zij inzicht geven in het feitelijk functioneren van commissies. Veel aspecten van het werk van commissies laten zich moeilijk vooraf standaardiseren. Het gaat om die inzichten die vooral als observaties of uitkomsten uit gesprekken kleur geven aan het functioneren van een commissie. Een deel van deze observaties had zonder aanwezig te zijn bij de bijeenkomsten van de commissie niet gedaan kunnen worden. Hierna komen de verschillende eigenschappen van de commissie-Hermans aan bod, die ook, naast het standaardpatroon, betekenisvol zijn voor het functioneren van deze commissie.

Nog een commissie

Het feit dat de commissie-Hermans naast de commissie-Korthals Altes (toekomst inrichting verkiezingsproces) bestaat, is veelzeggend. De nadruk in de werkzaamheden rondom het verkiezingsproces ligt bij de commissie-Korthals Altes. Commissie-Hermans heeft een relatief kleine taak vergeleken bij deze andere commissie. Bovendien is het de taak van de Commissie Toekomst Verkiezingsproces om aanbevelingen voor de toekomst te doen. Commissie-Hermans heeft weliswaar aanbevelingen opgesteld, deze hebben echter vooral bijgedragen in de oordeelsvorming van de commissie-Korthals Altes.

Omvang van de commissie

Opvallend is dat de commissie-Hermans een kleine commissie is. De commissie heeft slechts twee leden. Een grotere omvang lijkt bij de samenstelling van de commissie ook niet noodzakelijk. De omvang en het belang van de kwestie ‘stemmaachines’ zijn dan op het ministerie al redelijk bekend. Een inschatting van de benodigde omvang van de commissie wordt dan vrij eenvoudig op het departement gemaakt. Bovendien wordt de commissie vooral ingesteld, omdat in de commissie-Korthals Altes niet de juiste competenties vertegenwoordigd zijn voor deze onderzoekstaak. Ook willen de verantwoordelijken de commissie niet belasten met de terugblik op het verleden.

Nieuwe bewindspersoon

De parlementsverkiezingen in het najaar van 2006 hebben een belangrijke rol gespeeld voor de commissie-Hermans. De komst van een nieuwe bewindspersoon op het stemmachinedossier maakt het eenvoudiger de bewindspersoon los te zien van besluiten die door voorgangers met dezelfde portefeuille zijn genomen.

Mechanismen achter de schermen

Daarnaast is het relevant te constateren wat nu precies de toegevoegde waarde van de commissie voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is geweest. Immers, tijdens het gesprek dat de commissie met secretaris-generaal Holtslag voert, blijkt al welke stappen er op het departement gezet zullen worden om vergelijkbare gebeurtenissen rondom stemmachines in de toekomst te voorkomen als de commissie eenmaal klaar is met de werkzaamheden. Dit betekent niet dat de commissie overbodig is, of zich voor het karretje van het departement laat spannen. De commissie maakt nog steeds zelfstandig een afweging omtrent de inhoud van het rapport. Wel maakt de gebeurtenis duidelijk dat ook in de hoogste regionen van het departement op dat moment al duidelijk is waar de schoen wringt. Daar zijn de relevante dossiers inmiddels ook bestudeerd. Blijkbaar is de inzet van de commissie dus niet nodig om de interne organisatie van het departement te overtuigen van de noodzaak van veranderingen, maar wel om de urgentie ervan te onderstrepen. Blijkbaar heeft de commissie vooral een rol in het naar buiten toe verkondigen van de boodschap die intern al goed begrepen is, maar waarbij de commissie wel als hefboom dient om gewenste veranderingen met enig draagvlak te kunnen doorvoeren. In samenhang hiermee is ook te begrijpen waarom het eigenlijk vrij logisch is dat de kabinetsreactie op het rapport al geschreven is nog voordat de inkt van het rapport is opgedroogd. Het rapport is door de secretaris van de commissie reeds intern voorgelegd voor een reactie op de inhoud, bovendien is

intern reeds bekend welke stappen gezet zullen worden. De commissie kan op basis van dezelfde feiten waarover het departement intern ook beschikt immers nauwelijks tot een andere conclusie komen dan welke op het departement intern ook bedacht kan worden.

Deze opsomming van factoren laat zien dat er allerlei beïnvloedende factoren kunnen zijn, die voor de uitkomst van het werk van de commissie van belang zijn. Rekening houden met deze context is voor de commissie van groot belang geweest. Een aantal van deze factoren, zoals datgene wat zich afspeelt achter de schermen tussen secretaris-generaal en commissiessecretaris is in casusstudies doorgaans moeilijk te achterhalen. Het is nog maar de vraag of dergelijke inzichten zondermeer worden gedeeld. Door participatieve observatie is de onderzoeker dichter bij de gebeurtenissen betrokken waardoor dergelijke inzichten gemakkelijker te verkrijgen zijn.

6.7.4 Commissie in perspectief

Ook hier doet zich onmiddellijk weer de vraag voor hoe het werk van de commissie te waarderen is. Is het nu juist goed of juist slecht en voor wie dan wel dat de commissie deze rol heeft gespeeld? De algemene tevredenheid zou hier als maatstaf tekort schieten. Immers, hoe tevreden partijen zijn, is hier in belangrijke mate ook afhankelijk van het voor- of nadeel dat zij van het werk van de commissie hebben ondervonden. Een globale blik op deze tevredenheid laat zien dat het dossier inderdaad van de agenda is verdwenen en dat de stichting WVSN geen Wob-verzoeken meer indient. Gelijktijdig blijft het nog maar de vraag in welke mate producenten van stemcomputers tevreden zullen zijn. Het Besluit Goedkeuring Stemmachines is immers ingetrokken en hun apparaten mogen niet meer worden gebruikt bij verkiezingen. Zelfs als hiervoor schadevergoeding wordt betaald, is het nog maar de vraag in welke mate zij tevreden zijn over het werk van de commissie.

Door het werk van de commissie-Hermans te bezien vanuit de drie perspectieven die in deze studie centraal staan, is een ander oordeel over de bijdrage van de commissie mogelijk. Vanuit het perspectief van kennis en beleid bezien gaat het om de vraag of de bijdrage van de commissie nieuwe kennis heeft opgeleverd en of er met deze kennis iets is gedaan in het beleid. De kennis die in het rapport van de commissie is opgenomen, is op zich niet nieuw. Het gaat veel meer om verzamelde en openbaar gemaakte kennis, dan om nieuwe inzichten. Ook voor het beleid heeft de commissie nauwelijks belang. Het besluit om niet meer met stemmachines te werken, is immers genomen naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Korthals Altes, waarbij de conclusies van de commissie-Hermans wel

zijn meegewogen. Vanuit dit perspectief gezien heeft de commissie toch maar beperkt toegevoegde waarde gehad.

Het perspectief van overleg en onderhandeling geeft de bijdrage van de commissie andere betekenis. Vanuit dit perspectief gaat het vooral om de vraag of het werk van de commissie bijdraagt aan het draagvlak voor en de legitimiteit van beleid. Het besluit om weer met potlood te gaan stemmen kan met het rapport van de commissie worden onderbouwd. Daarmee is echter niet meteen ook sprake van draagvlak onder bijvoorbeeld de gemeenten die voortaan weer op de aloude manier verkiezingen dienen te organiseren. De legitimiteit van het beleid wordt door het rapport van de commissie dus nader ondersteund, terwijl het draagvlak, zo blijkt ook uit gesprekken die voor deze studie zijn gevoerd, nauwelijks betekenis mag hebben.

Vanuit het perspectief van macht en tegenmacht bezien, is de vraag vooral of de commissie bijdraagt aan de verandering van de posities van partijen ten opzichte van elkaar. Daarvan is zeker sprake. Het dossier komt naar aanleiding van het werk van de commissie in rustiger vaarwater terecht, wat overigens ook kan samenhangen met het feit dat de eerste verkiezingen na de verkiezingen voor provinciale staten in februari van 2007, de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2009 zijn geweest.

De effecten van de Commissie Besluitvorming Stemmachines zijn op verschillende wijze te interpreteren. Waar de een zal zeggen dat hij het jammer vindt dat de commissie toch eigenlijk geen nieuwe inzichten heeft opgeleverd, zal de ander vooral positief of juist negatief zijn over de rol die de commissie heeft gespeeld ten aanzien van de posities van partijen. De conclusie moet hier dan ook zijn dat de waardering voor de rol van de commissie ook steeds pluriform zal blijven. Ook valt op dat zich in de praktijk verschillen voor kunnen doen met de theoretische inzichten omtrent de perspectieven en de commissietypen. Immers, eerder is juist gesteld dat voor onderzoekscommissies en politieke commissies de perspectieven van macht en tegenmacht en kennis en beleid als meest voor de hand liggende perspectieven begrip kunnen bieden van het functioneren van dergelijke commissies. In de praktijk blijkt in ieder geval bij deze commissie ook het perspectief van overleg en onderhandeling betekenisvol te zijn.

7. Commissie Toekomst Provinciaal Grotestedenbeleid

7.1 Inleiding

Het is mei 2006. Op de pleintjes in de steden staan schoongewassen terrastafels te glanzen in een frisse ochtendzon. Een stad maakt zich op voor de nieuwe lentedag. Wie even tijd neemt om door een willekeurige Nederlandse stad te wandelen, de kleine straatjes en steegjes aan te doen, zonder zich te laten verleiden door groot geletterde reclames die vooral willen verkopen, ziet welmogelijk het opbloeien van de vele van overheidswege gesubsidieerde initiatieven en projecten. Theaters brengen voorstellingen van kleine onbekende, met overheidsgeld gesubsidieerde groepen, de lokale hangeugd krijgt een nieuwe skatebaan met verlichting voor 's avonds, bij het verzorgingshuis voor oude van dagen staan bussen klaar voor een eenmalig uitstapje naar Den Haag en langs dat donkere pad bij die bewuste bosjes worden eindelijk straatlantaarns geplaatst. Wie bekend is met de wijze waarop beleid in Nederland totstandkomt, zal nu direct denken dat het hier om initiatieven van de gemeente gaat. Om subsidies die afkomstig zijn uit lokale potjes geld. In steden die zich bevinden in de provincies Gelderland, Noord-Brabant en Overijssel hoeft dat echter niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn.

Deze provincies voeren op dat moment een aantal jaren een eigen grotestedenbeleid. Dit beleid is gericht op het helpen verkleinen van de problematiek die de grote steden kennen. Daarbij werken de provincie en de steden, telkens vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en expertise, aan de versterking van de positie van de grote steden. Het belangrijkste uitgangspunt daarbij is dat als het goed gaat met de stad, dat ook goed is voor de provincie.

De positie van de provincie in het stedenbeleid is niet onomstreden. In 2006 hebben de provincies het gevoel 'dat het wel goed gaat', maar gevoelens van onrust dienen zich aan. Is het beleid wel zo succesvol als we denken? Blijft het ook na de verkiezingen van Provinciale Staten in maart 2007 overeind? Hoe maken we de meerwaarde van het provinciale grotestedenbeleid nu echt goed inzichtelijk? Deze en andere vragen leiden ertoe dat de provincies gezamenlijk in de zomer van 2006 besluiten om een commissie van wetenschappers voor de toekomst van het provinciaal grotestedenbeleid in te stellen. De commissie zal zich in de daarop volgende 6 maanden wentelen in paradoxen en dilemma's om uiteindelijk op een voor commissies ongebruikelijke manier verslag te doen van haar bevindingen.

7.2 Achtergronden

Het grotestedenbeleid (GSB) van de drie provincies Gelderland, Noord-Brabant en Overijssel verschilt. Waar de ene provincie zich uitsluitend richt op de allergrootste steden, richt de andere zich ook op de middelgrote steden. Waar de ene provincie de nadruk legt op het stimuleren van de aanpak van een bepaald thema, richt de andere provincie zich op verschillende en uiteenlopende thema's. En waar de ene provincie zich beperkt in de informatie uitwisseling, draagt de andere provincie bij aan de institutionalisering daarvan. Voor een goed begrip van het werk van de commissie is het van belang duidelijkheid te hebben over de wijze waarop het grotestedenbeleid in de provincies is ingericht.¹⁰³

Landelijk versus provinciaal grotestedenbeleid

In 1977 maakt het Rijk een begin met het herstel en de rehabilitatie van oude wijken in steden. Dit leidt er in 1981 toe dat de nota 'Stads- en dorpsvernieuwing' aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. De Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing volgt in 1985. De activiteiten zijn op dat moment vooral bedoeld voor de traditionele, vaak weinig draagkrachtige bewoners van de oude wijken.¹⁰⁴ In 1983 (kabinet Lubbers I) komt minister Rietkerk met het zogenaamde probleemcumulatiegebiedenbeleid (PCG-beleid). Dit beleid is gericht op die wijken waar verschillende problemen zich voordoen en die een relatief hoge concentratie van allochtone bewoners kennen.

Als antwoord op de sociale achterstanden ontwikkelt de gemeente Rotterdam aan het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw een nieuw beleid voor sociale vernieuwing. Kabinet Lubbers III, Dales is dan minister van Binnenlandse Zaken, maakt sociale vernieuwing tot speerpunt. Daarbij staan twee zaken centraal. Ten eerste dient er een impuls te worden gegeven aan het achterstandenbeleid en ten tweede wil het kabinet bezien of rechten en plichten niet meer met elkaar in evenwicht gebracht zouden kunnen worden. Met andere woorden, kan door middel van burgerinitiatief en eigen verantwoordelijkheid de omvang van de verzorgingsstaat worden gereduceerd?¹⁰⁵

In 1994 presenteren de G4 'Een deltaplan voor de Grote Steden'. Kern daarvan is het gegeven dat Rijk en steden gezamenlijk zullen werken aan het verhelpen van de problemen van de stad. Voor de middelgrote steden komt een dergelijk deltaplan er niet. Wel vragen de middelgrote steden in een brief aan de kabinetsformateur aandacht voor de groeiende problematiek van deze steden. Het kabinet Kok I formuleert tijdens haar regeerperiode het GSB I (1995-1999). In 1995 tekent het kabinet twee convenanten, een met de vier grote steden en een met vijftien

middelgrote steden. Deze eerste periode is vooral beleidsmatig interessant. Plannen en doelstellingen zijn nog niet per stad geïndividualiseerd. Bij de betrokken departementen komt een beleidsintensivering tot stand die zich vooral kenmerkt door ontschotting en deregulering.

GSB II (1999-2004) biedt een bredere en programmatische aanpak van het GSB. Het beleid krijgt drie pijlers, de zogenaamde fysieke pijler, de economische pijler en de sociale pijler. In de tweede periode worden concrete resultaten gehaald. Steden zijn resultaat gericht geworden. De ontkokering op Rijksniveau zet door en burgerparticipatie wordt versterkt.¹⁰⁶

Anno 2006, op het moment dat de commissie van wetenschappers wordt ingesteld, wordt in Den Haag volop nagedacht over de toekomst van het grotestedenbeleid. De term lijkt enigszins sleets te zijn geworden. Vakbladen spreken van een 'GSB circus'.¹⁰⁷ Het verantwoordelijke ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelt drie modellen voor de toekomst van het stedenbeleid. In het eerste model, genaamd 'decentralisatie', is sprake van een stad die het voortouw neemt. Het Rijk kiest een rol op afstand. Het tweede model, genaamd 'charter', gaat uit van een samenwerking (coproductie) tussen stad en Rijk. Het derde model tenslotte, genaamd 'afpraak is afspraak', legt de meeste nadruk op een sturende rol vanuit het Rijk.¹⁰⁸ Hoe het stedenbeleid in de toekomst invulling gaat krijgen, is nog onduidelijk als de commissie aan haar werkzaamheden begint. Dat er, ook in de toekomst, aandacht zal zijn voor de problematiek van de stad lijkt wel duidelijk. Welke vorm of inhoud dit beleid krijgt, is nog onduidelijk.

Grotestedenbeleid in Overijssel

De provincie Overijssel voert sinds 1995 samen met de vijf grote steden Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle een provinciaal grotestedenbeleid.¹⁰⁹ Samen met de steden, het bedrijfsleven en de provinciale kennisinstellingen heeft de provincie het Kenniscentrum Stedelijke Samenleving (KISS) opgericht.¹¹⁰ Binnen KISS wordt de kennisuitwisseling over stedelijke problematiek, projecten en processen gefaciliteerd. In 2005 is het stedenbeleid van de provincie de derde periode in gegaan. Gedurende de eerste periode kenmerkt het beleid zich door een nadruk op de thema's van de provincie.¹¹¹ Geld van de provincie wordt ingezet om veranderingen te realiseren op thema's die door de provincie zijn geselecteerd. In de tweede periode zijn de inhoudelijke thema's, die in convenanten zijn verankerd, aangedragen door de steden. De conventen zijn daarna meer in evenwicht gebracht, zodat ze voor beide partijen belangrijke thema's bevatten.¹¹² De thema's zijn bedacht door de provincie, maar op maat gemaakt voor elk van de steden. Ook de

‘lump sum’ financiering, die in de tweede periode nog werd uitgekeerd, is nu verleden tijd. Overijssel maakt gebruik van sturing op een beperkt aantal thema’s per stad, het zogenaamde ‘focussen en differentiëren’.¹¹³ Op het moment dat de commissie van wetenschappers wordt ingesteld speelt in Overijssel vooral de vraag een rol of deze keuze tot focussen en differentiëren juist is geweest. De provincie zou te veel de stedelijke agenda volgen en als ‘bankier van stedelijke ambities’ optreden.

Grotestedenbeleid in Noord-Brabant

Vanaf 1995 wordt stedenbeleid herkenbaar op de Rijksagenda. Noord-Brabant, dat in 1994 tijdens de werkconferentie ‘Bestuurlijke vernieuwing: Brabant in de Toekomst’ onder leiding van Commissaris van de Koningin Houben besloten heeft zichtbaarder te willen zijn in de regio, sluit met de vijf grote steden in Brabant een convenant. Dit convenant dat de voorloper is van hetgeen later BrabantStad zou worden, gaat nog in op vele verschillende onderwerpen. Helmond, dat niet veel groter is dan een stad als Oss, maakt naast Eindhoven, Tilburg, Breda en Den Bosch vanaf het begin onderdeel uit van dit convenant. De later ‘beroemd’ geworden B5 (Brabant 5) dinsdagen vinden hier hun oorsprong, aangezien Houben regelmatig overleg voert met de burgemeesters van de B5 steden.

In 1996 stelt de provincie het ‘Fonds Grotestedenbeleid’ in. Daarin bevinden zich circa 5 miljoen euro voor de ondersteuning van projecten in de B5. Daarna, in 1999, start het traject ‘Ontwerpen aan Brabant 2050’, dat door toenmalig gedeputeerde en later staatssecretaris Pieter van Geel is geïnitieerd. In dit traject groeit het bewustzijn dat Brabant niet langer een plattelandse provincie is, maar dat ook stedelijk Brabant volop in ontwikkeling is. In 1999 heeft ook de evaluatie van de eerste tranche provinciaal grotestedenbeleid plaats. Provinciale Staten concluderen daaruit dat gerichtheid van de provincie op de steden zijn meerwaarde begint te bewijzen. Waarna er een paragraaf over wordt opgenomen in het statenakkoord 1999-2003.

In 2002 stellen de B5 een onafhankelijke programmamanager aan die de opdracht krijgt BrabantStad in Den Haag beter op de kaart te zetten. In 2003 heeft de evaluatie van de tweede tranche provinciaal grotestedenbeleid plaats. Daaruit blijkt dat de bestuurlijke verhouding met de steden sterk zijn verbeterd, maar dat de provincie nog te weinig profiel heeft gekregen in de steden.¹¹⁴ Voor de nieuwe periode wordt ‘sociale veiligheid’ als thema gekozen.¹¹⁵ De provincie zet haar financiële middelen in om op dit thema problemen in de steden aan te pakken.¹¹⁶ In

2006 begint het gedachtegoed zich steeds verder te vormen dat de middelgrote zeven gemeenten (M7) meer aandacht verdienen.

Op het moment dat de commissie van wetenschappers wordt ingesteld gaat de discussie in Noord-Brabant vooral de vraag of de B5 en M7 gezamenlijk in één programma gezien dienen te worden. Verder is noch BrabantStad, noch het provinciale grotestedenbeleid een echt punt van discussie in Noord-Brabant. De uitvoering van het beleid verloopt succesvol en niemand lijkt het erg te vinden dat het grotestedenbeleid (gericht op sociale veiligheid) volledig ondersneeuwt in het geweld van BrabantStad (met alle bijbehorende ambities van dien).¹¹⁷

Grotestedenbeleid in Gelderland

Het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO) dateert van het begin van deze eeuw.¹¹⁸ In oktober 2000 stemmen gedeputeerde staten in met de voorlopige voorstellen van GSO-1. Daarmee is een bedrag van 95 miljoen euro gemoeid. Na strubbelingen in Gedeputeerde Staten (twee gedeputeerden na elkaar stappen op) heeft in het najaar van 2001 en het voorjaar van 2002 de visitatie door Leemhuis-Stout plaats.¹¹⁹ Ter voorbereiding van de visitatie voert het GSO team een zelfevaluatie uit. In de zomer van 2002 heeft het eerste terugkoppelingsmoment plaats. Dan worden de voortgangsrapportages door de steden ingediend. Ook verschijnt de nulmeting van de GSO monitor.

In het statenakkoord van 2003 wordt geregeld dat het GSO beperkt blijft tot de 8 steden, die er op dat moment al deel van uitmaken, te weten: Apeldoorn, Arnhem, Doetinchem, Ede, Harderwijk, Nijmegen, Tiel en Zuthpen.¹²⁰ Dit zijn de zogenaamde G8. Naast het GSO voert de provincie Gelderland een kleine stedenbeleid (KSB). In het najaar van 2004 besluiten provinciale staten unaniem tot het voortzetten van het GSO beleid in de vorm van een GSO-2.¹²¹ Daarna worden in het voorjaar van 2005 met de G8 stedelijke agenda's opgesteld. In 2006 hebben voortgangsgesprekken plaats en verschijnt de GSO stedenmonitor 2006.¹²²

Op het moment dat commissie van wetenschappers wordt ingesteld gaat de discussie in het GSO vooral over het samenvoegen van het GSO, met het KSB, het Investeringsfonds Landelijk Gebied (ILG) en de zogenaamde Regionale Uitvoeringsprogramma's (RUP's). Laatst genoemde geldstromen zijn vooral bedoeld voor de ontwikkeling van het landelijke, ruimtelijk beleid. Bovendien wil de provincie zich heroriënteren op de vraag of er beter met één overkoepelend thema voor alle steden tegelijk of juist met verschillende thema's per stad kan worden gewerkt.

7.3 Aanleiding en taak van de commissie

Ambtenaren van de drie betrokken provincies maken kennis met elkaar in de loop van 2005 en 2006. Voorafgaand aan een studiereis van de G27 naar Dublin ontmoeten de ambtelijke vertegenwoordigers van de provincies (zij vergezellen de G27 later op de studiereis) elkaar in het kader van een kennisuitwisseling over provinciaal GSB. Na de studiereis blijkt dat de drie provincies, hoewel verschillend in hun aanpak van het GSB, elk behoefte hebben om met het oog op de statenverkiezingen in februari 2007, de huidige statenleden te overtuigen van het nut van provinciaal GSB. De gedachte van haardvuursessies waarbij statenleden met deskundigen van gedachten wisselen over het provinciale GSB is snel bedacht, alleen het zelf (als ambtenaar) overtuigen van statenleden is bij voorbaat verdacht. De ambtenaren hebben immers belang bij voortzetting van hun beleid. Vrijwel onmiddellijk rijst het idee van een commissie van wetenschappers. Daar iedere provincie een universiteit heeft en de ambtenaren zelf al weten welke hoogleraar zij graag zouden willen benaderen, is de afspraak over de instelling van een commissie snel gemaakt. De hiervoor genoemde haardvuursessies zullen dan ook later door de commissie worden uitgevoerd. Het is belangrijk te onderkennen dat de ambtenaren van de provincies zich hier weliswaar initiatiefrijk tonen, maar het zijn uiteindelijk de respectievelijke gedeputeerden die hun zegen aan het hele traject verlenen.

Wanneer in 2006 de commissie wordt ingesteld, bevindt het landelijke GSB zich in een periode van heroverweging. Hoe moet het nu verder met het GSB? Het provinciale GSB bevindt zich ook op een cruciaal moment in de besluitvorming. In Noord-Brabant en Gelderland loopt de periode op zijn einde en moeten nieuwe afwegingen voor de toekomst worden gemaakt. Bovendien zullen op 7 maart 2007 de verkiezingen voor provinciale staten plaats hebben. Voor alle drie de provincies is het van belang dat de politieke partijen, bij de totstandkoming van de statenakkoorden, rekening houden met de grotestedenbeleid. Daarvoor dient geld te worden gereserveerd. Het is dan ook zaak bij de politieke partijen, en dus de op dat moment zittende statenleden, het belang van een provinciaal stedenbeleid hernieuwd onder aandacht te brengen.

De commissie is ingesteld om vooruit te kijken naar de toekomst. De belangrijkste vraag daarbij is: hoe dient het provinciale grotestedenbeleid in de toekomst vorm te krijgen? Een evaluatie van het verleden wordt door de provincies niet nodig geacht. Enig inzicht in het verleden is echter wel nodig om de huidige situatie te kunnen begrijpen. Terugkijken om vooruit te kunnen kijken, wordt dan ook het motto van de commissie. Hoewel de provincies zich vanaf het begin zeker voelen over de kwaliteit van hun grotestedenbeleid, leggen zij het voortbestaan ervan toch min of

meer in handen van een commissie die veel goed kan doen, maar ook evenveel schade kan aanrichten.

Een instelling van een commissie op rijksniveau gaat doorgaans gepaard met een instellingsbesluit in de Staatscourant. Het vraagt een formeel gepubliceerde beschikking. De commissie van wetenschappers wordt door de provincies op veel ‘eenvoudiger’ en daardoor ook minder zichtbare wijze ingesteld. Elk van de provincies kiest een wetenschapper die zij graag in de commissie benoemd willen zien. Zo ontstaat een commissie, waarvan nog geen voorzitter is benoemd, met leden waarvan nog maar valt te bezien of zij het met elkaar kunnen vinden. Van een formeel instellingsbesluit is geen sprake. Om de activiteiten van de commissie zakelijk te kunnen regelen, treedt de provincie Noord-Brabant op als opdrachtgever. De Universiteit van Tilburg treedt, namens de leden die afkomstig zijn van verschillende universiteiten, op als opdrachtnemer.

De commissie van wetenschappers wordt ingesteld vanuit het oogpunt van deskundigheid en voor een minder belangrijk deel omwille van de onafhankelijkheid. De commissie dient een subtiele interventie in het politieke debat te plegen, daarvoor is onafhankelijkheid nodig. Voor het vinden van de juiste toekomstbestendige arrangementen is echter eerst en vooral deskundigheid nodig. De provincies zijn op zoek naar inspirerende inbreng van buiten, die met gezag aan provinciale staten kan worden overgebracht.

De belangrijkste taak van de commissie is het adviseren over de toekomst van het provinciaal GSB. Daadwerkelijk onderzoek doen wordt niet nodig geacht. De commissie zelf zal besluiten dat voor een goed beeld van het heden, gesprekken met de belangrijkste betrokkenen wenselijk zijn. Naast adviseren is bezinnen een belangrijke taak van de commissie. Het verleden en het heden geven reden tot overdenking, reden tot reflectie. Tot op zeker hoogte is de commissie ook ingesteld om bestaande beelden en vooroordelen met feiten en wetenschappelijke kritieken te bevechten of te weerleggen. Een commissie met een dergelijke opdracht kan een discussie, die is vastgelopen of voortkabbelt, doen herleven. Het stimuleren van veranderingen in het denken over GSB behoort tot de taken van de commissie.

7.4 Samenstelling van de commissie

De provincies besluiten dat zij graag gebruik willen maken van de meeste actuele stand van de wetenschap bij hun reflectie op de toekomst. Het denkkader van leden van Provinciale Staten, zo is hun inschatting, heeft een politiek en bestuurlijk karakter. Voor de verandering zou het goed zijn de statenleden eens te confronteren

met de blik van een wetenschappelijk buitenstaander. De invulling van de te betrekken namen is daarna relatief eenvoudig. Elk van de provincies heeft ten minste een universiteit binnen haar grenzen. Van elk van deze universiteiten wordt een lid voor de commissie geworven. Zo worden prof. dr. B. Denters (hoogleraar Universiteit Twente), prof. dr. M. van Twist (hoogleraar Radboud Universiteit Nijmegen) en prof. dr. P. Tops (hoogleraar Universiteit van Tilburg) aangezocht om in de commissie zitting te nemen. Pieter Tops zal kort voor aanvang van het werk van de commissie zijn werkzaamheden als hoogleraar in omvang reduceren. Hij wordt bestuurslid van de Politieacademie. In zijn plaats wordt dr. M. Boogers (universitair docent Universiteit van Tilburg) lid van de commissie.

Bij de benoeming van de leden van de commissie van wetenschappers zijn deskundigheid en ervaring de belangrijkste criteria. Bas Denters heeft zich reeds vele jaren gespecialiseerd in het grotesteden- en lokale beleid. Hij staat bovendien goed bekend in de provincie Overijssel, mede doordat hij directeur is van KISS. Pieter Tops wordt als autoriteit gezien als het gaat om lokaal en stedelijk beleid. Zijn opvolger in de commissie Marcel Boogers timmert hard aan de weg om in diens voetstappen te treden.¹²³ Ook Mark van Twist heeft veel ervaring met het onderzoeken van stedelijke problematiek en interbestuurlijke samenwerking. Bovendien adviseert hij regelmatig in politieke kringen. Partijpolitieke overwegingen spelen bij de keuze voor de leden geen rol.

Bij de uitvoering van haar werkzaamheden laat de commissie zich ondersteunen door een externe secretaris. Via de Universiteit van Tilburg word ik als secretaris voor de commissie benoemd. Daarbij speelt een rol dat ik enerzijds eerder onderzoeken naar grotestedenbeleid en interbestuurlijke samenwerking heb gedaan. Anderzijds biedt deze commissie mij vooral de mogelijkheid om een commissie van binnenuit te bestuderen. Iets wat bij het schrijven van dit proefschrift goed van pas komt.

7.5 Werkwijze van de commissie

Vorbereidingen treffen

Nog voordat de werkzaamheden van de commissie beginnen, is nagedacht over de wijze waarop zij haar werkzaamheden moet verrichten. Hiervoor wordt een beknopt plan van aanpak geschreven. De provincies bereiden de komst van de commissies goed voor. Niet alleen leveren zij alle documenten die ter voorbereiding nodig zijn. Zij plannen ook zelf alle gesprekken in voor de commissie. Daarbij is direct al opvallend dat er alleen ambtenaren en bestuurders van steden en provincie aan tafel

zullen verschijnen. Maatschappelijke organisaties komen op de lijst met gesprekspartners niet voor. Als de commissie vraagt om dergelijke gesprekspartners toe te voegen wordt dit met klem afgeraden. Later zal blijken dat de provincies in hun stedenbeleid alleen zaken doen met de steden en dat de steden met de maatschappelijke organisaties (zoals woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen) zaken doen. Het aangaan van directe relaties met dergelijke organisaties door de provincies zal een gevoelig thema blijken te zijn voor de steden.

De commissie begint haar werkzaamheden met een uitgebreide dossierstudie. De provincies hebben op ambtelijk niveau een zelfanalyse opgesteld waarin zij een korte geschiedenis van hun grotestedenbeleid schetsen. Ook hebben zij een SWOT-analyse gemaakt en hun beeld op de toekomst opgeschreven. Deze informatie vormt samen met de beleidsstukken van de provincies het uitgangspunt voor de werkzaamheden. In de weken voorafgaande aan de eerste gesprekken, die plaats hebben in Overijssel bestuderen alle commissieleden het dossier. Daarin is ook een klein lijstje met thema's opgenomen die als leidraad voor de gesprekken kunnen dienen.

Op 5 september 2006 van 13.00 tot 15.00 uur, ongeveer een week voor de eerste gesprekken plaatsvinden, heeft de secretaris van de commissie een overleg met de GSB coördinatoren van de drie provincies. Tijdens een bijeenkomst op het provinciehuis in Arnhem bespreken zij gezamenlijk de verwachtingen die de provincies bij dit traject hebben. Daarbij wordt vooral duidelijk dat de commissie zich zelfstandig en stevig mag opstellen. Heilige huisjes en bereden stokpaardjes mogen worden aangepakt. Doel is om te komen tot een kort manifest van ongeveer 10 tot 15 pagina's waarin de hooggeleerde heren hun visie op de toekomst van het beleid neerleggen. Dit zowel uitgesplitst naar provincie als voor het provinciale grotestedenbeleid als geheel. Er zijn op dat moment niet veel andere provincies die een stedenbeleid voeren. Van de provincie Drenthe is dit ook bekend en tijdens de werkzaamheden van de commissie zal ook de provincie Noord-Holland zich geïnteresseerd tonen.

De secretaris van de commissie zal in de daarop volgende weken nog gesprekken voeren met het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, om na te gaan wat de actuele stand van zaken in het rijksbeleid is, en met een enkele voor de werkbezoeken uitgenodigde wethouder, die helaas op de betreffende dag verstek heeft moeten laten gaan.

Werkbezoeken in de provincies

De commissie begint haar werkbezoeken op 11 september 2006 in Overijssel met een gesprek met gedeputeerde Jan Kristen dat 's ochtends om half tien staat gepland. De leden en secretaris van de commissie komen een half uur eerder bijeen op het provinciehuis in Zwolle, waar de gesprekken plaats hebben, om even af te stemmen waar de gesprekken over zullen gaan en hoe de rolverdeling tussen de leden zal zijn. Aangezien er geen voorzitter is benoemd, kiezen de leden er voor om Mark van Twist de gesprekken te laten inleiden. Ook de daarop volgende gesprekken, met GSB coördinatoren van steden, de provinciesecretaris en enkele hoofden van diensten hebben een natuurlijk verloop. Na enkele gesprekken beginnen de commissieleden met het formuleren van opvallende punten die zij graag willen vasthouden voor later. Dilemma's en paradoxen voor de geconstateerde zaken worden genoteerd. Allemaal in concept, er kan in de komende tijd natuurlijk nog veel wijzigen door voortschrijdend inzicht. 'De provincie dient zichtbaar onzichtbaar te zijn. De provincie moet volgen om te leiden. Het zijn niet de problemen van de stad, ze spelen alleen in de stad.' Dergelijke paradoxen zijn ingegeven door het feit dat de steden de betrokkenheid van de provincie weliswaar op prijs stellen, maar wel zelf de beslissingen willen maken en het voortouw willen nemen. Ook een eerste inhoudsopgave van het uiteindelijke rapport, of manifest, stellen de leden op.

Het middagprogramma werkt de commissie af in twee groepen. Marcel Boogers en Mark Van Twist blijven in Zwolle waar ze praten met de burgemeester van Zwolle. Bas Denters gaat met de secretaris voor gesprekken met bestuurders naar eerst Enschede en daarna Hengelo. Aan het einde van de dag delen de leden telefonisch de bevindingen uit de gesprekken van 's middags.

Een week later, op 18 september, reist de voltallige commissie af naar Gelderland, om op het provinciehuis te Arnhem de hele dag gesprekken te voeren over het GSO. Net als in Overijssel verschijnen ook hier bestuurders en ambtenaren van steden en provincie aan tafel. De ambtenaren van de provincie vullen de kleine kennislacunes op die de commissie na lezing van het provinciale dossier nog heeft. Na ieder gesprek maakt de commissie de balans op. Wat heeft het gesprek aan informatie opgeleverd, wat willen we nog meer weten? Wat zegt hetgeen we nu weten over de toekomst van het provinciaal grotestedenbeleid? 'De visieallergie van steden en provincie en de provincie als buitenboordmotor', zijn twee beelden die uit deze gesprekken met name bij de commissie achterblijven. Andermaal beelden die laten zien dat de steden de betrokkenheid van de provincie waarderen, maar liever geen directe bemoeienis wensen. Mag een provincie visie hebben op de ontwikkeling van

de individuele stad als zij geld ter beschikking stelt voor de aanpak van stedelijke problematiek?

Op 20 september brengt de commissie een dag door met voeren van gesprekken in Noord-Brabant. Voor het bezoek van de commissie is de vergaderkamer van gedeputeerde staten gereserveerd. De stoel van Commissaris van de Koningin Maij wordt door de leden van de commissie beleefd aan de kant gezet. De commissie en haar gasten zitten op de 'normale' stoelen. Alleen tijdens het gesprek met de Commissaris van de Koningin zelf wordt de stoel weer even aan tafel gereden. Net zoals in Overijssel en Gelderland komt de commissie ook vandaag weer een half uur voor aanvang van het eerste gesprek bijeen om de dag door te nemen. Ook in Noord-Brabant leveren de gesprekken van de dag enkele pakkende beelden op. 'Het bord van de provincie' (dat bij ieder project geplaatst dient te worden) en 'strooirondes en kruimelgeld' zijn de uitdrukkingen die het meest blijven hangen. In Noord-Brabant verdringt het GSB namelijk in BrabantStad. Dat ambtenaren hun bestuurders goed voorbereid op pad sturen blijkt uit het gesprek met burgemeester Vreeman van Tilburg, die de commissie de voorbereidende notitie ter hand stelt. Die notitie blijkt bij nader inzien ook uitstekend overeen te komen met het verhaal dat wethouder Aarts-Engers (ook Tilburg) eerder op de dag aan de commissie heeft verteld.

Als de gesprekken in Noord-Brabant achter de rug zijn, blijft de commissie nog enkele uren in op het provinciehuis om door te vergaderen. De balans van de gesprekken in de drie provincies wordt opgemaakt. Tijdens een brooddiner ontstaat de presentatie die de commissie zal houden tijdens de haardvuursessies. De sfeer tijdens deze vergadering is uitstekend net als op andere momenten ook trouwens. De presentatie wordt in de daarop volgende week met inbreng van alle leden gefinaliseerd.

Haardvuursessies met de statenleden

Na het voeren van de gesprekken heeft de commissie haar conclusies gereed. 'Gewoonlijk' zou dit betekenen dat de commissie nu een rapport schrijft, aanbevelingen doet en zich uit de kwestie terugtrekt. Dat doet de commissie echter niet. Op verzoek van de provincies gaat de commissie het debat aan met de leden van provinciale staten van de drie provincies. Tijdens een drietal haardvuursessies waarbij na een goed diner enkele uren gesproken zal worden over het provinciaal GSB zal de commissie haar standpunten toelichten en met de aanwezigen van gedachten wisselen over de toekomst van het stedenbeleid.

Op 4 oktober 2006 beginnen de zogenaamde haardvuursessies met een bezoek aan het Overijsselse Deventer. De provincie heeft voor de statenleden een bezoek aan het Havenkwartier geregeld. Het Havenkwartier is een bedrijventerrein van ongeveer 25 ha dat onderdeel uitmaakt van bedrijventerrein Bergweide. Dit bedrijventerrein is gerevitaliseerd en nu is het Havenkwartier aan de beurt. De gemeente wil dit terrein ontwikkelen tot een broedplaats voor creativiteit. De provincie speelt daarbij een actieve rol. Na het werkbezoek wordt een diner genuttigd in het Burgerweeshuis waarna in een aparte zaal de presentatie van de commissie en de discussie met de statenleden volgt. De aftrap wordt verricht met een inleiding van de gedeputeerde en daarna met een interview met de burgemeester van Deventer. De burgemeester zal zich daarna ook actief in de discussie begeven.

De discussie wordt geleid door Mark van Twist die telkens het duidelijk maken van standpunten van de commissie en feitelijkheden die de opdracht met zich meebrengt scheidt. Dit helpt de discussie focussen op de thema's die de commissie belangrijk vindt. Gelijktijdig kiest hij de momenten waarop hij zelf of andere leden van de commissie laat interveniëren. Hierdoor voeren de statenleden het debat vooral met elkaar en minder met de commissie. In Overijssel is dat ook goed mogelijk. De statenleden zijn in relatief grote getallen aanwezig. Na deze bijeenkomst begint een periode van relatieve rust. De volgende haardvuursessie is pas gepland aan het einde van november, waardoor de commissie zich in alle rust kan voorbereiden.

Op 12 oktober overleggen de coördinatoren met de secretaris in Arnhem. De bijeenkomst is bedoeld als tussentijds afstemmingsmoment. De provincie Overijssel laat weten tevreden te zijn over het werk van de commissie en acht de bijeenkomst op 4 oktober geslaagd. Vanuit Gelderland komt het geluid dat de bijeenkomst aldaar evenwel toch nog een iets ander karakter zou moeten krijgen dan die in Overijssel. De commissie staat open voor suggesties, aangezien zij graag wil bijdragen aan een goed stedenbeleid in de provincie, maar stelt wel voorop dat zij zelf de afweging maakt op welke wijze de avond ingevuld zal worden. De inhoud van het programma wordt door de commissie bepaald, zo geeft de secretaris ook daar al aan.

Op 9 november vergadert de commissie van 14.50 tot 16.00 uur in de stationsrestauratie van het centraal station te Utrecht. De leden zijn op doorreis, elk naar een andere bijeenkomst, en komen toevallig die middag door Utrecht heen. De bijeenkomst wordt gewijd aan het trekken van lessen uit de haardvuursessie in Deventer. Ook wordt de presentatie licht aangepast, zodat deze meer specifiek de Gelderse situatie belicht.

Op 24 november heeft een apart voorbereidend gesprek plaats tussen de coördinator GSB van de provincie Gelderland en de secretaris van de commissie om de aanstaande haardvuursessie voor te bereiden. In het gesprek wordt duidelijk dat de coördinator gebrand is op een felle discussie, waarbij de commissie duidelijk stelling neemt ten opzichte van een aantal thema's. Hij hoopt zo het debat in provinciale staten een impuls te geven. Op basis van dit gesprek zal de commissie haar werkwijze en presentatie weliswaar niet wijzigen, maar wel meer tijd inruimen voor het inhoudelijke debat.

Op 29 november heeft de haardvuursessie in Gelderland plaats in het provinciehuis te Arnhem. Daar gaat geen projectbezoek aan vooraf, aangezien de statenleden de daaraan voorafgaande weken reeds vele malen op werkbezoeken zijn geweest. In Gelderland zal de commissie, meer dan zij in Overijssel deed, stelling nemen ten opzichte van een aantal aspecten van het provinciaal grotestedenbeleid. Nu lijkt het wellicht alsof de commissie hier door bijvoorbeeld de coördinator GSB van de provincie Gelderland naartoe is geleid. Meer dan dat echter heeft de commissie inmiddels een unaniem standpunt bepaald dat met kracht kan worden uitgedragen. Tevens is een andere opstelling van de commissie gewenst, omdat er relatief weinig Gelderse statenleden aanwezig zijn. De relatief grote opkomst vanuit de beide andere provincies begint bijna op te vallen.

Ook met de coördinator van de GSB in Noord-Brabant voert de secretaris een voorbereidende gesprek. Op 4 oktober wordt duidelijk dat Noord-Brabant eigenlijk geen speciale extra wensen heeft die in de bijeenkomst aan bod zouden moeten komen. De secretaris daarentegen komt naar het gesprek met een andere agenda, dezelfde die hij ook in Gelderland al had. Voor hem is het van belang te achterhalen hoe de verschillende politieke partijen, die tijdens de sessie aanwezig zijn, tegen het GSB aankijken. Wat voor type discussie kan worden verwacht? Dergelijke informatie helpt bij het voorbereiden van de commissie op hetgeen ze te wachten staat.

De laatste haardvuursessie is op 8 december, projectbezoeken (een wandeling door het paleiskwartier moet door de regen worden omgezet in een presentatie) en haardvuursessie Noord-Brabant. Na een wandeling door het vernieuwde paleiskwartier, dat in de afgelopen jaren drastisch is gerenoveerd, wordt het gezelschap van statenleden, provinciale en stedelijke bestuurders en ambtenaren vergast op een diner in de Verkade fabriek te Den Bosch. Aldaar heeft een kunstenaar middels tientallen televisieschermen, waarop daadwerkelijk haardvuren te zien zijn, de sfeer van een échte haardvuursessie opgeroepen. De commissie heeft inmiddels tweemaal eerder het verhaal over het provinciale grotestedenbeleid

gehouden. De accenten liggen dit keer echter op het beleid in Noord-Brabant. Opmerkelijk tijdens de discussie is dit maal de inbreng van de gedeputeerde uit Overijssel die het debat opzoekt met kritische vertegenwoordigers van Brabantse steden.

Elk van de haardvuursessies wordt afgesloten met een borrel waar onder het genot van een hapje en een drankje nog even over het grotestedenbeleid wordt door-
gesproken.

Het manifest van de commissie

Na afloop van de laatste haardvuursessie overleggen de GSB coördinatoren van de provincie op 12 december met de secretaris van de commissie over de eindrapportage. Daarbij proberen de provincies geen stempel te drukken op de inhoud van het verhaal. Zij hebben vooral belang bij omvang, stijl en uitstraling. Aangezien het verhaal is bedoeld voor statenleden, die weinig tijd hebben om veel papier door te nemen, dient het rapport kort maar krachtig te zijn. Er zal dan ook meer een manifest dan echt een inhoudelijk rapport moeten worden geschreven. De concepttekst van het rapport wordt aan de ambtelijke coördinatoren voorgelegd. Niet om te zien of zij het verhaal goedkeuren, maar vooral als laatste check. Wat voor reacties kan de commissie verwachten met deze rapportage? Hoe zullen statenleden reageren? Het rapport wordt vervolgens door een professionele vormgever opgemaakt en naar een drukker gebracht.

7.6 Effecten van de commissie

Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd blijkt dat velen eigenlijk wel tevreden zijn over hetgeen bereikt is middels het provinciaal grotestedenbeleid. De gedachte van de commissie is daarbij steeds geweest dat deze tevredenheid over resultaten uit het verleden geen garantie voor de toekomst biedt. Continue aandacht voor de ontwikkeling van het stedenbeleid is noodzakelijk. Daarbij is de positie van de provincie een bijzondere. Zij bevindt zich in een vicieuze cirkel. De provincie is voor de burger in de stad, ondanks het stedenbeleid, weinig zichtbaar. Dus gaat de provincie zich profileren. Dit leidt tot weerstand vanuit de steden, waarna de provincie zichzelf wegcijfert. Daarmee is de provincie weer weinig zichtbaar geworden en begint de cyclus opnieuw. Naar mening van de commissie is het niet zozeer noodzakelijk deze vicieuze cirkel te doorbreken. Veeleer is het provinciaal stedenbeleid een les in bescheidenheid. Het gaat immers om de aanpak van de problemen in de stad en niet om de vraag wie daarvoor de 'credits' krijgt. Voor de provinciale politiek kan dit echter nog wel eens een stap te ver blijken te zijn.

In haar eindrapport stelt de commissie voor het provinciaal grotestedenbeleid langs twee lijnen voort te zetten.¹²⁴ Ten eerste door het kiezen van de stadswijken als uitgangspunt voor het zoeken naar aangrijpingspunten van beleid.¹²⁵ Die wijken dienen te worden gezien in samenhang met de hen omringende regio. Het probleem mag dan in de wijk te vinden zijn, de oplossing ligt in de daaromheen gelegen regio. Ten tweede ziet de commissie toegevoegde waarde voor het instellen van een innovatiefonds. Vanuit een dergelijk fonds, dat meer moet zijn dan ‘weer een potje geld’, kunnen concrete veranderingen in wijken worden aangejaagd.

Doorwerking in Overijssel

‘Schoenmaker blijf bij je leest’ dat is de kern van de boodschap die het CDA na de verkiezingsoverwinning in Overijssel uitdraagt. De provincie dient zich niet met taken bezig te houden waarvoor zij niet in het leven is geroepen. In de discussie over het middenbestuur beveelt de commissie-Bovens aan dat de provincie zich tot haar kerntaken zou moeten beperken. Klaartje Peters is veelvuldig in het nieuws en draagt een vergelijkbare boodschap uit.¹²⁶ Het sterk platteland georiënteerde CDA laat tijdens de formatieonderhandelingen met het kleinere en minder bestuurlijk ervaren PvdA (dat uiteindelijk de GSB portefeuille krijgt) duidelijk blijken weinig met het vooral sociaal georiënteerde GSB op te hebben.

Tijdens deze onderhandelingen worden ook de burgemeesters van de grote steden uitgenodigd om hun zienswijze naar voren te brengen. Ook zij blijken, net als de commissie in haar manifest, alleen in staat om de toegevoegde waarde van het GSB in genuanceerde kwalitatieve termen aan te tonen. In het hoofdlijnenakkoord van de provincie wordt over het GSB niet veel gerept. Het zal worden voortgezet afhankelijk van een evaluatie die in 2008 zal moeten plaatsvinden. Bovendien zullen er strategische agenda’s moeten worden gemaakt per netwerkstad.¹²⁷ Met de aanbeveling van de commissie om meer wijkgericht te werken en problemen uit de wijk in de regio op te lossen, wordt het volgende gedaan. De provincie zal in de komende jaren de ontwikkeling van multifunctionele locaties in wijken (de zogenaamde ‘kultuurhuzen’) stimuleren. De ambities in het GSB besloten hebben gezeten, namelijk een provinciale bijdrage aan sociale problemen op lokaal niveau, die ambtelijk wordt gedragen in Overijssel en door de commissie ook werd voorgestaan, komt er niet. Sociaal lokaal is voor het college onbespreekbaar. Dat de strategische agenda’s per netwerkstad opgesteld gaan worden, wordt in Overijssel gezien als een mede door de commissie behaald succes.

Of en hoe het provinciale GSB zich in de toekomst precies zal verder ontwikkelen is op dat moment nog onduidelijk. Belangrijk voor de korte termijn is dan overigens

wel dat Gedeputeerde Staten op een besluitvormingsvoorstel ten aanzien van de strategische agenda voor netwerksteden (waarin ook een sociale component ruimte wordt gemaakt) geen besluit hebben genomen. Daarmee is ruimte ontstaan om op ambtelijk niveau initiatieven te ontplooiën.

Doorwerking in Gelderland

Nog voor de verkiezingen begint in Gelderland de strijd om het GSO. Tijdens een verkiezingsbijeenkomst in Nijmegen, de dag nadat het manifest van de commissie gedrukt en bezorgd is, nemen het CDA en enkele rechtse partijen het GSO onder vuur. Burgemeester Gerritse (Zutphen en voorzitter van de G8) pareert de commentaren van partijen, terwijl hij het manifest van commissie wuivend omhoog houdt. Het boegeroep in de zaal richt zich op de tegenstanders van het GSO. Het manifest van de commissie wordt na deze bijeenkomst breed verspreid onder politici en bestuurders, met name in de steden. Het zijn de steden die zich in de daarop volgende periode roeren en duidelijk maken dat een provinciaal grotestedenbeleid naar hun mening zeer gewenst is. Ook de GSO coördinatoren in de steden krijgen het manifest. Zij verspreiden het naar de raadsleden in de gemeenteraad en sommige raadsleden beginnen een lobby binnen hun eigen partij. De toon is gezet.

Ook in Gelderland wint het CDA de statenverkiezingen. Net als in de Haagse politiek ontstaat een coalitie van CDA, PvdA en CU. Het coalitieakkoord tussen deze partijen wordt geschreven door onder andere de grondlegger die destijds het GSO heeft bedacht. Tussen hem en de projectleider GSO bestaat een goede verstandhouding. In het coalitieakkoord en daarmee ook in de begroting komen grote sommen geld voor het GSO beschikbaar, meer dan ooit tevoren. Voor het KSB komt 10 miljoen euro beschikbaar (was 4 miljoen, de periode waarover het geld besteed zal worden is verdubbeld). Het GSO bestaat voortaan uit twee onderdelen: een wijkgericht component (zoals aanbevolen door de commissie van wetenschappers) en een component die zich uitsluitend richt op grote sleutelprojecten. De sleutelprojecten richten zich op gebieden waar steden hun centrumfunctie voor de regio vormgeven en waar grote uitdagingen van velerlei aard samenkomen. Voor GSO (wijk) komt 40 miljoen euro beschikbaar (was 48 miljoen) en daarnaast komt 50 miljoen beschikbaar voor de GSO sleutelprojecten. Bovendien zijn reeds nu toezeggingen gedaan om 70 miljoen te reserveren voor de periode (2011-2016) om vervolg aan de sleutelprojecten te kunnen geven. Voor regio's komt in het coalitieakkoord 30 miljoen euro beschikbaar. Het GSO kan voorlopig weer vooruit.

Doorwerking in Noord-Brabant

In Noord-Brabant treedt na het verschijnen van het manifest een, in ieder geval voor mij, onverwacht verschijnsel op. Vertegenwoordigers van de steden in BrabantStad nemen, zo is de overlevering, niet eens kennis van het manifest. Dat gaat immers over het GSB en niet over BrabantStad. Waren het niet dezelfde steden die tijdens de gesprekken met de commissie nog aangaven dat het GSB hetzelfde is als BrabantStad?

Ook binnen de provincie zelf gaat het traject na oplevering van het manifest niet van een leien dakje. Waar bij sommige ambtenaren de voorkeur bestaat om het manifest direct en zonder begeleidende notitie via het college naar de statencommissie te sturen besluit de gedeputeerde, die op dat moment al weet dat hij zal vertrekken, om eerst een begeleidende notitie te maken. Deze notitie, die aangeeft hoe de gedeputeerde denkt om te gaan met de resultaten die de commissie heeft opgeleverd, laat lang op zich wachten. Afwijkend van het advies van de commissie, om de thematiek in het GSB te verbreden, stelt de gedeputeerde voor om toch vooral het GSB te blijven concentreren op het thema sociale cohesie. Na goedkeuring in het college kunnen het manifest en de oplegnotitie nog net worden meegenomen in de allerlaatste vergadering van provinciale staten voor de verkiezingen. Een besluit wordt niet genomen.

Na de verkiezingen blijkt er voor het GSB weinig draagvlak. Enerzijds is er in het reguliere beleid reeds veel aandacht voor wijken ('achterstandswijken' vanuit een ruimtelijke ordeningsperspectief en 'prachtwijken' vanuit een sociale component, die overigens alleen voor de kleinere M7 in combinatie met ISV gelden wordt opgezet) en anderzijds wordt er gewerkt aan een nieuw meerjarenprogramma voor BrabantStad waarin de problematiek van de wijk, in ieder geval in GSB verband, niet wordt meegenomen. Het GSB staat geïsoleerd.

De nieuwe gedeputeerde heeft dan in de statencommissie te kennen gegeven scenario's voor de toekomst van het GSB te zullen ontwikkelen. Hoewel niets natuurlijk zeker is, lijken twee scenario's op dat moment het meest voor de hand te liggen. Op het moment dat dit onderzoek is geëindigd behoort het nog tot de mogelijkheden dat het GSB ofwel terugkomt precies zoals het was ofwel wordt samengevoegd met het beleid voor de M7 waarmee het op zou houden te bestaan.

Wat er verder nog met de resultaten is gebeurd

Niet alleen in Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant hebben steden behoefte aan ondersteuning vanuit de provincie. Ter gelegenheid van een verkiezingsdebat zijn

vertegenwoordigers van de provincie Overijssel op uitnodiging in Noord-Holland geweest om daar een verhaal te vertellen over het eigen GSB beleid. Daarbij is ook het manifest van de commissie ter ondersteuning van het pleidooi gebruikt. Tijdens het verkiezingsdebat hebben vertegenwoordigers van steden bij de provincie om een GSB gevraagd. Wethouders van steden hebben onomwonden aan de vertegenwoordigers van de politieke partijen laten weten ‘dat ze toch nooit in de stad komen kijken’. Dergelijke verhoudingen lijken in de provincies die reeds een GSB hebben in ieder geval te zijn genormaliseerd.

7.7 Analyse van de Commissie Provinciaal Grotestedenbeleid

7.7.1 Korte nadere beschouwing

In feite is hier sprake van een commissie die wordt ingesteld naar aanleiding van een kwestie die vooral door ambtenaren naar de voorgrond wordt gespeeld. Het is de bedoeling dat de commissie een impuls geeft aan het grotestedenbeleid zodat de politiek na de verkiezingen voor provinciale staten opnieuw gelden voor provinciaal grotestedenbeleid zal vrijmaken.

De casus laat verder zien hoe de commissie zich eerst inhoudelijk verdiept in het functioneren van het provinciaal grotestedenbeleid en vervolgens op zoek gaat naar een functionele toon voor haar boodschap en passende aanbevelingen voor de toekomst. Tijdens de haardvuursessies probeert de commissie het verschil te maken, door in debat te gaan met de aanwezig leden van provinciale staten. Daarmee heeft de commissie een belangrijk deel van de taken uitgevoerd. Het manifest dat de commissie oplevert, is daarna een stuk dat vooral ter kennisgeving en herinnering wordt gebruikt. Voor de commissie ligt een belangrijke uitdaging erin dat iedere provincie een eigen grotestedenbeleid heeft. Dit dient in het manifest zichtbaar te blijven, zodat de provincies van elkaar kunnen leren en gelijktijdig dient de gemeenschappelijke noemer te worden gedefinieerd, zodat duidelijk is dat provinciaal grotestedenbeleid geen incidentele provinciale keuze is. Met dit dilemma dient de commissie om te gaan.

7.7.2 Verklaren met standaardpatronen

Het traject dat de Commissie Provinciaal Grotestedenbeleid heeft doorlopen vertoont vooral opvallende gelijkenissen met de standaardpatronen van een taskforce en een evaluatiecommissie. Het standaardpatroon van een taskforce gaat uit van kansen en bedreigingen die in de toekomst liggen. Hoewel de toekomst als periode in deze casus te overzien is, blijkt duidelijk dat voor de provincies die de commissie hebben ingesteld de gevolgen van provinciale verkiezingen moeilijk zijn

te overzien. Of de verkiezingen nu vooral een kans of een bedreiging vormen, is op voorhand toch moeilijk te zeggen. Met de instelling van de commissie reageren de provincies op deze ontwikkeling. Net zoals het standaardpatroon aangeeft, speelt representatie een belangrijke rol bij de samenstelling van de commissie. De drie wetenschappers die tezamen de commissie vormen, zijn immers afkomstig van drie verschillende universiteiten in de drie instellende provincies. Zo benoemt iedere provincie eigenlijk zijn 'eigen' wetenschapper in de commissie. De drie benaderde wetenschappers hebben als persoon bovendien veel gezag, wat ook past in het standaardpatroon van de taskforce. Juist ook omwille van hun gezag zijn ze in de commissie gevraagd, zo stelt een van de gesprekspartners. Tot slot is het ook steeds de bedoeling geweest dat de commissie een impuls zou geven aan het provinciaal grotestedenbeleid door het belang ervan te onderstrepen.

De Commissie Provinciaal Grotestedenbeleid combineert het standaardpatroon van de taskforce met elementen die kenmerkend zijn voor een evaluatiecommissie. De Commissie Provinciaal Grotestedenbeleid werkbezoeken afgelegd en weliswaar niet in formele zin visitaties uitgevoerd, maar dan toch in ieder geval een blik geworden op de feitelijke invulling en uitvoering van het provinciale grotestedenbeleid in de drie provincies. Deze activiteiten passen samen met het reflectieve karakter van de werkzaamheden in het standaardpatroon van een evaluatiecommissie.

Naast deze twee standaardpatronen is er ook veel voor te zeggen het werk van de commissie te bezien vanuit het standaardpatroon van een politieke commissie. Beïnvloeding van de politieke agenda is voor alledrie de provincies van belang en wordt ook van de commissie gevraagd. Bovendien is het voor een enkele provincie ook echt een heikele kwestie om gelden voor de komende jaren in het politieke debat veilig te stellen. Zomee heeft het werk van de commissie toch op zijn minst ook een politieke lading.

7.7.3 Anders dan anders

Voorgaande analyse laat zien hoe de Commissie Provinciaal Grotestedenbeleid geduid kan worden vanuit de standaardpatronen van een taskforce en een politieke commissie. Hierna komen de verschillende eigenschappen van de Commissie Provinciaal Grotestedenbeleid aan bod, die ook, naast het standaardpatroon, betekenisvol zijn voor het functioneren van deze commissie.

Invloed van het ambtelijk apparaat

Ook demonstreert de casus de invloed van het ambtelijk apparaat bij de instelling van een commissie. Natuurlijk is het uiteindelijk de verantwoordelijkheid van bestuurders om de commissie ook daadwerkelijk in te stellen, maar de strategie achter de inzet van de commissie is bedacht op ambtelijk niveau. Daar is ook de werkwijze die de commissie zou moeten volgen in overleg met de leden van de commissie bedacht. In het geval van de Commissie Provinciaal Grotestedenbeleid is voor het welslagen van de commissie ook de politiek-bestuurlijke handigheid op ambtelijk niveau belangrijk gebleken. Dit is betekenisvol voor de rol en de macht van het ambtelijk apparaat in politieke besluitvormingsprocessen.

Gezamenlijk opdrachtgeverschap

Drie provincies zijn gezamenlijk opdrachtgever van de commissie. Het is een verschijnsel dat zich ook op landelijk niveau voordoet, waar twee of meer ministeries (en daarmee ook bewindspersonen) opdrachtgever voor een commissie kunnen zijn. Het gezamenlijk opdrachtgeverschap heeft geresulteerd in het instellen van een begeleidingsgroep die de commissie (in de praktijk het secretariaat) ter zijde staat bij vragen en die in gezamenlijk overleg met de commissie (in de praktijk met het secretariaat) het procesverloop bewaken. Ook het werk van een commissie wordt in de praktijk weleens begeleid.

Werkbezoeken en rondleidingen

Niet alleen de commissie heeft een bijdrage geleverd aan de verspreiding van het gedachtegoed over provinciaal grotestedenbeleid. Ook de provincies zelf hebben hier een rol gespeeld. Zij hebben voorafgaand aan de haardvuursessies rondleidingen op locatie georganiseerd om te laten zien wat er zoals vanuit de provinciale financiering wordt gerealiseerd. Rondom het werk van de commissie organiseren de provincies hun eigen mogelijkheden om statenleden nog eens te overtuigen van de kracht van provinciaal grotestedenbeleid.

Ook hier geldt weer dat dankzij participatie meer inzicht te verkrijgen is in de gebeurtenissen zoals die zich binnen (in dit geval) de provincies voltrekken. De invloed van het ambtelijk apparaat en de rol van de secretaris, ook in de relatie tot de provincies, blijken hier duidelijk. Het is nog maar de vraag of en in welke mate over dergelijke gebeurtenissen en verhoudingen door respondenten verteld zou worden in geval van een klassieke casusstudie.

7.7.4 Commissie in perspectief

Ook hier doet zich onmiddellijk weer de vraag voor hoe het werk van de commissie te waarderen is. Is het nu juist goed of juist slecht en voor wie dan wel dat de commissie deze rol heeft gespeeld? Tegenstanders van het werk van de commissie zullen vooral de beïnvloeding die van de commissie uitgaat als negatief bestempelen, terwijl voorstanders juist dit in de commissie zullen waarderen. Bezien vanuit de drie perspectieven die in deze studie centraal staan, ontstaat het volgende beeld.

Vanuit het perspectief van kennis en beleid is de vraag of de commissie heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van kennis en het vormgeven van beleid. De commissie heeft vooral in de aanbevelingen gezocht naar ‘de volgende stap’ in het provinciaal grotestedenbeleid. Het rapport van de commissie bevat dan ook geen nieuwe kennis, maar wel aanbevelingen en inzichten die op dat moment als een mogelijk nieuwe trend worden gezien. Juist dit nieuwe denken over de toekomst is in de drie provincies gewaardeerd. In dat opzicht heeft de commissie dan ook vanuit het perspectief van kennis en beleid effecten gehad.

Vanuit het perspectief van macht en tegenmacht wordt gezien of de commissie een rol heeft gespeeld in de positionering van de verschillende partijen rondom de kwestie van het grotestedenbeleid. Het rapport geeft weliswaar voorstanders van het provinciaal grotestedenbeleid een extra middel om hun argumenten kracht bij te zetten, in de praktijk heeft het in ieder geval in Overijssel niet bijgedragen aan de beoogde veiligstelling van middelen voor toekomstig provinciaal grotestedenbeleid. Hier is vooral de ontwikkeling buiten de provincie en buiten de commissie om de oorzaak voor. In de verhoudingen en de balans tussen voor en tegenstanders heeft de commissie, getuige de mening van gesprekspartners hierover, geen verandering gebracht.

Vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling is vooral de impulsfunctie van de commissie te verklaren. In debat met leden van provinciale staten hebben de leden van de commissie hun opvattingen over het provinciaal grotestedenbeleid gedeeld. Daarbij hebben niet alleen de leden van provinciale staten hun mening aangescherpt, maar ook de leden van de commissie. Wat overigens in sommige gevallen, zo bleek al tijdens het debat, betekend heeft, dat enkele statenleden nog overtuigder zijn geraakt van hun opvattingen tegen het provinciaal grotestedenbeleid. Geredeneerd vanuit dit perspectief heeft de commissie zeker effecten gehad.

8. Commissie Trapongeval

8.1 Inleiding

Incidenten worden in Nederland nauwelijks nog getolereerd. Veiligheid en vooral beheersbaarheid en controleerbaarheid staan in het beleid binnen de huidige tijdsgeest voorop. Sinds de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam heeft het bestuurlijke denken een slag gemaakt van gedogen naar handhaven. De overheid mag in haar handelen niet langer tekort schieten. De regels worden niet voor niets opgesteld en een oogje dichtknijpen bij geblokkeerde noodgangen in cafés of bij overmatige drukte in een discotheek zou toch niet meer moeten kunnen. De commissie-Oosting stelt in haar rapport uit 2001 over de vuurwerkramp dat 'de rijksoverheid zowel in haar rol van adviseur, vergunningverlener en toezichthouder als in haar rol als medeverantwoordelijke voor de regelgeving met betrekking tot vuurwerk tekort is geschoten'.¹²⁸ Veiligheid krijgt datzelfde jaar ook door de gebeurtenissen op 9/11 nieuwe betekenis. Terrorisme is de nieuwe vijand van de westerse en dus ook Nederlandse veiligheid. Het algemene gevoel van veiligheid, dan wel onveiligheid, krijgt in de daarop volgende jaren een belangrijke positie in het politieke en maatschappelijke debat. De moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, waarvan in ieder geval de laatst genoemde over het algemeen als uiting van terrorisme wordt geduid, versterken het gevoel van dreiging en onveiligheid. En zo zijn er nog veel meer incidenten die het gevoel aanwakkeren dat we toch echt eens iets aan al die incidenten moeten doen. Immers, wat te denken van de bomaanslag in Madrid (maart 2004) of de beschieting van het huis van een van onze Kamerleden (2001)?

Hoewel natuurlijk lang niet ieder incident dat zich in Nederland voordoet aan terrorisme of voorbedachte praktijken te wijten is, kan in alle incidenten een gemeenschappelijke deler worden gevonden: het is de taak van de overheid om ze te voorkomen. De overheid dient onze veiligheid te garanderen. Denk bijvoorbeeld aan de arrestatie van een Syriër en een Libanees die acties tegen militairen in de Nijmeegse Vierdaagse voorbereidden (juli 2004) en de afsluiting van het Binnenhof of de gelijktijdige aanhouding van zeven terrorismeverdachten (oktober 2005). Maar ook bij veel minder grote incidenten, waarbij al snel duidelijk is dat het gaat om een tragisch ongeval, dient de overheid vooral vooraf op te treden, zo is de algemene overtuiging.

Op 6 augustus 2006 omstreeks kwart voor negen 's avonds, tijdens de botenparade in Utrecht, bezwijkt een werftrap onder het gewicht van de daarop feestende toeschouwers. Eén persoon overlijdt en twintig anderen raken gewond. De

gemeente Utrecht is aan zet. Direct is duidelijk dat hier een onafhankelijk en extern onderzoek noodzakelijk is.¹²⁹ Hierna volgt het verslag van (een onderzoek naar) een ongeluk dat al dan niet voorkomen had kunnen worden. Het is ook het verhaal van een commissie die zich moet buigen over het ‘probleem van de vele handen’, over de vraag van wie die ene trap nu eigenlijk is en in ultimo, zoals dat zo vaak gaat, over de vraag wie nu eigenlijk verantwoordelijk is voor de tragische dood van de man op de werftrap (vergelijk De Bruijn, 2007).

8.2 Achtergronden

Op zondag 6 augustus 2006 heeft in Utrecht de muzikale botenparade plaats met onder andere Ziggi, Relax, Roos(beef), Torro Ensemble, Rude Rich and the High Notes, Trio Johnny Rosenberg en de Mal Evans Memorial Band. Het is al de vijfde keer dat het evenement wordt georganiseerd en 's middags tussen twee en vijf uur varen boten door de Utrechtse Oude Gracht tussen Ledig Erf en Weerdsluis. In totaal bevinden zich zeven boten op de gracht, met zeven verschillende muziekstijlen. Er zijn vijf luisterplekken waar de boten aanleggen voor een kort optreden. De dag zal worden afgesloten met een spetterend optreden van Zuco 103 op een drijvend ponton op de Oude Gracht. Overal is aan gedacht, want zelfs bij slecht weer zullen de concerten doorgang vinden in Poppodium Tivoli aan de Oude Gracht.¹³⁰ Tijdens het slotconcert op de Oude Gracht gaat het evenwel toch mis en stort de bewuste werftrap in. Het journaal maakt op deze dag melding van tientallen gewonden en eigenlijk weet niemand wat er nu precies is misgegaan.

Aan de instelling van de Commissie Trapongeval (commissie-Schutte) gaat geen lange voorgeschiedenis vooraf. Tenminste, zo lijkt het op het eerste gezicht. Het instorten van de werftrap is de directe aanleiding voor de instelling van de commissie. Het is juist de taak van de commissie om te reconstrueren hoe deze kwestie zo verkeerd heeft kunnen aflopen. Bijzonder genoeg, wanneer de commissie haar werkzaamheden eenmaal heeft verricht, wordt weldegelijk een pad blootgelegd dat laat zien hoe het incident heeft kunnen gebeuren. Incidenten en plotselinge gebeurtenissen lijken op het moment dat ze zich voordoen vaak op toeval gebaseerd te zijn. In de praktijk zijn ze soms evenwel niet meer dan het logische gevolg van een serie gebeurtenissen die aan het oog van de buitenwereld echter onttrokken is. Het resultaat van het werk van de commissie is nu juist dat deze versluisde praktijk naar de voorgrond rukt en bekend wordt. De commissie moet zorgen voor transparantie.

In de dagen na het ongeval is Utrecht geschokt door het instorten van de trap, door het tragische overlijden en door de vraag hoe het nu toch eigenlijk zo heeft kunnen

lopen. De gemeente speelt open kaart met betrekking tot de stappen die zij nu volgt. Onderzoeksvragen worden geformuleerd en zodra de commissie geformeerd is, wordt hierover ook een persbericht uitgegeven.¹³¹

8.3 Aanleiding en taak van de commissie

In augustus is het 'komkommertijd'. Politiek Den Haag is nog op reces en nieuws is schaars. Voor de media, die toch ook iedere dag weer gewoon een goed gevuld dagblad, dan wel journaal moeten opleveren, is dit een lastige tijd. Voor het ongeval in Utrecht is dan ook buitengewoon veel aandacht en al snel is sprake van een ramp. Geen *nationale ramp*, maar dan toch in ieder geval een ramp met nationale uitstraling. Dat de onderste steen boven moet, is dan al lang duidelijk. De hoge mate van publieke aandacht zorgt ervoor dat de gemeente de kwestie ook zeer hoog moet oppakken. Het instellen van een commissie, zoals dit ook bij de rampen in Enschede en Volendam is gebeurd, is dan de meest voor de hand liggende oplossing. Burgemeester Brouwer zegt op die bewuste zondagnacht in Utrecht al een extern onderzoek toe. Slechts twee dagen later, op dinsdag 8 augustus 2006 neemt het College van B&W het besluit een commissie in te stellen die de kwestie moet onderzoeken. In de deze vergadering formuleert het college ook al de vragen die het graag beantwoord wil zien. Deze vragen worden ter aanvulling ook toegezonden aan de raadscommissie Bestuur en Veiligheid. De commissie Schutte zal later bepalen dat zij de vragen van het college zal beantwoorden en creëert daarbij gelijktijdig ruimte om uit eigen beweging ook andere zaken te onderzoeken.

Op 14 augustus 2006, kort na het ongeval, meldt de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) dat zij geen noodzaak ziet de kwestie zelf te onderzoeken. Ook de VROM inspectie meldt niet zelf met een onderzoek naar de ingestorte trap te komen. Er bestaan veel onduidelijkheden over verantwoordelijkheidsverdelingen, bevoegdheden en feitelijke gebeurtenissen. Onafhankelijkheid en het voorkomen van de schijn van belangverstrengeling zijn bij de keuze voor een commissie dan ook van belang. Bovendien kondigt het Openbaar Ministerie (OM) aan mogelijk een eigen strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Het OM huurt daarvoor op een later tijdstip TNO in, om het technisch onderzoek te verrichten. De gemeente Utrecht, die ook het eigen Ingenieursbureau Utrecht intern onderzoek laat doen, is al deze aankondigingen van onderzoek dan al voor geweest. Ook de mogelijke politieke consequenties die het trapongeval kan hebben voor de individuele leden van B&W zijn waarschijnlijk aanleiding voor het instellen van een commissie al is dit in schriftelijke argumentaties nooit een formeel punt geweest. Commissies, zeker wanneer ze bestaan uit leden met gezag en ervaring in het politiek-

bestuurlijke speelveld, hebben doorgaans een goed ontwikkeld gevoel voor verhoudingen. Door het instellen van een commissie stelt het Utrechtse stadsbestuur zich kwetsbaar op.

Ruim een week na het ongeval neemt de locoburgemeester van Utrecht (wethouder Den Besten) contact op met beoogd commissievoorzitter Schutte. Deze staat hier positief tegenover, maar wil graag eerst een goed gesprek voeren over de bedoelingen en randvoorwaarden. De burgemeester en de gemeentesecretaris zijn ten tijde van het ongeval op vakantie en de locoburgemeester en de locogemeentesecretaris (Bakker), die op de betreffende nacht acteren, blijven die rol tijdens het werk van de commissie vervullen. Woensdag 16 augustus heeft in Utrecht een gesprek plaats tussen de beide locos en beoogd voorzitter Schutte. In dit gesprek worden ideeën gewisseld over de rol van de commissie en wordt ook over de ‘bemensing’ nagedacht. Hoewel de concrete namen op dat moment nog uitblijven, zijn de betrokkenen het er in goed overleg over eens welke competenties in de commissie vertegenwoordigd dienen te zijn, te weten: juridische, bestuurlijke en onderzoekscompetenties.

De commissie begint haar werkzaamheden op 24 augustus 2006 wanneer zij door de locoburgemeester wordt geïnstalleerd, het formele instellingsbesluit, dat even op zich laat wachten door administratieve en financiële aangelegenheden, komt op 12 september 2006 beschikbaar.¹³² Taak van de commissie is het om onderzoek te verrichten, ‘vragen te beantwoorden met als doel de feiten rond het gebeurde vast te stellen, een oordeel te geven over het optreden van de gemeente en naar aanleiding van de bevindingen aanbevelingen te doen’.¹³³ De gemeente heeft een aantal vragen geformuleerd, waarbij de commissie zich het recht voorbehoudt deze later nog aan te vullen. De commissie kiest vervolgens voor een thematische aanpak waarbij de vragen van de gemeente vanzelf aan de orde zijn gekomen. De commissie richt zich op de volgende thema’s: ‘de eigendoms kwestie’, ‘de oorzaak voor het instorten van de trap’, ‘de verantwoordelijkheidsverdeling’ en ‘de wijze waarop de gemeente met de crisis is omgegaan’.¹³⁴ Hoewel tijdens de vergadering van 1 september 2006 al wordt besloten ook het technische deel van het onderzoek naar het instorten van de trap mee te nemen, blijft het lange tijd onzeker in welke mate de commissie hiernaar ook zelf onderzoek zal kunnen (laten) verrichten. Zij heeft lange tijd namelijk geen toegang tot het bewijsmateriaal. De trap is na het incident in beslag genomen. Alleen door een directe interventie van de heer Pop (lid van de commissie) bij de hoofdofficier van Justitie zal de commissie in staat blijken om de trap aan eigen onderzoek te onderwerpen. Met betrekking tot het eigendom blijkt niet duidelijk van wie de werftrap nu eigenlijk is. Behoort deze de gemeente toe, of

een private, aan de gracht gevestigde ondernemer? Als het gaat om de oorzaak voor het bezwijken van de trap is het vooral van belang te achterhalen of er sprake is van achterstallig dan wel slecht onderhoud of dat er sprake is van een constructiefout. Dit is immers ook van belang voor de vraag wie er nu precies verantwoordelijk is voor het ongeval. Is dat bijvoorbeeld juist de eigenaar, de architect, de toezichthouder of de bouwer? Als het gaat om de verantwoordelijkheidsverdeling is het van belang om het evenementenbeleid van de gemeente te ontrafelen. Bij het evenementen beleid zijn vele partijen betrokken en voor de botenparade zijn tal van contracten afgesloten. Daarin ligt immers het antwoord besloten op de vraag wie ervoor verantwoordelijk is dat er zoveel mensen tegelijk op de trap, de pontons en de werf hebben kunnen staan. Had daar een partij toezicht op moeten houden en zo ja wie dan wel? Onderliggend is hier ook de vraag van de gemeente of zij dit soort van grootschalige evenementen op deze plaats eigenlijk wel aankan. Tot slot, als het gaat om de crisisbeheersing is het uiteraard de vraag of de hulpdiensten en het crisismanagement van de gemeente adequaat hebben gereageerd. Immers, verantwoordelijkheid heeft ook te maken met reactie en nazorg.

8.4 Samenstelling van de commissie

De beide loco's (als vertegenwoordigers van het College van B&W) en de voorzitter bepalen in goed overleg de samenstelling van de commissie. Oud GPV fractie-voorzitter in de Tweede Kamer Gert Schutte accepteert het voorzitterschap. Zijn politieke verleden en zijn ervaringen in gemeenten (hij was eerder onder andere locogemeentesecretaris in Zeist) verlenen hem veel gezag en autoriteit om zich over de kwestie van de bezwijken trap te buigen. Bovendien is hij weliswaar bekend met het werk van gemeenten, maar heeft hij geen enkele band met de gemeente Utrecht. Deze onafhankelijkheid pleit voor hem. Door anderen wordt hij regelmatig als het 'staatsrechtelijk geweten van de Kamer' bestempeld vanwege zijn pleidooien voor zuivere staatsrechtelijke verhoudingen tussen regering en parlement.¹³⁵ Verder heeft Schutte veel ervaring met het werken in commissies. Eerder al was hij lid van de commissie die zich bezig hield met de voorbereidingen van het referendum over de Europese Grondwet. Bovendien zat hij de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap voor, die onderzoek deed naar de vermeende fraude in het HBO en MBO bestel.

De vier grote kwesties waarover de commissie zich dient te buigen, zijn ook vertaald in de keuze van de leden. Hun deskundigheden sluiten aan bij de kwesties die de commissie behandelt. Hoogleraar bestuursrecht Lex Michiels is vooral gevraagd om zich mede te buigen over de kwestie van het eigendom en de

onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Hij is gelijktijdig met zijn lidmaatschap van de Commissie Trapongeval ook lid van de Commissie Bos- en Lommerplein, waar een relatief nieuw woning- en winkelcomplex op instorten heeft gestaan. Robert Mul is directeur van de Rekenkamer Rotterdam en als onderzoeksspecialist toegevoegd aan de commissie. Eerder al was Mul eveneens lid van de commissie die de vermeende fraude in het HBO bestel onderzocht en waar Schutte voorzitter was. De expertises van Mul komen vooral van pas bij het onderzoeken van de oorzaak voor het bezwijken van de werftrap. Jaap Pop heeft gedurende zijn carrière veel ervaring verzameld in het besturen van gemeenten. Hij was onder andere burgemeester van Franeker, Tiel en Haarlem. Ook was hij voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Pop kan worden gezien als ‘bestuurlijk zwaargewicht’ en voor de kwesties van de verantwoordelijkheidsverdeling (in het evenementenbeleid) en de crisisbeheersing hebben zijn deskundigheid en ervaring toegevoegde waarde.

De benoeming van een secretaris is niet meteen een uitgemaakte zaak. Tijdens het gesprek van 16 augustus tussen de beide loco’s en op dat moment nog beoogd voorzitter Schutte geeft deze al aan op het gebied van secretariaatvoering goede ervaringen te hebben opgedaan met Berenschot, tijdens het werk van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap. Schutte geeft aan veel waarde te hechten aan de betrokkenheid van een inhoudelijk goed onderlegd secretaris, die ook inhoudelijk met de commissie kan sparren. Contact met bureau Berenschot levert een CV van Peter van Zanten op, die voorheen bij de IOOV heeft gewerkt en veel ervaring heeft met het onderzoeken van rampen. Toen hij nog werkzaam was bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid was hij onder andere betrokken bij onderzoeken naar de vuurwerkrampe en de cafébrand. Voorafgaand aan de installatievergadering van de commissie stelt Schutte een agenda op. Een van de agendapunten is het spreken over de aanstelling van een secretaris. Van Zanten, die voor deze vergadering is uitgenodigd, beantwoordt vragen van de commissie, waarna deze zich kort beraadt op zijn aanstelling. Tot de aanstelling van Van Zanten wordt unaniem besloten. Daarbij geldt overigens wel de kanttekening dat de aanstelling als secretaris niet direct betekent dat Berenschot ook alle onderzoeken voor de commissie mag uitvoeren. De commissie behoudt zich het recht voor deze onderzoeken naar eigen welbevinden aan andere partijen uit te besteden.

8.5 Werkwijze van de commissie

Bij het bepalen van de werkwijze is de commissie voor een klein deel afhankelijk van haar omgeving. Naar aanleiding van het trapongeval starten verschillende

instanties onderzoeken die voor een deel overlap kunnen vertonen met het werk dat de commissie zal verrichten. Het OM verricht strafrechtelijk onderzoek, de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) – die eveneens het volledige incident beziet – richt zich specifiek op het evenementenbeleid, de veiligheidsregio Utrecht (VRU) beziet het functioneren van de veiligheidsdiensten van dichtbij en het Ingenieursbureau Utrecht doet onderzoek naar het instorten van de werftrap, naar de eigen rol daarbij en naar de veiligheid van de overige werftrappen. Voorkomen van overlap en zeker ook strijdige uitkomsten en conclusies is in dergelijke gevallen belangrijk. De commissie heeft echter van begin af aan geaccepteerd dat enige overlap tussen onderzoeken zal voorkomen. Zo kan de commissie zelf het tempo bepalen en is haar onderzoek niet afhankelijk van voortgang, dan wel vertraging, bij de onderzoeken van anderen. Om die reden wordt met de VRU afgesproken dat de commissie de voortgang en de inhoud van het werk van de VRU zal monitoren. Commentaren uit de commissie op het conceptrapport van de VRU worden dan ook verwerkt. De Commissie Trapongeval is de enige partij in dit veld die een integrale afweging van alle onderdelen maakt, die met het trapongeval te maken hebben. De commissie heeft een korte doorlooptijd en vergadert in principe iedere week eenmaal. De snelheid en druk om tot een resultaat te komen liggen dan ook hoog.

Op 24 augustus 2008 heeft in het stadhuis van de gemeente Utrecht (waar alle vergaderingen van de commissie plaats zullen hebben) de instellingsvergadering van de commissie plaats. Niet alleen de voltallige commissie is aanwezig, ook een vertegenwoordiging van het college van B&W woont de vergadering bij. Tijdens deze vergadering spreken de leden met elkaar over de aanpak van het onderzoek en ontstaat een eerste globale plan van aanpak. Ook kiest de commissie een secretaris, zoals dit al eerder is beschreven. Na een eerste kennismaking wordt vooral ingegaan op de randvoorwaarden van de opdracht en op de vragen die zijn gesteld. De salariëring van de leden wordt besproken en de gemeente op advies van de commissie besluit het hiertoe strekkende Vergoedingsbesluit Adviescolleges van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te volgen. Daarnaast komen zaken als het vergaderschema, de vergaderlocatie, vergadertijden en perscontacten aan bod.

Voorafgaand aan de tweede vergadering overleggen de voorzitter en de secretaris, die zich terzijde laat staan door zijn collega en tweede secretaris Arnout Slooff, over de uitvoering van het onderzoek. Dit resulteert erin dat de secretaris een volledig plan van aanpak uitwerkt, dat tijdens de tweede vergadering door de commissie kan worden besproken.

De tweede commissievergadering, die op 1 september plaats heeft, begint met een bezoek aan de locatie van de bezweken trap en de overige trappen aan de Oude Gracht te Utrecht. Om te weten waarover zij spreken en waar zij nu precies onderzoek naar doen, nemen de leden ter plaatse poolshoogte. Terug in het stadhuis is er gelegenheid om aan twee ambtenaren van de gemeente, die ook het bezoek aan de trappen begeleiden, vragen over de trap te stellen. Daarna wendt de commissie zich tot haar taken en het plan van aanpak van de secretaris. Dit leidt in de commissie tot discussies. De leden brengen met name wijzigingen aan in de uitwerking van de onderzoeksvragen. Dit plan van aanpak wordt in een offerte ook aan de gemeente voorgelegd, temeer het prijskaartje het budget van de commissie te boven gaat. Een fiat van de gemeente is noodzakelijk om de secretaris ook daadwerkelijk voor zijn dienstverlening te kunnen betalen.

Tijdens de derde vergadering, die plaats heeft op 8 september, neemt de commissie een belangrijke beslissing. De leden zullen het rapport zelf schrijven. Met de verdeling van de te beantwoorden vragen over de leden, liggen ook de tekstuele bijdragen vast die de leden moeten leveren. Dit zal in de loop van het proces nog tot de nodige uitdagingen leiden, want hoewel eenieder natuurlijk specialist is op zijn vakgebied, is schrijven toch een vak apart. Keerzijde hiervan is dat de leden elkaars teksten zeer gedetailleerd en zonder een blad voor de mond te nemen commentariëren. Dit komt de kwaliteit van de teksten uiteindelijk ten goede en heeft de betrokkenheid van de leden bij het werk van de commissie vergroot. Ook tijdens deze vergadering wordt voor de laatste maal het plan van aanpak besproken. Zoals dat zo vaak gaat wordt het plan van aanpak pas tijdens de werkzaamheden volledig vervolmaakt.

Tijdens de vierde vergadering, die plaats heeft op 19 september, bespreken de leden de contacten met het OM en het verzoek om de trap te kunnen bezichtigen. Ook wil de commissie graag beeldmateriaal en (geanonimiseerde) getuigenverklaringen inzien. Dit verzoek wordt het OM toegezonden. Het zal tot 11 oktober duren al eer het verzoek van de commissie wordt beantwoord. De trap en het beeldmateriaal mogen worden bekeken, getuigenverklaringen niet. Ook het onderzoek dat onder de slachtoffers van het incident zal worden gehouden, is onderwerp van discussie. De gemeente Utrecht benadert de slachtoffers met de vraag of zij aan het onderzoek van de commissie willen meewerken. Om de privacy van de slachtoffers te beschermen, mag de gemeente de NAW gegevens van deze mensen niet zondermeer aan de commissie verstrekken. Later zullen met de mensen die positief op de oproep van de gemeente reageren gesprekken worden gevoerd. Tijdens de vergadering spreken de leden nader met elkaar over de concept rapportage.

Duidelijk wordt dat er toch vooral een contextgebonden en genuanceerd verhaal verteld dient te worden. De rol van taal in een rapport is belangrijk. Immers, dezelfde gebeurtenissen kunnen, afhankelijk van hoe ze worden verteld, andere en grote gevolgen hebben.

De commissie voert het onderzoek uit door tal van gesprekken te voeren en vele documenten te bestuderen. De gesprekken zijn onderverdeeld in twee groepen.¹³⁶ Aanvankelijk worden gesprekken gevoerd met enkele sleutelpersonen ter oriëntatie op de gebeurtenissen en de context van het onderzoek. Daarna wordt een serie gesprekken gehouden met als doel 'waarheidsvinding'. In deze gesprekken gaat erom te reconstrueren hoe de gebeurtenissen zich echt hebben voltrokken. In de praktijk lopen de gesprekken door elkaar heen, waarbij in de loop van de tijd het aantal oriëntatiegesprekken afneemt en het aantal waarheidsvindende gesprekken toeneemt. De gesprekken hebben 'face to face' plaats en worden gevoerd door twee leden van de commissie, in het bijzijn van de tweede secretaris die zorg draagt voor verslaglegging. Welk van de leden het gesprek voerde, is daarbij steeds afhankelijk geweest van de inhoud van het gesprek en de specialisatie van de leden. Over volgorde van de gesprekken is uitgebreid nagedacht door de commissie. Immers, informatie uit het ene gesprek kan input zijn voor het andere. Sommige gesprekspartners zijn twee keer gesproken. Aangezien de commissie haar gesprekken heeft verdeeld in oriënterende en waarheidsvindende gesprekken is dit soms noodzakelijk. Ook als de uitkomsten van de 'review' van Ingenieursbureau Rotterdam, die de commissie heeft laten uitvoeren op het rapport van Ingenieursbureau Utrecht, beschikbaar zijn is er (voor enkele technische details) aanleiding enkele gesprekspartners nogmaals te spreken. De gespreksverslagen van gesprekken ter oriëntatie zijn alleen ter kennisgeving aan de gesprekspartners voorgelegd. De gespreksverslagen van de gesprekken voor waarheidsvinding zijn voor akkoord (en waar nodig dus ook aanpassing) teruggelegd bij de gesprekspartners. Over de juiste wijze van hoor- en wederhoor spreken de leden regelmatig met elkaar. Het ontwerpen van een gedegen hoor- en wederhoor procedure is voor een commissie van belang. Waar de een uitsluitend het uiteindelijke feitenrelaas ter toetsing wil terugleggen, geeft de ander de voorkeur aan het terugleggen van de individuele gespreksverslagen. Uiteindelijk is het feitenrelaas alleen aan de gemeente ter toetsing voorgelegd. Voor de commissie zijn deze procedures van belang in het kader van de betrouwbaarheid en natuurlijk ook om de commissie te beschermen voor kritiek op de werkwijze achteraf. Informatie uit de gesprekken ter oriëntatie is dan ook niet gebruikt bij het opstellen van waarheidsvindende feitenrelaas. In het onderzoek zijn de gesprekken, als onderzoeksmethodiek, leidend geweest. De gemeente heeft haar dossier aan de commissie ter beschikking gesteld. De

documentenstudie heeft een brede opzet. Zo worden beleidsdocumenten van de gemeente met betrekking tot evenementen, vergunningverlening, contracten tussen de organiserende partijen en interne evaluaties, maar ook juridische stukken als wetgeving, jurisprudentie en literatuur bestudeerd. Telkens wanneer gesprekken daartoe aanleiding hebben gegeven, heeft de commissie aanvullende stukken opgevraagd bij de gemeente. Deze zijn ook ter beschikking gesteld.

De vijfde vergadering van de commissie heeft plaats op 29 september. Het instellingsbesluit van de commissie is inmiddels klaar en de instemming van een aantal slachtoffers om deel te nemen aan het onderzoek is binnen. Uiteindelijk melden zich zes slachtoffers (van de ongeveer 20) bij de commissie om hun verhaal te doen. De meesten zijn onderzoeksmoe, ze hebben hun verhaal al zo veel keren verteld. De slachtoffers mogen zelf kiezen of zij de commissie 'face tot face' te woord willen staan, of dat zij liever telefonisch overleggen. Uiteindelijk wordt een handvol telefonische gesprekken gevoerd met slachtoffers, door de secretaris. Daarnaast zijn enkele getuigenverklaringen, zowel via internet, als telefonisch afgelegd.

Tijdens de vergadering van 6, 12 en 20 oktober gaat het gesprek in de commissie vooral over resultaten. Gesprekken worden gevoerd, het technische onderzoek is klaar en de langzaam beginnen de lijnen van het rapport zich af te tekenen. Nadat de Afdeling Civiele Constructies (onderdeel van het Ingenieursbureau Utrecht) haar onderzoek naar het instorten van de werftrap heeft afgerond laat de commissie een 'second opinion' verrichten. Het besluit daartoe is overigens al in de tweede vergadering genomen. De 'review' van het Ingenieursbureau Rotterdam is uiteindelijk zeer bepalend voor de standpunten die de commissie inneemt voor zover het de oorzaken voor instorten in de constructie van de trap betreft. De rapporten van de beide Ingenieursbureaus komen overigens voor een zeer groot deel overeen. Op 20 oktober legt voorzitter Schutte een notitie neer met daarin een eerste, voorzichtige proeve van conclusies. Op 26 oktober, tijdens de negende vergadering van de commissie, spreken de leden uitgebreid over het rapport van de Veiligheidsregio Utrecht. De commissie neemt het bronnenmateriaal waarmee de VRU het rapport heeft opgesteld als uitgangspunt voor eigen analyses. Zodat de commissie zichzelf kan vergewissen van de kwaliteit van het werk van de VRU heeft zij, via de secretaris, veel invloed uitgeoefend op de onderzoeksmethodiek en op de uitvoering van het onderzoek. De commissie heeft dan ook zelf geen onderzoek gedaan naar de aspecten in het veiligheidsbeleid.

Op basis van de feitelijke informatie stelt de commissie een feitenrelaas op. Deze feitenreconstructie bestaat uit een chronologische beschrijving van de gebeurtenis-

sen en activiteiten die relevant zijn voor het procesverloop. Van de vergunningverlening voor de bouw van de trap, via het onderhoud en de verlening van de vergunning voor het evenement komen alle relevantie onderwerpen aan bod. Deze feitenreconstructie wordt aan de gemeente voorgelegd die hierop minimale wijzigingen voorstelt, vooral in termen van details zoals een verkeerde of verkeerd gespelde straatnaam. Op 3 november bespreekt de commissie de conclusies en aanbevelingen. Het volledige conceptrapport is dan al beschikbaar. De teksten van het feitenrelaas zijn daarbij zeer belangrijk. De procedure voor hoor- en wederhoor rondom dit feitenrelaas wordt vastgesteld in deze vergadering. Op 8 november heeft de laatste vergadering van de commissie plaats. Het rapport wordt nog eenmaal integraal besproken. Ook bereidt de commissie de persconferentie voor. De commissie besluit de burgemeester twee exemplaren van het rapport toe te sturen, op de vrijdag voorafgaande aan de persconferentie die na het weekend op maandag zou volgen. Dit geeft de burgemeester de tijd zich voor te bereiden op de persconferentie. Binnen de gemeente krijgen alle leden van B&W de beschikking over het rapport om hun inbreng voor de persconferentie van de burgemeester op maandag te kunnen bepalen.

8.6 Effecten van de commissie

Zolang als mogelijk houdt de commissie zelf de regie over de openbaarmaking van het rapport. Er is dan ook geen voorafgaande leesperiode en het rapport wordt niet onder embargo aan betrokkenen ter beschikking gesteld noch onder de pers verspreid. De commissie presenteert haar rapport op 13 november 2006, iets meer dan drie maanden na het tragische ongeval. In een bijeenkomst met de fractievoorzitters in de gemeenteraad en de voltallige raadscommissie Bestuur en Veiligheid presenteert Schutte het rapport. Daarna heeft de persconferentie plaats.¹³⁷ Daarin besteedt de commissie aandacht aan de vier grote kwesties waarvoor zij in het leven geroepen is. De commissie concludeert dat het bezwijken van de trap is gelegen in een ernstige constructiefout, die al in het ontwerp van de trap verborgen zat. Het betreft een verbindingfout tussen trap en werfkade. De verbindende houten delen blijken te kort, waardoor het hout in de loop der jaren en onder grote belasting heeft kunnen breken.¹³⁸ Na montage van de trap was deze fout bij normale visuele inspectie niet meer waarneembaar geweest. Op het moment van het ongeluk werd de trap niet buitenproportioneel belast. Er stonden met andere woorden niet teveel mensen op de trap. Bij het beoordelen van de aanvraag van de bouwvergunningen in 1985 is voorts te eenzijdig de nadruk gelegd op de vraag of en hoe de trap in de monumentale omgeving ingepast zou moeten en kunnen worden. De trap blijkt verder geplaatst en de bouwvergunning is aangevraagd door

een private partij, waarmee het vermoeden zou kunnen ontstaan dat de trap privaat eigendom is. Aangezien de trap is verbonden met de werfmuur en daarmee indirect met de grond is verenigd, is zij naar de regels van het Burgerlijk Wetboek eigendom geworden van de eigenaar van de grond, de gemeente Utrecht. De Dienst Stadsbeheer, die er dus ten onrecht vanuit ging dat de trap geen eigendom zou zijn van de gemeente, heeft in de loop der jaren de inspectie van de trap overgeslagen. De andere trappen aan de grachten worden met regelmaat gecontroleerd. De commissie geeft echter ook aan dat inspectie naar alle waarschijnlijkheid de fatale constructiefout niet meer aan het licht had kunnen brengen. Wie nu precies voor de veiligheid verantwoordelijk was, is niet duidelijk. De verantwoordelijkheidsverdeling in het evenementenbeleid is diffuus. Overigens is er bij de behandeling van de vergunningverlening te weinig aandacht geweest voor de vraag welke risico's er nu precies aan het slotconcert zijn verbonden. De hulpverlening is volgens de commissie goed op gang gekomen en het crisismanagement heeft na aanvankelijke hapering voldoende gefunctioneerd.

Op basis van haar conclusies doet de commissie een tiental aanbevelingen. De belangrijkste daarvan zijn dat de gemeenteraad een evenementenbeleid dient vast te stellen. Bovendien dient de gemeente zich ervan te vergewissen dat partijen die een vergunning voor evenementen aanvragen ook daadwerkelijk in staat zijn om de, door de gemeente nieuw op te stellen veiligheidseisen voor evenementen in de open lucht, na te leven. Voor crisissituaties zijn bovendien nieuwe draaiboeken nodig, die ook daadwerkelijk in de gemeentelijke organisatie geïmplementeerd zouden moeten worden. Het spreekt voor zich dat de commissie verder aangeeft dat de gemeente alle objecten in de openbare ruimte, tenzij daarover andere schriftelijke afspraken zijn gemaakt, dient te onderhouden. Bovendien moet de gemeente erop toezien dat alle werftrappen voldoen aan de huidige technische normen. Voor toekomstige bouwvergunningen betekent het tevens, ook wanneer het niet specifiek om een trap gaat, dat bezien dient te worden of controle van de constructie noodzakelijk is.

Eveneens op 13 november 2006 brengt de Veiligheidsregio Utrecht het rapport 'Multidisciplinair evaluatierapport: trapincident Utrecht' naar buiten. De belangrijkste conclusie, die eveneens in een persbericht wordt onderstreept, is dat het tragische ongeval adequaat is afgehandeld.¹³⁹ Het college van B&W geeft na de presentatie van het rapport onomwonden toe dat er door de gemeente fouten zijn gemaakt.¹⁴⁰ 'Wel verantwoordelijk niet verwijdbaar' is daarbij het stellige adagium. De aanbevelingen worden overgenomen. Het college werkt dan ook voor de volgende vergadering van de gemeenteraad, op 21 november 2006, een plan van aanpak uit waarin de implementatie van de aanbevelingen vorm krijgt. Dit

implementatieplan valt uiteen in een vijftal deelplannen die betrekking hebben op: bouwvergunningen, eigendom en beheer van openbare ruimte, veiligheid bij evenementen, crisisbeheersing en omgaan met meldingen van bewoners.¹⁴¹ Bij het opstellen van deze deelplannen zijn uiteraard ook de resultaten van de andere onderzoeken betrokken, die naar het ongeval met de trap zijn verricht.¹⁴² Deze deelplannen hebben in het afgelopen jaar ook daadwerkelijk tot een aantal veranderingen in de stad Utrecht geleid. Op 27 februari 2007 is de nota 'Utrecht veilige evenementenstad' vastgesteld in de gemeenteraad. Het uitvoeren van risicoanalyses volgens een risicoanalysemodel, de aanscherping van de vergunningverlening en de professionalisering en verdere opleiding van medewerkers van de Commissie Afstemming stedelijke evenementen worden in deze nota geregeld. Ook het er een expertmeeting plaatsgevonden over nut en noodzaak van het werken met draaiboeken. Inmiddels inspecteert de Dienst Stadswerken alle werftrappen en balustrades in de binnenstad. De eerste inspectieronde bij trappen die voorheen niet zijn gecontroleerd, heeft geleid tot het verhelpen van enkele mankementen, die overigens niet direct risicovol waren. Waar nodig brengt de Dienst extra voorzieningen aan, rekening houdend met verschillend gebruik en belasting tijdens evenementen.

De rust keert weer in Utrecht. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) concludeert naar aanleiding van het rapport van de commissie dat het geen toegevoegde waarde meer ziet van een vervolgonderzoek door de onderzoeksraad. 'Dat was zeker een compliment richting de commissie', aldus burgemeester Brouwer.¹⁴³ Het onderzoek van het OM loopt dan echter nog. Het OM verricht uiteindelijk meer dan een jaar strafrechtelijk onderzoek naar één ambtenaar van de gemeente Utrecht, die reeds twee weken voor het ongeval door collega's van een defect aan de bewuste brug op de hoogte gebracht zou zijn. Na meer dan een jaar van onderzoeken komt het OM bij gebrek aan bewijs tot de conclusie dat het strafrechtelijk onderzoek dient te worden stopgezet.

Vlak voor het verschijnen van het rapport van de commissie-Schutte begint een proces dat nog ruim een jaar lang de gemoederen in Utrecht bezig zal houden. Op vrijdag 24 oktober 2006 bericht het OM aan de gemeente dat het bereid is een gesprek te voeren met de commissie. Twee ambtenaren van de gemeente Utrecht die niet zijn gehoord door de commissie-Schutte hebben een getuigenverklaring afgelegd waaruit blijkt dat er een spleet van 2 centimeter tussen de werfkade en trap te zien was bij de laatste inspectie.¹⁴⁴ Deze spleet zou er eerder niet hebben gezeten. Met deze kennis in het achterhoofd is het OM van mening dat het ongeval vermijdbaar was, een conclusie die haaks staat op het rapport van de commissie-

Schutte. Aangezien het OM geen verdere vragen wil beantwoorden, geen (anonieme) getuigenverklaringen beschikbaar wil stellen en op geen enkele wijze haar reactie richting de gemeente onderbouwt, rest de commissie niets anders dan het signaal naast zich neer te leggen. Ongefundeerd heeft het geen waarde voor het rapport. Aldus bericht de gemeente het OM dan ook op 26 oktober. Rondom de 10^e november, wanneer de burgemeester van Utrecht twee exemplaren van het rapport krijgt met oog op de voorbereiding van de persconferentie, herhaalt het OM haar kanttekeningen nogmaals. Daarna wordt het stil.

Op 10 januari 2008, er staat inmiddels een nieuwe trap op de plek van het onheil die de bewogen geschiedenis van zijn voorganger geenszins meer verraadt, heeft in de raadscommissie Bestuur en Veiligheid en later die dag ook in de gemeenteraad van Utrecht een heftig debat plaats over de wijze waarop de gemeente in het algemeen en de verantwoordelijk wethouder in het bijzonder met de kwestie van de ingestorte trap is omgegaan.¹⁴⁵ Het debat heeft extra lading aangezien het OM reeds een maand voor dit debat via een persbericht laat weten kanttekeningen te plaatsen bij het rapport van commissie-Schutte.¹⁴⁶ Voorzitter Schutte moet zich deze middag publiekelijk in de raadscommissie en de plenaire raadsvergadering verdedigen tegen de beschuldiging dat hij een signaal van het OM dat de onvermijdbaarheid van het ongeval in twijfel trekt niet meer heeft verwerkt in zijn rapport. Dit signaal is immers door de burgemeester drie dagen voor het uitbrengen van het rapport aan de commissie gemeld. De al eerder weergegeven reactie van Schutte is voor de leden van de raad begrijpelijk.

De verantwoordelijk wethouder wordt verweten dat hij na de hernieuwde melding van bedenkingen tegen het rapport van commissie-Schutte rond 10 november 2007 niet onverwijld de Raad heeft geïnformeerd. Ook zou de toonzetting van het persbericht van de gemeente teveel een juichende toonzetting hebben gehad, toen uit rapport van de commissie bleek dat de gemeente niet verwijtbaar in gebreke is gebleven. Hoofdofficier van justitie betoogt deze middag, dat de gemeente, specifiek een bepaalde ambtenaar, het ongeval had kunnen voorkomen, maar dat heeft nagelaten. Het OM komt na afronding van haar strafrechtelijk onderzoek tot de conclusie dat het ongeval weldegelijk vermijdbaar was geweest, als op dit signaal op tijd was gereageerd. Bij gebrek aan verder bewijs worden de gemeente en een van haar ambtenaren echter niet strafrechtelijk vervolgd. Wie nu echt in de fout is gegaan, blijft onduidelijk. De bouwtekeningen zijn vaag en de trap is (iets) anders gebouwd dan op de tekening is weergegeven. Dan is het lastig om de architect aan te spreken. Bovendien is de timmerman die de trap heeft gemaakt inmiddels overleden. Twintig jaar na dato is het lastig de vinger precies op de zere

plek te leggen. De wethouder overleeft het debat in de gemeenteraad en de onder de oppositie breed gedragen motie van wantrouwen ter nauwer nood. Daarmee lijkt (voorlopig) een einde te zijn gekomen aan de tragisch kwestie van de ingestorte trap.

8.7 Analyse van de Commissie Trapongeval

8.7.1 Korte nadere beschouwing

In deze casus is sprake van een commissie die wordt ingesteld naar aanleiding van een incident waarvan op voorhand niet duidelijk is of er een partij verwijtbaar in gebreke is gebleven. De commissie die door de gemeente wordt ingesteld komt in een ingewikkelde verhouding met het OM terecht wat duidelijk maakt hoe het werk van een commissie soms afhankelijk is van en beïnvloed wordt door het gedrag van partijen buiten de commissie. Voor de gemeente Utrecht is het een bijzonder ingewikkeld dossier geworden, aangezien de discussie uiteindelijk niet alleen meer gaat over de vraag of de gemeente zelf verantwoordelijk is voor het ongeval, maar ook de vraag opkomt of een individuele ambtenaar vervolgd zou kunnen worden voor dit ongeval als hij door nalatigheid mede schuld draagt aan het ongeval. Voor de commissie wordt de situatie toch enigszins ingewikkeld als zij concludeert dat het ongeval niet te voorkomen was, terwijl het OM aangeeft dat het aanwijzingen heeft dat het ongeval weldegelijk te voorkomen was geweest.

8.7.2 Verklaren met standaardpatronen

Het functioneren van de commissie-Schutte is op zich uniek en vertoont gelijktijdig duidelijke overeenkomsten met de standaardpatronen van een onderzoekscommissie en met de elementen die rondom advisering in het hart van het commissiewezen centraal staan. Passend in het standaardpatroon van een onderzoekscommissie heeft commissie-Schutte onderzoek verricht en een feitenreconstructie gemaakt van het tragische ongeval met de werftrap. Een feitenreconstructie is daarbij niet altijd een chronologisch tijdsverslag. In het geval van deze commissie gaat het meer om de beantwoording van een aantal feitelijk vragen die inzicht geven in de afloop van gebeurtenissen en duidelijk maken hoe het ongeval zich heeft kunnen voordoen. Van deze bevindingen waarbij de commissie steeds rekening heeft gehouden met actuele ontwikkelingen, zoals deze zich bijvoorbeeld bij het OM voltrokken, is een rapport gemaakt. De commissie heeft bovendien, passend in het standaardpatroon van een onderzoekscommissie, vooruit gekeken naar de toekomst. Ook wordt het rapport van de commissie extern getoetst, wat in dit geval wil zeggen dat enkele functionarissen binnen de gemeente het rapport onder embargo een paar dagen voor het verschijnen te lezen krijgen. Het rapport wordt niet apart aan vertrouwelingen of

partijgenoten van commissieleden voorgelegd. Na afronding van het rapport brengt de commissie haar verhaal zelf naar buiten en heeft een perspresentatie voor de verzamelde media plaats. Ook dit past in het standaardpatroon van een onderzoekscommissie.

Passend in het hart van het commissiewezen was de deskundigheid van kandidaat leden een belangrijk criterium bij hun selectie. Om de relevante deskundigheden en ervaringen vanuit die deskundigheden in de commissie bijeen te brengen is zelfs een extra lid aan de commissie toegevoegd. De commissie heeft tussentijdse resultaten in de vorm van een discussiestuk intern besproken en uiteindelijk aanbevelingen geformuleerd voor de toekomst die mede tot stand zijn gekomen in vrije gesprekken tijdens commissievergaderingen. Daarmee geeft de commissie invulling aan de adviserende taak.

Tot slot valt ook op de commissie een rol heeft gespeeld in de beïnvloeding van de agenda. Ware het niet voor de rol van het OM dan had de commissie de politieke rust in Utrecht volledig doen terugkeren. Bezien van het standaardpatroon van een politieke commissie heeft de Commissie Traponseval vooral een heikele kwestie (zo niet een systeemcrisis) opgelost. Politieke kleur is alleen een criterium geweest voor de selectie in die zin dat politieke kleur bewust geen criterium is geweest voor de selectie van voorzitter en leden. Aanvullend op het patroon van de onderzoekscommissie is hier ook het patroon van een politieke commissie terug te zien.

8.7.3 Anders dan anders

Ook bij de commissie-Schutte doen zich aspecten voor die niet vanuit de standaardpatronen te verklaren zijn. Deze bijzonderheden worden hierna meer in detail uitgewerkt.

Leden schrijven zelf

De leden van de commissie kiezen er in vroegtijdig stadium voor om het rapport zelf te schrijven. Het is daarna op sommige momenten voorgekomen dat leden niet tevreden waren over de kwaliteit van elkaars stukken. Dit is de sfeer in de commissie niet altijd ten goede gekomen, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Het heeft er ook toe geleid dat leden regelmatig tot diep in de nacht aan hun eigen stukken hebben gewerkt. Wanneer het secretariaat dergelijke schrijfwerkzaamheden verricht, kan de commissie eenvoudiger gezamenlijk optrekken. De kwaliteit van de stukken is dan immers een verantwoordelijkheid van het secretariaat. In algemene zin geldt dat overigens alleen als het secretariaat beschikt over voldoende kwaliteit. Anders ontstaat er een conflict tussen commissie en secretariaat.

Juridische status van commissies

De casus van de Commissie Trapongeval illustreert hoe belangrijk het voor een onderzoekscommissie is om gedegen te werk te gaan, goede procedures voor hooren wederhoor in het leven te roepen en bij haar werkzaamheden uit te gaan van uitsluitend betrouwbare bronnen. Hoewel het OM niet overgaat tot strafrechtelijke vervolging van de ambtenaar 'die het geweten zou hebben', komt het meningsverschil naar voren dat de commissie van mening is dat het ongeval niet te voorkomen was, waar het OM juist aangeeft dat het ongeval weldegelijk te vermijden was geweest. Daar nu doet zich een spanning voor. Beide doen binnen de kaders van hun mogelijkheden onderzoek en komen daardoor tot een verschillende conclusie. De commissie echter hoort niet onder ede (liegen tegen een commissie, niet zijnde een parlementaire enquêtecommissie, is juridisch gezien niet strafbaar). Bovendien kan de commissie de medewerking van personen niet afdwingen. Waarom hebben de beide ambtenaren, die blijkbaar bij het OM hebben getuigd, zich niet bij de commissie gemeld? Hoe zal de rechter het onderzoek van de commissie wegen als het tot strafrechtelijke vervolging was gekomen (nog afgezien van de vraag hoe de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid hier tegen elkaar afgewogen zouden moeten worden)?

Verklaring van vrijwaring

De commissie zelf kan uiteindelijk niet in juridische problemen geraken. Hoewel hun goede naam hier natuurlijk op het spel staat, kunnen zij niet in rechte worden betrokken, temeer de commissie met het opleveren van het rapport niet meer bestaat. De commissie heeft haar opdrachtgever een vrijwaring laten tekenen ten gunste van de voorzitter en leden bij aanvang van de werkzaamheden. Zou het tot een juridische procedure komen dan draagt de gemeente de verantwoordelijkheid voor het werk van de commissie. Maar wat is dan toch de juridische houdbaarheid (c.q. status) van een rapport van een commissie? Net als ieder ander onderzoek waarbij geen gebruik kan worden gemaakt van opsporingsbevoegdheden zal de juridische strekking van het onderzoek beperkt zijn. Onderzoeken van commissies hebben dan ook vooral politiek-bestuurlijke betekenis, temeer het onderzoek van politie of OM zich toch vooral op strafrechtelijke aspecten zal richten.

Onderzoek (laten) doen

De commissie-Schutte baseert niet alle uitspraken op eigen onderzoek. Naast het beeld dat de commissie voor zichzelf vormt op basis van gesprekken en documentenstudie wordt ook onderzoek verricht door andere partijen. De commissie maakt vervolgens gebruik van de uitkomsten van dit werk en heeft dan

vooral ook tot taak om gezaghebbende uitspraken te doen op basis van alle beschikbare bronnen gezamenlijk. Dit laat gelijktijdig zien dat een commissie regelmatig ook afhankelijk is van het onderzoek dat ook ten behoeve van haar wordt uitgevoerd. In het geval van de commissie-Schutte wordt extern onderzoek overigens niet uitsluitend in opdracht van de commissie uitgevoerd.

8.7.4 Commissie in perspectief

Ook het werk van de commissie-Schutte kan worden beoordeeld vanuit de drie perspectieven die in deze studie centraal staan. Vanuit het perspectief van kennis en beleid bezien, heeft de commissie zeker geleid tot effecten. De commissie heeft de belangrijke vraag beantwoord hoe het ongeval heeft kunnen gebeuren, mede naar aanleiding van technisch onderzoek dat op de trap is uitgevoerd. Bovendien heeft de commissie de juridische vraag beantwoord wie eigenaar en daarmee verantwoordelijk is voor het onderhoud van de trap. Deze kennis en de inzichten die de commissie omtrent het evenementenbeleid van de stad Utrecht heeft genereerd, zijn in de gemeente gebruikt bij de vormgeving van nieuw beleid. Daarbij heeft steeds de vraag centraal gestaan hoe vergelijkbare ongevallen in de toekomst voorkomen kunnen worden.

Bezien vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling is de vraag vooral of de commissie heeft bijgedragen aan draagvlak en legitimiteit van beleid. Op dit vlak hebben de taken van de commissie niet expliciet gelegen, maar het laat zich beredeneren dat het rapport van de commissie de legitimiteit van toekomstige stappen in het beleid vergroot. Uit gesprekken blijkt verder dat het rapport helpt het vertrouwen in de gemeentelijke overheid te bewaren. Ook heeft het rapport een belangrijke rol gespeeld in de legitimatie van de openbare erkenningen die vanuit de gemeente zijn gedaan. De gemeente heeft immers steeds gezegd wel verantwoordelijkheid te zijn, maar zonder dat het ongeval haar ook verweten kan worden. Die erkenning is voor de rouwverwerking en voor de schadevergoedingen aan nabestaanden en betrokkenen belangrijk geweest en legitimeert ook de stappen die de gemeente hierin heeft gezet.

Vanuit het perspectief van macht en tegenmacht is de vraag vooral of het werk van de commissie invloed heeft gehad op de verhoudingen tussen partijen. Het feit dat de nabestaanden en de slachtoffers schadevergoedingen hebben ontvangen, kan niet alleen vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling, maar zeker ook vanuit het perspectief van macht en tegenmacht worden bezien. Vanuit dit laatste perspectief immers wordt hier zichtbaar dat de positie van partijen verandert. De positie van nabestaanden en slachtoffers is bijvoorbeeld verbeterd.

9. Burgerforum Kiesstelsel

9.1 Inleiding

De democratie, zoals deze duizenden jaren geleden in de tijd van de oude Grieken vorm heeft gekregen, is allang niet meer. Overal ter wereld hebben zich systemen ontwikkeld die tezamen een bonte variatie op het aloude begrip ‘democratie’ vormen. Van kiesmannen in de Verenigde Staten en een meerderheidsstelsel met enkelvoudige districten in het Verenigd Koninkrijk tot de ‘Erststimme’ en ‘Zweitstimme’ in Duitsland, het gaat in alle gevallen om uiteenlopende verschijningsvormen van dezelfde democratische beginselen.

Nederland kent sinds 1917 een kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging. Elke stemgerechtigde Nederlander mag één stem uitbrengen op de kandidaat (die lid is van een politieke partij) van zijn keuze. Alle stemmen op kandidaten van dezelfde partij worden bij elkaar opgeteld. Elke partij krijgt een aantal zetels dat in verhouding staat tot het aantal behaalde stemmen. De zetels worden vervolgens in de volgorde van de door de partijen opgestelde lijsten, die doorgaans in ledenvergaderingen worden vastgesteld, aan individuele kandidaten toegekend. Hierop bestaat één uitzondering. Kandidaten die veel stemmen (zogenaamde voorkeursstemmen) hebben gekregen tijdens de verkiezingen (om precies te zijn meer dan 25% van de kiesdeler) worden op de lijst naar voren gehaald. Met andere woorden, kandidaten kunnen, ook als zij laag geplaatst staan op de lijst van hun partij, door de kiezer met voorkeursstemmen in de kamer worden gekozen.

Al vele tientallen jaren ligt het kiesstelsel onder vuur. Met de regelmaat van de klok begeeft de overheid zich weer in een nieuw traject dat dan dient te leiden tot veranderingen in het kiesstelsel. Soms worden hierbij successen behaald, even zo vaak blijven ze uit. In 2006 wordt middels het voor Nederland nog relatief onbekende fenomeen ‘burgerforum’ een nieuwe poging gedaan om de discussie over het kiesstelsel vorm te geven. Dit is het verhaal van een nieuwe, andersoortige commissie die in niets lijkt op commissies die we in Nederland ooit hadden, maar die bij nader inzien misschien toch min of meer hetzelfde is.

9.2 Achtergronden

9.2.1 Van een ver en grijs verleden ...

In 1568 komen de Nederlandse gewesten in opstand tegen het centrale gezag van de dynastie van de Habsburgers. De Spaanse koning wordt tijdens een tachtig jaar durende oorlog verdreven. Deze oorlog, die een mijlpaal vormt in de Nederlandse

geschiedenis, komt met de Vrede van Münster in 1648 tot een einde. Tot 1795 vormen de zeven gewesten Utrecht, Holland, Zeeland, Groningen, Friesland, Gelderland en Overijssel de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. De republiek is een losse confederatie. De zeven provincies hebben elk vergaande autonomie.

In 1794 trekken Franse troepen van de Republiek binnen waarna de Bataafse Republiek wordt uitgeroepen. De Hollandse stadhouder Willem V vlucht naar Engeland. Verschillende revoluties volgen en de Bataafse Republiek komt in 1806 definitief tot een einde met de stichting van het Koninkrijk Holland door Lodewijk Napoleon. Het zou nog tot 1814 duren voordat Nederland definitief onafhankelijkheid zou verwerven.

In 1814 krijgt Nederland voor het eerst een Grondwet. Deze is ontworpen door Gijsbert Karel van Hogendorp. Hij tekent een eenkamerstelsel met de koning in het centrum van de macht. Willem I wordt de eerste soevereine vorst van het vaderland. Democratische beginselen zijn er op dat moment nog niet. De koning benoemt zijn ministers en de 'volksvertegenwoordiging' is alleen toegankelijk voor een selecte groep notabelen.

In 1815 wordt België bij Nederland gevoegd. Naast de Eerste Kamer (die door de Koning wordt benoemd) wordt een Tweede Kamer ingesteld (die door het volk wordt gekozen). Nederland kent op dat moment een stelsel van getrapte verkiezingen. Een kleine groep notabelen kiest de leden van Provinciale Staten, die op hun beurt weer de leden van de Tweede Kamer kiezen. De kiesdistricten volgende schaal van de provincies. Alleen met een absolute meerderheid wordt een lid toegelaten tot de Tweede Kamer. Tijdens de opstand van 1830 scheidt België zich van Nederland af. Het twee kamerstelsel blijft.

Ons huidige kiesstelsel vindt zijn basis in 1848 wanneer Rudolf Thorbecke de parlementaire democratie beschrijft. Ministers zijn niet langer verantwoording verschuldigd aan de koning, maar aan de volksvertegenwoordiging (de Tweede Kamer). De Kamer krijgt het recht van amendement en het budgetrecht. Ook worden Kamerleden (volksvertegenwoordigers) vanaf dit jaar voor het eerste rechtstreeks gekozen. Het aloude stelsel van getrapte verkiezingen via Provinciale Staten blijft bestaan, maar nu voor de Eerste Kamer. In 1848 heeft nog slechts 2,7% van de bevolking stemrecht.

In 1887 verandert ook dit. Met een wijziging van de Grondwet wordt het algemeen kiesrecht vastgelegd. Alleen mannen overigens, die beschikken over door de Kieswet te bepalen kenmerken van geschiktheid en maatschappelijke welstand,

hebben op dat moment stemrecht. Hierdoor mag bijna 14% van de volwassen Nederlandse bevolking gaan stemmen. Met een hernieuwde Grondwetswijziging (1917) wordt het kiesstelsel van de evenredige vertegenwoordiging, zoals we dat tegenwoordig nog kennen, een feit. De macht van de politieke partijen groeit hierdoor sterk. Zij plaatsen immers de kandidaten op de kieslijst. De discussie over kiesrecht voor vrouwen wordt weliswaar steeds krachtiger hoorbaar. Zij leidt voorsnog niet tot wijzigingen in de Grondwet. Het nieuwe kiesstelsel bewijst zijn waarde voor het eerst in 1918. Na de verkiezingen heeft niet langer één politieke stroming de meerderheid. Partijen moeten samenwerken om tot een bestuur te komen. De coalitie is geboren. Het vrouwenkiesrecht wordt in 1919 in de Grondwet vastgelegd. De laatste noemenswaardige wijziging in het Kiesstelsel betreft de uitbreiding van de Tweede Kamer van 100 naar 150 zetels in 1956.

9.2.2 ... naar de actuele discussies.

In de jaren zestig van de vorige eeuw ontstaat een nieuwe en uitgebreide discussies over het kiesstelsel. D66 en PvdA maken het invoeren van een districtenstelsel tot speerpunt van hun politiek en strijd. De afstand tussen burger en volksvertegenwoordiger kan daardoor worden verkleind. Dit districtenstelsel is er tot op de dag van vandaag niet gekomen. In 1972 is er nog een kleine wijziging in het Kiesstelsel als de kiesgerechtigde leeftijd wordt verlaagd naar 18 jaar. Maar er zijn meer voorstellen tot wijziging geweest die er uiteindelijk nooit zijn gekomen.¹⁴⁷ De commissie-Deetman deed eind jaren tachtig meer dan 100 voorstellen voor vernieuwing van de democratie.¹⁴⁸ Deze zijn door andere commissies later uitgewerkt. Voorstellen voor een kiesstelsel zoals dat in Duitsland wordt gebruikt, halen het niet. Eind jaren negentig stelt minister Peper zes varianten voor het kiesstelsel voor, maar de Tweede Kamer weigert deze in behandeling te nemen. De Kamer is van mening dat de minister eerst maar eens een keuze moet maken, waarop de minister aangeeft de keuze juist aan de Kamer over te willen laten. Uiteindelijk verandert er niets.¹⁴⁹ Commissie-Dijkstal komt in 1994 met het advies het Duitse stelsel ook in Nederland in te voeren, iets wat ook commissie-Koning al had voorgesteld.¹⁵⁰ Tot een wetsvoorstel komt het niet. In 1997 heeft een van de laatste wijzigingen in het kiesstelsel plaats. De drempel om op basis van voorkeursstemmen in de Tweede Kamer te worden gekozen, wordt verlaagd.

De laatste jaren voorafgaand aan de instelling van het burgerforum kenmerken zich vooral door politieke instabiliteit. In het hoofdlijnenakkoord van kabinet-Balkenende II uit 2003 leggen CDA, VVD en D66 nieuwe afspraken vast over bestuurlijke vernieuwing. Een uitvoerig debat over de hervorming van het kiesstelsel maakt hiervan onderdeel uit.¹⁵¹ Het nieuwe kiesstelsel komt terecht in de

portefeuille van D66 minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) Thom de Graaf. Op 22 maart 2005, een jaar voordat het Burgerforum Kiesstelsel wordt geïnstalleerd, sneuvelt het voorstel van De Graaf om te komen tot een gekozen burgemeester in de Eerste Kamer. Hoewel de coalitiepartijen hier voor stemmen, heeft de minister de volgende dag andere keuze dan af te treden. Coalitiepartner VVD geeft namelijk te kennen niets te zien in zijn plannen voor wijziging van het kiesstelsel.

D66 en de nieuwe minister voor BVK Alexander Pechtold, tot op dat moment burgemeester van Wageningen en partijvoorzitter van D66, zetten na het Paasakkoord dat CDA, VVD en D66 sluiten om 'de boel te lijmen' het bestuurlijk vernieuwingsprogramma voort. Het Paasakkoord benadrukt de instemming van de regeringspartijen om ten behoeve van de bestuurlijke vernieuwing de nodige onderzoeken uit te voeren. Dit resulteert in de Democratische Vernieuwingsagenda die Pechtold in juli 2005 presenteert.¹⁵² Collega-ministers zijn dan allang niet meer blij met zijn optreden en zijn plannen.¹⁵³ De komst van het burgerforum begint met voorbereidende werkzaamheden. Zo wordt op 6 juli 2005 een expert meeting gehouden waarin een analyse wordt gemaakt van 'do's en don'ts' bij de inrichting van het burgerforum.¹⁵⁴

Nog voordat het Burgerforum goed en wel is ingesteld doet minister-president Balkenende in Elsevier de uitspraak dat hij in ieder geval geen gekozen premier wil.¹⁵⁵ Hoewel de premier de minister verzekert dat hem geen stro breed in de weg gelegd zal worden bij de uitoefening van zijn taak, zien veel aanwezigen op een congres over het voorgenomen burgerforum, dat de daarop volgende dag in Amsterdam plaatsvindt, de uitspraak van de premier meteen al als de doodsteek voor het burgerforum.¹⁵⁶ Naar aanleiding van de expertmeeting wordt op 15 september 2005 een congres georganiseerd waarbij wordt gesproken over de invulling van het burgerforum. Dit congres kent een brede samenstelling waarbij mensen uit de wetenschap en het openbaar bestuur met elkaar in debat gaan. Daarbij zijn ook al de eerste geluiden te horen over de vraag of de resultaten van het burgerforum wel serieus genomen zullen gaan worden. Aan het einde van de dag worden de resultaten met minister Pechtold besproken.

Op een bijeenkomst van het CDA in Katwijk is het in oktober 2005 opnieuw raak. Balkenende kraakt de plannen van Pechtold.¹⁵⁷ Een kleine, ambtelijke vertegenwoordiging brengt kort na deze gebeurtenis een bezoek aan British Columbia en Ontario (Canada) om aldaar te spreken over de oprichting van een burgerforum. In Britisch Columbia is in 2004 reeds een zogenaamd 'Citizens' Assembly' ingesteld met dezelfde opdracht als de bedoeling is in Nederland: een voorstel maken voor

een kiesstelsel in de toekomst. Op het moment dat de delegatie Canada bezoekt, wordt ook in de provincie Ontario gewerkt aan plannen voor een citizens' assembly over het kiesstelsel.

Pechtold zelf doet eind 2005 ook nog een duit in het zakje ter bemoeilijking van de komst van het burgerforum. In De Volkskrant laat hij zich negatief uit over de commissies die zijn collega ministers keer op keer instellen om over lastige kwesties te adviseren.¹⁵⁸

Ter voorbereiding van het Burgerforum Kiesstelsel laat het ministerie van Binnenlandse Zaken in november en december van 2005 een procesontwerp maken door twee hoogleraren: Ernst ten Heuvelhof en Mark van Twist. Dit procesontwerp vormt de basis voor het verder opzetten en realiseren van het burgerforum.

9.3 Aanleiding en taak van de commissie

In de discussie over het kiesstelsel, die dan al enkele jaren tot weinig resultaten leidt, is de burger de grote afwezige, zo vindt althans minister Pechtold kort na zijn aantreden. De burger dient een actieve rol te krijgen en dat niet alleen om de impasse te doorbreken. Ook het herstel van het vertrouwen in de democratie zou een belangrijke toegevoegde waarde van het Burgerforum Kiesstelsel kunnen zijn. Aangezien het zich hier, naar het zich op dat moment laat aanzien, handelt om een overzichtelijk thema, dat kan leiden tot concrete voorstellen voor verandering, zou een Burgerforum een goed instrument kunnen zijn.

Met zijn instellingsbesluit van 17 januari 2006 maakt Pechtold het Burgerforum officieel. De taken van het burgerforum en de naam van de voorzitter zijn dan reeds bekend. Wie de 140 leden zullen worden, moet dan nog worden bepaald. De opdracht van het burgerforum is tweeledig. Ten eerste gaat het om het doen van onderzoek naar verschillende kiesstelsels voor het kiezen van de leden van de Tweede Kamer van de Staten Generaal en ten tweede gaat het er daaraan gekoppeld om een rapport het uit te brengen waarin staat beschreven welk kiesstelsel naar mening van het burgerforum het meest geschikt is om de leden van de Tweede Kamer te kiezen.¹⁵⁹

Het Burgerforum Kiesstelsel is ingesteld naar aanleiding van een heikele kwestie. Het huidige kiesstelsel wordt al jaren bekritiseerd, maar ieder voorstel tot wijziging ontbeert draagvlak. Bestuurlijke vernieuwing heeft dan niet alleen plaats door het Kiesstelsel aan te passen, maar vooral door de wijze van besturen te veranderen. Burgers kunnen middels het burgerforum 'meebesturen'. Het primaat van de

politiek blijft te allen tijden gehandhaafd. Daardoor hebben burgers dus geen besluitvormende macht in politieke zin.

Wanneer Pechtold kiest voor het burgerforum heeft hij daarvoor meer dan één motief. Hij doet uitdrukkelijk een beroep op specifieke deskundigheid. De leden van het burgerforum beschikken ieder over een andere vooropleiding en hebben in verschillende mate kennis van het kiesstelsel. Zij beschikken echter, gezien de afspiegeling die zij vormen, over de gemiddeld cumulatieve kennis van ‘de Nederlander’. Welmogelijk belangrijker nog dan deskundigheid is in dit geval het creëren van draagvlak. De leden van het burgerforum vertegenwoordigen de Nederlandse bevolking. De commissie dient op zoek te gaan dat ‘haalbare’ compromis, waar alle partijen zich, ondanks hun tegenstellingen in kunnen vinden. Onafhankelijkheid is een minder belangrijk motief voor het instellen van de commissie. Iedere Nederlander heeft belang bij de inrichting van een zo eerlijk mogelijk democratisch proces. Hoe zou onafhankelijkheid in dat licht gedefinieerd moeten worden?

In de media speelt zich bij haar instelling al een uitgebreide discussie af over de vraag of een burgerforum toegevoegde waarde kan hebben. Vooral kritische geluiden zijn in volle omvang te horen. Het burgerforum zou geen toegevoegde waarde hebben, de leden zouden wel eens moeilijk hun authenticiteit kunnen bewaren en er zou helemaal geen probleem zijn dat dient te worden opgelost.¹⁶⁰

Het instellingsbesluit meldt dat het burgerforum uiterlijk op 31 oktober 2006 het rapport oplevert.¹⁶¹ Dat is ruim een half jaar voor de verkiezingen van de Tweede Kamer, die dan nog gepland staan in het voorjaar van 2007. Medio 2006 valt het kabinet en VVD en CDA besluiten in een minderheidscoalitie de periode af te maken. Vervroegde verkiezingen (22 november 2006) geven de nieuwe minister Nicolaï slechts een beperkte termijn om echt iets met de resultaten te doen. Kort voor Kerstmis 2006 wordt het rapport aan Nicolaï, die dan al demissionair is, aangeboden en komt er van doorwerking niet veel meer terecht. Dat zal ook later, tijdens de slotconferentie van het Burgerforum in 2007 blijken als de nieuwe staatssecretaris uitlegt niets met het advies te zullen doen.

9.4 Samenstelling van de commissie

De keuze van een voorzitter is, zeker wanneer het om een nieuwe vorm als het Burgerforum Kiesstelsel gaat, van groot belang. Hij of zij zal steeds het boegbeeld naar buiten toe vormen. Dit is dan ook een belangrijk criterium voor de keuze van de voorzitter. Enkele kandidaten worden op basis van deze criteria ongeschikt

bevonden.¹⁶² Uiteindelijk wordt Jacobine Geel tot onafhankelijk voorzitter van het burgerforum benoemd. Theologe en columniste Geel is bekend van TV waar zij het NCRV-programma Schepper&Co presenteert. Bij de keuze van Geel spelen verschillende afwegingen een rol. Zij heeft geen kiesstelsel verleden en is in staat om ‘in de spotlights’ haar mannetje te staan. Ook staat ze niet bekend om een uitdrukkelijke politieke voorkeur. De voorzitter is geen lid van het burgerforum en heeft uitsluitend een procesbegeleidende rol. Bij de uitvoering van haar werkzaamheden wordt zij ondersteund door twee wetenschappers: hoogleraar Henk Kummeling en universitair onderzoeker Henk van der Kolk. Beide zijn kiesstelsel-experts.

Goed beschouwd zijn gezag en onafhankelijkheid belangrijke criteria geweest bij de keuze van de voorzitter. Het gaat dan vooral om onafhankelijkheid van partijen en van het onderwerp kiesstelsel. Gezag is vooral ingevuld als naar buiten toe uitstraling hebben. Deskundigheid en ervaring zijn minder belangrijke criteria. Iets wat op zich verrassend is, de voorzitter immers wordt verwacht het proces naar een goed resultaat te begeleiden. Op de website van het burgerforum zegt Jacobine Geel zelf dat ze weinig van het kiesstelsel weet.¹⁶³ Ze komt bovendien niet voor in de rijtjes van mensen die vele commissies voorzitten en tot de netwerken van Den Haag behoren.¹⁶⁴

Op 3 februari 2006 verstuurt minister Pechtold een brief aan 50.000 kiesgerechtigde Nederlanders. Daarmee is het project ‘Burgerforum Kiesstelsel’ formeel van start gegaan. Tijdens de zogenaamde ‘selectiefase’, die tot 24 maart 2006 duurt, wordt een groep van 140 personen samengesteld die zich willen inzetten voor de toekomst van onze democratie. Oorspronkelijk zijn daartoe 50.000 mensen middels een aselechte steekproef geselecteerd. Deze zijn aangeschreven en uitgenodigd voor een van de vele informatiebijeenkomsten die overal in het land plaats hebben gevonden.

Bij het bepalen van de daadwerkelijke leden van het forum is gebruik gemaakt van het principe van zelfselectie. De kandidaat-leden van het burgerforum hebben zelf mogen bepalen of zij geschikt zijn voor deelname in het burgerforum. Daarbij waren de volgende criteria uitgangspunt. Ten eerste moeten kandidaat-leden kunnen. Dat betekent dat ze tijd moeten hebben, in staat moeten zijn naar vergaderingen te reizen en meer van dergelijke aspecten. Ten tweede moeten de potentiële leden willen. Enige interesse in de vervulling van de taak is wenselijk en daarin moeten leden ook tijd willen investeren. Ten derde moeten de kandidaat-leden geschikt zijn. Dit betekent dat leden zich op een bepaald niveau moeten kunnen uitdrukken, teksten moeten kunnen lezen en begrijpen en moeten kunnen samenwerken.

Van de 50.000 benaderde personen hebben zich uiteindelijk 1706 mensen opgegeven om deel te nemen in het burgerforum. In de uiteindelijke samenstelling is een afspiegeling naar geslacht en provincie gemaakt, zodat min of meer een afspiegeling van de Nederlandse bevolking is verkregen. Ook met de spreiding over leeftijdsgroepen wordt rekening gehouden. Om te komen tot het gewenste aantal van 140 leden is een loting gehouden.

Bij de keuze van de leden is vooral het criterium representatie van belang geweest. Het burgerforum is op een dergelijke wijze samengesteld dat een afspiegeling van de Nederlandse bevolking wordt gemaakt. Deskundigheid, ervaring, politieke kleur en andere criteria hebben geen rol van betekenis gespeeld. De reeds eerder geschetste criteria 'kunnen', 'willen' en 'geschikt zijn' staan allemaal ten dienste van het verkrijgen van een representatief beeld.

Het burgerforum wordt ondersteund door een ambtelijk secretariaat van ongeveer 10 mensen.¹⁶⁵ Schagen, ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt benoemd tot secretaris van de commissie. Hij was het ook die Pechtold het idee voor een burgerforum influisterde, nadat hij het van Canada afgekeken idee op een congres in de Verenigde Staten was tegengekomen. Naast een aantal projectmedewerkers beschikt het secretariaat ook over een vertrouwenspersoon waar de leden van het burgerforum naar eigen behoeven mee kunnen praten.

Ook vanuit de wetenschap wordt ondersteuning aangetrokken. In een 'College van Experts' worden zeven wetenschappers samengebracht die gedurende de looptijd van het burgerforum bijeenkomen en aanbevelingen formuleren ten behoeve van een beter verloop van het proces. Tijdens het proces wordt er vanuit verschillende disciplines ook onderzoek verricht naar het functioneren van het Burgerforum Kiesstelsel, zo bekijkt promovenda Manon de Jongh (die vanaf het begin ook vertrouwenspersoon van het Burgerforum wordt) het proces van interacties zoals dit tussen de leden plaats heeft.

De leden van het burgerforum en de voorzitter gaan met elkaar een inspanningsverplichting aan. In de verklaring die zij hiertoe ondertekenen, zijn de verplichtingen van de leden en voorzitter jegens de opdracht en jegens elkaar opgenomen. De ondertekening hiervan vormt een belangrijk symbolisch moment voor de saamhorigheid in het burgerforum.

Nog voordat de leden goed en wel met hun werkzaamheden zijn begonnen, wordt een uitgebreide mediacampagne opgezet. Posters worden opgehangen op stations, spotjes uitgezonden op televisie en op een aparte website kunnen 'gewone burgers'

hun inbreng bij het burgerforum leveren.¹⁶⁶ Middels deze campagne worden natuurlijk niet alle burgers bereikt.¹⁶⁷

Op 25 maart 2006, de dag van de installatie van het burgerforum, schrijft Pechtold nog eens een brief naar de Tweede Kamer waarin hij zijn zorgen tot uitdrukking brengt over de mogelijkheid dat de politiek straks niets met het advies van het burgerforum zal doen.¹⁶⁸

9.5 Werkwijze van de commissie

Naar het voorbeeld van de Citizens' Assembly in Canada zijn de werkzaamheden van het Burgerforum Kiesstelsel opgebouwd in drie fasen: de scholingsfase, de consultatiefase en de besluitvormingsfase.

De scholingsfase

Het burgerforum begint na haar installatie de werkzaamheden met een scholingsfase, die een maand duurt. Om ervoor te zorgen dat alle leden van het burgerforum even veel kennis hebben van kiesstelsels beginnen zij gezamenlijk aan een scholingstraject. Tijdens de bijeenkomsten, die elk een weekend in beslag nemen, wordt ingegaan op de bouwstenen van een kiesstelsel, verschillende 'families' van kiesstelsels en de gevolgen die het kiesstelsel heeft. De scholingsfase wordt verzorgd door Henk van der Kolk en Henk Kummeling. Er bestaat veel discussie over de vraag of burgerforumleden wel moeten worden opgeleid. Kunnen leden immers na scholing nog onbevangen naar vraagstukken kijken, wordt de toegevoegde waarde van een burgerforum niet juist teniet gedaan door deze met bestaande kiesstelsels te vermoeien? Verreweg de meeste leden hebben het scholingstraject als positief ervaren.¹⁶⁹

Tijdens het weekend van 24 en 25 maart 2006 vindt de eerste scholingsbijeenkomst plaats. De cursusdag biedt een introductie in het kiesstelsel en veel leden maken voor het eerst kennis met termen als 'evenredige vertegenwoordiging', 'open of gesloten lijstenstelsel', 'kiesformule', 'stemprocedure' en 'districtenindeling'. Televisiepresentatrices Astrid Joosten is tijdens de bijeenkomst aanwezig om (ter afsluiting) een kiesstelselquiz te presenteren.

Kort na dit eerste weekend pakken onweerswolken zich samen boven het hoofd van minister Pechtold. Hij is inmiddels een jaar in functie en twijfels rijzen over zijn capaciteiten. Hij zou bestuurlijke vernieuwing vooral met een (te grote) mond belijden en te weinig daadwerkelijke verandering realiseren. Indirect beginnen dergelijke kritieken ook op het burgerforum af te stralen.

Om de leden de gelegenheid te bieden om ook tussen de weekenden en de bijeenkomsten door met elkaar van gedachten te wisselen wordt op het internet een gesloten website geopend. Hier kunnen de leden met elkaar discussiëren en reacties op de voorbije weekenden achterlaten. Ook kunnen de belangrijkste documenten, die tijdens de weekenden worden gebruikt, hier worden gedownload.

In het weekend van 7 en 8 april heeft de tweede bijeenkomst plaats. Op vrijdagavond heeft de presentatie van Kummeling (staatsinrichting en het verschil tussen de Eerste en Tweede Kamer) plaats en de zaterdaginvulling wordt door Van der Kolk (vijf kiesstelsel-families) verzorgd. Al snel wordt bovendien duidelijk dat het Burgerforumproces ook wel eens een ingewikkeld proces kan worden. Keuzes maken over richting en invulling van de opdracht leidt immers ook tot het uitsluiten van andere opties. En dat is voor degenen die deze opties voorstaan niet altijd even makkelijk. Een van de leden stuurt begin april een e-mail aan de leden van de Tweede Kamer met de vraag om de standpunten van de politieke partijen ten aanzien van de hervorming van het kiesstelsel en het burgerforum als instituut. Enerzijds kan hierin een zoektocht naar politiek draagvlak en mogelijkheden voor een goede landing van het advies worden gezien. Anderzijds dient blijkbaar ook binnen het burgerforum de vraag naar het politieke draagvlak voor haar bestaan zich aan.

De scholingsfase wordt afgesloten met een bijeenkomst op 21 en 22 april. De laatste opleidingsdagen staan in het teken van de gevolgen die het kiesstelsel met zich meebrengt. Op basis van de opgedane kennis wordt een stemronde gehouden en tekenen zich voor het eerst de contouren af van datgene waar het burgerforum wel en niet verandering in wil brengen. Een maand na de installatie wordt langzaam duidelijk dat er weliswaar een groep aan het ontstaan is, maar dat lang niet iedereen in die groep even betrokken is. Mensen beginnen zich hun gewoonten van thuis te herinneren, worden meer zichzelf en soms leidt dit ertoe dat goed fatsoen onder druk komt te staan. Er ontstaat een kopgroep, die de rest op sleeptouw neemt. En zoals iedere kopgroep heeft ook deze volgende, afhakende, onzekere en eigenwijze types. Tot het einde van het proces zal het nog een uitdaging blijken om 'alle kikkers in de kruiwagen' te houden.

De consultatiefase

Op 12 en 13 mei heeft het volgende 'burgerforum weekend' weekend plaats. Daarbij wordt de aandacht van de inhoud (kiesstelsel) verlegd naar het groepsproces. Binnen de groep wordt gezocht naar voorzitters en vice-voorzitters voor subgroepen. De sociocratische methode, waarin de leden zelf de rollen

verdelen, leidt tot irritatie, stemverheffing en ruzies. Er is veel werk nodig om de sfeer in de groep te herstellen. Wie de evaluaties van de verschillende weekenden er nog eens op naslaat zal zien dat deze nog steeds in hoofdlijnen positief zijn, maar langzaam worden kritische geluiden en teleurstellingen hoorbaar.

In mei en juni 2006 trekken de leden van het burgerforum het land in om met belangstellenden uit hun eigen regio van gedachten te wisselen over de toekomst van het kiesstelsel. Samen met het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) worden 12 bijeenkomsten georganiseerd. De adviezen van de aanwezigen aan de leden van het burgerforum zijn vrijblijvend, ze mogen zelf bepalen welke adviezen zij wel en niet overnemen.¹⁷⁰ Ook inspreken via internet is mogelijk. Van 24 maart tot en met 31 augustus is het mogelijk geweest om op internet te reageren op stellingen die betrekking hebben op het kiesstelsel. Ook losse reacties, die binnen zijn gekomen bij het secretariaat, zijn via de website ter kennisname van de leden beschikbaar gesteld.

Op 1 juni 2006 brengt voorzitter Geel samen met enkele leden van het burgerforum een bezoek aan de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De meeste leden staan redelijk positief tegenover de werkzaamheden van het burgerforum. Op de door Geel geuite vrees dat de politiek straks weinig met het advies zal doen (en dat dit de kloof tussen politiek en burger alleen maar zal vergroten) volgt geen verzekering dat dit wel zal gaan gebeuren. De Kamerleden Blom en Dubbelboer stellen enkele dagen later vragen aan de minister over de organisatie van regionale bijeenkomsten door het burgerforum. Waarom geen bijeenkomsten in Drenthe en Zeeland?¹⁷¹ Daarnaast is het een interessant gegeven dat terwijl de leden van het burgerforum zich buigen over de toekomst van het kiesstelsel, ook de Tweede Kamer daarover volop debatten voert. De voorkeursdrempel, waarvan vele leden van het burgerforum in deze periode tijdens stemmingen laten weten deze te willen wijzigen, is onderwerp van discussie. Een voorstel tot wijziging van de Kieswet ligt ter behandeling in de Kamer.¹⁷²

Terwijl de leden van het forum tijdens de bijeenkomsten in den lande spreken met de bevolking gaan ook de bijeenkomsten van het burgerforum door. De bijeenkomst van 9 en 10 juni staat vooral in het teken van het verwerken van het vorige weekend, waarvoor overigens ook een programma was opgesteld. In de tussenliggende periode is veel op het intranet gediscussieerd. Veel gemengde gevoelens hebben zich van sommige leden van de groep meester gemaakt. Uiteindelijk leidt dit ertoe dat een lid, na een lange discussie over de positie van het secretariaat dat als 'te sturend' wordt ervaren, zijn medewerking aan het burgerforum opzegt en na de zomer afscheid neemt. Daarnaast worden uiteraard de

ervaringen van de consultatieronde, die op dat moment nog in volle gang is, gewisseld met de leden die daarbij niet aanwezig waren.

Tijdens het weekend van 23 en 24 juni bezoeken enkele leden van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het burgerforum. De discussies tussen Kamerleden en forumleden leveren een beklemmend beeld op. De Kamerleden spreken namelijk duidelijk uit dat het voorstel niet op voorhand overgenomen zal worden. De essentie van politiek is ook dat politieke partijen een programma hebben dat zij willen uitvoeren. Daarvoor hebben zij van de kiezer, tijdens de verkiezingen, politiek mandaat gekregen. Als het advies van het burgerforum daarmee in strijd is, zal het dus niet vanzelf op bijval kunnen rekenen. Bovendien is het burgerforum ingesteld door de minister, niet door het gehele kabinet. Dit geeft ook een belangrijke lading aan het advies en de wijze waarop het zal worden ontvangen.

De zomermaanden

Voordat de leden van het burgerforum na de zomer de besluitvormingsfase ingaan doen de ‘rustige’ zomermaanden hun intrede. De leden werken, zelfstandig of in groepjes, aan concrete voorstellen voor de wijziging van het kiesstelsel. Een aantal van hen organiseert nog extra bijeenkomsten om meer landgenoten te consulteren. Hoewel de zomermaanden qua werkzaamheden een relatief rustige periode voor de leden betekenen, breekt wel een roerige en naar later zal blijken belangrijke periode in het bestaan van het Burgerforum Kiesstelsel aan.

Op 28 juni 2006 wordt het door minister Pechtold ingediende wetsvoorstel ter verlaging van de voorkeursdrempel in de Kamer behandeld. Het voorstel heeft die dag een meerderheid in de Kamer en zal de daarop volgende dag in stemming worden gebracht. Veel burgerforumleden zijn woedend. De voorkeursdrempel is onderdeel van het Kiesstelsel en daarmee onderdeel van de werkzaamheden van het burgerforum. Tot een stemming zal het echter niet komen. Op 29 juni 2006 stappen de D66-bewindslieden uit het kabinet. Minister Brinkhorst (op dat moment Economische Zaken), minister Pechtold (Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) en staatssecretaris Van der Laan (Cultuur en Media) kiezen voor hun vertrek nadat het opzeggen van het vertrouwen in minister Verdonk (Vreemdelingenbeleid en Integratie, VVD) door de D66-fractie zonder consequenties van het kabinet blijft. Aanleiding is ‘de kwestie Hirsi Ali’. Het VVD Kamerlid blijkt bij haar komst naar Nederland een verkeerde naam te hebben opgegeven en minister Verdonk eist dat zij haar paspoort inlevert. Na het vertrek van de D66-bewindspersonen stellen ook de andere bewindspersonen hun portefeuille ter beschikking.

De kabinetscrisis van het tweede kabinet Balkenende is een feit en zal uiteindelijk worden opgelost met de keuze voor een zogenaamd ‘rompkabinet’. VVD en CDA vullen de vrijgekomen posten van bewindspersonen in en regeren met gedoogsteun van de LPF door tot de volgende verkiezingen. Balkenende III is een feit en voormalig staatssecretaris voor Europese Zaken Atzo Nicolaï (VVD) wordt minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

De instelling van het burgerforum is door minister Pechtold ‘binnengehaald’ in de onderhandelingen ten tijde van het Paasakkoord. In ruil voor ruimte in de bestuurlijke vernieuwingsagenda is D66 in de regering gebleven. Zijn persoonlijke steun, maar vooral ook de steun van zijn ambt, zijn voor de positie van het burgerforum altijd belangrijk geweest. Nicolaï en zijn VVD hebben hele andere ideeën over de invulling van de portefeuille en de nieuwe minister zal al snel duidelijk maken dat hij zich meer richt op Koninkrijksrelaties (en dan met name de relatie met Aruba) dan op Bestuurlijke Vernieuwing. Het Burgerforum Kiesstelsel en de Nationale Conventie mogen hun werkzaamheden echter wel afmaken. Nicolaï laat echter al onomwonden weten dat hij geen voorstander is van grootse structuurwijzigingen. De wereld wordt door staatskundige vernieuwingen niet automatisch beter, dat vraagt vooral ook veranderingen in het denken van mensen en in de cultuur.¹⁷³ Ook van de meeste vernieuwingsvoorstellen die Pechtold bij de Kamer heeft ingediend, blijft weinig over. Nicolaï trekt deze in en alleen het voorstel voor een gekozen burgemeester blijft overeind.¹⁷⁴ Een voorstel waarop de voorganger van Pechtold (Thom de Graaf) reeds was gesneuveld in de Eerste Kamer.

De kabinetscrisis heeft uiteindelijk twee belangrijke gevolgen voor het Burgerforum Kiesstelsel. Het verliest ten eerste de overtuigende politieke steun van de verantwoordelijk minister. Daardoor komen er geen extra financiële middelen en wordt een geplande, uitgebreide publiekscampagne (die zou plaatsvinden gelijktijdig met het aanbieden van het rapport) afgelast. Ten tweede moet haast worden gemaakt met de besluitvorming en met het schrijven van het voorstel. De verkiezingen zijn immers vervroegd en hebben in november plaats. In de daarop volgende periode van verkiezingscampagnes zal blijken dat bestuurlijke vernieuwing als thema in Den Haag passé is.¹⁷⁵ Minister Nicolaï brengt in september nog een brief naar de Kamer om de voortgang met de bestuurlijke vernieuwing te laten zien.¹⁷⁶ Ondanks pogingen van voorzitter Geel, die hierover brieven stuurt naar de verkiezingsprogrammacommissies van de politieke partijen, krijgt het burgerforum in de (concept)programma’s geen rol van betekenis meer. Alleen D66

noemt het Burgerforum Kiesstelsel nog, terwijl ook andere partijen aandacht aan het kiesstelsel besteden.¹⁷⁷

De besluitvormingsfase

In deze tijd van politieke storm start het Burgerforum Kiesstelsel met de volgende fase van haar werkzaamheden; de besluitvorming. Tijdens het eerste burgerforum-weekend (1 en 2 september) wordt vooral pas op de plaats gemaakt. De centrale vraag is hoe komen 140 personen gezamenlijk tot een breed gedragen visie op de toekomst van het kiesstelsel.¹⁷⁸ Tijdens het weekend worden sterktes en zwaktes van verschillende varianten nog eens doorgenomen, wordt nagedacht over de kernfuncties van het kiesstelsel, worden trends en ontwikkelingen nog eens besproken en is er aandacht voor de voorwaarden waaraan het kiesstelsel uiteindelijk zal moeten voldoen. De afwezigheid van minister Nicolaï, die een uitnodiging wegens andere verplichtingen heeft afgeslagen, valt niet bij alle burgerforumleden even goed. Zeker niet aangezien hij vlak daarvoor geen middelen beschikbaar heeft gesteld voor de geplande publiciteitscampagne. Deze campagne kan daardoor niet plaatsvinden. Het huis-aan-huis in samengevatte vorm verspreiden van het advies van het burgerforum, wat in het projectplan nog als mogelijkheid was voorzien, is niet meer haalbaar.¹⁷⁹ Uiteindelijk worden de pijlen vooral op ‘free publicity’ gericht.

Tijdens het weekend van 29 en 30 september 2006 worden bevindingen van het vorige weekend verder uitgebouwd. Dit leidt tot de introductie van zes varianten voor het kiesstelsel. Over de uitwerking van de varianten wordt nog het gehele weekend gesproken. De varianten één tot en met vier zijn opgesteld door het secretariaat, op basis van eerdere input van de burgerforumleden. De varianten vijf en zes worden later door de leden toegevoegd. Tijdens dit weekend nemen de frustraties bij enkele leden over de rol van minister Nicolaï verder toe als blijkt dat hij in hetzelfde congrescentrum (waar ook het burgerforum vergadert) een bijeenkomst van de VVD bijwoont en niet de moeite neemt alsnog met de leden van het burgerforum kennis te maken.

Op 7 oktober wordt door de voorzitter en het secretariaat van het burgerforum een expertmeeting georganiseerd. Veel politici kunnen door de aanstaande verkiezingen geen tijd vrijmaken om aanwezig te zijn. Uiteindelijk worden dan ook alleen externe deskundigen uitgenodigd om na te denken over het proces dat het burgerforum doorlopen heeft en nog doorlopen zal en over de politieke situatie waarin het verkeert. Dit leidt ertoe dat het burgerforum verschillende tips aan de hand worden gedaan om de impact van het advies zo groot als mogelijk te maken.

Ruim een week later op 16 oktober verschijnt het rapport ‘De staat van onze democratie’ van de ministers Remkes en Nicolaï. Daarin wordt betoogd dat democratische vernieuwing ook moet worden gezien in het licht van de uitkomsten van het burgerforum en de nationale conventie. Een sprankje hoop voor de leden van het burgerforum?

Tijdens het daarop volgende weekend van 20 en 21 oktober nemen de leden van het burgerforum enkele belangrijke beslissingen. Het grote aantal voorstellen wordt middels stemrondes teruggebracht tot twee varianten die mee worden genomen naar het volgende weekend. De stemrondes, die worden beslist bij absolute meerderheid, leiden ook achteraf nog tot emotie bij sommige betrokkenen. Zo wordt een enkele variant voor de toekomst van het kiesstelsel met een verschil van 63 stemmen voor en 65 stemmen tegen niet verder meegenomen. De keuzes worden nu wel heel definitief, iets wat in eerdere weekenden niet gebruikelijk is. Voor sommige (groepen van) leden leidt dit tot een overrompelend gevoel van boosheid en teleurstelling.

10 november 2006 is de grote dag voor de leden van het burgerforum. Zij stemmen in grote meerderheid (114 tegen 16 stemmen) voor de uiteindelijk definitieve variant die zij de Tweede Kamer willen aanbieden. Voor sommigen was dit een opluchting, het burgerforum is tot resultaat gekomen.¹⁸⁰ De daarop volgende dagen krijgt het burgerforum veel aandacht in de media. Voorzitter Geel wordt regelmatig gezien en gehoord en ook Pechtold geeft een reactie op het advies.¹⁸¹ Andermaal wordt de Kamer op het hart gedrukt de voorstellen van het Burgerforum Kiesstelsel serieus te nemen.¹⁸² Het zal dan overigens nog een maand duren voordat het definitieve advies ook daadwerkelijk wordt aangeboden aan de minister.

Voordat het zover is, verschuift het politieke spectrum andermaal. Ook deze verschuiving heeft gevolgen voor het Burgerforum Kiesstelsel. Tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2006 leidt D66 een groot verlies. Met slechts drie zetels zal Pechtold in de oppositie de komende jaren een relatief marginale rol spelen. Daardoor zal hij, meer nog dan anders het geval zou zijn geweest, op coalities aangewezen zijn, wil hij de voorstellen van het burgerforum in de Kamer met kracht kunnen inbrengen. Ook de VVD verliest aanzienlijk en zal uiteindelijk in de oppositie terechtkomen. Daarmee is ook de VVD van minister Nicolaï, die bestuurlijke vernieuwing niet als belangrijkste speerpunt op de agenda had, nauwelijks in staat het voorstel van het burgerforum tot onderhandelingsitem te maken. De doorwerking van het burgerforum ligt in handen van bewindspersonen van andermaal andere politieke partijen en bewindspersonen.

Tijdens de formatieonderhandelingen leek het er nog even op dat minister Nicolaï het advies zelfs niet meer in ontvangst zou kunnen nemen. Op 13 december 2006, de avond voordat het advies aan de minister zal worden aangeboden, wordt minister Verdonk (dan al demissionair, maar wel met meer dan 600.000 voorkeursstemmen tijdens de verkiezingen in de Kamer gekozen) door de Kamer naar huis gestuurd. Ondanks voorafgaande dreigementen van Rutte treden de VVD bewindspersonen hierna niet af. Het voltallige aftreden van het demissionaire kabinet-Balkenende III blijft de Haagse politiek bespaard en minister Nicolaï kan zich de volgende dag, na een spoeddebat in de Kamer bij het burgerforum vervoegen om het rapport in ontvangst te nemen.

Het rapport aanbieden

Op 14 december neemt minister Nicolaï het rapport van het Burgerforum Kiesstelsel in ontvangst. Hij laat zich in zijn reactie redelijk positief uit over de inhoud ervan. Het laten vervallen van de voorkeursdrempel kan niet op zijn steun rekenen, maar het tegengaan van afsplitsingen van partijen in de Kamer juist weer wel. Daarvoor wil de bijna oud-minister, die eerder dat jaar Geert Wilders uit zijn VVD heeft zien stappen, zich met zijn partij sterk maken. De media-aandacht rondom het uitbrengen van het advies is gering, maar de schrijvende media zijn redelijk positief.¹⁸³

9.6 Effecten van de commissie

Het advies van het Burgerforum Kiesstelsel verschijnt in de vorm van een beknopt en overzichtelijk boekje in een oplage van 1500 exemplaren. Aan de nieuwe leden van de Tweede Kamer wordt een exemplaar toegestuurd. In het kort komt de inhoud van het advies op het volgende neer. De kiezer kan, in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, één stem uitbrengen. Deze kan hij toekennen aan een politieke partij van zijn keuze (waarmee hij instemt met de lijstvolgorde) of aan de kandidaat van zijn keuze. Het burgerforum stelt voor de voorkeursdrempel af te schaffen waardoor de voorkeursstem een groter effect zal hebben. Daarnaast neemt het burgerforum de vrijheid om ongevraagde adviezen te geven over thema's die tevens van belang zijn bij de verkleining van de kloof tussen politiek en burger. Daarbij wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan 'de schimmigheid rondom coalitievorming' en de 'taakopvatting van de Kamerleden'.¹⁸⁴

Op 25 januari 2007 spreken enkele oud-leden van het burgerforum met Kamerleden van de verschillende politieke partijen. De leden oogsten waardering voor hun rapport en krijgen nog een aantal kritische vragen voorgelegd. Zo zijn politici niet

allemaal even gecharmeerd van het feit dat het wegvallen van de voorkeursdrempel naar hun mening de concurrentie tussen kandidaten van dezelfde partij in de hand werkt. Uiteindelijk heeft bijna elk van de Kamerleden wel enige vorm van met het voorstel onverenigbaar gedachtegoed. De kans dat de politiek het voorstel van het burgerforum volmondig overneemt neemt zienderogen af.

Na het verschijnen van het rapport wordt het ‘oorverdovend stil’ rondom het burgerforum.¹⁸⁵ In het nieuwe regeerakkoord van CDA, PvdA en CU wordt de hervorming van het kiesstelsel niet genoemd en ook in de Kamer is er geen aandacht voor het thema.¹⁸⁶ Waar is het rapport dan toch gebleven?

Op donderdag 11 oktober 2007 heeft in het Mercurius hotel in Amsterdam een congres plaats met als thema ‘burgerparticipatie’. Het Burgerforum Kiesstelsel vormt de casus van de dag en oud-burgerforum voorzitter Jacobine Geel praat de dag aan elkaar. In verschillende subgroepen wordt gesproken over de belangrijke thema’s die met het burgerforum te maken hebben: procesontwerp en commitment, selectie, communicatie en geloofwaardigheid, dialoog en deliberatie, leereffecten en betrokkenheid en professionalisering zijn de thema’s van de dag. Er zijn veel geïnteresseerden aanwezig die het congres bezoeken omwille van het thema burgerparticipatie. Zij hebben weinig op met het Burgerforum Kiesstelsel al zodanig en de dag staat dan ook vooral in het teken van het trekken van generaliseerbare lessen voor de toekomst. En die lessen zijn er natuurlijk ook wel. Ze laten zich het beste omschrijven als ‘het burgerforum is een goed initiatief geweest en een prachtig experiment, met de resultaten is weinig gebeurd, maar dat is te verklaren aangezien dit onderdeel is van het politieke spel in Den Haag’.

Interessanter nog echter dan de generaliseerbare lessen die deskundigen en geïnteresseerden trekken, zijn de lessen die de aanwezige burgerforumleden zelf trekken gedurende de dag. Deze zijn het best te omschrijven als een beter management van verwachtingen en meer aandacht voor nazorg. Omtrent het proces zoals zich dat binnen het burgerforum heeft voltrokken, valt op dat burgerforumleden relatief tevreden zijn. Het is immers niet eenvoudig een groep van de omvang van het burgerforum naar één resultaat toe te leiden. Dat dit enig management van de voorzitter vraagt, is boven iedere discussie verheven. Over wat er uiteindelijk met de resultaten is gebeurd, namelijk helemaal niets, zijn velen ontevreden. Dat de politiek niet naar ‘de burger’ luistert, is moeilijk te bevatten. In dat opzicht was het managen van de verwachtingen wenselijk geweest. De tweede les heeft vooral betrekking op nazorg. Niemand is formeel verantwoordelijk voor of voelt zich verantwoordelijk voor de ontevredenheid die burgerforumleden voelen over de wijze waarop met de resultaten van hun werkzaamheden wordt omgegaan. Het

chagrijn wordt door niemand gemanaged. Het Burgerforum Kiesstelsel is begonnen als een instrument om een impuls te geven aan de discussie over het kiesstelsel en geëindigd als studieobject van een burgerparticipatietraject.

9.7 Analyse van het Burgerforum Kiesstelsel

9.7.1 Korte nadere beschouwing

De casus van het Burgerforum Kiesstelsel laat nader beschouwd een experiment zien. Burgerfora zijn in Nederland nog geen algemeen geaccepteerd verschijnsel in het Nederlandse openbaar bestuur. Afgezien van enkele eerdere kennismakingen, zoals het Burgerforum VROM waarin het departement zich liet adviseren door twintig burgers, zijn er nog relatief weinig ervaringen opgedaan met het concept.¹⁸⁷ De casus laat daarnaast een aantal aspecten van het werken met commissies zien. Ten eerste valt de verbondenheid aan de bewindspersoon (en zijn politieke kleur) op. Met het aftreden van Pechtold verdwijnen ook de kansen van het burgerforum op effect. De nieuwe bewindspersoon neemt het advies nog in ontvangst en na de verkiezingen, op de slotbijeenkomst van het burgerforum in Amsterdam, komt de nieuwe staatssecretaris mededelen dat er niets met het advies zal worden gedaan. Ook in dat opzicht is de casus van het Burgerforum Kiesstelsel veelbetekend. Het burgerforum heeft namelijk geen enkel effect gehad op het beleid of op het politieke proces. Wel op het leven van 140 burgers overigens.

Het is bovendien een casus die inzichtelijk maakt dat het interne proces, de samenwerking tussen de leden onderling, van groot belang is voor het functioneren en het welslagen van zo een omvangrijk burgerforum. Dit groepsproces onttrekt zich doorgaans aan het oog van de relatieve buitenstaander. Het is lastig in kaart te brengen en krijgt vaak niet de aandacht die het verdient. Immers, wat is nu precies de invloed van de stemprocedure op het functioneren van het forum? En welke invloed hebben de in de voorfase gevolgde opleidingen? Wat is de invloed van informele overlegmomenten? Vragen die in het geval van het Burgerforum Kiesstelsel belangrijk zijn, maar die in zekere zin ook betekenisvol zijn voor andere commissies. Immers, ook daar is het interne proces voor het functioneren van de commissie van groot belang.

9.7.2 Verklaren met standaardpatronen

Het Burgerforum Kiesstelsel vertoont veel gelijkenissen met de patronen van een onderzoekscommissie en een politieke commissie. Bezien als onderzoekscommissie valt op dat de commissie zich richt op de vormgeving van het kiesstelsel in de toekomst, waarbij het vooral door middel van de vele bijeenkomsten die in het hele

land hebben plaats gehad vooral een draagvlak nastreeft. De samenstelling met leken als leden is bijzonder. Daar wordt later nog op in gegaan. Afspiegeling van de maatschappij is daarbij een belangrijk criterium geweest. Gelijktijdig vertoont het Burgerforum veel gelijkenissen met een politieke commissie. Het kiesstelsel is al vele decennia een politiek omstreden, heikele kwestie. Bovendien is het weldegelijk de bedoeling geweest dat het Burgerforum de politieke agenda zou beïnvloeden en niet alleen maatschappelijk, maar ook politiek een impuls aan het debat zou geven. De benoeming van voorzitter Geel is in dat opzicht vooral ook als politiek ongevaarlijk, maar daarmee niet minder politiek, uit te leggen. Bovendien heeft de commissie kosten nog moeite gespaard om via de band van de media burgers op de hoogte te brengen van de mogelijkheid inbreng te geven.

9.7.3 Anders dan anders

Met de commissietypen en standaardpatronen uit hoofdstuk vijf kunnen niet alle verschijnselen die zich bij commissies voordoen worden verklaard. In de praktijk zijn steeds ook aspecten van het werk van commissies waarneembaar die afwijken van wat op basis van de standaardpatronen te verwachten was geweest. Hierna zijn in dat opzicht de bijzonderheden van het Burgerforum Kiesstelsel weergegeven.

Omvang van de commissie

Ook bestudering van het Burgerforum Kiesstelsel levert een aantal bijzondere bijvangsten op. Als eerste valt het grote aantal leden op. Met 140 leden is het de grootste commissie die Nederland in de afgelopen jaren heeft gekend. De omvang van de commissie heeft ook de nodige uitdagingen betekend voor de voorzitter en het secretariaat. Het is niet eenvoudig gebleken tot een rapport gekomen dat in ieder geval door de meerderheid van de leden wordt gedragen.

Opleiding volgen

Ook het feit dat de leden in een van de eerste fasen van het proces een opleiding hebben gevolgd, is bijzonder te noemen. Doorgaans worden experts benadert om een rol te spelen in commissies. Wanneer leken een uitspraak doen, zo is in ieder geval het voorbeeld van het Burgerforum Kiesstelsel, kan het nodig zijn deze leken eerst met een bepaalde basis aan informatie vertrouwd te maken. Hoe werkt het huidige kiesstelsel, welke kiesstelsels zijn er in de landen om ons heen en welke voor- en nadelen hangen er in algemene zin met al die verschillende stelsels samen? De toegevoegde waarde van leken bestaat er in dergelijke situaties in dat de leden onbevangen en zonder last te hebben van (klassieke) politieke standpunten of wetenschappelijke preferenties op het thema kunnen reflecteren. Van overigens

geen enkele andere commissie is tot op heden bekend dat de leden voorafgaand aan hun werkzaamheden een opleiding gevolgd zouden hebben.

De 'wisdom of crowds' versus de 'power of crowds'

Bij het Burgerforum Kiesstelsel is het van belang een onderscheid te maken naar 'wisdom of crowds' en 'power of crowds'. '[...] zijn burgerfora, zoals het forum dat werd opgericht om te adviseren over het kiesstelsel, naar ons idee op te vatten als maatschappelijk genestelde arrangementen die een bewust beroep doen op de *wisdom of crowds*' (Ten Heuvelhof & Van Twist, 2007: 15). Met dit concept wordt aangegeven dat een massa van mensen verstandiger kan zijn dan het meest deskundige individu van die massa (Surowiecki, 2005). Bewindspersonen die gebruik maken van burgerfora maken gebruik van de intelligentie van de massa. De bedoeling van het burgerforum is altijd geweest om een groep leken met gezond verstand na te laten denken over een kwestie die in politiek Den Haag reeds sinds jaar en dag in een impasse is geraakt. De inhoudelijke veranderingen die het burgerforum teweeg heeft gebracht zijn nagenoeg nihil. En het is maar de vraag of het burgerforum ook daadwerkelijk tot meer kennis heeft geleid volgens het principe van *wisdom of crowds*. Het proces daarentegen kenmerkt zich door vele leermomenten. Aansluitend bij mijn vorige betoog zou ik willen stellen dat er naast *wisdom of crowds* ook een *power of crowds* bestaat. Beide dienen gezamenlijk te worden gezien als het gaat om burgerfora in het algemeen en het burgerforum kiesstelsel in het bijzonder. Ook de macht van de massa is aanzienlijk groter dan de macht van het individu. Ook in groepen als het Burgerforum Kiesstelsel kan die macht worden gebruikt. Op het Binnenhof en in de media is weinig aandacht voor de werkzaamheden van het burgerforum. Het is nog maar de vraag of dat niet verandert als de leden hun ongenoegen daarover kenbaar maken en publiekelijk uiting geven aan dit ongenoegen. Gebruik maken van *wisdom of crowds* dient gepaard te gaan met het management van *power of crowds*.

Selectieprocedure leden

Ook de selectieprocedure van de leden is bemerkenswaardig. Uit gesprekken blijkt dat commissies over het algemeen worden samengesteld door in de top van het departement een lijstje samen te stellen met daarop de namen van potentiële leden. Hieruit wordt vervolgens een keuze gemaakt vaak ook afhankelijk van de beschikbaarheid van betreffende personen. Bij het burgerforum is op basis van een uitgebreide procedure van brieven sturen, bijeenkomsten houden en interesse melden uiteindelijk een keuze gemaakt die vooral een afspiegeling van de

Nederlandse samenleving zou moeten vormen. Deze selectieprocedure is in die zin bijzonder aangezien hij bij andere (vormen van) commissies niet voorkomt.

Nazorgbehoefte

Zodra commissies hun werkzaamheden hebben volbracht, houden ze op te bestaan. De casus van het Burgerforum Kiesstelsel laat zien dat in situaties waarin leken worden benaderd om deel te nemen in dergelijk grote commissies na het verscheiden van de commissie nog een nazorgbehoefte blijft bestaan. Immers, waar professionals (zoals wetenschappers en oudbestuurders) gewend zijn in een commissie tot een compromis te komen en daarbij ook verliezen te accepteren, ligt dit voor leken in de praktijk soms anders. Hun gevoelens en teleurstelling over het werk van de commissie trekt niemand zich achteraf aan. Het is dan ook de vraag hoe in de toekomst aan dergelijke nazorgbehoefte invulling gegeven gaat worden.

9.7.4 Commissie in perspectief

Bezien vanuit de drie perspectieven die in dit proefschrift centraal staan, ontstaat ook een verschillend beeld van de manier waarop het Burgerforum Kiesstelsel heeft gefunctioneerd. Aangezien deze commissie geen effecten heeft opgeleverd, is het onmogelijk op basis van de perspectieven duiding aan die effecten te geven. Ten aanzien van het functioneren van het burgerforum leveren de drie perspectieven overigens wel verschillende waardering op.

Bezien vanuit het perspectief van kennis en beleid valt op dat de leden van het burgerforum gezamenlijk kennis hebben ontwikkeld met de bedoeling daarmee een bijdrage te leveren aan het politieke debat en aan de beleidsvorming. In het eerste deel van deze opzet is het burgerforum ook geslaagd. Het advies van het burgerforum bevat een door deze leken doordacht voorstel voor een toekomstig kiesstelsel. Van doorwerking is het echter nooit gekomen. Desalniettemin is het interessant dat deskundigen positief oordelen over de voorstellen die door het Burgerforum zijn ontwikkeld.¹⁸⁸ Niet de expert knowledge, maar juist de kennis van leken is benut voor de ontwikkeling van voorstellen die blijkbaar ook nog eens de toets der kritiek kunnen doorstaan. Gelijktijdig heeft deze inzet van leken een keerzijde gehad. Leken zijn onvoldoende ingebed in de terzake doende netwerken en hebben onvoldoende aansluiting op politieke processen om hier daadwerkelijk verschil te kunnen maken. Dat wordt vooral ook zichtbaar gezien vanuit de beide andere perspectieven.

Vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling valt dan ook op dat het burgerforum niet heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van draagvlak onder

politieke of maatschappelijke partijen. Het rapport van het burgerforum is uiteindelijk niet meer en niet minder dan de opvatting van een groep van burgers. Vanuit het perspectief van macht en tegenmacht bezien valt op dat het burgerforum zelf niet zozeer invloed heeft gehad op de onderlinge verhoudingen tussen en de posities van partijen. De positie van het burgerforum zelf is echter juist wel door verschuivingen in de verhoudingen veranderd. Vanuit het perspectief van macht en tegenmacht bezien heeft juist de commissie zelf de invloeden gevoeld van het spel om de macht waardoor de eigen positie toch behoorlijk is uitgehold. Dit is ten eerste het gevolg van de vooraf gemaakte keuze om burgers (leken) in te zetten als lid van de commissie. Zij hebben van nature een minder goede verbinding richting het politieke spel. Hierdoor is het ingewikkelder de eigen positie te bevechten. Ten tweede is dit het gevolg van de grotere politieke gebeurtenissen in Den Haag tijdens de bestaansperiode van het Burgerforum. Met het vertrek van de D66 bewindspersonen uit het kabinet in de zomer van 2006 is het Burgerforum, dat toch vooral door D66 zeer gewenst was, redelijk geïsoleerd komen te staan in het politieke spel. Dit blijkt ook uit de manier waarop bewindspersonen later met het Burgerforum zijn omgegaan. Beide ontwikkelingen hebben invloed gehad op de positie van het Burgerforum in het politieke spel.

10. Innovatieplatform

10.1 Inleiding

In 1903 ontwikkelen de gebroeders Wright het eerste gemotoriseerde vliegtuig. In 1960 is de Rus Joeri Gagarin de eerste mens die in een raket om de aarde vliegt. In 2007 heeft in het Ziekenhuis Oost-Limburg de eerste kijkoperatie voor de behandeling van buikvlieskanker plaats.¹⁸⁹ Innovaties die veranderingen in de wereld teweeg brengen, komen we met enige regelmaat en in alle aspecten van ons leven tegen.¹⁹⁰ Ook binnen het openbaar bestuur vinden tal van innovaties plaats (denk aan de introductie van vraagsturing en ketenregie of de pogingen om onder telkens verschillende namen te komen tot een ‘andere overheid’) en worden vele pogingen gedaan om innovatie te stimuleren. Denk bijvoorbeeld aan het Innovatieprogramma Geluid, het Innovatieprogramma Mobiliteit en Water en het Innovatienetwerk Groene Ruimte in de bestuurswetenschappen. Ook het Innovatieplatform, dat in deze casusbeschrijving centraal staat, is hiervan een voorbeeld.

Veel commissies worden ingesteld naar aanleiding van opmerkingen die in regeerakkoorden zijn opgenomen, zo ook het Innovatieplatform. Het zijn de lastige thema’s waar de regeringspartijen tijdens de formatie nog geen aanpak voor hebben kunnen bedenken, maar die ook niet zwaarwegend genoeg zijn om de formatie op vast te laten lopen. In andere situaties gaat het om vooruitstrevende inzichten en grootse wensen die nu toch eindelijk eens werkelijkheid zouden moeten worden. In het regeerakkoord van 2003 (kabinet Balkenende II) is de volgende zin te lezen: ‘Nederland moet tot de Europese voorhoede behoren op het terrein van hoger onderwijs, onderzoek en innovatie.’

Kort na de start van het tweede kabinet Balkenende wordt het Innovatieplatform opgericht dat tot doel heeft de innovatiekracht van Nederland te versterken.¹⁹¹ Daarmee wordt aan de grootse ambities van het kabinet verder gestalte gegeven. De minister-president wordt trekker van het platform, dat daarmee in ieder geval qua uitstraling vanaf het begin serieus te nemen is. Er volgen enkele jaren waarin het Innovatieplatform zich ontwikkelt tot een semipermanent orgaan in ons openbaar bestuur. Enkele jaren waarin initiatieven worden genomen en projecten tot stand komen; jaren waarin het Innovatieplatform vele rapporten en adviezen aan het kabinet opstelt. Uiteindelijk zal de periode van het eerste Innovatieplatform worden afgesloten met de komst van versie 2.0.¹⁹²

10.2 Achtergronden

In de Gouden Eeuw is Nederland een van de machtigste landen in de op dat moment bekende wereld. Een volk van zeevaarders en handelaren dat met het logo van de VOC de wereldzeeën van Kaap de Goede Hoop tot India en Indonesië afvaart. Tijden die lang vervlogen zijn. Ook de landen die wij destijds nog koloniseerden hebben zich ontwikkeld en samenlevingen als China en India worden nu algemeen gezien als de belangrijkste groeiende economieën in de wereld. Europa en zeker ook Nederland blijft achter. Bij de Europese conferentie in Lissabon (2000) is de ambitie geformuleerd om van de Europese Unie in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie te maken. De Nederlandse overheid formuleerde in navolging daarvan de ambitie om binnen Europa tot de top van de kenniseconomieën te behoren.

In 2002 groeit het gevoel van urgentie bij een groot aantal organisaties. Met name universiteiten en hogescholen (en hun koepels), instellingen uit de onderzoekswereld, maatschappelijke organisaties en adviesorganen van de regering dringen aan op stappen. Het model dat Nederland later voor het Innovatieplatform kiest, lijkt sterk op het model van de Finse Science and Technology Policy Council (STPC), waarvan de minister-president voorzitter is en waarin kabinet, bedrijfsleven, onderwijs en onderzoekswereld nauw met elkaar samenwerken. De gedachten hierover vormen zich reeds in de loop van 2002. Formeel verschillen de beide platforms naar de criteria die zijn gehanteerd bij de samenstelling. In Finland zijn de leden van het STPC benoemd op basis van 'representatie' en in Nederland zijn de leden van het Innovatieplatform althans formeel benoemd op basis van hun 'deskundigheid'. De leden van het STPC vertegenwoordigen een achterban. Zo zijn vertegenwoordigers van de grote politieke partijen, de baas van het Finse equivalent van het Nederlandse TNO en van werkgeversorganisaties in het platform opgenomen. In Nederland zijn de leden van het innovatieplatform benoemd op persoonlijke titel. Hierbij past overigens wel dat kanttekening dat mensen van grote deskundigheid, die bij een bepaalde organisatie een functie vervullen, zoals een rector magnificus van een universiteit, ook op basis van hun achtergrond en daarmee ook statuut en netwerk worden aangezocht. Deskundigheid en representatie zijn weliswaar verschillende criteria, in de praktijk liggen ze een stuk dichterbij elkaar dan op het eerste gezicht lijkt.

In onderzoeken naar de concurrentiepositie van Nederland binnen Europa blijkt dat Nederland ook in de jaren daarna (in het bijzonder het economische hart de Randstad) gestaag daalt op de hitlijstjes.¹⁹³ Waar het specifiek om de kenniseconomie gaat doet Nederland het al niet veel beter. Al met al besteedt Nederland te

weinig geld aan onderwijs, onderzoek en innovatie.¹⁹⁴ Voorafgaande aan de verkiezingen in 2003 wordt de kenniseconomie inzet van de campagnes. Velen verwijzen naar ‘hoe het in Finland gaat’ en het Finse model wordt een begrip.

In oktober 2003 brengt het ministerie van Economische Zaken drie ‘Innovatiebrieven’ uit.¹⁹⁵ In de innovatiebrieven staat het beleid centraal dat gericht is op het verbeteren van een duurzame economische concurrentiepositie door innovatie: het bedrijfsgerichte innovatiebeleid. Het kabinet zet fors in op de kenniseconomie.¹⁹⁶ Nederland dient voorop te lopen bij het behalen van de Europese doelstelling (de Lissabon doelstelling uit 2000) om binnen tien jaar een toonaangevende kenniseconomie in de wereld te zijn. In Barcelona zijn deze doelstellingen verder geoperationaliseerd en vertaald in het streven om de uitgaven voor R&D in Europa in 2010 gemiddeld 3% van het BBP te laten benaderen, waarvan 2% privaat gefinancierd. Nederland onderschrijft dit streven, conform de aanbevelingen van de AWT.¹⁹⁷ Binnen het Innovatiebeleid zijn drie hoofdlijnen te onderscheiden. Ten eerste is het innovatieklimaat niet aantrekkelijk genoeg, ten tweede is er in Nederland een gebrek aan bedrijven die innoveren en ten derde is er onvoldoende focus en massa in de onderzoeken die worden uitgevoerd.¹⁹⁸ Dit blijkt ook uit de zwakke punten van het Nederlands innovatiesysteem. Er is een achterstand in de activiteiten voor R&D van bedrijven. De relatieve uitgaven voor R&D van Nederlandse bedrijven dalen. Bovendien is er een groeiend tekort aan kenniswerkers, in het bijzonder aan bèta’s, technici en R&D’ers. Ook een gebrek aan innovatief ondernemerschap en onderbenutting van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek (bijvoorbeeld ook in de relatie tussen kennisinstellingen en bedrijfsleven). Tot slot blijkt de financiering van innovatie problematisch.¹⁹⁹ Voor elk van deze problemen werkt het ministerie van Economische Zaken strategieën ter verbetering uit.²⁰⁰

10.3 Aanleiding en taak van de commissie

Er staan Nederland de komende decennia grootse uitdagingen te wachten. Jaren geleden is reeds duidelijk geworden dat Nederland op de lange termijn alleen als dynamische en op hoog niveau acterende kenniseconomie kan blijven functioneren. Leijnse en Akkerman (2003: 13) verwoorden: ‘De traditionele beleidscyclus werkt niet meer of te langzaam. Dat komt onder andere omdat de overheid oplossingen zelf wil ontwerpen. Terwijl innovatieve oplossingen juist uit onverwachte hoek komen en vooral tot resultaat leiden wanneer bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en overheid samenwerken. Zeker wanneer het om innovatie gaat.’ Nieuwe initiatieven die leiden tot samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld en kennisinstellingen zijn dan ook

wenselijk. Aan deze nieuwe verbindingen zou het Innovatieplatform invulling kunnen geven. De Nederlandse overheid heeft zichzelf tot doel gesteld om Nederland in 2010 weer koploper in de Europese kenniseconomie te laten zijn. Het Innovatieplatform is ingesteld om de innovatiekracht van Nederland te versterken.

Internationale modellen bieden inspiratie voor het Nederlandse Innovatieplatform. In zijn zoektocht naar een verbeterde innovatie staat Nederland bepaald niet alleen. Het Innovatieplatform moet geen poldermolen worden, maar een ijsbreker. Dit is de visie die ministerpresident Balkenende neerlegt bij de instelling van het Innovatieplatform.²⁰¹ Wel denken maar vooral ook doen, lijkt daarmee het devies van het Innovatieplatform. Naast Finland hebben nog drie landen in de loop van de tijd als voorbeeld voor Nederland gediend waar het gaat om 'innovatieplatforms': Verenigde Staten, Singapore en Nieuw Zeeland.²⁰² Met uitzondering van Nieuw Zeeland (16) staan deze landen allemaal hoger op de *Growth Competitiveness Index* dan Nederland (11). Het belang van innovatie wordt door verschillende onderzoeken voorafgaand aan de instelling van het Innovatieplatform benadrukt.²⁰³

Het Finse model wordt gekarakteriseerd door de hoge mate van nationale consensus en coördinatie. Het *Science and Technology Policy Council* (STPC), dat als voorbeeld heeft gediend voor het Nederlandse Innovatieplatform, geeft vorm aan de interactie tussen beleid en uitvoering. Het *Committee for the Future* heeft de taak om de beleidsaanzetten van de overheid te evalueren met het oog op de lange termijn. In de Verenigde Staten is het zogenaamde Council on Competitiveness ingericht. Er is geen directe overheidsbetrokkenheid. Het council is in de jaren tachtig door het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de werknemersvertegenwoordiging opgezet. Het betreft hier vooral een lobby organisatie die zich met grote eensgezindheid inzet voor het belang van het Amerikaanse bedrijfsleven. In Singapore treffen we het zogenaamde *Singapore Economic Development Board* (SEDB) aan. Bijzonder aan dit orgaan is de aanwezigheid van een internationale adviesraad. Deze raad, die is samengesteld uit bestuurders van het internationale bedrijfsleven, adviseert over internationale en regionale strategieën. Het *Government's Growth and Innovation Framework* (GIF) wordt gebruikt in Nieuw Zeeland. Het model behelst vooral het gezamenlijk vormgeven aan innovatiebeleid door politici, hoge ambtenaren, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Daarmee vertoont het GIF (qua *modus operandi*) veel kenmerken van de ontwikkeling die wij in Nederland aanduiden als de kenniskamer. Met deze internationale voorbeelden in het achterhoofd werpen we nu een blik op het ontstaan van het Nederlandse Innovatieplatform.

Op 7 augustus 2003 spreken minister-president Balkenende, Frans Nauta, Jan Kees de Jager en Peter Nijkamp gezamenlijk over de oprichting van een Innovatieplatform. De plannen daarvoor zijn dan reeds opgesteld, ter uitwerking van het regeerakkoord van het kabinet Balkenende II, en de initiatiefnota die de instelling van het platform mogelijk moet maken, is gereed. De teksten die ten grondslag liggen aan het eerste innovatieplatform geven blijk van veel ambitie en zijn vooral uitvoeringsgericht. Experimenteren met arrangementen die een oplossing voor problemen in onze kenniseconomie vormen, is daarbij een kernpunt.²⁰⁴ Over de taken, doelen en samenstelling van het platform wordt ook door minister-president Balkenende zelf uitgebreid nagedacht.

Het is minister-president Balkenende zelf die ervoor kiest om een externe secretaris aan te trekken in de persoon van Frans Nauta, op dat moment directeur van Stichting Kennisland. Nauta staat erop dat hij gelijktijdig verbonden kan blijven aan de Stichting en wil niet in overheidsdienst treden. De combinatie van een externe secretaris, die niet gewend is om te werken naar ambtelijke principes, met een voorzitter die gezien zijn overige verantwoordelijkheden weinig toegankelijk is, blijkt later bijzonder lastig. Vooral voor Nauta, die heeft aangedrongen op het hebben van een directe toegang tot zijn voorzitter. Dat blijkt lastiger dan gedacht. Werken langs de ambtelijke lijn en zeker het latere voorstel om volledig onder ambtelijke verantwoordelijkheid te worden geplaatst, vallen bij hem slecht. Van zijde van de minister-president is omtrent deze situatie nooit een onvertogen woord vernomen.

Tijdens de opening van het academisch jaar op 1 september 2003 spreekt Balkenende aan de Universiteit van Leiden. Hij formuleert daar grootse ambities voor het Innovatieplatform. 'Dat Innovatieplatform wordt geen poldermolen, maar een ijsbreker. Een middel om doorbraken tot stand te brengen in het pakijns van de Nederlandse kenniseconomie. Ik wil daarvoor zoveel mogelijk creatieve ideeën mobiliseren. Want ook al is het een zaak van langere adem, er moet in Nederland kennisland echt iets gaan veranderen.'²⁰⁵ Het Innovatieplatform gaat van start op 5 september 2003.²⁰⁶ Het instellingsbesluit in de Staatscourant geeft de taak van het innovatieplatform weer. 'Het Innovatieplatform heeft tot taak de voorwaarden te scheppen, de verbindingen te leggen en de visie te ontwikkelen die nodig zijn om een impuls te geven aan de innovatie in Nederland als motor van de productiviteitsgroei en de economische ontwikkeling.'²⁰⁷ Het Innovatieplatform is formeel ingesteld voor de periode van 1 januari 2004 tot 1 juli 2007.²⁰⁸

Ook in de Tweede Kamer geeft Balkenende, dit keer vergezeld door de platformleden minister Van der Hoeven (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en

minister Brinkhorst (Economische Zaken), blijk van grote ambities met het Innovatieplatform. Tijdens een gesprek met de leden van de Vaste Kamercommissies voor Economische Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de themacommissie Technologiebeleid op 2 december 2003 stelt Balkenende dat het platform twee belangrijke taken heeft.²⁰⁹ Ten eerste optreden als katalysator en impulsen geven aan het bedrijfsleven en kenniscentra. Ten tweede sparring partner zijn voor het kabinet ten aanzien van kennis en kennistransfers.²¹⁰ Volgens Van der Hoeven wordt met de inzet van het Innovatieplatform, waarbij de uitwerking van noodzakelijke dynamiek en samenwerking centraal moet staan, voorbij gekomen aan het ‘polderen’, waardoor strategische doelen op de lange termijn worden bereikt.²¹¹ Brinkhorst ziet in het Innovatieplatform vooral een kans om een cultuuromslag te bereiken ‘waarmee de triomf van de middelmatigheid wordt doorbroken’.²¹²

10.4 Samenstelling van de commissie

Rondom de instelling en samenstelling van het platform bestaat veel beroering. Het principe van IBZMA (Iedereen Bemoeit Zich Met Alles) steekt de kop op.²¹³ Veel belanghebbenden dringen aan op het hebben van een eigen vertegenwoordiger in het Innovatieplatform. Anderen zien vooral aanleiding om zich uit te laten over de taken die het platform zou moeten vervullen. MKB Nederland wil een eigen vertegenwoordiger. Het CNV vindt het van belang dat er leden worden benoemd die vertrouwen hebben in de sociale partners. De AWT (Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid) en Nederland Kennisland (een onafhankelijke denktank) benadrukken de aandacht die moet uitgaan naar de ontwikkeling van regio's in Nederland.²¹⁴

Het Innovatieplatform bestaat uit 18 leden te weten, drie bewindslieden en experts uit bedrijfsleven, wetenschap en onderwijs. De leden zijn benaderd omdat zij worden gezien als sleutelspelers in de kenniseconomie. Het Innovatieplatform wordt voorgezeten door Jan Peter Balkenende. Zijn voorzitterschap is bedoeld om de statuur en het belang dat het kabinet aan dit platform hecht tot uiting te brengen. Daarnaast zijn de bewindslieden Maria van der Hoeven (minister van onderwijs) en Laurens Jan Brinkhorst (minister van Economische Zaken) lid van het innovatieplatform. Karien van Gennip (staatssecretaris van Economische Zaken) volgt Brinkhorst op als deze samen met de andere D66 bewindslieden in de zomer van 2006 aftreedt. Zij vertegenwoordigen niet alleen het kabinet, maar brengen ook de ter zake doende portefeuilles in, waar het gaat om de kenniseconomie. Verder zijn de volgende personen in de periode 2003-2006 lid (geweest) van het

Innovatieplatform: Douwe Breimers (op dat moment Rector Magnificus van de Universiteit van Leiden), Jan Kees de Jager (mede oprichter van ISM Company), Peter Nijkamp (op dat moment Voorzitter Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek – NWO), Ivonne Rietjens (op dat moment Hoogleraar Universiteit van Wageningen, voorzitter vakgroep Toxicologie), Alexander Rinnooy Kan (op dat moment Lid van de Raad van Bestuur ING Groep), Joop Sistermans (op dat moment Voorzitter Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid - AWT), Frans van Vught (op dat moment Rector Magnificus van Universiteit Twente), Wybren Jouwsma (op dat moment directeur van Bronkhorst High Tech B.V.), Gerard Kleisterlee (op dat moment President en CEO van Philips), Frans Leijnse (op dat moment voorzitter van de HBO-Raad en lid van de Eerste Kamer), Marike van Lier Lels (op dat moment Operationeel directeur Schiphol), Margot Weijnen (op dat moment Hoogleraar Industrie, Energie en Milieu TU Delft), Hermans Wijffels (op dat moment voorzitter van de Sociaal Economische Raad) en Rein Willems (op dat moment Directeur van Shell).²¹⁵ Laatst genoemde volgt Jeroen van de Veer op als deze in maart 2004 zijn afscheid aankondigt aangezien hij tot voorzitter van het Comité van Groepsdirecteuren van de Koninklijke Shell is benoemd.²¹⁶ Frans Nauta (oprichter en voorzitter van Stichting Nederland Kennisland) wordt secretaris voor het Innovatieplatform. Hij wordt in december 2004 opgevolgd door Jan Peter van den Toren (op dat moment raadadviseur bij het Ministerie van Algemene Zaken). Nauta blijft nog tot en met december 2005 lid van het Innovatieplatform.²¹⁷

Opvallend in de samenstelling is het ontbreken van de minister van Financiën, op dat moment Gerrit Zalm (VVD). Zijn betrokkenheid ware, gezien besteding van de grote sommen geld waarover het Innovatieplatform adviseert, welmogelijk te overwogen geweest. Bovendien is hij politicus van VVD huize, ook vanuit die achtergrond was een lidmaatschap begrijpelijk geweest. Het Innovatieplatform wordt ondersteund door een projectbureau. Het projectbureau wordt aangestuurd door een secretaris en valt organisatorisch onder het Ministerie van Algemene Zaken. Het is de taak van het projectbureau om projecten uit te voeren in opdracht van het platform. Ook volgt het projectbureau de implementatie van voorstellen die voortkomen uit het platform. Alle projecten van het innovatieplatform worden beheerd door het projectbureau. Aan ieder project wordt een projectsecretaris toegewezen die de voorbereiding van bijeenkomsten en de verslaglegging verzorgd. Ook werkt het projectbureau de (concept) adviezen uit en zet het de benodigde onderzoeken uit. De medewerkers van het projectbureau zijn door andere overheidsonderdelen en zelfs door private organisaties gedetacheerd naar het Innovatieplatform.

10.5 Werkwijze van de commissie

De leden van het Innovatieplatform zijn ook lid van een of meer werk- of projectgroepen die zich over specifieke maatschappelijke thema's buigen. Naast leden van het platform hebben in deze groepen ook vertegenwoordigers van groepen uit het veld zitting (onder andere vanuit het bedrijfsleven, kennisinstellingen en intermediaire organisaties). Medewerkers van het projectbureau van het Innovatieplatform treden op als projectleiders en zorgen ervoor dat de projecten, die in de werkgroepen worden geformuleerd, worden uitgevoerd. De projectleiders dragen bovendien zorg voor de verslaglegging van hetgeen in de werkgroepen wordt besproken. Ook zetten zij de onderzoeken uit die in het kader van de werkgroepwerkzaamheden noodzakelijk zijn.

Om voor zijn eigen werkzaamheden meer zichtbaarheid te creëren organiseert het Innovatieplatform diverse soorten van bijeenkomsten, waaronder innovatielunches. Hiervoor wordt een groot aantal belanghebbenden uitgenodigd. Tweemaal per jaar informeert het Innovatieplatform de Tweede Kamer over de voortgang van de werkzaamheden. In een rapportage wordt verslag gedaan van de vergaderingen.

Het Innovatieplatform is in de periode tussen 2003 en 2006 in totaal 16 maal bijeengekomen. Het projectbureau van het Innovatieplatform heeft rondom deze bijeenkomsten en de verschillende bekendmakingen in de pers een uitgebreide media-analyse laten maken. Met behulp van deze analyse en de voortgangsrapportage van het Innovatieplatform is een overzichtelijk beeld van de werkzaamheden van het platform te schetsen. Het Innovatieplatform werkt op basis van een jaarlijks werkprogramma.

Het werk van het Innovatieplatform heeft gestalte gekregen in bijeenkomsten. Hierna werk ik deze verschillende bijeenkomsten kort uit. De bijeenkomsten krijgen ook in de media aandacht of er wordt rondom de bijeenkomsten in de media aandacht besteed aan innovatie. Zeker politici zitten niet stil en brengen meningen over het functioneren van het platform naar buiten. Na de beschrijving van iedere bijeenkomst volgt dat ook een analyse van hetgeen in de media is verschenen.²¹⁸

De eerste vergadering van het Innovatieplatform

De eerste vergadering van het Innovatieplatform heeft plaats op 5 september 2003. De sfeer is formeel en de vergadering komt langzaam op gang. De leden maken kennis met elkaar en spreken over het aantrekkelijker maken van Nederland voor kenniswerkers en studenten uit het buitenland. Nederland is nog te onaantrekkelijk voor studenten en kenniswerkers uit het buitenland.²¹⁹ Innovatie wordt hierdoor

belemmerd. Één loket, één procedure en één vergunning voor kennismigranten en studenten zou dit reeds helpen vergemakkelijken.²²⁰ Het Innovatieplatform vraagt het kabinet om concrete voorstellen uit te werken.²²¹ Bovendien wordt tijdens de installatievergadering gesproken over het interesseren van meer jongeren voor een bèta opleiding en over het wegnemen van belemmeringen voor technostarters die een eigen bedrijfje willen beginnen.²²²

Toch is tijdens de eerste vergadering niet alles goud dat glanst. Staatssecretaris Nijs (OCW), hoewel lid ‘by standing invitation’, komt voor sommigen enigszins onverwacht naar de vergadering.²²³ Minister Brinkhorst (EZ) en minister Van der Hoeven discussiëren op hun beurt over een bedrag van 100 miljoen euro dat is geormerkt voor ‘kennistransfer’, het brengen van wetenschappelijke kennis naar de praktijk. Beide bewindspersonen zijn van mening hierop recht te hebben, de een van uit het kennisontwikkeling deel en de ander vanuit het kennistoepassing deel. De discussie stamt uit een debat dat niets met het Innovatieplatform te maken heeft, maar wordt tijdens de vergadering wel binnen het platform nader door de bewindspersonen nader besproken.

Aan het einde van de vergadering gaat de minister-president naar de persconferentie, samen met zijn secretaris en een selecte groep leden. Eenmaal terug in de vergaderzaal, waar Van der Hoeven het voorzitterschap tijdelijk heeft waargenomen, blijkt een spreekwoordelijke bom te zijn ontploft.²²⁴ Van der Hoeven heeft namelijk aan platformlid Peter Nijkamp (NWO) gevraagd om een onderzoek te doen naar het thema ‘kennistransfer’. Dit is bij de verschillende aanwezigen slecht gevallen.²²⁵ Vooral de vertegenwoordigers van universiteiten kunnen hiermee slecht leven. Het Innovatieplatform lijkt van een innovatieve formule te veranderen in een onderhandelingscircuit voor gelden. In de daarop volgende dagen doet Nijkamp, die veel kritiek van de universiteiten krijgt, afstand van deze opdracht en wordt de ‘werkgroep dynamisering’ ingesteld. Deze werkgroep, die onder voorzitterschap van Wijffels zou moeten staan, zal de kwestie verder onderzoeken.

De tweede vergadering van het Innovatieplatform

Tijdens de tweede vergadering in november van 2003 besluit het Innovatieplatform tot de instelling van de werkgroep Wijffels met als thema de dynamisering van de kennisketen. De eerste commissie binnen de commissie is een feit. Er zullen er hierna nog een aantal volgen. De ondersteuning van al deze werkgroepen zal in de daarop volgende periode een groot beslag leggen op capaciteit van het projectbureau dat het platform ondersteunt. Het projectbureau overigens, is op dat

moment nog niet formeel ingesteld. Wordt het instrument ter doorbreking van de poldermechanismen nu zelf een poldermachine?

Tijdens deze vergadering worden ook de werkgroepen twee en drie ingesteld. Sistermans (voorzitter AWT) zit een werkgroep voor die zich zal bezig houden met 'Lange Termijnkeuzes'. Een klein land als Nederland kan immers niet overal goed in zijn. Nederland dient dan ook in te zetten op thema's waar het goed in is, waarin het excelleert. Deze zogenaamde sleutelgebieden worden door de werkgroep Lange Termijnkeuzes in beeld gebracht.²²⁶ Ook wordt de werkgroep Leijnse (voorzitter HBO-Raad) ziet het daglicht. Immers, kwalitatief goed onderzoek kan alleen goed in praktijk worden gebracht als er een grote groep goed geschoolde hoger opgeleiden klaar staat om de kennis in praktijk te brengen. De werkgroep richt zich dan ook op 'Dynamisering Beroepsopleiding' waarmee de doorstroom van VMBO via MBO naar HBO wordt bedoeld.²²⁷

In de periode na afloop van deze vergadering wordt het projectbureau ter ondersteuning van het Innovatieplatform in het leven geroepen. Het projectbureau bestaat uit gedetacheerde medewerkers van de departementen van Economische Zaken, Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het projectbureau verricht, achter de schermen, veel analyses, schrijft voorstellen, consulteert stakeholders en experts en doet, over de gehele linie, wat noodzakelijk is om het werk van het Innovatieplatform zo goed mogelijk te faciliteren.²²⁸ Het projectbureau staat onder leiding van de secretaris van het Platform.

De derde vergadering van het Innovatieplatform

De derde vergadering van het Innovatieplatform heeft plaats in februari 2004. Twee buitenlandse gasten verzorgen een inleiding. Philip Yeo van het *Economic Development Board* van Singapore en Erkki Ormala directeur strategie van Nokia en voormalig secretaris van het Finse Innovatieplatform spreken over de wijze waarop hun landen in de beide voorgaande decennia hoogwaardige kennis-economieën hebben opgebouwd. Het innovatieplatform stelt voor een regeling in het leven te roepen om de uitwisseling tussen kennisinstellingen en bedrijfsleven te stimuleren. De uitwerking hiervan wordt door het ministerie van Economische Zaken ter hand genomen.²²⁹ Deze regeling krijgt landelijke bekendheid als de 'innovatievouchers'.

Op verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeert de minister-president per brief van 20 februari 2004 het parlement over de voortgang van het Innovatieplatform.²³⁰ 'Doel is de voorwaarden te scheppen, de verbindingen te leggen en de visie te ontwikkelen die

nodig zijn om een impuls te geven aan de innovatie in Nederland als motor van de productiviteitsgroei en de economische ontwikkeling.’²³¹ In deze brief laat Balkenende reeds de eerste resultaten van het Innovatieplatform zien. Zo heeft het Innovatieplatform geadviseerd over de verdeling van 185 miljoen euro uit de Rijksbegroting volgens een *smart mix* van vier prioriteiten. Op dat moment werkt het Innovatieplatform nog aan criteria voor een goede verdeling. Het platform heeft verder geadviseerd dat er meer uitwisselingsplaatsen tussen kennisinstellingen en bedrijven nodig zijn. De ministers van OCW en EZ zullen zich hierover buigen. Ook kondigt Balkenende verschillende nadere onderzoeken van het Innovatieplatform aan. De aanbeveling van het Innovatieplatform om door middel van één procedure, één loket en één document de toegankelijkheid van Nederland voor buitenlandse kenniswerkers te vergroten, is naar zijn mening een doorbraak die door het platform is bereikt. Het kabinet werkt op dat moment aan de implementatie van het advies, wat later ook daadwerkelijk in een verbeterde regeling voor buitenlandse kenniswerkers resulteert.

Tussentijdse activiteiten

Op 26 februari 2004 gaat de website van het Innovatieplatform online. Enkele columnisten hebben reeds voor die tijd de spot gedreven met het feit dat het Innovatieplatform niet eens een eigen website heeft. De honneurs zijn tot die tijd waargenomen door www.regering.nl. Op 22 maart heeft het projectbureau een bijeenkomst georganiseerd met een groep van Nederlands topeconomen om hun mening te horen over de sleutelgebieden. Bovendien heeft het projectbureau in de maanden maart en april een aantal consultatiekringen georganiseerd. In een serie gesprekken met mensen uit de praktijk van het innovatiesysteem (zoals studenten, onderzoekers, startende ondernemers, MKB’ers en grote bedrijven) is gesproken over de verbeterpunten in de praktijk van het innovatiesysteem.²³²

Naar aanleiding van de brief van Balkenende (van 20 februari 2004) volgen twee aanvullende vragen vanuit de Vast Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²³³ In reactie wordt de Kamer ook het bestaan van de drie werkgroepen (dynamisering kennisketen, lange termijn keuzes en doorstroming beroepskolom) op de hoogte gesteld. Het zijn deze thema’s waarop Balkenende in zijn brief van 20 februari 2004 reeds nader onderzoek aankondigde.

De vierde vergadering van het Innovatieplatform

Eind april 2004 heeft de vierde vergadering van het Innovatieplatform plaats, dit maal op de High Tech Campus te Eindhoven. Aangezien de vergadering samenvalt met de ruimtereis van André Kuipers begint de vergadering met een gesprek van de

drie aanwezige bewindspersonen met Kuipers, die zich op dat moment in het ruimtestation ISS bevindt. Het gesprek wordt live uitgezonden op televisie. Tijdens de bijeenkomst krijgt de werkgroep Lange Termijnkeuzes een akkoord op de voorgestelde inventarisatie van sleutelgebieden. Ook wordt een vierde werkgroep ingesteld: de werkgroep 'Innovatie & Overheid'. Deze werkgroep krijgt de opdracht om voorstellen te ontwikkelen voor de overheid als innovatieve dienstverlener, innovatieve inkoper en ontwikkelaar en uitvoerder van innovatiebeleid.²³⁴ Geen innovatieve samenleving zonder innovatieve overheid zo is de gedachte achter de instelling van deze werkgroep.

Tussentijdse activiteiten

Ook na de vergadering in april toont de werkgroep Lange Termijnkeuzes zich actief. Aan het Nederlandse bedrijfsleven worden in mei 2004 oproepen verzonden om sleutelgebieden te identificeren. Na de zomervakantie zal het innovatieplatform in totaal 113 reacties ontvangen. Op basis van die reacties, zo is het voornemen, zullen concrete acties voor de korte termijn worden geëntameerd. Op 10 mei heeft bovendien een bijeenkomst van de werkgroep Dynamisering Kennisketen (de werkgroep Wijffels) plaats. Voor deze bijeenkomst zijn experts uit het buitenland uitgenodigd. Zij formuleren in totaal 10 aanbevelingen ter verbetering van het Nederlandse innovatiesysteem. De bijdragen van de experts en de aanbevelingen worden later, in september, in een essaybundel neergelegd.²³⁵

Voor het zover is, informeren de bewindslieden, die zitting hebben in het Innovatieplatform, de Tweede Kamer over de voortgang van activiteiten. De brief van ministerie Brinkhorst (EZ) doet vermoeden dat het Innovatieplatform inmiddels op stoom is.²³⁶ Er is een vierde werkgroep in het leven geroepen die zich richt op 'overheid en innovatie'. Immers, bij een innovatieve maatschappij en een bedrijfsleven dat zich nog sterker richt op R&D past een innovatieve overheid. Een belangrijk nieuw resultaat is het opstellen van een plan van aanpak van een tiental ergernissen, die in overleg met het veld zijn geïdentificeerd. Opvallend is ook dat het Innovatieplatform onbedoeld regionale initiatieven tot gevolg heeft. Zo ontstaan in deze periode de Brabants Innovatieraad, de Kennisalliantie Zuid-Holland, de Amsterdamse Innovatiemotor en het Nijmeegse Innovatieplatform. En er zijn meer steden en regio's waar initiatieven opbloeien.²³⁷ Op 1 juli stuurt minister-president Balkenende eveneens een brief naar de Kamer waarin hij aan haar wens tegemoetkomt voor het zomerreces een strategische agenda van het werk van het Innovatieplatform te kunnen ontvangen.²³⁸ Met behulp van deze strategische agenda (die als werkprogramma voor het Innovatieplatform wordt gehanteerd) wil het platform het potentieel van de Nederlandse kenniseconomie maximaal tot

ontwikkeling brengen. Daartoe worden mogelijke systeemveranderingen, praktische hindernissen, sleutelprojecten en experimenten als instrumenten geïdentificeerd. Doel is het in de tweede helft van 2004 en in 2005 zoveel als mogelijk voorstellen van het Innovatieplatform te realiseren.

De vijfde vergadering van het Innovatieplatform

Tijdens de vergadering van eind juli 2004 stelt het Innovatieplatform een strategische agenda voor de komende tijd vast. Ook wordt een voorstel over innovatievouchers aangenomen.²³⁹ De vijfde vergadering staat vooral in het teken van ‘vestigingsklimaat’. Schiphol, Akzo Nobel, Philips, ING, Unilever en Shell hebben een brief aan het Innovatieplatform doen toekomen met zorgen omtrent de aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat van Nederland voor bedrijven. Ook hebben zij een aantal suggesties voor verbetering opgenomen in de brief. Het ministerie van Economische Zaken werkt deze kwestie verder uit in de zogenaamde ‘Groeibrief’. Tijdens de vergadering is verder aandacht voor de eerste denkrichtingen van de werkgroep ‘Dynamisering Kennisketen’, die is vastgelegd in het document ‘Kennis in Versnelling’. Ook de contouren van het rapport van de werkgroep Dynamisering Beroepsonderwijs worden door het platform besproken.²⁴⁰

Tussentijdse activiteiten

Om na een jaar Innovatieplatform de balans op te maken verschijnt in de zomer van 2004 de publicatie ‘Werken aan Innovatie’. De procesgang van het Innovatieplatform, de acties en de vele initiatieven worden hierin uiteengezet. Het verhaal schetst vooral een overzicht van hetgeen er in dit eerste jaar Innovatieplatform is gedaan.

Vergaderen in het najaar van 2004: de zesde, zevende en achtste vergadering

Tijdens de vergaderingen van het Innovatieplatform in het najaar van 2004 staan de verschillende werkgroepen en hun producten centraal. In zijn brief aan de Kamer benadrukt Balkenende dan ook de resultaten die door het Innovatieplatform, in de vorm van adviezen aan het kabinet, zijn geboekt.²⁴¹ Alle rapporten, die van werkgroepen afkomstig zijn, zijn aan de Tweede Kamer gestuurd. Alleen de werkgroep ‘overheid en innovatie’, die overigens ook later van start is gegaan, levert in deze periode nog geen resultaat op.

Werkgroep Dynamisering Beroepsonderwijs vergadert op 7 juli 2004. De werkgroep komt met voorstellen voor de vernieuwing van het beroepsonderwijs.²⁴² De werkgroep komt tot de conclusie dat regionale convenanten en afname van regels nodig zijn om het beroepsonderwijs een impuls te geven. Dit dient overigens

gepaard te gaan met een financiële impuls. Daartoe stelt de werkgroep voor een vernieuwingsfonds in te richten. Uit het vernieuwingsfonds zouden alleen cofinancieringsprojecten moeten worden bekostigd. Alleen bij bewezen vernieuwing komen extra middelen vrij als aanvulling op de lumpsum financiering.

Werkgroep Lange Termijnkeuzes vergadert op 8 september 2004 en komt tot een aanpak van sleutelgebieden.²⁴³ Kern van de gedachte van de aanpak van sleutelgebieden is dat Nederland op een aantal terreinen excelleert en daarop verder zou moeten bouwen. De sleutelgebieden zijn ‘flowers & food’, ‘high-tec systemen en materialen’, ‘water’ en ‘creatieve industrie’. Daarnaast voldoen twee opkomende sleutelgebieden aan de criteria die het Innovatieplatform stelt: ‘pensionen & sociale verzekeringen’ en ‘The Hague, residence of peace and justice’. Doel is het om bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid te laten samenwerken aan het de innovatieve kansen die er liggen om de internationale concurrentiepositie te versterken. De sleutelgebieden en de acties die op elk van deze gebieden zouden moeten worden georganiseerd, zijn in een interactief, bottom-up proces door het Innovatieplatform verzameld. Dit betekent een belangrijke paradigma verschuiving van generiek innovatiebeleid naar specifiek innovatiebeleid. Voor het Innovatieplatform is dit een belangrijk resultaat aangezien het de inzet van middelen meer richting geeft in de komende jaren.

Werkgroep Dynamisering Kennisketen vergadert 10 november 2004. Om in 2010 tot de kopgroep van Europese kenniseconomieën te behoren, is het naar mening van de leden van het Innovatieplatform noodzakelijk de mogelijkheden van mensen meer te ontwikkelen en beter te benutten. Het rapport ‘Vitalisering van de kenniseconomie’ van de werkgroep Dynamisering Kennisketen onderscheidt drie thema’s waarlangs voorstellen zijn gedaan om het onderzoeksbestel verder te vitaliseren, te weten: meer en gericht investeren, organisatorische en institutionele vernieuwing en verbetering van verbindingen.²⁴⁴ Vele van de concrete aanbevelingen, die het Innovatieplatform op deze manier doet, worden door het kabinet omarmt.²⁴⁵ Belangrijk element daarin zijn de zogenaamde ‘innovatieakkoorden’ die de publieke en private partijen met elkaar zouden moeten sluiten.

Toch is niet alles koek en ei. De werkgroep is verder tot de conclusie gekomen dat universiteiten meer op prestaties afgerekend dienen te worden. Dit betekent een verschuiving van gelden van de zogenaamde ‘eerste geldstroom’ naar de ‘tweede geldstroom’ die via NWO loopt. Dit is een politiek controversiële kwestie en het kabinet wil er voorlopig geen beslissing over nemen. Naar aanleiding van het werk van de werkgroep ‘Dynamisering Kennisketen’ wordt de commissie-Chang ingesteld. De commissie-Chang doet ruim negen maanden onderzoek naar de

thematiek en vindt een manier om ‘de kool en de geit’ te sparen. Zowel de eerste als de tweede geldstroom dienen te worden uitgebreid. In de commissie hebben zowel voor- als tegenstanders van prestatiebeloning zitting gehad. ‘Checks and balances’ bij de totstandkoming van het advies waren er genoeg. Over het advies kan eigenlijk geen enkele partij ontevreden zijn. Het enige probleem is dat het niet uitgevoerd kan worden. Voor de realisatie van dergelijke aanbevelingen is eenvoudigweg geen geld. De status quo blijft op deze manier gehandhaafd.

Met ingang van 1 januari 2005 treedt Nauta terug als secretaris van het Innovatieplatform. Hij zal zich gaan richten op enkele specifieke projecten van het platform en kan de werkzaamheden van beide functies moeilijk met elkaar combineren. Hij blijft lid van het Innovatieplatform. Jan Peter van den Toren, raadsadviseur bij het Ministerie van Algemene Zaken, wordt tot nieuwe secretaris benoemd.²⁴⁶

De negende en tiende vergadering

Tijdens de vergadering van 9 februari 2005 staat het werkprogramma voor het komende jaar op de agenda. Daarover wordt de Kamer, een maand later in het Algemeen Overleg van 9 maart, ook geïnformeerd. Gezien de hoeveelheid adviezen die het Innovatieplatform in zijn eerste bestaansjaar heeft geformuleerd, staat 2005 in het teken van uitvoering. ‘Innovatie in uitvoering’ is de passende titel van het uitvoeringsprogramma. Daarbij ligt de nadruk niet alleen op het uitvoeren van voorgestelde en geplande acties, maar ook op het zichtbaar maken van de resultaten van uitvoering. Mede om die reden zal op 7 december 2005 een groot ‘Innovatie Event’ worden georganiseerd waar de resultaten en vorderingen te zien zullen zijn en waar interactie met stakeholders een nieuwe impuls kan krijgen.²⁴⁷

De Tweede Kamer staat niet altijd onverdeeld positief tegenover het werk dat door het Innovatieplatform wordt verricht en kritische vragen blijven dan ook niet uit. Tijdens een Algemeen Overleg (AO) weet minister president Balkenende sommige van de kamerleden wel te inspireren (waar anderen toch vooral teleurgesteld zijn), maar blijkt hij niet in staat hun zorgen weg te nemen over de uitvoering van de voorstellen die bij het platform zijn binnengekomen.²⁴⁸ Tijdens het debat over dit AO worden stevige moties ingediend, na stemming blijft het echter bij het uitspreken van bezorgdheid en het opvoeren van de urgentie om zo spoedig mogelijk tot uitvoering te komen. In het debat wordt tot slot een motie aangenomen die de regering verzoekt een prijsvraag in het leven te roepen waarmee burgers en bedrijfsleven worden geprikkeld om innovatie oplossingen voor bestaande problemen te bedenken.²⁴⁹

In de vergadering van 20 april zijn nadere acties vastgesteld in de vorm van rapporten waarin thema's, zoals ICT en innovatie, overheid en innovatie en grootschalige onderzoeksinfrastructuur, worden besproken. Ook het rapport 'Overheid en Innovatie' van de gelijknamige werkgroep ziet in deze periode het levenslicht en wordt op 31 mei openbaar gemaakt en aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aangeboden. Het vele papierwerk dat het Innovatieplatform tot op dit moment heeft gemaakt, dient als fundament waarop kennisinstellingen en bedrijfsleven hun bijdragen aan innovatie kunnen vormgeven, aldus de minister-president in zijn brief van 1 juni 2005.²⁵⁰

De Vast Kamercommissies voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Economische Zaken wisselen op 30 juni met minister Brinkhorst van gedachten over de voortgang van het Innovatieplatform en over de brief van de minister-president. Hoewel niet op alle fronten is daarin toch vooral instemming met de visie van het kabinet en het Innovatieplatform te bespeuren, zo verwoordt Brinkhorst zijn gevoelens over de vragen die hij krijgt.²⁵¹ De commissies verzoeken de minister-president voor het einde van de zomer opheldering te geven over de wijze waarop het kabinet omgaat met de adviezen van het Innovatieplatform. Interessant is hier dat de bewindspersonen, die zitting hebben in het platform, zich wanneer zij het met een advies eens zijn in het kabinet sterk maken voor de uitvoering daarvan. Dat niet alle acties binnen de door het platform gestelde termijn worden uitgevoerd, komt toch vooral doordat het ook een taak van het Innovatieplatform is om ambitieuze termijnen te noemen en het handelen aan te sporen. In de uitvoeringspraktijk blijkt dit nogal eens lastiger te zijn. In overleg met betrokkenen en het Innovatieplatform worden planningsaanpassingen aangepast. Dit doet geen afbreuk aan het commitment van de partijen.²⁵²

De elfde en twaalfde vergadering

De elfde vergadering van het Innovatieplatform heeft plaats op 6 juli 2005. Tijdens deze vergadering wordt het actieplan ter versterking van de innovatiekracht van het MKB vastgesteld.²⁵³ Bovendien wordt de visie van het Innovatieplatform op de verdeling van de zogenaamde Innovatie-Impuls uit het Paasakkoord vastgesteld. Ook een rapport over de creatieve industrie wordt besproken. Het Innovatieplatform beschouwt de creatieve industrie als de onzichtbare brandstof van de economie. In zijn vergadering van 7 september 2005 heeft het Innovatieplatform veel aandacht geschonken aan de chemie. Daarnaast hebben de leden besloten een Kennisinvesteringsagenda op te stellen voor de periode 2006-2016, die overheid en bedrijfsleven moet inspireren tot een meer structurele aanpak van investeringen in kennis.

De Kennisinvesteringsagenda komt in de daarop volgende periode op interactieve wijze tot stand. Leden van het Innovatieplatform (Breimers, Kleisterlee, Rinooy-Kan en Siermans) nemen het voortouw om in eerste instantie een Kennisinvesteringsagenda op persoonlijke titel op te stellen. De kabinetsleden hebben op dat moment nog reserves ten aanzien van het opstellen van een document dat hun regeerperiode ver zal overschrijden. In mei 2006 is de eerste versie van de agenda klaar. In de periode daarna neemt het draagvlak onder de bewindslieden toe. Bovendien maken de vier leden, die de agenda trekken, een consultatieronde langs relevante organisaties om hen te vragen de Kennisinvesteringsagenda te ondertekenen. Dit leidt tot enige aanpassingen in de tekst en vervolgens tot de ondertekening van de Kennisinvesteringsagenda in Den Haag op 1 november 2006.²⁵⁴

Tussentijdse evaluatie

Medio 2005 voert CapGemini om niet een 'midterm review' van het Innovatieplatform uit. In het rapport wordt duidelijk aangegeven dat het Innovatieplatform toegevoegde waarde heeft. De midterm review laat zien dat er in de eerste twee jaar van het innovatieplatform zeventien projecten zijn geïnitieerd. In 2005 hebben deze initiatieven vier hoofdrapporten, zeven specifieke rapporten en een zogenaamde vestigingsmatrix opgeleverd. Naast deze geschreven resultaten zijn twee andere soorten van resultaten te onderscheiden. Ten eerste de vervolgprojecten die zonder het Innovatieplatform (welmogelijk) niet zouden hebben plaats gehad. Denk bijvoorbeeld aan de innovatievouchers die MKB ondernemers aanzetten opdrachten aan kennisinstellingen te verlenen. Per tien vouchers worden er acht in de praktijk gebruikt.²⁵⁵ Daarnaast zijn er ten tweede de minder tastbare resultaten, die vaak vorm krijgen in discussiebijdragen. Ze zijn moeilijker aan de projecten van het innovatieplatform te koppelen en dragen bij aan de verbetering van het economisch klimaat. De 'track record' van het innovatieplatform is indrukwekkend, aldus het rapport.²⁵⁶ Zo is een kwart van alle voorgenomen acties uitgevoerd en verkeerd de helft van alle acties in het uitvoeringsstadium en verloopt volgens planning. Het onderstaande schema laat zien hoe dat acties van het innovatieplatform worden uitgevoerd.

Afbeelding 16: opvolging van acties innovatieplatform²⁵⁷

Opvolging	Aantal	Percentage
Uitgevoerde acties	46	27%
Acties in uitvoering, volgens planning	80	47%
Acties in uitvoering, vertraagd	6	3%
Acties (nog) zonder besluitvorming	38	22%
Niet overgenomen acties	1	1%
Totaal	172	100%

Hoewel de tellingen van successen en uitgevoerde acties redelijk ‘plat’ zijn, opert het rapport het vermoeden dat het platform redelijk succesvol is. De onderzoekers tonen zich voorstander van het voortbestaan van het Innovatieplatform. Tijdens de vergadering van 30 november 2005 wordt het rapport van CapGemini besproken door het Innovatieplatform. Het rapport wordt vervolgens gebruikt om de agenda van het Innovatieplatform voor het komende jaar op te stellen.

Kort daarna, op 7 december 2005, houdt het Innovatieplatform het Nationale Innovatie Event. Met tientallen deelprogramma’s, workshops en stands en meer dan tweeduizend bezoekers is volgens Balkenende niet alleen een staalkaart geboden van Innovatie in Nederland, maar is daaraan ook daadwerkelijk een bijdrage geleverd doordat vele contacten zijn gelegd tussen ondernemers, kennisinstellingen, overheid en intermediairs.²⁵⁸

Vergaderingen dertien en veertien

In deze periode richt het Innovatieplatform zich vooral op de lange termijn. Strategieën voor Nederland in 2027 en de Kennisinvesteringsagenda 2006-2016 worden besproken. Tijdens de vergadering van 8 februari 2006 bespreekt het Innovatieplatform de voortgang van een aantal platformprojecten, zo ook de wijze waarop het platform wil bijdragen aan de uitvoering van het rapport ‘Overheid en Innovatie’. Zeker voor de wetenschappers in het platform zijn de focus op en massa van wetenschappelijk niet-universitair onderzoek een belangrijk thema. Bovendien is het project ‘Innovatie in de regio’ van start gegaan. Dit project heeft ondermeer

tot doel om innovatoren in regio's aan te moedigen. Met steun van onder andere het Innovatieplatform (uitgesproken tijdens de vergadering van 22 mei) wordt op 23 juni de symbolische akte van oprichting van het Centrum voor Sociale Innovatie gezet. Het centrum wordt gedragen door enkele werkgevers- en werknemersorganisaties, universiteiten en onderzoeksinstituten. Bovendien steunen de ministeries voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Economische Zaken het initiatief. Doel van het CSI is het leveren van een bijdrage aan de verhoging van het werkplezier en de arbeidsproductiviteit in Nederland.²⁵⁹ Minister De Geus (SZW) definieert sociale innovatie als volgt: 'sociale innovatie is de vernieuwing van de arbeidsorganisatie en het maximaal benutten van competenties, gericht op het verbeteren van de (bedrijfs)prestaties en ontplooiing van talent.'²⁶⁰ In de daarop volgende periode worden veel activiteiten door het Innovatieplatform ontplooid op het gebied van sociale innovatie. Deze zijn ingedeeld naar thema's zoals 'excelleren', 'verminderen van regeldruk' en het 'ontsluiten van kennis' behoren hiertoe.²⁶¹ Deze indeling in thema's is niet nieuw, die wordt door het Innovatieplatform ook breder gebruikt voor het indelen van activiteiten. De verdere verankering en uitwerking van sociale innovatie heeft onder andere plaats in het ESF Programma 2007-2013 en de TNO financiering 2007-2010.

In de zomer van 2006 stappen de D66 bewindslieden uit het kabinet. CDA en VVD regeren als minderheidskabinet nog door tot de verkiezingen van november. Na de verkiezingen is het kabinet nog ruim twee maanden in demissionaire status actief. Gedurende een half jaar is de regeringssituatie niet optimaal. De brieven die eerst de minister voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap samen met de staatssecretaris van Economische Zaken en later de minister-president aan de Kamer sturen met betrekking tot de voortgang van de werkzaamheden van het Innovatieplatform geven hiervan ook blijk.²⁶² Het kabinet kan in zijn brieven aan de Kamer alleen nog de visie van het oude kabinet naar voren brengen. Op basis daarvan kunnen natuurlijk geen besluiten voor de toekomst worden genomen. Acties naar aanleiding van adviezen van de Onderwijsraad, de AWT, het Innovatieplatform en de Raad van Economische Adviseurs moeten dan ook op zich laten wachten.

Vergaderingen vijftien en zestien

Per brief van 5 februari 2007 doet premier Balkenende de Kamer het eindverslag van het Innovatieplatform toekomen. Mede gezien de politieke situatie in het najaar van 2006 heeft het Innovatieplatform tijdens de vergadering van 6 juli 2006 vooral gesproken over de projecten die afgerond dienen te worden voordat het Innovatieplatform de taken zal neerleggen. Bovendien hebben de leden uitgebreid

met elkaar van gedachten gewisseld over kennisvalorisatie bij universiteiten. Tijdens de laatste vergadering van 19 oktober 2006 heeft het Innovatieplatform vervolgens de laatste projecten afgerond. Ook zijn lessen geformuleerd voor de volgende periode van het Innovatieplatform op basis van de activiteiten uit de voorgaande drie jaren. De algemene conclusie is dat innovatie en concurrentiekracht van Nederland in de komende periode hoog op de agenda gehouden zullen moeten worden. Een platform zou daarbij een nuttige functie kunnen vervullen. Belangrijke agendapunten voor de toekomst zijn in ieder geval de versterking van kennisbenutting (valorisatie), verhoging van de publieke en private inspanningen voor R&D, investeringen in de gehele onderwijskolom (in samenhang met de kennisinvesteringsagenda), versterking van het ondernemerschap en het op innovatie wijze aanpakken van maatschappelijke uitdagingen, zoals die bestaan op het gebied van bijvoorbeeld energie & klimaat, mobiliteit & zorg en vergrijzing.²⁶³

Reflecteren en evalueren

Het Innovatieplatform (eerste generatie) bestaat formeel van 2004 tot 2007. Begin 2007 wordt deze eerste periode afgesloten met de publicatie 'Handboek Innovatieplatform: wetenschappelijke visies op de werkwijze van het innovatieplatform'. In deze publicatie geven zes wetenschappers hun visie op het innovatieplatform weer en wordt een samenvatting van de resultaten gepresenteerd. Het gezamenlijke werk staat onder redactie van de secretaris van het Innovatieplatform Jan Peter van den Toren en twee van zijn collega's. Het handboek wordt onder een breed publiek verspreid.

10.6 Effecten van de commissie

Wat is er nu in de praktijk daadwerkelijk veranderd? Is het innovatieve vermogen van Nederland gegroeid? Langs objectieve criteria is dit moeilijk te meten. In algemene zin is hierover te zeggen dat betrokkenen bij het Innovatieplatform enthousiast zijn. Grenzen vervagen, waardoor innovaties, maar vooral initiatieven tot innovaties kansrijker zijn. Van het innovatieplatform gaat ook een voorbeeldfunctie uit. Zo zijn er allerlei regionale platforms en andere initiatieven voor innovatie geweest. Echt tastbaar wordt de toegevoegde waarde van het Innovatieplatform daarmee nog niet.

Een overzicht van de producten en resultaten, waarbij producten ook regelmatig als resultaten te zien zijn, geeft Balkenende in zijn brief aan de Kamer ter afsluiting van de eerste periode Innovatieplatform op 5 februari 2007.²⁶⁴ Dat het kabinet serieuze plannen met innovatie heeft blijkt wel uit de financiële gegevens. Naast de

structurele uitgaven van 1,2 miljard is door het kabinet nog eens 2,7 miljard euro eenmalig besteed aan innovatie. Deze publieke gelden trekken ook private gelden achter zich aan. Ook in het bedrijfsleven zijn grotere investeringen in R&D zichtbaar geworden. Voor het bestaan van het innovatieplatform bestaat veel draagvlak. Partijen zijn zonder meer van mening dat het dient te worden voortgezet in de toekomst. Het Innovatieplatform wordt uiteindelijk voortgezet in de vorm van een tweede generatie: het Innovatieplatform 2.0.

Het Innovatieplatform 1.0 heeft in zijn bestaan welbeschouwd drie grote resultaten weten te boeken. Het eerste succes vormt eigenlijk het bestaan van het Innovatieplatform op zich. Immers, het Innovatieplatform is een soort 'green field' operatie.²⁶⁵ Een centraal, landelijk platform van partijen onder voorzitterschap van de premier dat een gezamenlijke strategie voor innovatie ontwikkelt, bestond destijds niet. De partijen zijn bij elkaar gekomen, het gesprek aangegaan en hebben samen aan de totstandkoming van producten gewerkt. Door het Innovatieplatform zijn de relaties tussen de deelnemende partijen verbeterd en dat leidt ertoe dat op sommige momenten posities in beweging geraken. De strategische agenda's van universiteiten laten tegenwoordig ook andere prioriteiten zien dan enkele jaren geleden. Destijds lag de nadruk op internationalisering, tegenwoordig krijgen toepassingsgericht onderzoek en vermaatschappelijking van wetenschappen meer nadruk.²⁶⁶ Daaraan heeft het Innovatieplatform een bijdrage geleverd. Als tweede succes moet hier toch wel het opstellen van de Kennisinvesteringsagenda (KIA) 2006-2016 worden genoemd.²⁶⁷ Innovatieplatform 2.0 heeft alle ondertekenaars (die in de consultatieronde hun handtekening onder de Kennisinvesteringsagenda hebben gezet) gesproken en heeft deze agenda overgenomen. Bovendien hebben vele kennisinstellingen, bij het aantreden van het nieuwe kabinet begin 2007, verwezen naar het document om aan te geven dat dit de gezamenlijke agenda voor innovatie is waar het nieuwe kabinet op in zou moeten zetten. Ten derde is het Innovatieplatform erin geslaagd sleutelgebieden voor innovatie aan te wijzen. Zo is een gezamenlijke strategie voor de ontwikkeling van kennis en innovatie tot stand gekomen.

Door de samenstelling kent het Innovatieplatform de unieke component dat drie bewindspersonen zich committeren aan een proces waarvan zij de uitkomst niet kennen. In het platform is hun stem niet doorslaggevend en zij zijn door de onderlinge afspraken gehouden zoveel als mogelijk de voorstellen van het platform in het kabinet te verdedigen. Daardoor bewegen de bewindspersonen zich op glad ijs. Immers, als zij te weinig doen om de ideeën van het platform uit te dragen dan verdwijnt het commitment van de partners snel. Doen zij te veel dan verliezen zij

veel bestuursautonomie. Anders gesteld, de bewindspersonen hebben een klein stukje van hun macht ingeleverd en geven daaraan invulling samen met hun partners uit bedrijfsleven, wetenschap en maatschappelijk middenveld. Hetzelfde commitment geven de andere leden af. Zij worden verondersteld de ideeën en voorstellen van het Innovatieplatform naar buiten uitdragen. Een formele afspraak hierover is bij Innovatieplatform 1.0 niet gemaakt.²⁶⁸ Zij dienen dus in hun sector een pleit bezorger van het innovatieplatform te zijn.

10.7 Analyse van het Innovatieplatform

10.7.1 Korte nadere beschouwing

In deze casus is een commissie te zien, die steeds weer nieuwe commissies en werkgroepen instelt en zo als netwerkorganisatie steeds groter en omvangrijker wordt. Daarbij gaat het niet om de hoeveelheid betrokken personen in de commissie, maar veelmeer om de opsplitsing in taken en deeltaken. Het Innovatieplatform heeft dan ook veel stukken opgeleverd. Papier heeft een autonome functie. ‘Management by paper’, zo zou je het kunnen noemen. In Den Haag maakt papier ambities en gezamenlijke doelen zichtbaar, het is een manier om een geluid te laten horen. Dit maakt enerzijds kwetsbaar, duidelijkheid over doelen leidt immers ook tot kritische geluiden als ambities niet worden gehaald. Anderzijds leidt het ook tot acceptatie van urgentie. Bovendien geeft papier anderen de mogelijkheid de eigen naam mede te verbinden aan initiatieven. Op de periode van Innovatieplatform 1.0 zijn vaak kritische geluiden te horen, die in algemene zin toch wel te kenmerken zijn als ‘dat is die groep papierschuivers’. Papier echter, dat leidt tot binding en overeenstemming kan ook energie voor samenwerking geven. Daarmee ontstaat ook ruimte voor impulsen in de praktijk. Bovendien, het Innovatieplatform heeft steeds een adviserende rol aan het kabinet gehad waar het gaat om de besteding van gelden. De directe resultaten van het Innovatieplatform moeten dan ook vooral worden gezocht bij de departementen die iets met die adviezen hebben gedaan op basis van voorafgaande kabinetsbesluiten. Dit neemt niet weg dat de verwachtingen die bij vele leefden omtrent de, toch groots aangekondigde, veranderingen die het Innovatieplatform teweeg zou brengen naar mening van velen niet zijn uitgekomen. Dit heeft vooral te maken de combinatie van twee commissietypen die zich bij het Innovatieplatform manifesteren en die hierna wordt behandeld.

10.7.2 Verklaren met standaardpatronen

Het Innovatieplatform kan worden gezien als combinatie van twee commissietypen, waarbij de oorspronkelijke bedoeling en de uiteindelijke uitwerking door elkaar zijn gaan lopen. Het Innovatieplatform is steeds bedoeld geweest als taskforce. Innova-

tie is gezien als toekomst kans of juist bedreiging, maar in ieder geval als iets dat voor de komende jaren van groot belang is. Representativiteit van leden voor een bepaalde doelgroep is steeds (ook als dat slechts informeel het geval was) een belangrijk criterium geweest voor selectie. Dit naast het criterium deskundigheid overigens. Maatschappelijke impulsen geven en optreden als ijsbreker is daarbij steeds ook de bedoelde taakopvatting van het platform geweest.

In de praktijk heeft het Innovatieplatform echter vooral ook als politieke commissie gefunctioneerd, of zo is deze in ieder geval steeds gezien en daardoor in zijn armslag ook enigszins beperkt. Immers, door de betrokkenheid van bewindspersonen en zeker door het voorzitterschap van de premier is het Innovatieplatform steeds ook in het vizier van oppositiepartijen gebleven. Acties of het uitblijven daarvan zijn in de Kamer op een goedschaaltje gewogen. Innovatie is dan ook niet meer als kwestie van de toekomst, maar vooral als heikele kwestie gewogen, als een probleem dat nu toch echt eens snel opgelost dient te worden. Deze interpretatie past juist goed bij een politieke commissie. In die waardering is sprake van een politieke commissie. Daarbij past ook de interpretatie dat de samenstelling van de commissie vooral politiek neutraal is gehouden, dat het Innovatieplatform pogingen doet om de politiek agenda te beïnvloeden (door middel van notities en kennisagenda's bijvoorbeeld) en dat veel kwesties die het Innovatieplatform aangaan via de band van de media worden gespeeld.

De combinatie van deze twee toch wel tegenovergestelde commissietypen (zie ook het ordinatiediagram in hoofdstuk 5) heeft, ook naar mening van enkele gesprekspartners, een belangrijke rol gespeeld in de toch wat teleurstellende uitkomsten van het Innovatieplatform.²⁶⁹ Taskforce en politieke commissie hebben elkaar in een houdgreep gehouden. Overigens blijkt in andere landen, aldus een gesprekspartner, dat platforms zoals het Innovatieplatform pas na vele jaren echt invloed hebben. Daar liggen dan ook de kansen voor Innovatieplatform 2.0.

10.7.3 Anders dan anders

Ook het Innovatieplatform heeft een aantal specifieke karakteristieken waardoor het zich onderscheidt van andere commissies. Deze worden hierna kort behandeld.

Tussen representativiteit en vertegenwoordiging

De casus van het Innovatieplatform laat zien dat de leden benoemd zijn op basis van hun representativiteit (zij hebben ervaring en statuut bij een bepaalde doelgroep). De leden vertegenwoordigen echter officieel geen achterban. Voor het functioneren van het platform heeft dit gevolgen. Immers, met een op basis van

deskundigheid en representativiteit samengesteld platform kunnen we adviezen worden uitgebracht aan bewindspersonen, echte onderhandelingen die ook bindend zijn voor de sector (zoals bijvoorbeeld in de Stichting van de Arbeid gebeurt) kunnen niet worden gevoerd. Het is dan ook de vraag in welke mate de oorspronkelijke ijsbrekerfunctie van het Innovatieplatform, met deze wijze van samenstellen en met deze werkwijze haalbaar was.

Bewindspersonen als leden

Commissies worden doorgaans ingezet om aan bewindspersonen te adviseren. Zij zijn dan geen lid van de commissie, maar de ontvanger van het advies. In het Innovatieplatform hebben bewindspersonen zitting, zo laat de casus zien. Daarbij is steeds het doel geweest dat de bewindspersonen zich in het kabinet sterk zouden maken voor voorstellen uit het platform. In de praktijk spreken de in het platform aanwezige leden echter niet namens een achterban, terwijl mogelijke besluiten wel invloed op deze andere kennisinstellingen en bedrijven hebben. Bovendien maakt de aanwezigheid van de minister-president als voorzitter van het platform deze commissie tot onderwerp van menig politiek debat. Daardoor is het ingewikkeld de werkzaamheden relatief rustig achter de schermen uit te voeren, zoals commissies doorgaans te werk gaan.

Lengte bestaansduur

Eerder onderzoek laat zien dat de meeste commissies binnen een jaar hun werkzaamheden afronden (Schulz e.a., 2006: 101). Het eerste Innovatieplatform heeft vier jaar bestaan en is daarmee een van de langer zittende commissies in het Nederlandse openbaar bestuur. Bovendien heeft het Innovatieplatform daarna nog een verlenging gekregen onder de titel Innovatieplatform 2.0. Deze versie van het Innovatieplatform maakt echter geen deel uit van de analyse in dit proefschrift.

Onverwachte inkijk

Soms krijgt de buitenstaander een onverwachte inkijk in het functioneren van een bepaalde commissie. Zo ook is het geval geweest bij het Innovatieplatform. Frans Nauta, die de eerste secretaris van het Innovatieplatform was, publiceerde in 2008 een boek over het functioneren van het Innovatieplatform. Dit vrij persoonlijke relaas geeft een mooie inkijk in zijn beleving van het Innovatieplatform. Hij verhaalt over verschillende aspecten van het werk van het Innovatieplatform die voor het oog van de buitenstaander gewoonlijk verhuld blijven en die ook in deze studie (de casus van het Innovatieplatform is niet met behulp van participatieve observatie tot stand gekomen) onontdekt zijn gebleven. De verhouding tussen de

secretaris en zijn aanspreekpunten op het Ministerie van Algemene Zaken is hiervan een voorbeeld. Overigens maakt het persoonlijke karakter van deze publicatie het ingewikkeld daaruit informatie te putten voor het feitenrelaas zoals het eerder in dit hoofdstuk is beschreven. In deze studie zijn daarom alleen die elementen gebruikt, die ook in gesprekken bevestigd zijn door andere gesprekspartners.

10.7.4 Commissie in perspectief

Bezien vanuit het perspectief van kennis en beleid valt op dat het Innovatieplatform vooral heeft bijgedragen aan het vinden van een gezamenlijke agenda. De kennis die daarin is verwerkt is niet altijd nieuw. Lang niet alle ideeën en voorstellen van het Innovatieplatform zijn ook in beleid terecht gekomen. De regeling die de toelating van buitenlandse kenniswerkers vergemakkelijkt is toch wel het bekendste voorbeeld van resultaten die (in ieder geval mede) door het werk van het Innovatieplatform zijn gerealiseerd. Leden van het Innovatieplatform hebben steeds een inspanningsverplichting gehad jegens hun (informele) achterbannen. Bewindspersonen hebben dan ook inspanningen verricht om in het kabinet de voorstellen van het platform te verdedigen. Bezien vanuit het perspectief van kennis en beleid kan het resultaat hiervan tegenvallen. De gezamenlijke agenda heeft ook betekenis wanneer wordt geredeneerd vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling. Immers, er bestaat draagvlak binnen het platform voor de opgeleverde ideeën. Voor breder draagvlak onder andere partijen en een legitimatiefunctie richting de politiek heeft het Innovatieplatform niet gezorgd. Dit kan er ten eerste mee te maken hebben dat de leden in het platform geen formele vertegenwoordigers van een achterban zijn geweest, maar meer als afspiegeling golden van verschillende doelgroepen en belangen. Ten tweede is het platform voor een breed gedeeld draagvlak ook veel te vaak onderwerp van debat geweest. Bovendien beschikte het platform niet over middelen om gewenste veranderingen ook een impuls te geven. Dit laatste heeft ook vanuit het perspectief van kennis en beleid gezien betekenis. Immers, doorwerking in beleid (en zeker in uitvoering) wordt gemakkelijker wanneer daarvoor ook middelen beschikbaar zijn. Bezien vanuit het perspectief van macht en tegenmacht valt op dat het platform niet heeft kunnen bijdragen aan veranderingen in verhoudingen tussen en in de positie van partijen. Wel heeft het platform zelf de gevolgen van het politieke spel ondervonden. Het is door tegenstanders herhaaldelijk in het openbaar aangevallen en heeft steeds een positie moeten bevechten. Als onderwerp van het politieke spel is het blijkbaar lastig het politieke spel zelf vorm te geven.

11. Nationale conventie

11.1 Inleiding

Een loopbrug over de Maas in Maastricht die velen nog steeds als geldverspilling zien, buslijnen in het streekvervoer die niet op elkaar aansluiten, nauwelijks aflatende filedruk, fouten van het OM in strafzaken waardoor vermeende (top)criminelen vrijuit gaan en stammenstrijd in politiek Den Haag zijn slechts enkele voorbeelden van al datgene wat burgers vaak als overheidsfalen waarnemen. Op kleine en grote schaal doen zich welhaast niet aflatend gebeurtenissen voor die het vertrouwen kunnen beschadigen dat burgers in hun overheid en de politiek hebben. Alle handelen dat in de publieke sfeer plaats heeft, wordt al snel aan de overheid toegedicht. Wanneer de media er in slagen om keer op keer vergissingen, fouten of misstanden te melden, dan ontstaat het beeld van een overheid die weinig goeds kan doen.

Het begin van het nieuwe millennium kenmerkt zich door een nimmer aflatende discussie over het vertrouwen van de burger in zijn overheid in het algemeen en de politiek in het bijzonder. Zo laat studie van het SCP uit 2005 zien dat het gemopper op de overheid in de periode van 1995 tot 2002 op tal van terreinen is toegenomen, zoals tekortkomingen in de zorg (43% toen versus 57% nu), ontevredenheid over het onderwijs (van 23% naar 40%) en stijgende kosten van levensonderhoud (32% naar 58%). Prangend blijkt de noodzaak voor het verkleinen van de kloof tussen overheid en burger wanneer in 2005 het referendum over een Europese Grondwet tegen de verwachtingen van het kabinet in negatief uitvalt.

Na de tegenstem overheerst vooral het algemene gevoel dat de Nederlandse burger niet écht over de Grondwet heeft gestemd, maar het kabinet heeft afgerekend op het regeringsbeleid dat een merendeel van de bevolking blijkbaar niet steunt. Deze ontwikkelingen, van het (afnemend) vertrouwen dat de burger in zijn overheid stelt, volgend, is het toch op zijn minst bijzonder dat leden van het kabinet zich op momenten dat het erop aan komt weinig sensitief tonen ten opzichte van commentaren van buiten. Zo brengt Nationaal Ombudsman Brenninkmeijer een rapport uit waaruit blijkt dat de overheid (en de regering) bijdragen aan de verharding van de samenleving. Premier Balkenende laat in een reactie in het TV programma EénVandaag onomwonden weten het toch vooral een 'zwart-wit-verhaal' te vinden.

Deze casusbeschrijving gaat over een Conventie die voorstellen moet doen om het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen en die zich moet gaan

bezighouden met de Grondwet van de toekomst.²⁷⁰ Het is ook het verhaal van de tragiek die soms samengaat met politieke processen; van een afgetreden minister en van een commissie met wiens resultaten nauwelijks iets lijkt te gebeuren.

11.2 Achtergrond

Het vertrouwen in de politiek stijgt vanaf 1970 gestaag. Dertig jaar lang, studies laten dit zien, stijgt het vertrouwen van de Nederlandse burger in zijn overheid. In 1997 en in 2001 ligt het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in de overheid ver boven het gemiddelde van negen andere Europese landen.²⁷¹ De kentering komt na 2002. Opmerkelijk genoeg begint de daling van het vertrouwen niet met het optreden van Fortuyn.²⁷² Terwijl hij toch het failliet van het Haagse beleid predikte. De daling van het vertrouwen zet in na de moord op Fortuyn en na de val van het eerste kabinet Balkenende waarvan destijds ook de (inmiddels weer opgeheven) LPF deel uitmaakte. Het is nog maar de vraag in hoeverre de omslag na 2002 een blijvende daling van het vertrouwen in de overheid heeft ingeluid of dat hier toch meer sprake is van een tijdelijke inzinking van het vertrouwen. Van Praag en Van der Burg (2006: 42) beargumenteren overtuigend dat net als in bijvoorbeeld de Verenigde Staten vertrouwen geen automatisme meer is. De overheid zal het vertrouwen van de burger moeten verdienen. De kritische burger let de lat voor de politiek hoog. Het zijn vooral de gunstige economische omstandigheden geweest die hebben gemaakt dat deze gevoelens pas in het nieuwe millennium naar buiten zijn gekomen. Overigens ligt het vertrouwen van de burger in de overheid in Nederland daarmee weer op vergelijkbaar niveau als in andere Europese landen. Het gaat hier dus niet slechter dan elders.

Het dalend vertrouwen kan op drie manieren worden geïnterpreteerd.²⁷³ Ten eerste kan het gaan om ontevredenheid over het beleid. Tevredenheid neemt af als burgers van mening zijn dat de overheid bijvoorbeeld niet presteert, de verkeerde dingen doet, beloftes niet nakomt of te veel geld aan de verkeerde zaken besteedt. Ten tweede kan het gaan om onvrede over het politieke bedrijf. Het zijn de ergernissen over de wijze waarop de politiek in Den Haag te werk gaat, over de omgangsvormen tussen politici (en burgers) die tot ontevredenheid leiden. Ten derde kan er sprake zijn een algemeen gevoeld maatschappelijk onbehagen. Hierbij gaat het toch vooral om het gevolg van ontbrekend vertrouwen dan om de oorzaak ervoor. Gevoelens van verongelijkheid, maatschappelijk wantrouwen en morele onzekerheid leiden dan al snel tot het opblazen van politieke incidenten tot schandalen.

Over deze en andere verschijningsvormen van het dalend vertrouwen in de overheid wordt veelvuldig bericht in de media. Hoe meer erover wordt bericht, des te meer

het gevoel van een ‘vertrouwenkloof’ ook gedeeld wordt in de maatschappij. Het is deze kloof tussen burger en politiek (dan wel overheid) die tijdens de regeerperiode van Balkenende III (en IV) veel aandacht krijgt in de hoop het vertrouwen van de burger in zijn overheid te herstellen.²⁷⁴

11.3 Aanleiding en taak van de commissie

Als D66 wordt geroepen mee te regeren in het tweede kabinet Balkenende wordt Thom de Graaf minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Speerpunt van zijn beleid is, naast de herziening van het kiesstelsel, de invoering van de ‘gekozen burgemeester’. Op 22 maart 2005 sneuvelt het voorstel van De Graaf in de Eerste Kamer. Tijdens het debat spreekt minister De Graaf het machtwoord, dat zijn positie verbindt aan het voorstel van de ‘gekozen burgemeester’. Uiteindelijk stemt de fractie van de PvdA redelijk onverwacht tegen, waardoor de voor grondwetswijziging benodigde tweederde meerderheid niet wordt behaald. De op dat moment grootste oppositiepartij in de Kamers lijkt in de weken voorafgaand aan het debat nog voorstander van de wijziging. Een dag later stelt Thom de Graaf zijn portefeuille ter beschikking. Met het aftreden van De Graaf ontstaat een kabinetscrisis waarbij ook de beide andere D66 bewindspersonen twifelen over hun aanblijven. Het kabinet wordt uiteindelijk gelijmd middels het zogenaamde ‘Paasakkoord’ waarin de regeringspartijen (CDA, VVD en D66) onder andere afspraken maken over de voorzetting van het programma voor bestuurlijke vernieuwing. Daarvoor wordt een uitgebreid onderzoeksprogramma nodig geacht. D66 voorzitter Alexander Pechtold wordt de nieuwe minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en het kabinet kan verder regeren. In Haagse kringen is dan al duidelijk dat D66 zich met mooie beloftes over onderzoeksprogramma’s laat verleiden tot het lijmen van het kabinet. ‘Zoethoudertje’ en ‘doekje voor het bloeden’ zijn termen die dan in Haagse wandelgangen circuleren.

Het zogenaamde ‘Programma Andere Overheid’ dat onder Pechtold’s verantwoordelijkheid verder wordt ontwikkeld, richt zich ook op het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid. De wijziging van het kiesstelsel blijft ook onder Pechtold op de agenda, wat resulteert in de instelling van het Burgerforum Kiesstelsel. Om een stap te maken in de verkleining van het gat tussen overheid en burger stelt Pechtold de Nationale conventie in. Insteek daarbij is een externe adviesgroep, die niet de naam (staats)commissie draagt, en in dialoog met de samenleving tot een samenhangend pakket voor nieuwe impulsen in de discussie over de toekomst van de democratie komt. Zijn voornemen om de Nationale

conventie in te stellen (evenals zijn voornemen het Burgerforum Kiesstelsel te formeren) maakt hij in een brief van 8 juli 2005 kenbaar aan de Tweede Kamer.²⁷⁵

De Conventie heeft als taak om voorstellen te doen voor de inrichting van het nationale politiek bestel die kunnen bijdragen aan het herstel van het vertrouwen tussen burger en politiek. Het is daarbij bovendien de bedoeling dat deze voorstellen een basis vormen voor een constitutie voor de 21e eeuw. Daarbij is expliciet aandacht van de Conventie gevraagd voor de volgende thema's (Hoekstra & Van Haefen, 2007: 23):²⁷⁶

- het stelsel van evenwicht van machten op nationaal niveau en betreft daarin de positie van de Eerste Kamer en de Raad van State in samenhang met het vraagstuk van toetsing van wetten aan de Grondwet;
- de vraag of inrichting en bevoegdheden van de Nederlandse staatsinstellingen voldoende zijn toegesneden op de internationale omgeving waarin Nederland functioneert, in het bijzonder de Europese;²⁷⁷
- de positie en toekomst van de representatieve democratie;
- de positie van de Grondwet in de samenleving en wijze waarop de Grondwet kan worden veranderd.

De opdracht van de Conventie heeft alleen betrekking op het rijksniveau, dus niet op de decentrale bevoegdheden en het vertrouwen van de burger in de lokale politiek. Op rijksniveau maken bovendien alle instituties deel uit van de opdracht behalve 'de Koning'.

11.4 Samenstelling van de commissie

De naam 'Conventie' veronderstelt dat de commissie veel leden zal hebben, aanzienlijk meer dan bij een gemiddelde commissie gebruikelijk zou zijn. Het is aanvankelijk de bedoeling de Conventie uitsluitend uit een grote groep bestuurders vanuit alle bestuurslagen te laten bestaan. Minister Pechtold besluit echter om het over een andere boeg te gooien. Eerdere ervaringen met bijvoorbeeld staatscommissies en met de commissie Deetman hebben laten zien dat de betrokkenheid van (een grote groep) politici geen garantie is voor succes.²⁷⁸ Bovendien leidt een te grote groep mensen er al snel toe dat een beperkte groep leden het op zich neemt om het rapport dan maar te maken. De collectiviteit en collegialiteit raken dan in het geding. Om ervoor te zorgen dat de Nationale conventie ook in vormgeving vernieuwend is en niet te veel lijkt op een 'klassieke' commissie bestaat de commissie uit een kern van 14 leden (inclusief de voorzitter), die worden bijgestaan

door een grote groep van 34 adviseurs. Bij deze adviseurs kunnen de leden hun voorstellen toetsen. Bovendien kunnen de adviseurs ook ongevraagd de Conventie van advies dienen. Onder de adviseurs waren wel een aantal actieve politici betrokken, vooral vanuit de Eerste Kamer. Leden van de Tweede Kamer zijn wel benaderd om deel te nemen, maar hebben toch vooral hun handen vrij willen houden om de voorstellen van de Conventie te kunnen beoordelen.²⁷⁹

Uiteindelijk zijn alleen de leden van de Conventie verantwoordelijk voor de rapporten die de Nationale conventie opstelt.²⁸⁰ Bij de keuze van de leden is steeds een belangrijk criterium geweest om, althans tot op zekere hoogte, niet de ‘usual suspects’ te kiezen die het Haagse openbaar bestuur al zo vaak adviseren.²⁸¹ Op zoek naar deskundigen, die veel over de samenleving weten, maar niet te dicht op Den Haag zitten, is alleen voorzitter Rein Jan Hoekstra als oudgediende uit het openbaar bestuur aangezocht. Bij de keuze van de voorzitter is duidelijk vooruit gedacht. De keuze van CDA voorzitter Hoekstra heeft ook tot doel om vooraf al enige steun vanuit de grote CDA fractie te bewerkstelligen. Door geen voorzitter van de eigen politieke kleur te kiezen probeert D66 minister Pechtold enigszins afstand te nemen van het idee dat het hier om een ‘speeltje’ van D66 zou gaan. Op het moment van dit voorzitterschap is Hoekstra onder andere lid van de Raad van State. Verder zijn lid van de Nationale conventie: Frank Ankersmit (op dat moment hoogleraar intellectuele en theoretische geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen), Carla van Baalen (op dat moment bijzonder hoogleraar parlementaire geschiedenis Radboud Universiteit Nijmegen), Leo Klinkers (op dat moment directeur van Public Policy Consultants), Roel Kuiper (op dat moment bijzonder hoogleraar Reformatorische Wijsbegeerte aan de Erasmus Universiteit Rotterdam), Ank Michiels (op de moment universitair docent aan de USBO, Universiteit van Utrecht), Jeannine Molier (op dat moment algemeen directeur Koorenhuis centrum voor kunst en cultuur), Klaartje Peters (zelfstandig onderzoeker en publicist), Alfred Pijpers (op dat moment onderzoeker aan Instituut Clingendael), Omar Ramadan (op dat moment adviseur bij Radar adviesbureau voor sociale vraagstukken), Jan Willem Sap (op dat moment universitair hoofddocent staatsrecht en Europees recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam), Jan Schinkelshoek (op dat moment directeur communicatie bij de Rabobank Groep), Jouke de Vries (op dat moment hoogleraar bestuurskunde en directeur van campus Den Haag, Universiteit Leiden) en Carla Zoethout (op dat moment universitair hoofddocent staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam).²⁸²

Bij de keuze van de leden is hun politieke kleur weliswaar officieel geen criterium, maar heeft het toch ook wel enige relevantie. De brede samenstelling heeft tot doel

een commissie te vormen die ook bij andere partijen op steun kan rekenen. De Conventie is formeel op basis van deskundigheid samengesteld. De leden hebben expertise op een bepaald vakgebied, dat bij de beantwoording van de vragen van pas komt. Verder is opvallend dat de verschillende wetenschappers ook van een groot aantal universiteiten afkomstig is. Niet tegenstaande de deskundigheden van de leden is hier ook sprake van enige spreiding. Minister Pechtold heeft vanaf het begin een breed samengesteld Conventie gewenst, waarin mensen uit de politiek, de wetenschap, het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven, de journalistiek en jongeren zitting zouden hebben (Hoekstra & Van Haeften, 2007: 22). Bij de keuze van de leden is verder de leeftijd van belang geweest. Er heeft namelijk geen jongere van net achttien jaar zitting in de Conventie. Door de leeftijd van de leden zo laag als mogelijk te houden, is toch een relatief jonge Conventie ontstaan.²⁸³ Op ambtelijk niveau is een eerste lijst opgesteld van namen van mogelijk leden. Deze lijst is door de ambtenaren besproken met minister Pechtold. Aan de lijst wordt naar aanleiding van het gesprek weinig veranderd. Bij het benaderen van de leden blijkt dat niet alleen de oorspronkelijke lijst, maar ook de volledige reservelijst nodig is om te komen tot een enigszins evenwichtig samengestelde Conventie. Opvallend is dat vooral vrouwen kritisch zijn geweest ten opzichte van deelname aan de Conventie. Daarbij lijkt vooral de afweging of zij zelf van mening zijn iets goeds toe te voegen te hebben, doorslaggevend te zijn. Mannen lijken eenvoudiger te verleiden tot deelname, zij zien het vooral als een hele eer gevraagd te zijn en inhoudelijk zal het dan wel goed komen.

Op vergelijkbare wijze is een lijst opgesteld van mogelijke 'adviseurs'. Deze worden namens de leden van de Nationale conventie uitgenodigd om een rol als adviseur te vervullen. Ook hier moet de reservelijst eraan te pas komen om de groep van adviseurs compleet te maken.

De Nationale conventie wordt ondersteund door een projectbureau. Secretaris Martin van Haeften (die daarvoor directeur was van de Raad voor openbaar bestuur en de Raad voor financiële verhoudingen) vormt de schakel tussen de Conventie en het projectbureau. In september 2005 beginnen de voorbereidingen voor het werk van de Nationale conventie bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken intern. Binnen de afdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) worden mensen aangetrokken om het projectbureau te bemensen. In aanloop naar de start, die in februari 2006 volgt, stelt het projectbureau alvast een aantal overzichtsdokumentten op over thema's die voor de Conventie van belang kunnen zijn, wordt het werkproces in concept uitgewerkt (vooral de startbijeenkomst van de Conventie wordt voorbereid aangezien de Conventie daarna ook zelf invulling zal geven aan

het proces) en wordt een communicatiestrategie bedacht. Een belangrijke bijdrage van het projectbureau (en met name de secretaris) is de keuze om het volledige proces van de Nationale conventie te filmen. Dit 'alternatieve eindproduct' moet niet alleen bijdragen aan transparantie, maar ook de boodschap van de Conventie nog eens op creatieve wijze overbrengen. Hiertoe wordt documentairemaker Van Daal ingehuurd, die alle bijeenkomsten van de Nationale conventie filmt.

Als het gaat om de werkverdeling tussen de Nationale conventie en het projectbureau is het goed te weten dat de leden zelf de respectievelijke deelrapporten hebben geschreven. Het overkoepelende eindrapport 'Hart voor de publieke zaak' is door het projectbureau opgesteld. Deze werkverdeling is in de loop van de weken als vanzelf gegroeid. De meningen over deze constructie zijn verdeeld. Sommige leden hebben het gevoel vooral om hun naamsverbondenheid gebruikt te zijn en hadden liever zelf geschreven. Andere hebben met deze constructie geen moeite. Het werk van de Nationale conventie is door voorzitter Hoekstra en secretaris Van Haeften strak gemanaged.²⁸⁴

11.5 Werkwijze van de commissie

De instelling van de Nationale conventie is voor het Kerstreces van 2005 nog lange tijd onzeker. Tijdens de behandeling in het de kabinetsvergadering staat ook de deelname aan de VN-missie naar Uruzgan op de agenda. Over deze kwestie is het kabinet verdeeld en D66 neemt een uitzonderingspositie in. Vooraf is dan ook niet zeker of het kabinet bereid is positief te beslissen over de instelling van de Nationale conventie, wat een grote wens van D66 is (Hoekstra & Van Haeften, 2007: 24). De beslissing wordt uiteindelijk toch in deze vergadering genomen en per 1 januari 2006 kan de Nationale conventie van start. Gezien de politieke ontwikkelingen in de zomer van 2006 en de daarmee samenhangende vervroegde verkiezingen kunnen de uitkomsten van de Nationale conventie bij het opstellen van de verkiezingsprogramma's niet meer worden gebruikt. Iets wat wel de bedoeling was.

De Nationale conventie begint haar werkzaamheden op 12 januari 2005 in het Carlton Ambassador te Den Haag. Tijdens deze eerste vergadering maken de leden kennis met elkaar, maken zij enkele werkafspraken en nemen zij een belangrijk besluit. De Nationale conventie zal alle werkzaamheden in openbaarheid verrichten. Voor sommige leden is dit even wennen, aangezien zij niet al hun werkzaamheden in de vertrouwde beslotenheid van de commissie vormgeven. Ook komt de Conventie tot de belangrijke conclusie dat unanimiteit niet noodzakelijk is. Diversiteit in opvattingen moet worden gekoesterd. De leden hoeven het dan ook

niet volledig eens te worden over de uitkomsten die zij willen opleveren. De Nationale conventie gaat formeel op 2 februari 2006 van start. In zijn openingsrede citeert Pechtold verschillende minister-presidenten die in de loop van jaren steeds maar weer opriepen de overheid en de burger dichter bij elkaar te brengen. Een kant en klaar recept voor de ideale democratie verwacht Pechtold niet. Wel dient de Nationale conventie tenminste richtinggevend te zijn aan de discussie over de stand van de democratie.²⁸⁵

Kort daarna heeft de zogenaamde startbijeenkomst van de Conventie met haar adviseurs plaats in Hotel de Gouden Leeuw te Voorschoten. Deze bijeenkomst, die is voorbereid en wordt begeleid door een extern bureau, begint met een zogenaamde ‘creatieve werkvorm’. Zowel de leden van de Conventie, als de adviseurs en leden van het projectbureau hebben voorafgaand aan de startbijeenkomst op enigerlei wijze in beeld gebracht hoe zij tegen het werk en het onderwerp van de Conventie aankijken. Deze beelden zijn voorzien van een tekst met uitleg ter inspiratie bij aanvang van de startbijeenkomst tentoongesteld voor de aanwezigen. Tijdens een meerdaagse vergadering denken de adviseurs collectief mee met de Conventie. Bij aanvang, op donderdagavond, schrijven de leden al hun ideeën ten aanzien van de thema’s die in het weekend besproken moeten worden, op papiertjes. Deze papiertjes worden tegen de ramen van de vergaderlocatie geplakt. Al snel zijn de ramen volledig aan het zicht onttrokken en is door de ‘overkill’ aan ideeën iedere vorm van structuur verdwenen. Op dat moment al is een relatief groot aantal leden en vooral hooggeleerde adviseurs afgehaakt. Het externe bureau dat het weekend begeleid, kan vanaf dat moment weinig goeds meer doen en de werkzaamheden van de Nationale conventie zullen in de komende maanden nog regelmatig worden overschaduwd door verwijzingen naar de volgens velen mislukte startbijeenkomst. Met de gegenereerde ideeën wordt verder niets meer gedaan en de leden en adviseurs wenden zich naar de gereedstaande ‘flapoverborden’. Daarop schrijven zij stellingen, die zij vervolgens in de loop van de avond aan elkaar proberen te verkopen. Zeven handtekeningen en de stelling is verkocht. Deze krijgt een plaats in de discussie van de daarop volgende dagen. Uiteindelijk worden dertig stellingen verkocht, die te clusteren blijken naar twaalf thema’s. Middels een roulatiesysteem waarbij alle leden en adviseurs discussiëren over alle thema’s worden deze thema’s in het weekend uitputtend behandeld.

De adviseurs worden (als collectief) later nog een keer ingeschakeld als de eerste resultaten van het werk van de werkgroepen beschikbaar zijn (op 28 april) en later (op 30 juni) nog een derde keer om concrete ideeën voor de toekomst te toetsen. ‘Tussendoor zijn adviseurs op individuele basis ingeschakeld op grond van hun

specifieke deskundigheden'.²⁸⁶ Tijdens de startbijeenkomst van leden en adviseurs gezamenlijk worden vier thema's gedefinieerd waarop de Conventie zich zal richten. Deze sluiten nauw aan op opdrachten die de Conventie van minister Pechtold heeft meegekregen, te weten: de verhouding tussen regering en parlement, de relatie tussen Nederland en Europa, de invulling van het burgerschap (en de rol van politieke partijen daarbij) en de positie van de Grondwet in de Nederlandse maatschappij.

De Conventie gaat vervolgens te werk in vier werkgroepen, die zijn ingedeeld naar de tijdens de startconferentie geselecteerde thema's en die aansluiten op de wensen van de minister. Afhankelijk van de specialisaties van de leden nemen zij deel aan de werkgroep die het beste aansluit bij hun werkterrein. Opvallend is echter dat in eerste instantie bijna alle leden lid willen zijn van de werkgroep die zich richt op 'regering & parlement' en dat niemand zich interesseert voor de werkgroep 'burgerschap & politieke partijen'. Tijdens de vergadering van 9 februari 2006 in het Sofitel te Den Haag wordt over de indeling van de werkgroepen gesproken.²⁸⁷ De leden Van Balen, Ankersmit, Schinkelshoek en Molier vormen de werkgroep over de relatie tussen parlement en regering. Kuiper, Ramadan en Zoethout vormen de werkgroep die zich bezighoudt met de Grondwet. De werkgroep 'burgerschap en politieke partijen' wordt gevormd door de leden Michels, Klinkers en Peters en de leden Pijpers, Kuiper en Sap vormen de werkgroep over Europa. Tijdens de vergadering van 16 maart 2006 in de dependance van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Herengracht in Den Haag spreken de leden voor de pauze vooral over actualiteiten. Het Britse rapport 'Power to the people' laat zien dat vertrouwen in de overheid niet alleen in Nederland een probleem is. Na de pauze bespreken de leden de startnotities die in de verschillende werkgroepen zijn opgesteld. Deze werkwijze wordt ook gevolgd tijdens de vergadering van 19 april, andermaal aan de Herengracht.²⁸⁸

Op 28 april komen de leden van de Conventie en de adviseurs voor de tweede keer bijeen, dit maal in Concordia. In vier rondes van vier parallelle sessies brainstormen de leden en adviseurs samen over de wijze waarop de thema's invulling zouden moeten krijgen. Alle adviseurs kunnen zich op deze wijze richten op alle thema's. Tijdens deze vergadering liggen er nog geen concrete voorstellen van de leden van de Conventie. Wanneer de adviseurs in juni nogmaals bij de werkzaamheden worden betrokken, is dat wel het geval.²⁸⁹

Tijdens de vergadering van 18 mei 2006, in de dependance van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, spreken de leden nader over de concept preambule voor de Grondwet, die door het lid Kuiper is opgesteld. Deze preambule

leidt tot de nodige discussies. Belangrijke vraag daarbij is de vraag of en vooral welke waarde de preambule dient te vertegenwoordigen. Vooral Peters en Schinkelshoek keren zich tegen de preambule. Binnen de Conventie bestaat unanimitieit over het gegeven dat een preambule alleen waardevol kan zijn als deze een ‘waarde’ vertegenwoordigt. Ingewikkeld is gelijktijdig dat Nederland een land van vele waarden is en dat formulering van waarden in de preambule per definitie zal leiden tot beperkingen in de meervoudigheid van de Nederlandse samenleving, zo is het argument van Peters. Besloten wordt dat de leden ieder hun eigen versie van de preambule kunnen aanleveren bij de secretaris. De vergadering van 1 juni kenmerkt zich vooral door de afwezigheid van een groot aantal leden. Uiteindelijk vergaderen slechts zes leden aan de Herengracht in Den Haag. De grondwetsherzieningprocedure en mogelijke aanvullingen op het stelsel van de representatieve democratie worden uitgebreid besproken. Van alle beslispunten wordt een kleine minderheid geaccordeerd.²⁹⁰

Wanneer de D66 bewindslieden in de zomer van 2006 uit het kabinet stappen, ontstaat een korte briefwisseling met het departement om zeker te zijn dat de Nationale conventie de werkzaamheden ook daadwerkelijk af zal mogen maken. Zorgen hoeven de leden zich niet te maken, zo blijkt al snel. De Conventie is met haar werkzaamheden al zo ver gevorderd dat zij zal kunnen afronden.

Op 30 juni 2006 komen de leden van de Conventie en de adviseurs voor de derde keer collectief bij elkaar. Tijdens de bijeenkomst passeren zeven conceptvoorstellen van de leden van de Nationale conventie de revue. Voorstellen om het parlement de mogelijkheid te geven zich eerder (voordat de regering erover besluit) uit te spreken over Europese regelgeving, een referendum in tweede lezing bij de herziening van de Grondwet en themacommissies ter aanvulling op vaste kamer commissies kunnen bijvoorbeeld in meerderheid op steun van de adviseurs rekenen. Het beschouwen van vrijwilligerswerk als belastingbetaling in natura kan daarentegen op aanzienlijke weerstand rekenen. Het is dan ook niet verbazend dat een van de adviseurs aan het einde van het debat opmerkt dat het verstandig zou zijn de voorstellen namens de Conventie als aanzetten in het debat te presenteren en niet als de oplossing voor alle problemen.²⁹¹

Tijdens de vergadering van 6 juli 2006, die andermaal plaats heeft in de Tuinkamer in Den Haag, bestaat er nog geen uitsluitsel over de vraag of er in het nieuwe kabinet (zoals dit na het vertrek van de D66 bewindslieden zal bestaan) nog een minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zal terugkeren. Wel heeft de voorzitter inmiddels begrepen dat zowel het Burgerforum Kiesstelsel als de Nationale conventie hun werk gewoon af zullen mogen maken. Zoals dit tijdens

sommige andere vergaderingen ook gebeurt, besteedt de Conventie enige aandacht aan de eigen strategie. Wanneer moet de slotmanifestatie plaatsvinden? Moet het rapport niet zo snel mogelijk worden gepubliceerd? Deze en andere vragen staan centraal. De preambule leidt andermaal tot discussie. Over nut en noodzaak, laat staan over de strekking ervan worden de leden het ook dit keer niet eens. Tijdens deze vergadering wordt ook voor het eerst gesproken over het eindrapport. Daarbij gaat het nog niet zozeer over de concrete inhoud van het rapport (wel over de te behandelen onderwerpen), maar meer over de indeling, de toonzetting, de omvang en de diepgang.²⁹²

Op 17 augustus is de Nationale conventie te gast bij instituut Clingendael te Den Haag. Tijdens de vergadering wordt het eerste concept van het rapport doorgenomen. Aan het thema ‘ministeriële verantwoordelijkheid’ besteden de leden tijdens de bespreking veel tijd.²⁹³ Duidelijkheid over hoe in de toekomst met ministeriële verantwoordelijkheid dient te worden omgegaan, ontstaat er echter niet in de discussie. De meningen zijn verdeeld en het thema wordt onvoldoende scherp om wijzigingen voor de toekomst voor te stellen. Daarna spreken vertegenwoordigers van de Conventie op 22 augustus met woordvoerders van de politieke partijen in De Tweede Kamer. Tijdens deze bijeenkomst blijken er ongeveer evenveel ideeën uit de Nationale conventie voort te komen waarvoor de handen van de politiek op elkaar gaan als waarvan zij zich distantiëren. De directe verkiezing van de minister-president en de rol die de Conventie de Eerste Kamer toedicht moeten het ontgelden. Ook de mindere aandacht voor cultuurverandering, ten opzichte van alle door de Conventie voorgenomen structuurveranderingen vallen niet in goede aarde. Over een correctief referendum zijn, zoals de afgelopen jaren gebruikelijk is, de meningen verdeeld. Themacommissies in de Tweede Kamer daarentegen kunnen juist op brede steun rekenen.²⁹⁴ De Nationale conventie neemt zich hierna nog voor met alle fractievoorzitters in de Tweede Kamer van gedachten te wisselen. Alleen met Rutte van de VVD en D66 lukt dit ook. De andere fractievoorzitters geven aan dat het gesprek met de woordvoerder voldoende was. Ook met de Raad voor het openbaar bestuur en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voert de Conventie bilaterale gesprekken. Pechtold laat als partijleider van D66 weten positief verrast te zijn over de ideeën van de Conventie, waarvan de meeste ook in het verkiezingsprogramma van D66 te herkennen zijn. De WRR hecht bij het betrekken van de burger vooral waarde aan het geven van een stem aan de normaliter onmondige, ondervertegenwoordigde en veelvormige delen van de samenleving die te weinig worden betrokken. Met aanbevelingen die de Nationale conventie doet, die hiermee in lijn liggen, is de WRR als instituut content.

De laatste bijeenkomst van de Conventie heeft plaats op 8 en 9 september in Kontakt der Kontinenten te Soesterberg. De bijeenkomst begint met de vervelende mededeling dat lid Ankersmit zijn medewerking aan het werk van de Nationale conventie heeft opgezegd.²⁹⁵ De discussie over ministeriële verantwoordelijkheid en het gegeven dat hij geen verantwoordelijkheid wil nemen voor de tekst zoals deze er op dat moment ligt, hebben hem er toe gebracht niet langer als lid van de Conventie op te willen treden. De meeste andere leden vinden dit vervelend en een enkeling uit ook echt bedenkingen over de gevolgde werkwijze. Uiteindelijk laten de leden het erbij. De leden Hoekstra, Klinkers en De Vries formuleren na de vergadering een nieuwe tekst over ministeriële verantwoordelijkheid. De overige tijd wordt op deze twee dagen besteed aan het afronden van het rapport. Overigens zal Ankersmit na twee dagen van afwezigheid zijn lidmaatschap van de Conventie alsnog voortzetten. Op 9 september komen ook de contacten met de media nog kort aan bod. Tot de perspresentatie van 5 oktober zal aan het rapport geen ruchtbaarheid worden gegeven. Het conceptrapport heeft in de periode daarvoor overigens al wel op het internet gestaan. Daarna mag het de wereld in en kan iedereen er vrijelijk over praten. Vanuit de Nationale conventie (c.q. het projectbureau) worden de inspanningen gecoördineerd.

De werkgroepen die zich bezig houden met de Grondwet en met de relaties tussen Nederland en Europese Unie weten tot gezamenlijk gedragen resultaten te komen. De beide andere deelrapporten van de Conventie, die ook uitsluitend voor rekening van de leden komen die ze hebben opgesteld, zijn afkomstig van leden die zich willen uitspreken over het thema van deze werkgroep. Alle deelrapporten zijn als zodanig door de Conventie als bijlage bij het eindrapport opgenomen. De werkgroep die zich bezig houdt met Nederland en de Europese Unie komt na veel discussie met het concept van een 'statenverbond' dat de soevereiniteit van Nederland benadrukt en toch inzet op vergaande samenwerking in Europees verband.²⁹⁶ Met dit concept hoopt de werkgroep recht te doen aan de eerdere onvrede, die tot uitdrukking is gekomen door het afkeuren van de Europese Grondwet en tegelijkertijd deuren te openen om op andere wijze de internationale samenwerking verder te versterken. De leden die zitting hebben in de werkgroep over de Grondwet blijken voorstander te zijn van het opnemen van een preambule in de Grondwet.²⁹⁷ Het is noodzakelijk dat de Grondwet meer gaat leven voor de bevolking, zo is de stellige overtuiging van de werkgroepleden. Het opstellen van de preambule blijkt echter nog steeds bijzonder lastig. De adviseurs van de Conventie keren zich intussen massaal tegen het voorstel en uitgebreide mailwisselingen tussen leden en adviseurs zijn het gevolg. Uiteindelijk sneuvelt het voorstel tot het schrijven van een preambule. Consensus kan alleen worden bereikt

rondom een niets zeggende tekst die laat weten dat het Nederlandse volk zich in welvaart verbonden voelt en dat het koningshuis historisch aan Nederland verbonden is. In het rapport is uitsluitend de aanbeveling terug te lezen dat een discussie over het opnemen van een preambule gevoerd dient te worden. De werkgroep die nadacht over de verhoudingen en relaties tussen regering en parlement blijkt diep verdeeld over de vraag of de minister-president al dan niet direct door de bevolking gekozen dient te worden.²⁹⁸ Een voorstel om te komen tot een ‘gekozen minister-president’ haalt het conventiebreed uiteindelijk bij gebrek aan één stem niet. Deze werkgroep kan uiteindelijk niet tot een gezamenlijk rapport komen. Een rapport van de leden Klinkers en Ankersmit over dit thema is wel als bijlage bij het eindrapport van de Nationale conventie gevoegd. Formeel echter neemt de Conventie afstand van de inhoud van dit verhaal, het is de opvatting van een groepje van de leden. Klinkers (die overigens helemaal geen zitting in deze werkgroep had) schrijft bovendien ook op eigen titel nog een rapport over ‘regering & parlement’ dat bijlage wordt van het eindrapport van de Conventie.²⁹⁹ Ook de werkgroep die zich richt op burgerschap en politieke partijen komt niet tot een rapport. Deze werkgroep is weliswaar niet onderling verdeeld, maar acht de tijd te kort om te komen tot een voldoende onderbouwd rapport.

Op de website van de Nationale conventie wordt iedere week een andere stelling geplaatst waarover met het publiek gediscussieerd is. Voor deze stellingen is actief ‘reclame’ gemaakt om mensen te verleiden op de site aan de discussie deel te nemen. Het lid of de adviseur die de betreffende stelling aandraagt, schrijft achteraf een reactie op de discussie. Op deze wijze krijgt de interactie tussen Conventie en burger vorm zo is de gedachte. Oorspronkelijk bestaat ook het idee om de vele honderden burgers, die aan de discussies via internet deelnemen, uit te nodigen om na afronding van de werkzaamheden over het rapport te discussiëren. In de verkiezingsstrijd voorafgaand aan de verkiezingen in november is dit idee echter gesneuveld. Hetzelfde geldt voor een serie debatten verspreid over Nederland, die in de plannen van het secretariaat al waren uitgewerkt. Ook die plannen zijn nooit werkelijkheid geworden aangezien de politieke realiteit in het najaar van 2006 ineens anders was dan anders.

In de zomer van 2006 wordt het concept eindrapport van de Nationale conventie geschreven, voornamelijk door het secretariaat. Niet alle leden zijn blij met het feit dat zij zelf niet aan het rapport schrijven en de tekst wordt door sommigen als ‘ambtelijk’ ervaren. Bij het opstellen van het rapport zien de leden zich geconfronteerd met een beslissing die zij aan het begin van het proces hebben genomen. Destijds hebben zij besloten, gezien de overvloed aan bronnen en

onderzoeken die laat zien dat het vertrouwen in de overheid dalend is, daar zelf geen onderzoek naar te doen en ook over het thema vertrouwen niet of nauwelijks te discussiëren. Wanneer het rapport geschreven moet worden, blijken de verschillende deelvragen toch minder bij te dragen aan het vergroten van het vertrouwen dan aangenomen wordt. Het conceptrapport wordt door leden van de Conventie besproken met vertegenwoordigers van politieke partijen, met woordvoerders en een aantal fractievoorzitters uit de Tweede Kamer. De leden komen daarna nog eenmaal bijeen om in een laatste, tweedaagse werksessie het rapport te voltooien dat begin oktober aan het kabinet aangeboden zal worden.

11.6 Effecten van de commissie

Op 5 oktober 2006 presenteert de Nationale conventie haar rapport 'Hart voor de publieke zaak'. De Conventie formuleert twee belangrijke boodschappen (Hoekstra & Van Haeften, 2007: 28). Ten eerste moet de overheid meer vertrouwen in de maatschappij stellen. De kennis en de innovatieve en creatieve kracht van samenleving dienen meer te worden benut. Ten tweede dient de volksvertegenwoordiging in de Tweede Kamer zich meer van haar wetgevende en controlerende taken te kwijten. In de afgelopen decennia heeft de Kamer zich te vaak als bestuurder opgeworpen en zich te weinig als 'tegenmacht' ten opzicht van de regering betoond.

In het rapport formuleert de Conventie aanbevelingen ter hervorming van het nationale politieke bestel die kunnen bijdragen aan het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid op basis van de beide boodschappen. Het rapport presenteert drie soorten van aanbevelingen, te weten: aanbevelingen op de korte termijn, aanbevelingen waarvoor wetswijziging dan wel grondwetswijziging nodig is. De Conventie beveelt meer ruimte aan voor een actieve samenleving. De adviesraden van de overheid zouden voor minimaal een derde deel uit personen moeten bestaan die in de uitvoering van beleid actief zijn. Er zijn meer experimenten nodig met de invoering van burgerfora en de onbetaalde inzet voor de publieke zaak zou aftrekbaar moeten zijn van de belasting. Ook de maatschappelijke stage voor scholieren jonger dan 17 jaar en zeggenschap voor klanten in instellingen die publieke diensten leveren worden door de Nationale conventie aanbevolen. Ter versterking van de representatieve democratie beveelt de Conventie onder andere aan de minister-president de mogelijkheid te geven andere ministers algemene aanwijzingen te geven, de subsidies voor politieke partijen te verhogen (en ook partijen die niet in de Kamer zitting hebben voor subsidie in aanmerking te laten komen), het aantal Vast Kamercommissies te laten afnemen ten

gunste van regeerperiode bepaalde themacommissies en meetbare doelen in regeerakkoorden. Waar het gaat om de betekenis van de grondwet voor de samenleving stelt de Conventie voor de mogelijkheid van toetsing van iedere wet aan de klassieke grondrechten uit de grondwet op te stellen voor iedere rechter. Tot slot, waar het de verhouding tussen Nederland en Europa betreft, beveelt de Nationale conventie aan een nationaal debat over de toekomst van de Europese Unie te organiseren, de ministers pas toe te staan in Europa te onderhandelen als een 'schiftingscommissie' van de Tweede Kamer daarvoor toestemming heeft gegeven en de mogelijkheid te open dat leden van het Europese Parlement ook lid van het nationale parlement kunnen zijn.

Veel aanbevelingen die de Nationale conventie doet, hebben verstrekkende gevolgen voor het functioneren van het Nederlandse democratische stelsel. Het kabinet neemt ruim een jaar de tijd om een reactie op het rapport te formuleren.³⁰⁰ Van de aanbevelingen van de Nationale conventie neemt het kabinet er slechts een beperkt aantal over. In het regeerakkoord van Kabinet Balkenende IV is te lezen dat het kabinet wil inzetten op het versterken van de rol van de volksvertegenwoordiging in zowel de gemeente, de provincie als het rijk. Ook achter de versterking van de positie van de politieke partij en het bevorderen van actief burgerschap kunnen in het regeerakkoord sporen van de Conventie terug worden gevonden. Tot slot wordt door de Tweede Kamer een aantal moties ingediend waarvan de motie Schinkelshoek toch wel de opvallendste is. Deze geeft aan dat het parlement een traject van zelfreflectie zal opstarten. De motie van de PVV om de Eerste Kamer af te schaffen wordt verworpen. Wel spreekt de Kamer zich uit over het finaliteitdebat van Europa en over het opnemen van meer mensen met ervaring in de uitvoering bij de samenstelling van adviesorganen. Opvallend is verder dat Plasterk (minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in kabinet Balkenende IV en onderhandelaar voor de PvdA tijdens de daaraan voorafgaande coalitievorming) als adviseur aan de Nationale conventie gelieerd is geweest.

Toch lijkt er weinig te zijn gedaan met het advies van de Nationale conventie. Wanneer het rapport van de Nationale conventie in het najaar van 2006 gereed is, heeft na De Graaf ook D66 minister Pechtold afscheid genomen van het kabinet. Naar aanleiding van een motie van afkeuring tegen minister Verdonk (Vreemdelingenzaken en Integratie), die dankzij de steun van de LPF mag aanblijven, gedenken de D66 bewindspersonen aan de motie in eerste instantie geen gevolgen te hoeven verbinden. Wanneer de Kamerfractie van D66 de steun aan het kabinet intrekt, blijft Pechthold, Brinkhorst en Van der Laan geen uitweg meer over. Zij treden af. Het minderheidskabinet van CDA en VVD regeert door tot de

verkiezingen in november van dat jaar. Minister Nicolăi, die het dossier ter vernieuwing van de rijksdienst overneemt, richt zich in de korte periode van zijn bewind vooral op het andere onderdeel van zijn portefeuille; ‘Koninkrijksrelaties’. Vlak voor de verkiezingen maakt hij bekend dat enkele eilanden van de Nederlandse Antillen zelfstandig worden, andere zullen als ‘nieuwe gemeenten’ door het leven gaan. Bestuurlijke vernieuwing, Burgerforum Kiesstelsel en Nationale conventie hebben afgedaan. Veel later, op 4 december 2007, volgt nog de officiële kabinetsreactie op het werk van de Conventie.³⁰¹ Uit de twaalf pagina’s tellende brief blijkt enerzijds waardering voor het werk van de Nationale conventie. Anderzijds blijkt ook dat er weinig met de aanbevelingen van de Conventie gedaan zal worden.

De Staatscommissie Grondwet, die het vierde kabinet Balkenende voornemens is in te stellen, is een direct gevolg van het werk van de Nationale conventie.³⁰² De Conventie doet in haar rapport aanbevelingen over de ‘herzieningsprocedure’ van de Grondwet. De aanbevelingen hier omtrent worden door het kabinet niet overgenomen.³⁰³ Wel wordt naar het nu lijkt een staatscommissie ingesteld om onder andere dit belangwekkende thema nog eens goed te bestuderen (meer over staatscommissies bij Van Leeuwen, 2008).

11.7 Analyse van de Nationale conventie

11.7.1 Korte nadere beschouwing

In vergelijking tot de meeste andere commissies kent de Nationale conventie toch een wat ongewone werkwijze. Rondom de kern die feitelijk de commissie vormt, is een ring van adviseurs georganiseerd. Waar gewoonlijk het debat over het werk en het advies van de commissie pas na afloop begint, zijn in dit geval deskundigen (zowel voor- als tegenstanders) bij elkaar gebracht om het debat al tijdens het werk van de commissie te laten plaatsvinden. Daarmee wordt het advies van de commissie uiteindelijk nog beter onderbouwd, zo is het idee. In de praktijk wordt het werk van de commissie vooral overschaduwed door moeilijke bijeenkomsten en door ongenoegen over eerdere bijeenkomsten van commissie en adviseurs samen.

Dat de commissie geen grote effecten heeft gesorteerd, heeft daarnaast met twee aspecten te maken. Allereerst zijn niet alle deelproducten unaniem door de hele commissie geaccepteerd. Het is bijzonder dat deze producten naar buiten worden gebracht. Gelijktijdig doet het afbreuk aan het draagvlak voor en het gezag van de rapporten. Waar commissies doorgaans een consensus bereiken over een bepaald thema is dat bij de Conventie slechts ten dele het geval. Bovendien komt het rapport van de Conventie uit in een politiek ingewikkelde periode waarin de instellend

bewindspersoon er inmiddels niet meer is en de opvolger bovendien een andere politieke kleur heeft. De Conventie is daarbij steeds een specifieke wens geweest van D66 en haar minister Pechtold.

11.7.2 Verklaren met standaardpatronen

Ook de Nationale conventie vertoont overeenkomsten met twee commissietypen. Ten eerste is het patroon van een taskforce te herkennen en ten tweede tekent zich het patroon van een politieke commissie af. Doelstelling van de Conventie is het steeds geweest om in op basis van representatie van deskundigheden samengestelde commissie impulsen te geven aan het debat over het vertrouwen van burgers in hun overheid. Dit vertrouwen is daarbij niet als groot probleem of als heikele kwestie beschouwd, maar vooral als mogelijke toekomstige bedreiging. Het gedaalde vertrouwen in de periode voor de inzet van de commissie was in Europees perspectief immers op zich niet alamerend. Gelijktijdig echter wordt het vertrouwen van de burger in de overheid weldegelijk gepolitiseerd en daarmee een heikele kwestie. In de samenstelling is politieke kleur van leden formeel weliswaar geen criterium geweest, maar uit de gevoerde gesprekken blijkt weldegelijk dat met de politieke affiliatie van potentiële leden rekening is gehouden. Pogingen om de politieke agenda te beïnvloeden zijn onsuccesvol geweest. Blijkbaar is het ingewikkeld om een politieke kwestie op te lossen met de instelling van een op maatschappelijke impulsen gerichte taskforce.

11.7.3 Anders dan anders

Op basis van de standaardpatronen en commissietypen worden bepaalde aspecten van het werk van de commissie nader verklaard. Duidelijk wordt hoe deze commissie zich verhoudt tot andere in het openbaar bestuur bekende commissies. Toch zijn er ook bijzonderheden die anders zijn dan anders. Enkele daarvan zijn hiervoor al ter sprake gekomen, maar worden hier voor de volledigheid nog eens weergegeven.

Leden versus adviseurs

De Nationale conventie heeft een bijzondere opbouw gekend. Naast leden die ook daadwerkelijk lid waren van de Conventie is daaromheen een groep van adviseurs aangezocht, die in debat met de leden over de thematiek van de Conventie hebben nagedacht. Op deze wijze zijn meer personen direct aan het werk van de Conventie geëngageerd dan bij de meeste andere commissies gebruikelijk zou zijn.

Alternatief eindproduct

De Nationale conventie heeft als alternatief voor het rapport een film gemaakt. Het is ten eerste al bijzonder dat er door de Conventie aandacht is besteed aan de vraag welke type eindproduct wenselijk zou zijn. Dat het dan ten tweede een film is, die daadwerkelijk is gemaakt en die niet nooit is vertoond, maakt de kwestie extra bijzonder. De film is in het archief terecht gekomen en zover bekend is er niets mee gebeurd.

Minderheidsstandpunten

Niet alle producten van de Nationale conventie worden door consensus gedragen. Sommige deelrapporten zijn onder verantwoordelijkheid van slechts één of enkele leden uitgebracht. Op deze manier verspreidt de Nationale conventie ook dat gedachtegoed dat inspirerend kan zijn voor anderen, zelfs wanneer het niet op draagvlak vanuit de hele Conventie kan rekenen.

11.7.4 Commissie in perspectief

Bezien vanuit het perspectief van kennis en beleid valt op dat de Nationale conventie nauwelijks heeft geleid tot nieuwe inzichten. Er is geen nieuwe kennis ontwikkeld en wijzigingen in het beleid zijn er ook geen noemenswaardige geweest. Als verworvenheid, gezien vanuit dit perspectief, kan wel de voorgenomen instelling van een staatscommissie worden gezien. Blijkbaar zijn er kwesties die in de komende tijd nog nader zullen worden opgepakt. Bezien vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling echter heeft de commissie een interessante bijdrage geleverd. Door de samenstelling van een kern van leden met een ring van adviseurs er omheen is een uitgebreid debat gefaciliteerd onder experts. Dit heeft overigens niet zozeer geresulteerd in meer draagvlak voor het rapport of voor voorgenomen beleid, maar vooral in duidelijkheid omtrent posities en opvattingen. Bezien vanuit het perspectief van macht en tegenmacht valt vooral op dat posities gebleven zijn, zoals ze waren. Verhoudingen tussen partijen zijn niet veranderd. In dat perspectief zijn dus ook geen noemenswaardige effecten waar te nemen.

Deel III Conclusie en discussie

12. Bevindingen en conclusies

12.1 Niet iedereen heeft gelijk

Op 13 januari 2010 's ochtends vroeg rond 02.30 uur is duidelijk wat niemand eigenlijk echt had kunnen voorspellen. Een kabinetscrisis rondom uitspraken van minister-president Balkenende in reactie op het rapport van de commissie-Davids (onderzoek besluitvorming Irak) is afgewend of bezworen zo men wil. Voor velen is het een deceptie. Kijkcijfers laten zien dat veel burgers de moeite hebben genomen tot diep in de nacht het debat in de Kamer te volgen. Een halve nacht niet geslapen en de belofte van een politiek vuurwerk, door deadlines van partijen die als ultimatum zijn aangekondigd, wordt niet ingelost. De volgende dag laten de media er geen gras over groeien: minister-president Balkenende (CDA) heeft een knieval gemaakt voor coalitiepartner PvdA.

De kwestie rondom de uitspraken van Balkenende komt voort uit diens reactie op het commissierapport. Een poging om te komen tot genuanceerde beeldvorming, die naar de mening van het kabinet terecht zou zijn, wordt door de media – mede door de houding en formulering van de minister-president – als onomwonden afwijzing van het rapport beschouwd. PvdA fractievoorzitter Hamer eist een nieuwe verklaring van de premier en een breuk in de coalitie lijkt een feit. Er moet een dag van spoedoverleg tussen de coalitiepartijen en een spoeddebat in de Kamer aan te pas komen om de geleden schade (voorlopig) te herstellen. Het inhoudelijke debat over het rapport van de commissie-Davids wordt immers pas later gevoerd, als er ook een volledige, inhoudelijke reactie van het kabinet beschikbaar is.

Te midden van al dit tumult doet zich echter een belangrijke ontwikkeling voor in het denken over de commissie-Davids, die voor het betoog in dit proefschrift veel relevanter is dan het politieke steekspel in de Kamer zelf. Veel fractievoorzitters constateren in hun eerste termijn van het debat al dat de commissie onafhankelijk onderzoek heeft kunnen doen, heeft kunnen beschikken over alle bronnen die zij relevant achtte en de onderste steen boven heeft gehaald. Pechtold (D66) en Hamer, net als andere sprekers, zijn lovend over het werk van de commissie. En dat terwijl een jaar eerder, bij haar instelling, de commissie nog is verguisd als 'ijskastcommissie' voor het parkeren van een politiek probleem. Weinigen, ook in de Haagse politiek, dachten toen dat de commissie potten zou kunnen breken. Het zijn dezelfde fracties en dezelfde personen die nu in het Kamerdebat concluderen dat de commissie-Davids juist onafhankelijk onderzoek heeft gedaan en alle door haar relevant geachte bronnen heeft kunnen bestuderen. Zij verwijten het kabinet en

specifiek minister-president Balkenende dat hij met zijn reactie op het rapport de – inmiddels door hen zelf belangrijk geachte – commissie onrecht doet.

Blijkbaar mag men zichzelf in de politiek tegenspreken als het om de rol en het belang van commissies gaat: de ene opvatting lijkt even verdedigbaar als de andere. Iedereen kan zijn gelijk halen, zo lijkt het wel, ongeacht wat er wordt beweerd. In het vervolg van dit hoofdstuk zal echter blijken dat – hoewel vanaf de buitenkant (de voorkant) gezien iedereen gelijk kan hebben – uiteindelijk toch niet iedereen gelijk heeft als we besturen in commissie van binnenuit (de achterkant) bezien.

12.2 Over de voorkant en de achterkant

Uit deze studie naar besturen in commissie in Nederland is duidelijk geworden dat er verschillende commissietypen bestaan. Ieder commissietype kent als standaardpatroon een eigen aanleiding, taak, samenstelling en werkwijze. Ook blijken commissietypen die gekenmerkt worden door een dergelijk standaardpatroon tot net even meer of minder effecten in bepaalde arena's te leiden, onder invloed van steeds weer andere inter-acterende variabelen. Vertrekpunt voor deze conclusie is de bevinding uit deze studie dat alle commissies in principe uniek zijn en dat gezien naar hun aanleiding, taak, werkwijze, samenstelling en effect de ene commissie de andere niet is. Desalniettemin zijn er toch ook standaardpatronen te ontwaren die duiden op verwantschap, tot uitdrukking komend in bepaalde commissietypen. De verwantschap kan ook wel worden aangeduid als 'het commissiewezen'. Alle commissietypen die zich in de praktijk laten onderscheiden delen de adviesfunctie met elkaar, die zich daarom dan ook in het hart van het fenomeen 'besturen in commissie' bevindt. Daarnaast doen zich in de praktijk mengvormen van commissietypen voor; een concrete commissie laat zich zelden of nooit als de manifestatie van slechts een enkel commissietype wegzetten. Dat blijkt uit de analyse van de verschillende casus die volgend aan de survey via casuonderzoek nader zijn onderzocht en waarop hierna vanuit vergelijkend perspectief dieper wordt ingegaan.

Stemmachines, provinciaal grotestedenbeleid, trapongeval, kiesstelsel, innovatie en vertrouwen van burgers in hun overheid hebben inhoudelijk gezien misschien weinig met elkaar te maken. Sterker nog, het in een ademtocht noemen van deze beleidsthema's lijkt op het eerste gezicht een beetje merkwaardig. Maar precies dat maakt een nadere analyse van de commissies die zich met deze uiteenlopende thema's hebben beziggehouden interessant. In onderstaande afbeelding is van elke casus weergegeven welke standaardpatronen elk van deze commissies het beste typeert en dus ook van welk commissietype sprake is. Daarbij is gebruik gemaakt

van de casusanalyses die steeds aan het eind van de verschillende casushoofdstukken zijn opgenomen.

Afbeelding 17: casus, commissietypen en perspectieven

	Beleidskwestie	Welk commissietype werd vooraf verwacht?	Van welk commissietype komen de patronen in de praktijk terug?	De praktijk van de commissie daagt uit haar vooral vanuit dit perspectief te bezien
Klassieke commissies	Commissie Besluitvorming Stemmachines	Evaluatiecommissie	Vooral onderzoekscommissie maar ook wel politieke commissie	Kennis en beleid, macht en tegenmacht
	Commissie Provinciaal GSB	Evaluatiecommissie	Vooral evaluatiecommissie, taskforce maar ook wel politieke commissie	Overleg en onderhandeling en macht en tegenmacht
	Commissie Trapongeval	Onderzoekscommissie	Vooral onderzoekscommissie maar ook wel politieke commissie	Macht en tegenmacht, kennis en beleid
Alternatieve commissies	Innovatieplatform	Taskforce	Vooral politieke commissie maar ook wel taskforce	Macht en tegenmacht, overleg en onderhandeling
	Burgerforum Kiesstelsel	Onderzoekscommissie	Vooral onderzoekscommissie maar ook wel politieke commissie	Macht en tegenmacht, overleg en onderhandeling
	Nationale conventie	Politieke commissie	Vooral taskforce maar ook wel politieke commissie	Macht en tegenmacht, overleg en onderhandeling

Bij de selectie van de casus is het de bedoeling geweest dat alle commissietypen, zoals deze in hoofdstuk vijf zijn onderscheiden, terug zouden komen in de casusanalyse. Dit is een van de selectiecriteria geweest. Uiteindelijk zijn ook alle vier commissietypen in deze casus terug te zien, alleen niet helemaal zoals vooraf werd verwacht. Alle zes de casus hebben uiteindelijk (deels) een andere invulling gekregen dan vooraf te verwachten was.³⁰⁴ Wel is duidelijk te zien dat het hart van het commissiewezen – de adviesfunctie – in alle casus terugkomt, onafhankelijk van het commissietype waarover het gaat.

Zo was de verwachting, op basis van formele stukken en taakomschrijvingen, dat de Commissie Besluitvorming Stemmachines vooral een evaluatiecommissie zou zijn. In de praktijk vertoont deze echter vooral het standaardpatroon van een onderzoekscommissie en ook wel van een politieke commissie. De commissie dient in de praktijk meer de onderste steen boven te halen, dan te reflecteren op de gebeurtenissen van de afgelopen decennia en deze te evalueren. Dit past bij het standaardpatroon van een onderzoekscommissie. Bovendien wordt de commissie ingesteld om het publieke debat tot rust te brengen en de politieke rust te doen wederkeren. Eerder in dit proefschrift is gebleken dat het aangrijpingspunt voor het werk van onderzoekscommissies ligt in de sfeer van de overheid. Deze commissies richten zich op het bewerkstelligen van nieuwe praktijken. Ze streven een concrete verandering na. Ook politieke commissies hebben hun aangrijpingspunt bij de overheid. Passend in het kader uit hoofdstuk 5 dat de assen van de MDS analyse duidt, richten politieke commissies zich meer op het optimaliseren van praktijken binnen bestaande kaders. Deze nadere uitwerking van de commissietypen is ook terug te zien bij de Commissie Besluitvorming Stemmachines. Zo heeft deze commissie zich vooral gericht op de overheid zelf. Het ging immers steeds om de vraag waar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tekort geschoten is in het stemmachinebeleid. Daarbij heeft de commissie zowel naar de bestaande kaders gekeken (bezien hoe het stemmachinebeleid dient te veranderen), als een poging gedaan om op korte termijn binnen de bestaande kaders de juiste omgang met stemmachines voor te stellen (omgaan met stemmachines in de periode die nodig is om tot beleidswijziging te komen).

Bij de Commissie Provinciaal GSB was oorspronkelijk de verwachting dat het zou gaan om een evaluatiecommissie. Dit standaardpatroon is ook in de praktijk goed terug te zien. Gelijktijdig blijkt de beïnvloeding van de politieke agenda een zo belangrijk onderdeel van het werk van de commissie (dat vorm krijgt in werkbezoeken en zogenaamde 'haardvuursessies') dat ook het standaardpatroon van een politieke commissie te zien is. Dit heeft vooral te maken met het toenemende belang dat vanuit de instellers van de commissie wordt gehecht aan de beïnvloeding van de politieke 'mindset' met het oog op de op dat moment aanstaande provinciale verkiezingen. Gelijktijdig heeft commissie in ieder geval formeel welhaast alle kenmerken van een taskforce, zeker waar het gaat om de samenstelling en de duiding van de voorziene kansen en bedreigingen. Ook hier weer kunnen we teruggrijpen op het aangrijpingspunt en de veranderrichting. De commissie heeft zich steeds gericht op een bredere analyse van verbetermogelijkheden binnen de bestaande kaders, waarbij zowel aandacht is besteed aan gewenste praktische, maatschappelijke veranderingen alsook aan gewenste politieke veranderingen. Daarbij is

het politieke element minder in het rapport en meer in bijeenkomsten met provinciale politici behandeld. In het onderzoek van de commissie en in het rapport dat daarover is geschreven ligt het aangrijpingspunt vooral in de maatschappelijke sfeer. Het gaat daarbij steeds om de vraag hoe het grote stedenbeleid in de toekomst nog effectiever kan worden ingezet en welke veranderingen daarvoor nodig zijn. Meer aan het eind van de werkzaamheden gekomen, verschuift de aard van de commissie enigszins (of de andere kant van haar karakter wordt dan meer zichtbaar). Richting het einde van de werkzaamheden komt het politieke karakter naar boven en wordt zichtbaar hoe de commissie de politieke agenda poogt te beïnvloeden. Het aangrijpingspunt verschuift richting de overheid zelf. Dat heeft er mee te maken dat de commissie van begin af aan een dubbele opdracht heeft meegekregen. Die bestaat enerzijds uit het bezien van het provinciaal grotestedenbeleid en het doen van aanbevelingen daaromtrent en anderzijds uit het in debat met statenleden beïnvloeden van de agenda. De verschuiving is dan ook niet onverwacht.

Ook bij de Commissie Trapongeval is er een verschil tussen het vooraf verwachte commissietype en het door casusonderzoek herleide feitelijke commissietype, al is het verschil in dit geval niet zo groot. Het valt vooral op dat de commissie zich niet alleen als onderzoekscommissie, maar ook als politieke commissie manifesteert. Hier doet zich vooral het verschil tussen papier en praktijk voor. Formeel heeft de commissie geen rol die past bij het patroon van een politieke commissie. In de praktijk blijkt de commissie in dat opzicht echter wel degelijk een rol te hebben vervuld. Geredeneerd vanuit aangrijpingspunt en veranderrichting is hier een commissie te zien die zich vooral heeft gericht op de overheid zelf en niet zozeer op de maatschappij in bredere zin. Bovendien heeft de commissie de vrijheid genomen om zowel binnen de kaders van het beleid als over de kaders van dat beleid zelf aanbevelingen te doen. Deze blik op aangrijpingspunt en veranderrichting past bij een combinatie van een onderzoekscommissie en een politieke commissie.

Bij het Innovatieplatform is te zien dat deze commissie naast het verwachte patroon van een taskforce ook de trekken van een politieke commissie vertoont. Het standaardpatroon van een politieke commissie wordt het Innovatieplatform door de omstandigheden welhaast opgedrongen. Bezien vanuit het aangrijpingspunt en de veranderrichting die passen bij de combinatie van deze twee commissietypen valt op dat het Innovatieplatform eigenlijk een onuitvoerbaar opdracht heeft gekregen. Het platform richt zich namelijk op het vernieuwen van kaders en handelingsperspectieven in de brede maatschappelijke zin, terwijl de politieke kaders voor het optreden van het platform omstreden zijn en ter discussie staan.

Het Burgerforum Kiesstelsel was bedoeld als onderzoekscommissie en is in de praktijk naast een onderzoekscommissie vooral ook een politieke commissie gebleken. Het politieke karakter is (net als bij het Innovatieplatform) in meer of mindere mate aan het Burgerforum opgedrongen. Of beter gezegd, de politieke context heeft formeel geen rol gespeeld in de overwegingen van deze commissie, maar is wel degelijk van grote betekenis geweest. Door het vertrek van D66 uit het kabinet wordt het politieke gehalte van de commissie steeds duidelijker, hoewel dit door de strubbelingen in het kabinet en de uitspraken van de premier al wel langer vast stond. Deze politieke component heeft de commissie niet zelf gekozen, maar is als gevolg van de omstandigheden wel steeds aanwezig. Het aangrijpingspunt van deze commissie ligt vooral bij de overheid. Daarbij poogt de commissie vooral tot nieuwe kaders te komen. Dat dit niet is gelukt, ligt voor een belangrijk deel aan de omstandigheden. Over de kwaliteit van het rapport van het Burgerforum zijn veel deskundigen positief.³⁰⁵

De Nationale conventie blijkt behalve het verwachte standaardpatroon van een politieke commissie ook het patroon van een taskforce te vertonen. In de samenstelling blijken representativiteit en politieke kleur naast elkaar belangrijke samenstellingscriteria. Wanneer het werk van deze commissie vordert, wordt bovendien het overleg tussen partijen (tussen de commissie zelf en de ring van adviseurs er omheen) steeds belangrijker. Dat sluit aan bij het patroon van een taskforce. Net als bij het Innovatieplatform is hier een commissie te zien die een welhaast onmogelijke opdracht vormgeeft: een combinatie van maatschappelijke veranderingen stimuleren (aangrijpingspunt in de maatschappij en vormgeven aan nieuwe praktijken) en politiek debat voeren omtrent de kaders waarbinnen dit gebeurt (aangrijpingspunt bij de overheid en vooral omgaan met bestaande praktijken).

Een vergelijking van de zes casus laat zien dat in de praktijk eigenlijk altijd sprake is van een mengvorm van commissietypen, waarbij dan overigens wel steeds een bepaald commissietype dominant lijkt en daarvan afgeleid ook patronen te onderkennen zijn die overwegend tot een ander commissietype gerekend kunnen worden. De analyses in de voorgaande hoofdstukken laten daarbij zien dat commissies nooit precies het standaardpatroon van een enkel commissietype volgen. Dat was te verwachten, aangezien omstandigheden steeds weer verschillen en commissies juist op ad hoc basis worden ingesteld om maatwerk in deze specifieke omstandigheden te leveren. Opvallend genoeg zijn echter steeds wel (tenminste) twee standaardpatronen naast elkaar of juist in combinatie met elkaar dominant te herkennen bij iedere bestudeerde casus. Daarbij komt het ook voor dat

ontwikkelingen in de loop van de tijd leiden tot een verandering in het karakter van de commissie (c.q. zorgen voor de toepasbaarheid van een ander standaardpatroon). Zo heeft bijvoorbeeld het aantreden van een nieuwe minister invloed gehad op de rolinvulling van het Burgerforum. Daarmee verandert vervolgens ook de interpretatie en betekenisgeving van een commissie. Commissies zijn dan ook niet star maar veranderlijk. Ze bewegen mee met de ontwikkelingen in hun omgeving.

Het naast elkaar zetten van de casus leidt in ieder geval tot de conclusie dat er een verschil bestaat tussen de voorkant (frontstage) en de achterkant (backstage) van besturen in commissie. Aan de voorkant zien commissies er allemaal zo ongeveer hetzelfde uit. Commissies bestaan uit leden die worden aangezocht vanwege hun deskundige inbreng in de commissie plaats te nemen. Nagenoeg alle commissies leveren een rapport op en de media schrijven vervolgens hoe betrokken partijen de uitkomsten verschillend waarderen. Al dit soort van kenmerken zijn aan de buitenkant waar te nemen. Ze benadrukken de gelijkenissen tussen of de vergelijkbaarheid van commissies. Commissies worden daarom al snel over één kam geschoren. Ze doen hun werk buiten de schijnwerpers en voor de relatieve buitenstaander blijft onzichtbaar wat er precies in een commissie gebeurt. Het is begrijpelijk dat er over commissies in meer algemene termen gesproken wordt alsof ze allemaal hetzelfde zijn. Aan de achterkant, meer backstage gezien, blijken commissies van elkaar te verschillen. Er blijkt een verschil te bestaan tussen de formele taakopdracht en de te verwachten bijdrage van commissies enerzijds en de feitelijke invulling (ook in de duiding van commissietypen) anderzijds. Iets kan frontstage immers een evaluatiecommissie lijken, maar in de praktijk vooral een combinatie van een onderzoekscommissie en een politieke commissie blijken te zijn. In algemene zin is het op voorhand lastig te voorspellen welke combinatie zich onder welke omstandigheden en om welke reden zal voordoen. Dat is steeds afhankelijk van concrete situaties.

Datzelfde geldt voor de toepasbaarheid van de drie perspectieven die in deze studie centraal staan. Of, beter geformuleerd, voor de verschillende aspecten van de casus die met het gebruik van ieder perspectief onderscheiden kunnen worden. Immers, zoals eerder al is aangegeven lokken de meeste standaardpatronen uit om een bepaald perspectief als vertrekpunt te nemen bij de duiding van de onderliggende praktijken: onderzoekscommissies vanuit kennis en beleid, taskforces vanuit overleg en onderhandeling en politieke commissies vanuit macht en tegenmacht. Voor evaluatiecommissies is het dominante perspectief op voorhand lastiger vast te stellen. Doordat bij de analyse van de casus steeds duidelijk is geworden dat er sprake is van een combinatie van standaardpatronen ligt het voor de hand om bij de

duiding van de bijdrage van de commissie ook steeds te kiezen voor een combinatie van perspectieven. Immers, ieder standaardpatroon nodigt uit tot duiding vanuit een van de drie perspectieven. Als zich een combinatie van standaardpatronen voordoet, is ook een duiding vanuit een combinatie van perspectieven wenselijk. En wat een voor de hand liggende (combinatie van) perspectieven is, kan dan weer anders zijn, afhankelijk van of er wordt uitgegaan van wat er vooraf te verwachten valt als alleen front stage wordt gekeken of achteraf wordt vastgesteld als niet alleen op basis van formele documentatie wordt gekeken naar de standaardpatronen die in de praktijk achter de commissietypen schuil gaan. Het geldende commissietype frontstage kan immers afwijken van het geldende commissietype backstage. Dat hebben de casusanalyses in dit proefschrift laten zien. Als er zo een verschil is, dan ligt het voor de hand dat ook de perspectieven verschillen die worden gebruikt om de commissie te duiden. Dit onderscheid is van belang, omdat de normen die worden gebruikt voor het benoemen van wat succes is ook per perspectief verschillen.

De belangrijkste conclusie is dat aan de voorkant, door de blik op commissies te werpen vanuit een bepaald perspectief, iedereen gelijk kan hebben in het debat over de rol van commissies in het openbaar bestuur. Nader beschouwd en backstage gezien, ligt dat echter genuanceerder. Daar blijkt het ene perspectief net even meer zicht te bieden in de duiding van het werk van een bepaalde commissie dan het andere perspectief. Daar kan de praktische uitvoering van werkzaamheden, met een bijpassend perspectief een heel ander licht op een commissie werpen, dan hetwelk aan de voorkant voor de hand gelegen zou hebben. Waar het gaat om het feitelijke functioneren van commissies blijkt backstage dus niet iedereen gelijk te hebben, omdat hier wel degelijk bepaalde functies en verwachtingen rondom commissies wel en andere juist niet van toepassing zijn. Waar het gaat om de Commissie Traponseval wordt duidelijk dat overleg en onderhandeling geen rol heeft gespeeld in het werk van de commissie. Deze commissie is niet te duiden als taskforce en heeft geen rol gespeeld als het gaat om maatschappelijke impulsen. Wel is duidelijk dat kennisontwikkeling belangrijk was en dat de commissie een rol heeft gespeeld in het bepalen van de agenda en de politieke en maatschappelijke boodschap van de gemeente. De perspectieven van kennis en beleid en macht en tegenmacht hebben naast elkaar betekenis.

Wat betekenen deze conclusies nu vanuit vergelijkend perspectief op de casus voor het analysekader waarmee in dit proefschrift is gewerkt? In ieder geval dat het analysekader het mogelijk maakt om commissies te analyseren zoals ze van buitenaf aan ons te verschijnen maar ook om de praktijken aan de achterkant van

bestuur die daarom heen bestaan te belichten. De mate waarin deze achterkant diepgaand kan worden bestudeerd, is daarbij weer afhankelijk van de onderzoeksmethodiek. Participatieve observatie geeft daarbij meer diepgaand inzicht dan uitsluitend in casuonderzoek of op basis van gegevens uit de survey verkregen kan worden. Daarop wordt later in dit hoofdstuk nog teruggekomen.

12.3 Over spanningsvolle verwachtingen

Hiervoor is al duidelijk geworden dat het opvallend is dat commissies in lastig vaarwater kunnen komen als ze standaardpatronen (c.q. commissietypen) combineren die in het ordinatiediagram diametraal tegenover elkaar liggen. Dit laat zien dat het belangrijk is rekening te houden met de vraag van wat voor commissietype in een specifieke situatie sprake is en vanuit welk perspectief dit type doorgaans het beste te duiden valt. Situaties waarin politieke kaders in het spel om de macht nog dienen te worden vastgesteld kunnen lastig worden gecombineerd met ambities die vragen om maatschappelijke impulsen en concrete veranderingen. Deze twee taken liggen in het ordinatiediagram diametraal tegenover elkaar en in het casuonderzoek blijken alternatieve commissievormen, die deze beide taken proberen te combineren daarmee zichtbaar moeite te hebben. Daarop wordt later in dit hoofdstuk nog teruggekomen.

Eerder in dit proefschrift is reeds uiteengezet hoe de visies van Balkenende en Davids op de inzet van de Commissie Onderzoek Besluitvorming Irak verschillen. Aan de hand van een analyse op basis van het analysekader en de drie perspectieven is duidelijk geworden dat Balkenende de kwestie Irak toch vooral als politiek heikele kwestie waardeert en daarvoor politieke oplossingen zoekt. Davids ziet veel meer een kennislacune en is voornemens die met (juridisch onderbouwd) feitenonderzoek op te vullen. Aansluitend bij beide interpretaties van de situatie en de gewenste stappen stelt Balkenende voor vooral oud-politici als lid de commissie te benoemen, terwijl Davids op zoek gaat naar wetenschappers. Uiteindelijk stelt de commissie een feitenrelaas op en presenteert feitelijke conclusies. Van een politiek oordeel onthoudt de commissie zich.³⁰⁶ Dat oordeel laat zij over aan de Tweede en Eerste Kamer. Na de presentatie van het rapport zijn verschillende politieke partijen ‘geschokt’ en ‘verontrust’ door de bevindingen van de commissie.³⁰⁷ In de media wordt het rapport als ongemeen hard bestempeld. Hoewel dan nog niet duidelijk is wat alle partijen precies van het rapport vinden en of de positie van de premier nog houdbaar is, wordt één kwestie wel direct duidelijk: de commissie-Davids heeft geen bijdrage geleverd aan het oplossen van het politieke probleem van haar insteller. Het zal altijd de vraag blijven of dit al dan niet de bedoeling van de instelling van de commissie is geweest. Formeel is immers steeds het doen van

onderzoek naar de feiten de opdracht geweest. Maar zoals hiervoor al is geconstateerd, is in de praktijk sprake van een voorkant en een achterkant en ook met de onzichtbare achterkant dient rekening gehouden te worden.

Deze nadere beschouwing over de inzet van de commissie-Davids herinnert aan een andere commissie die een welhaast identiek verhaal te vertellen heeft. Geluidsoverlast rondom Schiphol is al decennia lang een thema dat door velen wordt bediscussieerd. De commissie-Berkhout (2001), die is ingesteld om een systematiek voor het meten van vliegtuiggeluid te ontwikkelen, is een van de commissies die zich hiermee in de loop van de tijd heeft bezig gehouden. Over deze commissie is bekend dat zij haar opdracht niet heeft afgemaakt en dat de toenmalig staatssecretaris besloten heeft om een commissie-Eversdijk in te stellen met dezelfde opdracht als de commissie-Berkhout had.³⁰⁸ De commissie-Berkhout was destijds samengesteld uit inhoudelijke deskundigen die zijn gevraagd om een meet-systematiek voor vliegtuiggeluid te ontwerpen. Geluidsoverlast rondom Schiphol wordt gezien als een inhoudelijk probleem, een kennislacune. Het probleem van geluidsoverlast rondom Schiphol is echter niet alleen technisch van aard. Het is voor de staatssecretaris even zozeer een heikele reeds jaren slepende kwestie, waar politici en belangengroepen een dominante mening in vertolken. Ook hier is een onderzoekscommissie aan het werk geweest met een voor de insteller politiek probleem.

Het is opvallend dat in beide voorbeelden ongetwijfeld inhoudelijk zeer te waarderen resultaten zijn behaald, die evenwel niet echt lijken te hebben bijgedragen aan de oplossing van de politieke kwesties waarvoor bewindspersonen zich gesteld zien. Interessant is hier dat beide commissies zich bewust op de kenniscomponent van hun werkzaamheden hebben gericht wat uitnodigt tot een duiding van het perspectief van kennis en beleid. De politieke werkelijkheid, die uitnodigt tot een duiding vanuit het perspectief van macht en tegenmacht wordt door beide commissie buiten beschouwing – en zelfs buiten de orde – geplaatst. Juist daardoor lijken de rapporten in een machtsvacuüm te zijn geland en dragen ze niet bij aan de oplossing van politieke kwesties (vergelijk Roberts, 1996 die tot een vergelijkbare conclusie komt omtrent de Amerikaanse Brownlow Committee). Vanzelfsprekend is dit een beperkte weergave van hetgeen hier feitelijk aan de hand is. Deze weergave gaat bovendien vooral uit van het gezichtspunt van de insteller van de commissie. De facto is hier een bredere kwestie te zien, die zich ook bij veel meer commissies voordoet dan uitsluitend bij de twee hiervoor beschreven voorbeelden. Het gaat namelijk om situaties waarin commissies van een ander type zijn (of worden) dan de insteller verwacht. De duiding van deze commissies

verandert dan ook in de loop van de tijd afhankelijk van het perspectief van de actor. De een (bijvoorbeeld de insteller) waardeert de commissie dan in termen van kennis creëren en inzicht vergaren, terwijl de ander (bijvoorbeeld de commissie zelf) de eigen rol veel meer als tegenmacht duidt. De behoefte van de insteller en het beeld van de commissie omtrent dat wat nodig is, hoeven dus niet perse gelijk te zijn.

12.4 Over bestuurlijke niveaus

Het is belangrijk bij een nadere analyse van de casus in het oog te houden dat deze zijn geselecteerd op basis van vooraf verwachte heterogeniteit. Het was in de gevalsstudies steeds de bedoeling diversiteit in kaart te brengen en te onderzoeken. Het trekken van conclusies, gedifferentieerd naar bijvoorbeeld bestuursniveaus is hierdoor niet mogelijk. De uitgevoerde survey in deze studie is bedoeld om naar populaties te generaliseren maar had alleen betrekking op commissies op rijksniveau, terwijl de uitgevoerde gevalstudies weliswaar meerdere bestuursniveaus omvatten (waaronder het gemeentelijk en provinciaal niveau) maar primair tot doel hebben om via verdiepend inzicht tot analytische en niet tot empirische generalisatie te komen. Dit betekent concreet dat de casus zijn bedoeld om inzicht te verwerven in specificiteiten en concrete manifestaties van patronen. Yin (2003: 10) zegt in dit verband: '[...] case studies, like experiments, are generalizable to theoretical propositions and not to populations or universes'. Om daar op dezelfde bladzijde nog aan toe te voegen: '[...] in doing case study, your goal will be to expand and generalize theories (analytic generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization)'. Daar komt in deze specifieke studie naar commissies nog bij dat de casus die zijn onderzocht niet met elkaar vergeleken kunnen worden. De Commissie Besluitvorming Stemmachines (rijksniveau), de Commissie Provinciaal Grotestedenbeleid (provinciaal niveau) en de Commissie Trapongeval (gemeentelijk niveau) zijn in het onderzoek opgenomen juist omwille van deze diversiteit. Deze casus lieten zich goed duiden met hetzelfde analysekader dat ook is gebruikt voor het surveyonderzoek waarin alleen commissies op rijksniveau zijn meegenomen. Dit maakt het vermoeden gerechtvaardigd dat zich ook op de bestuursniveaus van de provincie en de gemeente een commissiewezen voordoet. Dit komt ook overeen met bevindingen uit de literatuur (zie bijvoorbeeld Van Poelje, 1967 en Ten Berge, 1978). Nader onderzoek naar commissies op lokaal en provinciaal niveau (maar ook op Europees en internationaal niveau) zal moeten uitwijzen wat de precieze omvang, het belang en de betekenis hiervan zijn.

12.5 Over alternatieve commissievormen

Bij de selectie van casus zijn vooraf twee subcategorieën gedefinieerd, die zijn aangeduid als respectievelijk klassieke en alternatieve commissies. De belangrijkste reden daarvoor was het te achterhalen of gremia die op sommige punten een andere verschijningsvorm kennen (zoals een burgerforum, een conventie of een platform) ook te duiden zijn in het analysemodel en hoe daarmee samenhangende ‘innovaties’ te begrijpen zijn. Immers, ook stuurgroepen, werkgroepen, platforms, fora en andere gremia vervullen functies die in termen van ‘besturen in commissie’ te begrijpen zijn. In de analyse zijn alternatieve commissievormen uitsluitend afgezet tegen de commissietypen die in statistische analyse verkregen zijn. Zo is voorkomen dat de vergelijking van op basis van heterogeniteit geselecteerde casus verwordt tot een vergelijking van appels met peren. In de praktijk blijken ook andere ad hoc gremia dan de klassieke commissies, wanneer ze voldoen aan de definitie van een commissie, geplaatst te kunnen worden binnen standaardpatronen die kenmerkend zijn voor commissies. Of het nu gaat om klassieke of alternatieve commissies allemaal volgen ze het analysekader van een commissie.

Telkens kan een aanleiding voor de instelling worden genoemd, telkens blijken er mechanismen te zijn die het mogelijk maken de taakopdracht, samenstelling, werkwijze en effecten van zowel de klassieke als de alternatieve commissies te duiden. Er doen zich bovendien geen noemenswaardige verschillen voor tussen de mate waarin standaardpatronen bij klassieke of alternatieve commissies toepasbaar zijn. Blijkbaar zijn de nieuwe namen (zoals platform, forum en conventie) ook te begrijpen als een taalkundige handigheid om een commissie niet (langer) een commissie te hoeven noemen. Maar belangrijker nog, blijkbaar zijn ook de andere vormen van gremia te duiden als commissies. Daarbij valt op dat ze zich onderscheiden door kenmerken die weliswaar niet uniform zijn voor (c.q. terugkomen bij) alle drie de onderzochte alternatieve commissies, maar die toch in ieder geval de casus een bijzonder karakter geven. Het zijn bovendien kenmerken die bepalend zijn geweest in het functioneren van deze alternatieve commissies. Zo had het Burgerforum Kiesstelsel een omvang van 150 leden (leken) en hebben deze leden een uitgebreid scholingstraject doorlopen. Bij het vinden van een consensus (of compromis) zijn stemprocedures gebruikt. Het Innovatieplatform heeft zich gekenmerkt door het lidmaatschap van bewindspersonen. Dat heeft bijgedragen aan de politisering van het platform en daarmee een belangrijke rol gespeeld in het functioneren van deze commissie. Ook de lange bestaansduur van de commissie is bijzonder. Voor de Nationale conventie is de ring van adviseurs die zich rondom de kern van leden bevond mede bepalend geweest. Ook is het bijzonder dat het

conceptrapport openbaar is gemaakt via de website. Bovendien heeft deze commissie een film gemaakt als alternatief eindproduct. Zo kan voor iedere alternatieve commissie worden uitgelegd hoe bijzondere kenmerken van belang zijn geweest voor het feitelijk functioneren van deze gremia.

Afbeelding 18: overzicht bijzondere kenmerken alternatieve commissies

Alternatieve commissie	Bijzonderheden
Burgerforum Kiesstelsel	<ul style="list-style-type: none"> • Met 150 leden is dit een grote commissie • Leden zijn als leden benoemd • Leden hebben een scholingstraject doorlopen • Stemprocedures voor zoeken naar consensus (of compromis)
Innovatieplatform	<ul style="list-style-type: none"> • Enkele bewindspersonen zijn lid • Minister-president is voorzitter • Met vier jaar een lange bestaansduur
Nationale conventie	<ul style="list-style-type: none"> • Ring van adviseurs rondom een 'kerncommissie' • Openbaar conceptrapport op internet • Film als alternatief eindproduct

De analyse van de drie alternatieve commissievormen laat zien dat ze in de praktijk dezelfde standaardpatronen van de klassieke commissietypen volgen. Het Burgerforum Kiesstelsel, het Innovatieplatform en de Nationale conventie vertonen alle drie een combinatie van de patronen van een taskforce en van een politieke commissie. Deze combinatie van commissietypen wordt als zodanig niet aangetroffen bij de drie klassieke commissies. Dat is, zeker ook als we bedenken dat deze laatste drie casus met klassieke commissies drie verschillende bestuurlijke niveaus bestrijken, veelzeggend. Of om precies te zijn, het is net even te toevallig. Immers, een nadere beschouwing van het ordinatiediagram in hoofdstuk vijf heeft laten zien dat diagonaal tegenover elkaar gelegen commissietypen de grootste kans hebben om onverenigbaar te zijn door de onderlinge afstand van elementen en doordat ze worden gescheiden door de adviesfunctie van commissies. De drie alternatieve commissies hebben niet bepaald veel effecten gesorteerd en over hun toegevoegde waarde heeft veel debat bestaan. Het Innovatieplatform heeft weliswaar de neuzen

dezelfde kant opgericht, maar de grote verwachtingen van verschuivende geldstromen en nationaal gecoördineerde inzet op innovatie met praktisch waarneembaar resultaat zijn geen werkelijkheid geworden. Het Burgerforum Kiesstelsel, dat bij zijn instelling door uitspraken van de minister-president al geen echte kans meer had, heeft weliswaar tot een binnen de commissie gedragen advies geleid, er is evenwel na de verkiezingen van november 2006 niets meer mee gebeurd. En de Nationale conventie heeft een vergelijkbaar lot getroffen. Ook met haar aanbevelingen is tot op heden weinig gebeurd. Deze drie commissies kunnen in de toekomst toevallig of als thema's opnieuw actueel worden tot (grote) effecten leiden. Vooral nog is dat evenwel niet gebeurd.

De vraag is nu of deze alternatieve commissies door de combinatie van taken en functies (c.q. commissietypen) in de praktijk eigenlijk een onmogelijke opdracht hebben gekregen. Enerzijds lijkt het daar wel op. Als taskforce dienen deze commissies maatschappelijke impulsen te geven en zich te richten op kwesties die voor de toekomst van ons land belangrijk zijn. Hierbij is het een kwestie van vooruitkijken. Dat geldt vooral voor het Innovatieplatform en de Nationale conventie. Gelijktijdig echter dienen ze dezelfde thema's als heikele kwesties aan te pakken die politiek omstreden zijn. Dat is vaker toch een kwestie van terugkijken. Bovendien valt op dat de drie meer klassieke commissies in de praktijk alleen combinaties van commissietypen te zien geven die in het ordinatiediagram aan elkaar grenzen en die elementen met elkaar delen. Ook vanuit de statistische analyse ligt het voor de hand dat zich daar mengvormen voor doen. Anderzijds kan niet met zekerheid worden gezegd dat juist de combinatie van taken en functies (tot uitdrukking komend in commissietypen) hier de verklaring is voor de geringe effecten van deze commissies. In de drie onderzochte casus hebben steeds externe factoren een belangrijke rol gespeeld waar het gaat om de mogelijkheid effecten te realiseren. Het vallen van het kabinet in 2006 en het vertrek van de verantwoordelijk bewindspersoon heeft vooral op het Burgerforum Kiesstelsel, maar ook op de Nationale conventie grote invloed gehad. Het Innovatieplatform is oorspronkelijk als taskforce in de wereld gezet en heeft later vooral meer politieke invloeden ondervonden. Het is niet mogelijk zondermeer te bepalen welke invloed hier het belangrijkste is geweest, maar dat de combinatie van taskforce en politieke commissie in dezelfde commissie niet tot grootse resultaten heeft geleid, is wel degelijk een feit.

Dat alle drie deze alternatieve commissies 'last' hebben van een onmogelijk uitvoerbare opdracht kan evenwel ook heel anders worden geïnterpreteerd. Wellicht is er in de praktijk behoefte aan een nieuw type commissie dat onverenigbare

doelen in zich weet te verenigen. Politiek draagvlak in het bestuur en praktische resultaten in de samenleving dienen gelijktijdig bewerkstelligd te worden. Dat lukt nog niet goed, maar de behoefte daaraan blijkt wel uit de pogingen om toch een stap in die richting te zetten. Een platform met belangenbehartigers, een forum met burgers en een conventie met een ring van adviseurs zijn slechts enkele van de vele pogingen die worden gedaan om toch maatschappelijk resultaat te bereiken in politiek omstreden situaties. Dat is paradoxaal. Blijkbaar tuigen we in Nederland uitgebreide gremia op in situaties waarvan we vooraf al kunnen overzien (of toch in ieder geval redelijkerwijs kunnen vermoeden) dat ze moeilijk zijn aan te pakken. Gelijktijdig past deze handelwijze in onze neocorporatistische traditie waarin we juist die omstreden situaties in overleg proberen aan te pakken, strevend naar vormen van consensus en compromis (vergelijk Hendriks en Toonen, 1998). Macht is immers verdeeld over vele partijen in zowel de samenleving als in het coalitiebestuur. Dat is ook gebleken uit de bestudering van de drie casus met alternatieve commissies. De perspectieven van macht en tegenmacht en overleg en onderhandeling die in dit proefschrift centraal staan, zijn in de duiding van deze casus belangrijk geweest.

Dit leidt tot een nieuwe vraag. Is het voor de toekomst eigenlijk nog wel wenselijk commissies in te stellen die als taak hebben zowel taskforce als politieke commissie te zijn? Op het eerste gezicht lijkt een ontkennend antwoord hier op zijn plaats. Toch is de politiek-bestuurlijke werkelijkheid niet zo eenvoudig. Soms is de inzet van een commissie in een dergelijke situatie namelijk onwenselijk maar noodzakelijk tegelijk. Zonder de inzet van de commissie wordt er nauwelijks voortgang gemaakt, maar met de inzet van de commissie is de voortgang zwaar bevochten.

12.6 Over diversiteit en variatie

Iedere casus heeft inzichten opgeleverd die voor het functioneren van de betreffende commissie relevant zijn, maar die niet terugkomen in het gestandaardiseerde analysekader waarmee deze commissies in eerste instantie zijn onderzocht. Het zijn de ongezochte opbrengsten, de constatering die vanuit de casus over het werk van een commissie gedaan kunnen worden buiten het gebruikte onderzoekskader om (vergelijk beschouwingen over de ‘context of discovery’ en de ‘context of justification’ van Reichenbach, 1938 en Van den Bersselaar, 2003: 247 in tegenstelling tot de ‘goede zeden’ van Van Braam, 1992: 102-103). Blijkbaar is het zo dat in het functioneren van commissies meer en andere elementen ook een rol spelen, naast de elementen die al vanuit de literatuur in het onderzoeksmodel terecht zijn gekomen. Deze extra bevindingen bevestigen noch ontcrachten het onderzoeksmodel. Deze ongezochte opbrengsten kunnen niet zonder meer worden

gegeneraliseerd. Ze doen zich voor bij één en soms bij twee commissies, die op basis van hun onderlinge verschillen in het onderzoek zijn betrokken. Het ligt dan ook niet voor de hand deze elementen te generaliseren en te benoemen als belangrijk voor alle commissies. Wel is het zaak bij toekomstig onderzoek in het onderzoeksmodel rekening te houden met deze elementen (die hierna worden besproken). Het is bovendien van belang te realiseren dat zich in specifieke omstandigheden ook specifieke kenmerken en ontwikkelingen voordoen bij commissies die invloed hebben op het functioneren van precies deze commissie. Precies dat inzicht levert de casusstudie extra op ten opzichte van het gestandaardiseerde onderzoek. Daarbij levert participatieve observatie weer dieper liggende, meer verborgen, inzichten op dan uitsluitend door middel van casusstudie verkregen wordt.

Allereerst valt op dat de onderzochte commissies sterk van elkaar verschillen op basis van het ledenaantal. Om te kunnen duiden welke ledenaantallen bijzonder zijn en welke vaker voorkomen, is een nadere analyse gemaakt van de databestanden die in een eerder stadium van onderzoek zijn gebruikt voor de publicatie van het boek 'Besturen in commissie' (Schulz e.a., 2006). Deze analyse laat zien dat op basis van 241 waarnemingen (n=241) blijkt dat een commissie in Nederland gemiddeld 6,5 leden heeft. De meeste commissies in Nederland hebben een ledenaantal dat tussen 3 en 6 ligt.³⁰⁹ In de bijlagen is een verantwoording van de hier gepresenteerde cijfers opgenomen. Daarin is ook te zien hoe het gemiddelde aantal leden door enkele extreme waarnemingen naar boven toe wordt beïnvloed, terwijl de meeste commissies een relatief gering aantal leden kennen.

De Commissie Besluitvorming Stemmachines behoort (gemeten naar haar omvang) tot de kleinste commissies die we in Nederland kennen. De commissie bestaat uit (slechts) twee personen. De eenpersoons commissie commissie-Van Kemenade, die zich heeft gericht op de inzet van Nederlandse militairen in Srebrenica, is een commissie van nog geringer omvang.³¹⁰ Ook de commissie-Blankert/Stekelenburg, die zich op de problematiek bij de NS heeft gericht, is mede om zijn geringe omvang bekend. In schril contrast daarmee staat de omvang van het Burgerforum Kiesstelsel. Met 140 leden is dat met stip de grootste commissie die er in Nederland tot op heden is geweest. Ook de omvang van de Nationale conventie is in dat verband opvallend. De Conventie is met vijftien leden op zich al omvangrijk en kent door de bijzondere constructie met een ring van adviseurs ook nog een grote, direct betrokken omgeving.

Karotkin en Paroush (2003) en Kang (2004) laten zien dat naarmate de problematiek waarop een commissie zich richt meer is gestructureerd, de optimale

omvang van een commissie afneemt. Het is belangrijk hier voor de toekomst in ieder geval tegenover te zetten dat voor de omvang van de commissie ook het commissietype van belang is, overeenkomstig de perspectieven van waaruit die commissietypen worden gezien. Het ligt voor de hand dat een politieke commissie kleiner is dan een taskforce bijvoorbeeld. Conflictbeslechting in de politieke context is immers een hele andere taak en vraagt vooral om andere inzet dan impulsen geven en consensus creëren door en in een taskforce. Een taskforce wordt al snel gezien vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling waarbij al snel meer partijen een rol zullen spelen.

In het geval van de Commissie Besluitvorming Stemmachines is gebleken dat de problematiek waarop de commissie zich diende te richten vrij overzichtelijk was. Binnen het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was al voor de instelling van de commissie duidelijk hoe omvangrijk het daadwerkelijke probleem nu eigenlijk was. Het Burgerforum Kiesstelsel met zijn omvangrijke samenstelling daarentegen heeft zich ook over een daadwerkelijk onoverzichtelijk en zeer uitgebreide kwestie gebogen. Ook is de kwestie waar het Burgerforum zich op heeft gericht vrijblijvender van aard en minder politiek gekleurd. Bovendien is het hier de bedoeling geweest om een afspiegeling van de Nederlandse bevolking naar de kwestie van het kiesstelsel te laten kijken. De Commissie Besluitvorming Stemmachines heeft een veel duidelijker inzet vanuit het perspectief van macht en tegenmacht, waar het Burgerforum Kiesstelsel toch vooral uitlokt tot een duiding vanuit het perspectief van kennis en beleid.

In algemene zin valt op dat waar het om de omvang van commissies gaat, de alternatieve commissies een duidelijk grotere omvang hebben dan de klassieke commissies. Daarbij geldt dat de klassieke commissies toch meer vanuit een combinatie van de perspectieven van macht en tegenmacht met kennis en beleid te duiden zijn, terwijl de alternatieve commissies juist meer een combinatie van macht en tegenmacht en overleg en onderhandeling in zich hebben. Dit doet toch op zijn minst vermoeden dat commissies die meer vanuit een perspectief van overleg en onderhandeling te duiden zijn een omvangrijkere samenstelling kennen dan commissies die meer vanuit een perspectief van kennis en beleid te duiden zijn. Dat is op zich ook niet verbazend. Afstemming, overleg en onderhandeling vragen om de betrokkenheid van belanghebbende partijen. Veel van die partijen worden dan in de commissie betrokken of krijgen een rol dichtbij, in de omgeving van die commissie. Het is goed denkbaar dat een commissie een kleine omvang zal hebben als op voorhand duidelijk is dat de politieke conflictbeslechting in hoofdzaak een belangrijke taak zal worden van de commissie. Door de een commissie in te stellen

met een beperkt aantal leden met gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen kan de kwestie dan meer binnenskamers worden geregeld met minder kans op uiteenlopende meningen binnen de commissie.

Dit overigens is om nog een andere reden een interessante bevinding. De wijzigingen in het adviesstelsel die met de Kaderwet Adviescolleges van 1997 samengingen waren erop gericht om overleg en onderhandeling uit het adviesstelsel te halen. Het adviesstelsel is in ieder geval formeel sinds die tijd alleen gebaseerd op deskundigheid en kennis. De trend waarin we tegenwoordig blijkbaar ook andere, alternatieve vormen van commissies instellen, is er een die dit perspectief van overleg en onderhandeling, van de representatie van groepen, van compromis en consensus terugbrengt (of verstevigt) binnen en aan de raden van het adviesstelsel. Van Schendelen en Steur (2009) benoemen het belang hiervan en beargumenteren dat Nederland in dat opzicht nog veel kan leren van de Brusselse ‘commitologie’ (vergelijk ook Guéguen & Rosberg, 2004; Joerges & Vos, 1999 en Rhinard, 2002).

12.7 De waarde van inkijk

Vergelijking van de verschillende casus leert dat een blik werpen op datgene wat er allemaal achter de schermen gebeurt, zeker waarde heeft voor een goed begrip van het functioneren van commissies. Natuurlijk leveren niet alle casus hetzelfde interne beeld op, maar in algemene zin is er een aantal kwesties die spelen binnen commissies en achter de schermen, waarvan het toch in ieder geval de moeite waard is in de toekomst nader te bezien in welke mate die zich ook bij andere commissies voordoen.

Ten eerste levert een blik achter de schermen bij de Commissie Besluitvorming Stemmachines inzichten op over de verhouding tussen de commissie en de ambtelijke organisatie van het departement. De casus laat zien hoe zich binnen het departement gelijktijdig met het werk van de commissie een parallel proces voltrekt dat gebruik maakt van het werk van de commissie, dat daarvan tot op zekere hoogte ook afhankelijk is, maar dat zich welbeschouwd ook zonder het werk van de commissie zou kunnen voltrekken – hoewel misschien niet met dezelfde legitimiteit tot gevolg. Immers, binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op het moment dat de commissie aan het werk is in belangrijke mate al bekend welke stappen achteraf gezet zullen moeten worden. Deze commissie heeft dan ook vooral tot taak gehad naar buiten toe uit te leggen wat iedereen intern al wist. Kitts (2006) spreekt in dit verband van ‘damage control’. De commissie heeft zich daarbij volledig zelfstandig gedragen en haar eigen analyse en conclusies

gemaakt. Aangezien het departement over dezelfde bronnen heeft beschikt als de commissie is het niet verbazend dat op het departement al stappen worden ingeleid voordat de commissie de bevindingen heeft gepresenteerd.

Ten tweede laat de Commissie Provinciaal Grotestedenbeleid op vergelijkbare wijze het belang van een goed ingevoerd ambtelijk apparaat zien dat beschikt over voldoende politiek-bestuurlijke gevoeligheid. Immers, het idee voor de instelling en de taakopdracht van de commissie is op ambtelijk niveau ontstaan en later op bestuurlijk niveau bevestigd (c.q. vastgesteld). Dit werpt de vraag op waar binnen de overheidsdiensten de idee voor en de uitwerking van de instelling van commissies plaats heeft. Maar belangrijker nog, de casus laat ook zien hoe, ambtelijk geïnitieerd en ambtelijk gedragen, tijdens en na afronding van het werk van de commissie van het rapport gebruik wordt gemaakt.

Het zijn deze inzichten, mede gebaseerd op, maar niet alleen terug te voeren tot, de Commissie Besluitvorming Stemmachines en de Commissie Provinciaal Grotestedenbeleid, die het nut van participatieve observatie onderstrepen. Beide casus geven namelijk, in aanvulling op de hiervoor beschreven inzichten, ook meer zicht op de rol van de secretaris. Even afgezien van de generaliseerbaarheid van deze bevindingen is het toch tenminste interessant te zien dat de secretaris een belangrijke rol blijkt te vervullen in de ondersteuning van de commissie, bij het schrijven van het rapport en in de relatie tot de instellers van de commissie. Net als de rol van de secretaris is ook het groepsproces zoals zich dat binnen de commissie voltrekt, vaak voor de buitenstaander weinig zichtbaar, laat staan inzichtelijk. Bij de commissie-Hermans vullen de beide leden elkaar gezien hun stijl goed aan. Dit heeft vooral gevolgen voor het verloop van de gesprekken en voor de mate van waardering die gesprekspartners hebben voor de wijze waarop de commissie haar werk doet. Overmatige invloed op het rapport lijkt dit toch niet te hebben gehad. Verschillende gesprekspartners benadrukken het belang van het interne groepsproces dat in commissies dient te leiden tot consensus. Vaak vraagt deze consensus van leden dat zij water bij de wijn doen. Strijdige opvattingen van leden worden uitgediscussieerd. Voor veel leden van commissies is dit de reden dat zij vooraf bepalen welke punten zij echt belangrijk vinden en in het rapport van de commissie terug willen zien. Op andere punten bestaat er zo voor hen meer onderhandelingsruimte. Toekomstige studies en nader onderzoek naar de mate waarin het groepsproces binnen de commissie invloed heeft op de effecten die commissies bereiken, kan de inzichten hier zeker nog verbreden en verdiepen (zie voor een eerst aanzet Sondag, 2009 en voor een uitgebreide studie De Jongh, 2011 die een analyse maakt van groepsproces in het Burgerforum Kiesstelsel).

Ten derde zien we bij de Commissie Trapongeval dat de gemeente een verklaring van vrijwaring voor de leden tekent. De voorzitter en leden van de commissie kunnen dan ook voor de werkzaamheden die zij verrichten niet in rechte worden betrokken. De juridische verantwoordelijkheid voor het werk van de commissie ligt bij gemeente. Een dergelijke constructie is niet aangetroffen bij de andere onderzochte commissies. Ook in het licht van de juridische status van commissies en de formele aansprakelijkheid is het wenselijk daaraan in de toekomst vanuit breder perspectief aandacht te besteden. Of er wat dat betreft verschillen in voorzieningen zijn tussen commissies op rijksniveau, provinciaal of gemeentelijk niveau is vooralsnog onduidelijk.

12.8 Politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim

12.8.1 Gelijktijdige onwenselijkheid en noodzakelijkheid

Dit proefschrift is begonnen met de voorlopige veronderstelling dat iedereen gelijk heeft als het gaat om besturen in commissie. Immers, van afstand bezien en uitsluitend van buiten kijkend (frontstage), lijkt iedere mening over commissies verdedigbaar of te onderbouwen. Het onderzoek in deze studie leidt tot de conclusie dat in de praktijk uiteindelijk toch niet iedereen gelijk heeft als besturen in commissie wat preciezer wordt bezien. Het onderzoek laat zien dat de ene commissie de andere niet is en dat over commissies en hun effecten gedifferentieerd gesproken dient te worden. Ook laat het onderzoek laten zien dat er een verschil is tussen de verwachtingen die frontstage, op basis van openbare bronnen gerechtvaardigd zijn en het functioneren van commissies in de praktijk. Daar blijkt dat commissies zich backstage voordoen als mengvormen van commissietypen en dat verwachte rolinvullingen van commissies er in de praktijk regelmatig anders uitzien dan op basis van papieren kennis te verwachten zou zijn. Dan blijkt een commissie die is ingesteld als taskforce, toch eerder een combinatie van een onderzoekscommissie en een politieke commissie te zijn, of blijken taken en typen met elkaar te worden gecombineerd waarvan het nog maar de vraag is of ze in de praktijk wel succesvol kunnen zijn.

Gelijktijdig betekent dit dat we frontstage slechts een deel van het functioneren van commissies kunnen waarnemen en dat voor een goede analyse inzicht in het backstage functioneren van commissies van groot belang is. Daar blijken bijvoorbeeld de invloed van een secretaris, de rol van ambtenaren, de werkwijze van de commissie en de verhoudingen binnen de commissie (om nog te zwijgen van externe factoren die het proces beïnvloeden) belangrijk in het verklaren van de feitelijke effecten van een commissie (of juist het ontbreken daarvan). Frontstage en

backstage hebben elkaar nodig. Wat frontstage wordt waargenomen, is op zich niet onwaar. Het is evenwel steeds alleen een deel van het feitelijke functioneren van een commissie. Het verschaffen van inzicht in het functioneren van commissies achter de schermen is alleen na afloop van de werkzaamheden mogelijk en wenselijk. Inzicht in de praktijk achter de schermen tijdens de werkzaamheden zal invloed hebben op de beoordeling van de uitvoering van werkzaamheden en op de inschatting van de positie van de commissie. De mogelijkheid om participierend te observeren achter gesloten deuren en in de coulissen is voor het goed begrijpen en beoordelen van commissies een belangrijke voorwaarde.

In deze studie zijn drie perspectieven gebruikt om het functioneren van commissies nader te duiden. Vanuit het perspectief van kennis en beleid gaat het daarbij steeds om de vraag of een commissie bijdraagt aan kennisontwikkeling en of het beleid en de beleidsuitvoering met die kennis ook daadwerkelijk worden verbeterd. Vanuit het perspectief van overleg en onderhandeling gaat het steeds om de vraag welke bijdrage de commissie levert aan de draagvlakverwerving voor en legitimatie van oplossingsrichtingen. Vanuit het perspectief van macht en tegenmacht staat steeds de vraag centraal welke gevolgen het optreden van de commissie heeft voor de politieke verhoudingen en voor de positie van actoren. Ook als een van de perspectieven meer dominant wordt in (het bezien van) het functioneren van een commissie, dan nog steeds kan alleen door alle drie de perspectieven te gebruiken het volledige zicht op het functioneren van de commissie worden verkregen. Op het eerste gezicht ligt dan ook voor de hand te veronderstellen dat rondom het functioneren van commissies een beter management van verwachtingen noodzakelijk is, zodat iedereen die zich een beeld vormt van een bepaalde commissie, een volledig en zogenaamd kloppend beeld heeft. En hoewel het management van verwachtingen zeker een rol speelt in de relatie tussen commissie en instellend bewindspersoon (zie bijvoorbeeld Van Twist, 2005 en Schulz e.a., 2006) wordt dat spel overstegen door de specifieke politiek-bestuurlijke logica die de commissie gelijktijdig onwenselijk en toch noodzakelijk maakt.

Wanneer op voorhand door alle betrokkenen duidelijk wordt gemaakt dat het ook een belangrijke rol van een bepaalde commissie is om de thematiek even weg te halen uit het politieke en publieke debat, zodat coalitiepartijen achter de schermen een politieke oplossing kunnen vinden, dan valt een decor waardoor de mystiek van de commissie wordt doorbroken (vergelijk Van Twist, 2010 en Van der Steen, 2009). Een commissie is namelijk enerzijds een instrument dat het bewindspersoon mogelijk maakt in complexe situaties een stap te zetten en daarmee anderzijds gelijktijdig een instrument dat door tegenstanders (vooral in de oppositie) gewenste

scherpte uit het debat haalt. En daar ligt de politiek-bestuurlijke logica van gelijktijdige noodzakelijkheid en onwenselijkheid (afhankelijk van het perspectief en de positie van waaruit geoordeeld wordt). Het inzetten van een commissie, maar ook het niet inzetten van een commissie is een ingreep in een moeilijk dilemma (of spanningsveld): het spanningsveld tussen de coalitie (die belang heeft bij het instellen van de commissie) en de oppositie (die belang heeft bij het politiseren van en zo mogelijk voorkomen van de instelling van de commissie). Wanneer dan de commissie niet wordt ingezet bestaat een gereede kans dat beleidsprocessen vastlopen en kabinetten in moeilijk vaarwater terecht komen. Maar als de commissie dan wel wordt ingezet kan dit tot heftige, in de media becommentarieerde debatten rondom (het eigenlijk doel van) de instelling van de commissie leiden.

Wanneer een commissie wordt ingezet, is dit een directe ingreep in de machtsverhoudingen die in het politieke debat rondom een bepaalde kwestie zijn ontstaan. Het is dan ook weinig verbazend dat de analyse van de verschillende casus in dit proefschrift ook steeds uitnodigt tot een duiding vanuit het perspectief van macht en tegenmacht. Welke belangen in specifieke situaties gehonoreerd dienen te worden, kan niet zondermeer objectief worden vastgesteld. Die afweging is onderdeel van het politieke spel. Het spreekt daarbij voor zich dat er ook een grote groep commissies bestaat waarbij zich het hier beschreven spanningsveld niet voordoet. Daarbij gaat het om commissies die zich richten op kwesties die geen politieke lading hebben en waar meningen niet zo verschillend zijn. Commissies die zich richten op technische kwesties bijvoorbeeld, die complexe kwesties uitwerken waarover binnen de rijksdienst geen kennis beschikbaar is, zijn hiervan een voorbeeld, zoals de commissie die de technische haalbaarheid van een vliegveld in zee onderzocht. Het hier geschetste spanningsveld is inherent aan het fenomeen van besturen in commissie. De politiek-bestuurlijke logica is juist dat het instellen van een commissie een ingreep is in de machtsverhoudingen en dat de strijd die dit oproept tussen voor- en tegenstanders daar bij hoort, daarvan onderdeel uitmaakt.

Onderdeel van deze politiek-bestuurlijke logica, waarin het mogelijk is in abstracte termen tegen de inzet van commissies te zijn en er gelijktijdig goed gebruik van te maken, is de beperkte ruimte om deze logica vervolgens publiekelijk te ontmaskeren. Het spanningsveld tussen voor- en tegenstanders is niet nieuw en de afweging tussen de beide uitersten al zeker niet. Maar ook hier geldt dat het politiek-bestuurlijke decor in tact wordt gelaten. Uiteindelijk hebben zowel bewindspersonen als oppositiepartijen baat bij het in stand houden van het decor. Dit heeft te maken met de geloofwaardigheid van bestuur en politiek.

Coalitiepartijen en vooral bewindspersonen die hun algemene bezwaren tegen de instelling van commissies loslaten, verzwakken hun eigen positie, omdat zij zich voor daadkrachtig bestuur afhankelijk maken van de inzet van een commissie. Oppositiepartijen hebben op hun beurt baat bij het in stand houden van het decor omwille van de politieke geloofwaardigheid. Het opgeven van de bezwaren tegen de instelling van commissies betekent de erkenning van het gelijk van de coalitie dat soms commissies noodzakelijk zijn als ingreep in de machtsverhoudingen. Dat is nu juist wat de oppositie niet wilde. Uiteindelijk kunnen zowel coalitie als oppositie alleen maar tegen de instelling van commissies zijn. Het is juist onderdeel van de politiek-bestuurlijke logica dat in deze situatie waarover iedereen het op voorhand eens is alleen om andere redenen, er toch commissies worden ingesteld.

Van betrokken partijen wordt uiteindelijk toch verwacht dat ze hun echte opvattingen, vermoedens en verlangens geheim houden. Eerder worden ze verwacht de indruk te wekken van bepaalde verwachtingen die voor andere partijen nog voldoende acceptabel zijn om een volgende stap in een complex proces te kunnen maken. En die soepele voortgang is paradoxaal genoeg niet altijd gediend met openheid en transparantie rondom het precieze functioneren van commissies, maar regelmatig ook juist met een naar de regels van de kunst gespeeld politiek spel van verontwaardiging en verbazing over de instelling van ‘weer een commissie’.

12.8.2 Publiek geheim: niet iedereen heeft gelijk in de paradoxale praktijk

Algemene observaties

Nog steeds blijft daarmee de vraag onbeantwoord die ook in het politieke en publieke debat hardop wordt gesteld. Is het goed of is het fout om commissies in het openbaar bestuur in te zetten? Voorgaande analyses en beschouwingen geven op deze vraag vooral een genuanceerd antwoord, dat uitgaat van begrip voor het feit dat de dingen gaan zoals ze gaan en het besef dat oordeelsvorming kan plaatsvinden vanuit verschillende perspectieven en posities – en dan andere conclusies oproept. Ook maakt voorgaande beschouwing duidelijk dat de vraag of het goed of fout is commissies in te stellen een vraag is die vaak alleen ruimte laat voor positiegebonden antwoorden, gegeven het feit dat met elk antwoord specifieke belangen verbonden zijn. Immers, commissies bestaan al zolang als we besturen en het bestaan van tegenstanders is inherent aan het fenomeen van besturen in commissie doordat commissies een rol spelen in de machtsverhoudingen tussen partijen. Een oordeel over het werken met commissies heeft per definitie een politiek karakter en is afhankelijk van de mate waarin men er voordeel of nadeel van ondervindt (bijvoorbeeld als coalitie- of juist als oppositiepartij). Vanuit een politiek oogpunt is

deze redenering begrijpelijk. Bovendien lijkt het toch alsof zo uiteindelijk ook in de praktijk iedereen gelijk heeft als het gaat om besturen in commissie. Zo eenvoudig ligt het echter niet.

Van Schendelen (2005: 57-58) betoogt dat deze argumentaties naast elkaar blijven bestaan bij een gebrek aan inzicht in feiten. In het openbaar bestuur en in de politieke en maatschappelijke discussie doen vele argumenten voor en tegen de inzet van commissies de ronde. Bij elkaar opgeteld geven al deze argumenten een heel behoorlijk beeld van het functioneren van commissies in het openbaar bestuur. Daaruit blijkt ook dat het functioneren van commissies in belangrijke mate publiek geheim is. Juist waar het gaat om de feiten biedt dit proefschrift handvatten voor het toekomstige debat over commissies. In onderstaand schema zijn de verschillende argumentaties kort weer gegeven.

Afbeelding 19: observaties en bijbehorende argumentaties

Feitelijke observatie	Argumentatie contra	Argumentatie pro
Commissies zijn gedurende hun werkzaamheden relatief onzichtbaar.	Commissies vormen een schaduwmacht.	Commissies zoeken achter de schermen naar bruikbare oplossingen.
Het werk van een commissie kost op het oog vrij veel tijd.	Commissies zijn een ijskast om problemen in weg te stoppen.	Commissies leiden tot (tijdelijke) verkoeling van het politieke debat.
Commissies hebben invloed op besluiten die genomen worden.	Commissies koken politieke besluitvorming voor.	Commissies doorbreken taboes en scheppen ruimte voor besluitvorming.
Commissies maken afwegingen mede op basis van bestaande kennis.	Commissies bedenken nooit eens iets nieuws.	Commissies komen vooral tot een gezaghebbende conclusie.
Commissies vallen buiten reguliere begroting en vergen de inzet van middelen.	Commissies zijn duur en kosten veel te veel geld.	Commissieleden ontvangen een beperkte vacatievergoeding en zijn daarnaast soms genoodzaakt externe expertise of capaciteit in te huren.
Voorzitters en leden van commissies zijn vaak politieke 'insiders'.	Commissies zijn een uiting van vriendjespolitiek en old-boys-networks.	Commissies brengen personen bijeen die ervaring hebben met en gevoel voor politiek complexe situaties.
Bewindspersonen maken gebruik van het werk van commissies.	Bewindspersonen verstoppen zich achter rapporten van commissies.	Commissies vinden een bruikbare uitweg voor bestuurders.

Commissies zijn relatief onzichtbaar als ze hun werkzaamheden verrichten. Ze doen in hun werk doorgaans in beslotenheid (bijvoorbeeld Schulz e.a., 2006: 96). Over het algemeen trekken commissies zich na hun instelling terug achter de coulissen. Tot de presentatie van het rapport is er dan doorgaans niets meer van deze commissies te zien of te horen. Tegenstanders van de inzet van commissies beargumenteren op basis van deze feitelijke observatie dat commissies intransparant zijn en daardoor vooral een schaduwmacht vormen (zie bijvoorbeeld Duyvendak en Van de Koppel, 2005: 22; De Jong, 2005: 46 en de analyse van Van Schendelen, 2005: 58).³¹¹ Daar staat tegenover dat voorstanders van commissies betogen dat juist die beslotenheid van de commissie tijdens de werkzaamheden het mogelijk maakt om achter de schermen te komen tot oplossingen die worden gedragen door betrokkenen en belanghebbenden. Voorzitter en leden krijgen de mogelijkheid in vertrouwelijke omgeving met elkaar van gedachten te wisselen zonder dat iedere opmerking of ieder idee direct op straat komt te liggen.³¹² Zo ook is te zien dat het werk van commissies tijd kost en vaak zelfs meer tijd dan vooraf gepland was (bijvoorbeeld Schulz e.a., 2006: 101-102). Het tijdslelement is voor tegenstanders van commissies erg belangrijk. Het komt voor dat de inzet van commissies in hun bewoording de angel uit het debat haalt door een kwestie via een commissie in de ijskast te doen belanden (bijvoorbeeld Scholten, 1974 en Duyvendak en Van de Koppel, 2005: 18). Voorstanders van commissies zijn juist blij met de (tijdelijke) verkoeling van het politieke debat die met de instelling van een commissie in zo een geval gepaard gaat. Dit geeft de mogelijkheid om in de luwte van het debat achter de schermen te zoeken naar mogelijke oplossingen voor heikele kwesties.³¹³

Dat commissies invloed hebben op het gedachtegoed, de besluitvorming en het handelen in ambtelijke, bestuurlijke en politieke kringen laat het surveyonderzoek in deze studie duidelijk zien. Tegenstanders zien in de invloed van commissies vaak een poging om het politieke debat te beïnvloeden en de besluitvorming voor te koken.³¹⁴ Vooral voormalig leden en voorzitters van commissies benadrukken in gesprekken dat de invloed van commissies juist ook gelegen is in bijdragen als het doorbreken van taboes en het scheppen van ruimte in debatten die gebruikt kan worden voor besluitvorming (vergelijk Schulz e.a., 2006: 106). Zo ook is te zien dat commissies een heroverweging van bestaande kennis maken. Tegenstanders zien zich hierdoor gesterkt in het argument dat commissies nooit eens iets nieuws bedenken.³¹⁵ Voorstanders benadrukken weer meer dat binnen een commissie bestaande kennis wordt gewogen. Dat leidt dan tot een gezamenlijke bepaling van de gezaghebbendheid daarvan.³¹⁶

Een andere kwestie waarover regelmatig wordt gesproken, is het feit dat commissies buiten de begroting vallen van het reguliere apparaat maar wel kosten maken en dus zelf ook de inzet van middelen vergen. Als argument tegen het instellen van commissies wordt hier gebruikt dat commissies veel te duur zijn en een verspilling van publieke middelen vormen. De praktijk laat zien dat commissies (leden en voorzitter) een vacatievergoeding krijgen en dat zij zich soms genoodzaakt zien daarnaast nog externen in te huren, voor bijvoorbeeld het uitvoeren van deelonderzoeken of het voeren van het secretariaat.³¹⁷ Van deze inzichten bedienen voorstanders van de instelling van commissies zich dan ook.

Voorzitters en leden van commissies hebben vaak indrukwekkende politiek-bestuurlijke carrières achter zich. Zo blijkt 35% van de voorzitters parlementslid te zijn geweest en heeft 20% een ministerspost bekleed (Schulz e.a., 2006: 78). Ook (voormalig) hoogleraren zijn met 30% van de gevallen regelmatig voorzitter. De samenstelling van commissies wordt regelmatig gezien als uiting van vriendjespolitiek en het old-boys-network (bijvoorbeeld Duyvendak en Van de Koppel, 2005: 19 en zie ook De Jong 2005: 46). Dit leidt dan tot verwijten aan hen die achter de schermen invloedrijk blijken te zijn. Gelijktijdig blijkt dat de meeste commissies worden voorgezeten door personen die bij de relatieve buitenstaander onbekend zijn (Schulz e.a., 2006: 74). Voor de instelling van commissies bepleiten sommigen dat juist personen met dergelijke politiek-bestuurlijke achtergronden in staat zijn de complexiteit van kwesties te doorgronden.

Bewindspersonen maken gebruik van de rapporten van commissies in bijvoorbeeld de argumentatie van beleidsvoorstellen. Als tegenargument tegen de instelling van commissies is regelmatig te horen dat bewindspersonen zich achter het rapport van de commissie verschuilen. Gelijktijdig, zo beargumenteren weer andere gesprekspartners, vinden commissies in zo een situatie een politiek houdbare en bruikbare uitweg.

De paradoxale praktijk

Het is in dit verband interessant nog eens een blik te werpen op de verschillende casus en voorbeelden die in de loop van dit proefschrift aan bod zijn gekomen. De vraag daarbij is hoe de feitelijke observaties die hiervoor in meer algemene zin zijn beschreven in de praktijk terug te zien zijn. En dan valt op dat besturen in commissie zich kenmerkt door paradoxale praktijken.

Ook verschillende commissies die als casus in dit proefschrift zijn opgenomen, zijn tijdens hun werkzaamheden voor de buitenwereld (relatief) onzichtbaar geweest. De Commissie Besluitvorming Stemmachines, de Commissie Toekomst Provinciaal

GSB en de Commissie Trapongeval zijn hier duidelijke voorbeelden. Achteraf gezien blijkt dat deze (klassieke) commissies zich tijdens hun werkzaamheden uit de openbaarheid hebben teruggetrokken. Wanneer belanghebbende partijen het debat en de overwegingen in een commissie kunnen volgen, leidt dit tot reactie en dynamiek. Dat is te zien bij de drie andere casus in dit proefschrift. De Nationale conventie, het Innovatieplatform en het Burgerforum Kiesstelsel kenmerken zich door een grotere openheid dan de meer klassieke commissies, doordat bijvoorbeeld notulen van vergaderingen openbaar zijn gemaakt of het conceptrapport al via internet openbaar werd om reacties uit te lokken. Hier heeft de (relatieve) openheid geleid tot interacties die ook van invloed zijn geweest op het functioneren van de commissies zelf.

Het tijdselement heeft bij de verschillende casus in dit proefschrift geen grote rol gespeeld. Geen enkele van de commissies blijkt een ‘ijskast’ te zijn geweest om besluitvorming uit te stellen. Andere commissies, zoals de commissie-Davids en de commissie-Bakker, die eerder in dit proefschrift als illustraties een plaats hebben gekregen, zijn in het openbaar wel van dergelijke kwalificaties voorzien. Blijkbaar geldt hier, net als waar het gaat om transparantie en openheid dat niet alle algemene argumentaties steeds op alle individuele commissies van toepassing zijn. En dat terwijl zeker het Innovatieplatform een lange doorlooptijd kent en de Commissie Besluitvorming Stemmachines door een uitbreiding van de werkzaamheden een langere looptijd kreeg.

De invloed van commissies blijkt duidelijk in de casus. Daarbij is deze invloed niet altijd omstreden. De Commissie Besluitvorming Stemmachines heeft een politiek bruikbare weg geboden uit een situatie waarin de democratische legitimiteit van de samenleving op het spel stond. Politici noch belanghebbenden hebben de commissie van het voorkoken van politieke besluitvorming beticht. Ook de invloed van de Commissie Trapongeval en die van de Commissie Toekomst Provinciaal GSB is niet omstreden geweest. Datzelfde geldt voor het Burgerforum Kiesstelsel en de Nationale conventie al hebben beide tot op heden geen noemenswaardige invloed gekend. Alleen het Innovatieplatform wordt aangesproken op de invloed die het heeft, maar niet omdat de besluitvorming voorgekookt zou worden, maar juist omdat er naar mening van critici te weinig resultaten worden behaald.

De onderzochte commissies benutten bestaande kennis in hun afwegingen. De commissie-Hermans (stemmachines) en de commissie-Schutte (trapongeval) zijn met gebruikmaking daarvan tot hun conclusies gekomen, die breed daarna ondersteund zijn. Het advies van de Commissie Toekomst Provinciaal GSB heeft vooral waardering geoogst voor de manier waarop de toekomstige ontwikkeling van

het GSB is neergezet, in relatie tot andere ontwikkelingen in maatschappij en openbaar bestuur. Daarin was de commissie vernieuwend. Voor Burgerforum en Conventie blijft deze kwestie enigszins in het vage. De Conventie heeft weliswaar vooral bestaande kennis opnieuw gerangschikt, maar heeft dat niet gezaghebbend kunnen overbrengen op de besluitvormers. Voor het Burgerforum geldt hetzelfde. De uitkomsten van het Burgerforum waren, hoewel wellicht minder vernieuwend dan gehoopt en verwacht inhoudelijk zeker wel aan de maat. In het politieke spel had de commissie echter onvoldoende positie om de conclusies gezaghebbend neer te zetten.³¹⁸ De enige commissie in dit proefschrift die ook achteraf expliciet is verweten niets nieuws te hebben bedacht, is de commissie-Bakker (ontslagrecht). Maar daarvoor geldt, zoals we intussen hebben kunnen vaststellen, dat de instelling van deze commissie ook een ander doel diende.

Dat commissies te duur zijn of dat ze uitsluitend bestaan uit de ‘usual suspects’ uit het ‘old-boys-network’ is met een enkele uitzondering niet in de casus gebleken. Alleen het Innovatieplatform kent een samenstelling die tegenstanders van het platform als zodanig kwalificeren. In algemene zin valt op dat leden vacatievergoedingen ontvangen voor hun diensten en dat door gesprekspartners naar deze commissies vooral wordt gekeken in termen van ‘het bij elkaar brengen van relevante deskundigheden en ervaringen’.

Het is bovendien niet mogelijk een van de casus aan te wijzen waarin bestuurders zich achter het rapport van de commissie zouden hebben verstopt. De bestuurders hebben in de casus steeds zelf hun beleid verdedigd maar daarbij wel gebruik gemaakt van inzichten die zijn ontleend aan de rapporten van commissies.

12.8.3 Concluderende beschouwing

De belangrijkste conclusie die aan voorgaande analyse kan worden verbonden, is dat niet iedereen gelijk heeft en dat de vraag wie er gelijk heeft afhankelijk is van de concrete casus, de eigen positie en het perspectief van waaruit een oordeel wordt uitgesproken. Bovendien is het tijd om de algemene aannames, vooroordelen en halve waarheden op basis waarvan er in de praktijk nog al te vaak over commissies in het algemeen wordt gesproken te verwerpen. De realiteit blijkt genuanceerd. In onderstaande afbeelding worden de centrale conclusies uit dit proefschrift op een rij gezet. Daarbij is een indeling gemaakt naar empirische, theoretische en methodische conclusies. Aangezien het uitgangspunt van deze studie is geweest om vanuit de empirie naar het functioneren van ad hoc commissies te kijken, kan het nauwelijks verbazen dat de meeste conclusies uit empirische waarneming afkomstig zijn.

Afbeelding 20: samenvatting van centrale conclusies uit deze studie

Typering	Centrale conclusies
Empirisch	<ul style="list-style-type: none"> • In Nederland is – om met Van Poelje (1967) te spreken – sprake van een commissiewezen; dat begrip drukt de verwantschap tussen commissies uit en laat gelijktijdig zien dat commissies niet in een direct verband met elkaar samenhangen, zoals in een stelsel wel het geval zou zijn. • Advisering vormt de onveranderlijke kern van het commissiewezen. Commissies voeren altijd wel op enig moment adviserende activiteiten uit. • Vanuit de empirie kunnen vervolgens verschillende commissietypen worden onderscheiden op basis van hun aanleiding, taak, samenstelling en werkwijze. De ene commissie is de andere niet. • Commissietypen bereiken tot op zekere hoogte vergelijkbare effecten, maar er zijn ook de nodige significante verschillen waar te nemen in de effecten van specifieke commissietypen. Zo hebben politieke commissies in politieke gedachtevorming, in de media en in de maatschappij meer effecten dan andere commissietypen en hebben evaluatiecommissies minder effect onder experts en deskundigen dan commissies gemiddeld genomen hebben. Taskforces hebben onder experts juist weer meer effecten. Onderzoekscommissies onderscheiden zich niet in het bijzonder. • Zo ook zijn commissies in algemene zin gevoelig voor invloeden van buitenaf (c.q. inter-acterende variabelen), maar worden bepaalde commissietypen meer dan andere beïnvloed door specifieke ontwikkelingen in die omgeving. Hier blijken bijvoorbeeld politieke commissies gevoeliger voor politieke spanningen, het vallen van een kabinet of het aftreden van een bewindspersoon dan commissies gemiddeld genomen zijn. Evaluatiecommissies op hun beurt profiteren regelmatig van een momentum voor verandering op ambtelijk niveau. Waar onderzoekscommissies net even meer door ambtelijke reorganisaties worden beïnvloed dan commissies gemiddeld genomen worden beïnvloed, onderscheiden taskforces zich hier niet in het bijzonder. • In de praktijk doen zich steeds mengvormen van commissietypen voor. Daarbij kan soms een commissietype dominant aanwezig zijn. Soms ook verandert een commissie gaande weg van type, omdat zij meer invulling gaat geven aan een bepaald of ander onderdeel van haar taakopdracht. Daarbij past dan een ander commissietype. Bovendien blijkt er een verschil te (kunnen) bestaan tussen de voorkant van commissies (de intentie van hun inzet zoals die oorspronkelijk was bedoeld) en de achterkant van commissies (de wijze waarop hun bestaan feitelijk invulling heeft gekregen). Waar het aan de voorkant regelmatig zo lijkt dat iedereen met zijn mening over commissies gelijk heeft, blijkt dit aan de achterkant niet het geval te zijn.

Typering	Centrale conclusies
	<ul style="list-style-type: none"> • In de praktijk kan er een verschil bestaan tussen de verwachtingen omtrent de rol en taak van een commissie zoals de instellend bewindpersoon die voor zich ziet en de feitelijke taakopvattingen en taakuitvoering zoals de commissie die heeft na interpretatie van de opdracht en de omstandigheden. • De casus op andere bestuurlijke niveaus (dan het rijksniveau) die in deze studie zijn meegenomen, laten zich ook onderzoeken, beschrijven en duiden door middel van modellen die voor het rijksniveau zijn ontwikkeld. Toekomstige studie zal moeten uitwijzen wat de precieze omvang, belang en betekenis van een provinciaal en lokaal maar ook van een Europees en zelfs internationaal commissiewezen zijn. • Alternatieve commissievormen die bijvoorbeeld worden aangeduid als platform, forum of conventie kunnen ook door middel van de onderzoeksmodellen voor commissies worden beschreven en geduid. Er doen zich bij deze gremia vergelijkbare mechanismes en patronen voor als bij klassieke 'commissies'. Ze onderscheiden zich vooral door steeds weer andere, bijzondere kenmerken die het functioneren van deze gremia beïnvloeden, bijvoorbeeld als het gaat om omvang en samenstelling.
Theoretisch	<ul style="list-style-type: none"> • De duiding van de betekenis van een commissie is afhankelijk van het perspectief dat daarvoor wordt gehanteerd. Ieder perspectief kent eigen accenten en verschillende normen om succes te beoordelen. • Doordat zich in de praktijk steeds mengvormen van commissies voordoen, zijn steeds ook verschillende perspectieven gelijktijdig van belang in de betekenisgeving van een commissie. De omstandigheden lokken daarbij regelmatig uit tot het dominant verklaren van een van de perspectieven. • Commissies kunnen op papier (aan de voorkant) een andere betekenis hebben dan in de praktijk (aan de achterkant). Dit is afhankelijk van de omstandigheden waarin de commissie zich bevindt en van de ontwikkeling die de commissie zelf doormaakt. • Om de precieze betekenis van commissie te achterhalen, is het steeds van belang de commissie vanuit alle drie de onderscheiden perspectieven te bezien. Zo wordt geen van de componenten (kennis, legitimiteit en macht) over het hoofd gezien. • De politiek-bestuurlijke logica van commissies is gelegen in het feit dat de inzet ervan vaak gelijktijdig onwenselijk en noodzakelijk wordt geacht in het openbaar bestuur. • Argumenten voor en tegen de inzet van commissies kunnen doorgaans in gelijke mate worden verdedigd. Het functioneren van commissies is in zekere mate publiek geheim. De waardering die er voor of tegen de inzet van commissies bestaat, is mede afhankelijk van de mate waarin men er in de praktijk en in een specifieke situatie voor- of nadeel van ondervindt.
Methodologisch	<ul style="list-style-type: none"> • Een survey onderzoek is geschikt om uit de veelheid van empirisch materiaal standaardpatronen te herleiden die het mogelijk maken om

Typering	Centrale conclusies
	<p>een aantal typen commissies te herleiden (en niet alleen te veronderstellen).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het uitvoeren van een gevalstudie leidt vervolgens tot verdieping van de resultaten die door middel van survey onderzoek zijn verkregen. Deze inzichten laten zien hoe commissietypen in de praktijk terug te zien zijn en welke overeenkomsten en verschillen er bestaan met de algemene inzichten uit het survey onderzoek. • Participatieve observatie leidt tot een verdieping van (c.q. diepgaandere inzichten in) de resultaten die door middel van gevalstudie zijn verkregen. Deze inzichten verrijken het begrip van het functioneren van commissies in de praktijk.

Kijken we nog eens terug naar de commissie-Davids die aan begin van dit hoofdstuk centraal stond, dan valt op dat zich daar door de tijd wisselende oordelen wisselende oordelen hebben voorgedaan. Deze commissie is aanvankelijk sceptisch benaderd en binnen een jaar juist weer van waarde geacht. Precies daarin schuilt de politiek-bestuurlijke logica van het besturen in commissie. Voorstanders worden tegenstanders en omgekeerd, terwijl zij daarbij gebruik maken van door de tijd veranderende argumenten. Dat is enerzijds op te vatten als voortschrijdend inzicht maar anderzijds ook als opportunisme en positiegebonden redeneren. Het is belangrijk hier een zorgvuldige weging vanuit de wetenschap tegenover te zetten. Niet omdat deze zonder meer gelijk zou hebben, maar omdat hier niet vanuit positiegebonden afwegingen tot een oordeel gekomen hoeft te worden.

De conclusie dat niet iedereen gelijk heeft en de conclusie dat de vraag wie er op zeker moment gelijk heeft afhankelijk is van de concrete casus, de eigen positie en het perspectief van waaruit een oordeel wordt uitgesproken, is misschien wat teleurstellend en op het oog ook weinig spannend. Het is gelijktijdig ook een terechte conclusie, die helpt voorbij te komen aan het simplistische denken in termen van goed of fout en de algemeenheden van juist en onjuist. Wie gelijk heeft dient steeds weer in publiek en politiek debat te worden bepaald en over de behaalde resultaten en de gezette stappen dient door bewindspersonen steeds weer verantwoording te worden afgelegd in de politiek, kritisch gevolgd door de media en het publieke debat, onderhevig aan wetenschappelijke toetsing. De pretentie is daarbij niet om onomstreden kennis te ontwikkelen, maar wel om aan te geven dat in de praktijk van besturen in commissie niet iedereen gelijk heeft.

Commissies zijn een integraal onderdeel van het openbaar bestuur en hebben een meervoudige betekenis. Het is onmogelijk om een uniforme en voor alle situaties in

gelijke mate geleedende betekenis van commissies te geven. Veelmeer is het zaak te bepalen hoe die betekenis tot stand komt en welke aspecten daarin een rol spelen. Commissies spelen een rol in het beschikbaar maken van kennis voor beleid en in het verbinden van kennis aan beleid en uitvoering. Verder spelen commissies een rol in situaties van overleg en onderhandeling door draagvlak voor beleids- en uitvoeringsalternatieven te genereren. Tot slot spelen commissies in ieder geval ook een rol in de machtsstrijd tussen actoren. De uiteindelijke betekenisgeving is afhankelijk van de omstandigheden en van de beoordelingsnorm die wordt gebruikt. Die beoordelingsnorm is afhankelijk van het perspectief dat wordt gekozen om de commissie mee te bezien. En de keuze van het perspectief zal ook afhankelijk zijn van de mate waarin voor- of nadeel van het werk van de commissie wordt ondervonden. Commissies zijn ad hoc gremia die een rol spelen in de verhoudingen tussen partijen in het belang van een bewindspersoon. Dat maakt de inzet van commissies omstreden (tegelijkertijd noodzakelijk en onwenselijk) en de ontmaskering ervan onmogelijk.

13. Agenda voor de toekomst

13.1 Voorbij de dingen die hetzelfde blijven

Op verzoek van de bewindvoerder verklaart de rechtbank in Amsterdam op 19 oktober 2009 DSB Bank failliet.³¹⁹ De dag vormt het voorlopige einde van een tumultueuze periode die begon met de oproep van Lakeman (stichting SOBI) in het programma ‘Goedemorgen Nederland’ op 1 oktober.³²⁰ Lakeman riep op televisie de spaarders van DSB Bank op hun geld zo snel mogelijk bij de bank weg te halen, omdat de bank naar zijn overtuiging op afzienbare termijn failliet zou gaan. Het failliet van de bank heeft grote gevolgen voor klanten en werknemers en leidt tot de val van het imperium van Dirk Scheringa.

Al tijdens de bewogen periode die leidt tot de val van de DSB Bank circuleren hardnekkige geluiden over de rol van toezichthouder De Nederlandsche Bank (DNB) in het algemeen en het optreden van president Nout Wellink in het bijzonder. Ook omtrent de rol van de minister van Financiën (Wouter Bos, PvdA) en voormalig CFO van DSB Bank en oudminister van Financiën (Gerrit Zalm, VVD) rijzen vragen. De kwestie is voor Zalm extra ingewikkeld, omdat hij inmiddels als CEO het samengaan van ABN AMRO en Fortis moet begeleiden.³²¹ De Nederlandse staat heeft beide banken tijdens de kredietcrisis opgekocht. Kamervragen zijn het gevolg en de contouren van een onderzoek teken zich af.³²²

Op 1 november 2009 stelt minister Bos de Commissie van Onderzoek DSB Bank in (commissie-Scheltema).³²³ De commissie zal onderzoek doen naar de gang van zaken bij DSB Bank, de handelswijze van de bestuurders, de handelswijze van DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en hun onderlinge samenwerking, de rol van het Ministerie van Financiën en de toereikendheid van relevante regels uit hoofde van de Wet (in dit geval de Wet op het financieel toezicht). Na de commissie-Davids (besluitvorming oorlog Irak) is het de tweede commissie van het vierde kabinet Balkenende die zich richt op een complexe en politiek uiterst gevoelige kwestie. Ook deze commissie zal zich richten op het functioneren van de overheid in het algemeen en bepaalde bewindspersonen in het bijzonder.

De instelling van de commissie-Scheltema laat zien dat de gebruiken in Den Haag niet snel veranderen. Complexe, heikele kwesties kunnen aanleiding zijn tot het instellen van een commissie. Veel dingen blijven hetzelfde. Zolang als we besturen stellen we in Nederland al commissies in en er is geen reden om aan te nemen dat dit (snel) zal veranderen. Dat leidt overigens tot een nieuwe vraag. Kan er eigenlijk nog iets meer worden veranderd of verbeterd aan het besturen in commissie? Antwoord geven op die vraag is niet zo eenvoudig. De politiek-bestuurlijke logica

van het besturen in commissie is immers dat commissies gelijktijdig noodzakelijk en onwenselijk zijn. En dat daarmee het bestaan van voor- en tegenstanders inherent is aan het fenomeen van een overheid die bestuurt in commissie. In een dergelijke context zijn aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van commissies in zekere zin triviaal. Aangezien commissies ingrijpen in de machtsverhoudingen en daarmee onderdeel zijn van het politieke spel vormt iedere uitspraak ter verbetering (c.q. aanbeveling) eveneens een ingreep in die politieke verhoudingen. Het ligt meer voor de hand om bij wijze van epiloog van een afstand naar veranderingen in en om het commissiewezen te kijken. Immers, advisering vormt de kern van het commissiewezen en die advisering krijgt ook in onze huidige tijd vorm in verschillende soorten van gremia. In dit hoofdstuk is dan ook een eerste verkenning van ontwikkelingen beschreven die mogelijke richtingen (c.q. vormen van vernieuwing) laten zien. Het gaat daarbij steeds om moderne verschijningsvormen van aloude commissievarianten, die een nieuwe invulling krijgen maar wel aansluitend op de aloude traditie van advisering in het openbaar bestuur.

13.2 Verbeterpogingen uit de praktijk

Het antwoord op de vraag hoe in de toekomst dient te worden omgegaan met commissies ligt blijkens de huidige praktijken niet besloten in (nieuwe) instituties, draaiboeken of spelregels, maar in de bewustwording van het feit dat werken met commissies ook vraagt dat wordt nagedacht over de risico's die dit onvermijdelijk met zich meebrengt. Of het nu gaat om wetenschappelijke artikelen, boekbijdragen of debatten in de Kamer in verschillende arena's zijn de afgelopen jaren voorstellen gedaan om het werken met commissies te veranderen en te verbeteren (ofwel volledig stop te zetten). Met het oog op de 'checks and balances' in het openbaar bestuur volgt hierna een beschouwing over de elementen uit deze discussies die in algemene zin zouden kunnen bijdragen aan een verbeterd (c.q. meer geaccepteerd) functioneren van commissies (voor een breder perspectief op 'checks and balances' in het adviesstelsel zie Putters en Van Twist, 2007). Daarbij is het opvallend dat ieder voorstel voor verbetering en vernieuwing ook een keerzijde in zich draagt, op basis waarvan juist het tegenovergestelde beweerd zou kunnen worden. Bij de vernieuwing van het commissiewezen doen zich dan ook steeds dilemma's voor waarmee in concrete gevallen en in het nadenken van besturen in commissie en het commissiewezen rekening gehouden dient te worden.

Zo wordt regelmatig betoogd dat iedere commissie een politieke start verdient. Zo menen Duyvendak en Van de Koppel (2005: 25) dat het goed zou zijn als de Tweede Kamer bij de start van iedere politieke commissie een debat zou voeren over die commissie en de kwesties waarover zich deze zou moeten buigen. Ook zou

de instelling van een commissie alleen met instemming van de ministerraad moeten kunnen plaatshebben (Hoekstra, 2005: 41). Daarvoor zou dan een toetsingskader moeten worden opgesteld, zoals dat door de Raad van State wordt gebruikt bij hun advisering.³²⁴ Dergelijke voorstellen zijn bedoeld om overmatig gebruik van commissies tegen te gaan en ervoor te zorgen dat alleen nog commissies worden ingesteld die echt 'nodig' zijn. Daarbij leidt het in stelling brengen van de Kamer er vooral toe dat de oppositie een betere uitgangspositie voor debat krijgt. De coalitie heeft, als insteller van de commissie, reeds aangegeven de instelling van de commissie noodzakelijk te vinden. Voorstellen die de ministerraad of het kabinet een duidelijker rol geven zullen mogelijk wel leiden tot de instelling van minder commissies, maar maken het ingewikkeld dat bewindspersonen zich dan op elkaars terrein zullen begeven. De keerzijde van maatregelen als deze zit in de arbeidsintensiteit. Gezien het grote aantal commissies dat we in Nederland kennen zou het beslag op de agenda's van bewindspersonen en politici groot worden. Overigens laat het zich vermoeden dat pogingen om het fenomeen van ad hoc commissies in te dammen vooral zullen resulteren in nieuwe vormen van commissieachtige gremia die onder andere namen zullen opereren. Bij voorgaande aanbevelingen voor de toekomst sluit ook aan dat het parlement in debat zou moeten treden met commissies (Duyvendak en Van de Koppel, 2005: 26). Vanzelfsprekend kan dit het debat aanscherpen en duidelijkheid scheppen op soms onduidelijke punten. Dit is overigens een recht dat het parlement nu al heeft. Desgewenst kan het parlement iedere commissie uitnodigen voor gesprek. Een wettelijke verplichting voor commissies om hieraan gehoor te geven, bestaat momenteel echter niet.

Een andere rekrutering van leden van commissies wordt regelmatig genoemd als mogelijke verbetering. Zo zou het wenselijk zijn meer buitenlanders in commissies te benoemen (Duyvendak en Van de Koppel, 2005: 25). Hiermee zou vanzelfsprekend de frisse blik op onze Nederlandse situatie geborgd zijn. Gelijktijdig is het ook wenselijk dat adviezen die een commissie geeft, bruikbaar zijn en in zo verre getuigen van realiteitszin voor de Nederlandse situatie. Het is de vraag in hoeverre en vooral bij welk commissietype deze oplossing leidt tot minder verondersteld compromisdenken. Ook zouden er minder oud-politici en oud-bestuurders in commissies moeten deelnemen (Pauw, 2005: 32). In algemene zin is er een verlangen naar vernieuwing en verfrissing in de samenstelling van commissies te bespeuren (zie bijvoorbeeld Pauw, 2005: 33). De keerzijde van het weren van ervaringsdeskundigen met politiek-bestuurlijke achtergronden is dat daarmee het gevoel voor de politiek-bestuurlijke complexiteit in de commissie minder wordt. Dit

zou kunnen leiden tot uitblijvende effecten van rapporten, omdat ze de aansluiting met de politiek-bestuurlijke praktijk missen.

De aanbeveling tot meer onderzoekscapaciteit voor het parlement kan vanuit de optiek om goede check and balances rondom het functioneren van commissies in te richten alleen maar worden toegejuicht (Duyvendak en Van de Koppel, 2005: 26). Eigen onderzoek van het parlement kan immers andere aspecten en perspectieven belichten dan een commissie misschien zal doen. Immers, ook in commissie-onderzoek worden keuzes gemaakt. Dit past bij het idee om meer creatieve concurrentie in de advisering in het openbaar bestuur te introduceren (zie bijvoorbeeld Schulz e.a., 2006: 133). De keerzijde van dergelijke aanbevelingen is dat hiermee (hoge) kosten gespaard gaan. Ieder onderzoek wordt nu immers meer dan één keer uitgevoerd. Wedstrijden en competities waarin deelnemers om de betaling strijden, kunnen hier mogelijk een uitkomst bieden. Of de markt en de departementale praktijk zich daarvoor zullen lenen, valt echter nog te bezien.

Ook leden van de Staten Generaal kunnen hun vragen aan commissies meegeven (Hoekstra, 2005: 41). Dit gebeurt in de huidige praktijk nauwelijks. Het is zowel een voordeel als een nadeel hiervan dat de commissie twee heren dient. Enerzijds kan ze zowel in de bestuurlijke als in de politieke arena direct een bijdrage leveren. Anderzijds heeft de commissie zo de opgave om politieke, tegenstrijdige standpunten te proberen met elkaar te verenigen. Dit lijkt vooral voor commissies een optie te zijn die feitenonderzoek doen en die kennis ontwikkelen of (her)interpreteren. Voor commissies die taken hebben in de politiek-bestuurlijk hoek of in overlegsituaties met het veld ligt dit veel minder voor de hand. De keerzijde van deze generieke aanbevelingen is dan ook dat deze niet op alle commissietypen van toepassing is. Een roep die zich in de afgelopen tijd versterkt, is om vertegenwoordiging en representativiteit (bijvoorbeeld naar Brussels model) ook bij adviesraden en commissies te introduceren (Van Schendelen, 2005: 64-71 en Van Schendelen en Steur, 2009).³²⁵ De gedachte daarbij is dat de effectiviteit van gremia groter zal zijn, naarmate er een sterkere binding naar de achterbannen bestaat. Dan kunnen afspraken worden gemaakt en belangen worden behartigd.³²⁶ Daar staat tegenover dat vertegenwoordiging en achterbanbinding tot gekleurde adviezen kan leiden. Immers, het advies is niet onafhankelijk tot stand gekomen, maar gemaakt op basis van de afweging van belangen waarbij vanzelfsprekend rekening gehouden zal worden met bestaande kennis. Het is ook nog maar de vraag in hoeverre vertegenwoordiging bij verschillende commissietypen een bruikbare wijze van samenstellen is. Immers, taskforces worden reeds samengesteld op basis van representativiteit (wat overigens minder ver gaat dan formele vertegenwoordiging).

Weer andere ideeën gaan uit van een verbeterde ontvankelijkheid voor commissies (Schulz e.a., 2006: 132) en van scholing voor ambtenaren, zodat ze zij beter in staat zijn ad hoc commissies en hun processen te begeleiden (Hoekstra, 2005: 42). Het voordeel is hier dat vooral wordt geprobeerd meer voedingsbodem voor het werk van commissies te vinden en hun inzet preciezer af te stemmen op de inhoudelijke en politieke behoefte. Keerzijde van deze aanbevelingen is dat het toch weinig specifieke aanbevelingen zijn, die wel helpen in het begrip voor commissies, maar hun functioneren niet bijzonder richting geven.³²⁷

Wanneer deze aanbevelingen naast elkaar worden gezet, valt op dat de mate waarin ze eventueel effectief kunnen zijn steeds ook afhankelijk is van het commissietype waarop ze betrekking hebben. Net als voor de kritieken op commissies die in het vorige hoofdstuk zijn behandeld, geldt ook voor de aanbevelingen voor de toekomst dat deze niet vanzelfsprekend op alle commissies van toepassing zijn. Een onderscheid naar commissietypen is noodzakelijk. Bovendien is het zaak op te passen voor al te veel simplisme. Bij iedere aanbeveling zijn ook tegenargumenten mogelijk. ‘Old boys’ hebben ook een functie en de positie op afstand van het parlement creëert ook veel ruimte voor debat. De vraag bij al deze aanbevelingen is steeds hoe rekening gehouden kan worden met de keerzijde ervan. Dit betoog is namelijk niet bedoeld als pleidooi tegen iedere vorm van vernieuwing. Regelmatig zijn oproepen te horen om tot meer transparantie en duidelijkheid te komen omtrent de doelstellingen van commissies.³²⁸ In concrete gevallen zijn steeds wel verbeteringen mogelijk en geven bovenstaande aanbevelingen zeker houvast om tot die verbeteringen te komen. Wel is het zaak om het kind niet met het badwater weg te gooien. Nodig is in dit verband vooral de bewustwording van het feitelijk functioneren van commissies. Dit hoeft niet te leiden tot het instellen van allerlei nieuwe procedures voor de beide Kamers of het kabinet. Wel is het goed als ook aanbevelingen voor de toekomst steeds onderwerp van debat zijn.

In dat kader is het goed om nog eens een blik te werpen op de ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren in en rondom het commissiewezen hebben voorgedaan. Deze laten namelijk zien dat reeds verschillende vernieuwingen zijn doorgevoerd in het commissiewezen. Daarbij is natuurlijk steeds de vraag of deze ook in de toekomst zullen doorzetten. Zo is de verschijningsvorm van commissies onderhevig aan vernieuwing. Zo worden Burgerfora en Conventies ingezet, naast bijvoorbeeld taskforces. Weliswaar zijn niet al deze nieuwe vormen in de begindagen van hun bestaan even succesvol gebleken, maar misschien kan dat ook wel niet anders met experimenten. Ze worden in ieder geval niet vanzelf succesvol ondanks het potentieel dat ze hebben. Daarnaast worden in de omliggende infrastructuur

vernieuwingen doorgevoerd. De misschien wel meest opvallende daarvan mag op naam van de media worden gezet. Hoewel de media in hun berichtgeving niet altijd blijk geven van begrip voor het feitelijk functioneren van commissies is de toegenomen aandacht van de afgelopen jaren er wel mede de oorzaak voor dat bewindspersonen en commissievoorzitters zich bij grote kwestie niet alleen in de politiek, maar ook publiekelijk moeten verantwoorden. Hoewel zo op het eerste gezicht niet duidelijk is of dat nu meer of minder het geval is dan vroeger, is er in onze tijd in ieder geval wel meer aandacht voor de verschijning van commissies. En daar is ook wel wat voor te zeggen. Deze studie heeft immers laten zien dat commissies op allerlei manieren invloeden hebben in het bestuur en in de samenleving. Dan zijn ook vormen van publieke verantwoording aangebracht. Of zoals Balkenende het zei tijdens de hem bijna noodlottig geworden persconferentie omtrent het rapport van de commissie-Davids: ‘verantwoordelijkheid dragen is verantwoordelijkheid afleggen’. Zeker in een tijd waarin twitter, I-phone en internet hoogtijdagen kennen, zal publieke verantwoording, ook voor het werk van commissies, alleen maar belangrijker worden. In dat licht zijn ook de aanzetten te verklaren van sommige commissies om via websites, youtube en filmpjes hun gedachtegoed te verspreiden.

Praktische aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het commissiewezen in het algemeen en individuele commissies in het bijzonder hebben een keerzijde. Deze keerzijde legitimeert de vraag of het wel zo nuttig is de betreffende verbetering of verandering door te voeren. Tot de politiek-bestuurlijke logica van commissies behoort immers de constatering dat het bestaan van beide zijden van dezelfde medailles legitiem is. Deze constatering overigens stelt hoge eisen aan machthebbers. Frissen (2009) stelt in dat verband treffend: ‘Van machthebbers mag voortreffelijkheid worden verwacht, die ik eerder als de deugdzaamheden van de politiek in het raamwerk van de deugdzaamheid van het politieke heb omschreven. Het is een voortreffelijkheid die in het handelen moet blijken. Het handelen is de uitoefening van politieke macht die een zware verantwoordelijkheid is. Het is een verantwoordelijkheid die verplichtend is en die de machthebber in vrijheid beperkt. Inderdaad: *noblesse oblige*’ (2009: 267-268).

13.3 Commissies die met hun tijd meegaan

Verschillende commissies hebben in de afgelopen tijd vernieuwingen laten zien of ieder geval andere manieren gevonden om invulling te geven advisering dat ook in veranderende omstandigheden de kern van het commissiewezen blijft. De Nationale conventie heeft het hele traject van advisering gefilmd om in het geval er behoefte zou bestaan aan een ‘alternatief eindproduct’ een film uit te kunnen brengen. Het

Innovatieplatform organiseert ieder jaar een innovatiecongres. Het Burgerforum Kiesstelsel heeft met reclamespotjes actief geprobeerd de burger te bewegen tot deelname aan het debat over het kiesstelsel. Van de geselecteerde casus zijn het vooral de alternatieve commissies waar blijkbaar vernieuwende, of in ieder geval worden minder gebruikelijke, methoden in de werkwijze gehanteerd. Toch kan dit verschijnsel niet volledig aan het verschil tussen klassieke en alternatieve commissies worden toegeschreven. In de afgelopen jaren lijkt bijvoorbeeld beeldmateriaal als medium om boodschappen over te brengen steeds meer in trek te zijn gekomen, ook bij commissies en raden van onderzoek en advies. Zo heeft de commissie-Korthals Altes een filmpje van het toekomstige verkiezingsproces gemaakt en filmde de Onderzoeksraad voor de Veiligheid een reconstructie van de brand in het cellencomplex op Schiphol waarnaar zij onderzoek deed. De Onderzoeksraad voor de veiligheid en de commissie-Korthals Altes kunnen toch eerder als ‘klassieke’ dan als ‘alternatieve’ gremia worden gezien. Zeker met het oog op de toekomstige inzet van commissies is het wenselijk na te denken over hoe dergelijk werkwijzen, die het gevolg zijn van maatschappelijke veranderingen en innovaties, voor commissies consequenties hebben (een eerste aanzet daartoe doet Van der Steen, 2009). Het is zinvol nader onderzoek te doen naar nieuwe werkvormen die commissies (meer of minder succesvol) inzetten voor de taakvervulling. Of het daarbij nu gaat om filmpjes op Youtube (zoals de commissie-Noordzij ze gebruikte om belemmeringen in het goederenvervoer op de weg te demonstreren), wiki’s, serious gaming of politieke lobby ten einde de lancering van ideeën in het politieke netwerk te vergemakkelijken steeds weer gaat het om vernieuwende werkvormen die het karakter van advisering veranderen, maar in essentie ook hetzelfde laten.

13.4 Vernieuwde advisering als uitdrukking van dynamisch conservatisme

Deze aanzetten tot vernieuwing laten zien dat commissies in hun werkwijze veranderingen doorvoeren. Wel beschouwd blijft daarbij ondanks alles de functie van commissies in termen van advisering maar ook van onderzoek doen, impulsen creëren, reflecteren en het beïnvloeden van agenda’s behouden, terwijl zich wel gedaanteverwisselingen voordoen. In zoverre vertoont de ontwikkeling van commissies gelijkenissen met wat in de literatuur wel is aangeduid als dynamisch conservatisme (vergelijk met Argyris & Schön, 1978 en In ’t Veld, 1989). Dynamisch conservatisme laat zich omschrijven als het doorvoeren van veranderingen bedoeld om zo uiteindelijk de status quo te handhaven. Er wordt als het ware veerkracht georganiseerd in systemen die er uiteindelijk toe bijdragen dat alles kan blijven zoals het was: veranderen om gelijk te blijven dus. Alle nieuwe

verschijningsvormen van commissies, zoals platforms, fora, conventies en hubs, zijn uiteindelijk naar mijn idee nieuwe variaties om advies uit te brengen, waarbij kenmerken verschillen, maar de essenties niet veranderen.

In de analyses die eerder in dit proefschrift zijn gemaakt hebben vier commissietypen centraal gestaan, die nader bezien steeds een invulling vormen van functies die met advisering worden gecombineerd. De taskforce bijvoorbeeld combineert het creëren van impulsen met advisering, terwijl de politieke commissie juist het beïnvloeden van de politieke agenda met een adviesfunctie combineert. Commissietypen onderscheiden zich op basis van de functies die zij met advisering combineren. Zo bezien ligt het voor de hand ook van deze vierdeling uit te gaan in de navolgende beschouwing op ontwikkelingen die een vernieuwing van de adviesfunctie betekenen. Hierna worden dan ook vier ontwikkelingen besproken die elk van invloed zijn op of beter gezegd een doorontwikkeling betekenen van de advisering door commissies. Steeds wordt ook bezien hoe meer klassieke commissietypen naar hun vorm veranderen als gevolg van deze ontwikkelingen, terwijl advisering toch in essentie hun belangrijkste opgave blijft (vergelijk ook Schulz en Van Twist, 2010).

13.4.1 Ontgrenzing en grenzenwerk: naar beleidshubs?

De eerste ontwikkeling die de wijze van advisering beïnvloedt, is te zien als het gaat om de ontgrenzing van het openbaar bestuur. Van Montfort (2008) en Van Twist et al. (2008) benoemen verschillende verschijningsvormen van ontgrenzing. Zo doet zich ontgrenzing voor tussen beleidssectoren. Ook vervagen de grenzen van besluitvormingsarena's. Initiatieven zijn vaak meerschallig en hebben betrekking op wijk, gemeentelijke overheid, rijksoverheid en Europese Unie. Niet zelden worden ook financieringsstromen van al deze niveaus gecombineerd wat complexe verantwoordingsmechanismen met zich meebrengt. Tot slot vervagen bijvoorbeeld ook de grenzen tussen netwerken en organisaties. In de praktijk zijn al regelmatig organisaties zichtbaar die opgaan in organisatienetwerken en netwerkorganisaties.

Daar waar grenzen vervagen (tussen overheid, bedrijfsleven, maatschappij en wetenschap) verandert de aard van advisering. Deze advisering komt veel meer tot stand in samenspraak en overleg met andere partijen, combineert verschillende invalshoeken en past in aloude tradities van schikken en plooiën (conceptuele uitwerking van grenzenwerk bij Gieryn, 1983 en later werk bij Hoppe, 2008). De ontgrenzing heeft ook gevolgen voor de manier waarop met kennis wordt omgegaan. Kennis is niet langer gebonden aan vaste vormen en posities. Ook dat

heeft gevolgen voor het voorkomen en functioneren van advisering door commissies.

Ook waar het gaat om de meer klassieke evaluatiecommissies kunnen we in het openbaar bestuur gegeven deze trend van het zoeken naar impulsen voor actiegerichte verandering een proces waarnemen waaruit nieuwe vormen en varianten van de klassieke commissie ontstaan. Vooral de reflexieve component van commissies krijgt nieuwe invulling. Daarbij gaat het er vooral om op het grensvlak tussen overheid, bedrijfsleven, maatschappij en wetenschap nieuwe kennis te ontwikkelen, die voor al deze partijen van waarde is en waarin ook namens al deze groepen participanten deelnemen. Hubs, die nu al op initiatief vanuit het bedrijfsleven bestaan, maar in de toekomst ook vanuit de overheid zullen worden geïnitieerd, zijn hiervan een voorbeeld (vergelijk Schulz e.a., 2009). Hubs hebben vooral tot doel te verbinden over de grenzen van organisaties heen. Wezenlijk is dat in hubs grenzen worden verlegd. En dan gaat het om de grenzen tussen fases in beleid, waardoor evaluatie in een vloeiende beweging kan overgaan in de vorming en uitvoering van nieuw beleid. Daarnaast betreft het de grens tussen binnen en buiten de overheid: de beleidshub heeft een netwerkvorm waarin selectieve activering plaatsvindt van deskundige en betrokken partijen over de klassieke grenzen van de overheidsorganisatie heen. Van Schendelen en Steur (2009) benadrukken het belang van hub achtige constructies (overigens niet onder die naam) door te verwijzen naar het Brusselse model voor commitologie. ‘Door de open toegang ontstaat er automatisch sterke competitie tussen vele diverse stakeholders met gespreide expertise, die zij in ruil voor invloedkansen vrijwel gratis inbrengen en waarmee zij, paradoxaal, de dossierbeheerder in de regiestoel brengen’ (Van Schendelen en Steur, 2009: 16). Aangezien partijen elkaar ook in de toekomst nog nodig zullen hebben, zijn zij bereid tot compromissen.

13.4.2 Kennisdemocratie en democratisering van kennis: naar burgerfora?

Rosenthal en anderen (1996: 61) en in navolging daarvan Bovens en anderen (2001) laten met een beschrijving van de ontwikkeling van het openbaar bestuur en de bestuurskunde sinds de Tweede Wereldoorlog zien dat er in de periode direct na de oorlog nog sprake is van een vrij rechtlijnige benadering van wat kennis is. Meten is weten en weten is macht. Wetenschap staat op een voetstuk en de inbreng van experts is nauwelijks omstreden. Commissies vervullen als kennisleverancier en adviesorgaan een natuurlijke en verder weinig omstreden functie in de interface tussen kennis en beleid. Dit verandert in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw (zie bijvoorbeeld Havelock, 1968 en 1971). Kennis blijkt omstreden en informatie voor meerdere uitleg vatbaar. Rosenthal e.a. (1996) geven aan dat kennis

in deze periode vooral ten gunste staat van het beleid. Steeds meer partijen beschikken over beleidsrelevante kennis en blijken soms zelfs beter geïnformeerd dan de overheid zelf. Bovendien blijkt kennis een houdbaarheidstermijn te hebben, omdat de samenleving de kennis van de overheid niet als kennisgeving aanneemt maar daarop reageert en zelfs anticipeert. Dat maakt de ontwikkelingen in de samenleving lastiger te doorgronden en het besturen van de kennisdemocratie complexer (uitgebreide beschouwingen op de kennisdemocratie bij In 't Veld, 2010). In de jaren tachtig en negentig verdwijnt vervolgens de volgzzaamheid van groepen. Gezag en statuur van de overheid zijn niet langer een gegeven. Ze moeten worden verdiend. Groepen emanciperen en maken gebruik van hun kennisbronnen om invloed te hebben op het beleid. Sabatier (1988) volgend beargumenteren In 't Veld en Verhey (2009) het belang van waarden van zowel individuen als groepen in de verbinding tussen kennis en het beleidsproces. De klassieke organisatiegraden nemen af en verliezen steeds meer van hun betekenis. Ze maken plaats voor nieuwe (steeds meer ook virtuele) netwerken. Opvattingen en kennis van personen en organisaties worden meervoudig en afhankelijk van omstandigheden en situaties waarin zij zich bevinden en rollen die zij daarin hebben. De snelheid van kennisoverdracht neemt toe en betrokkenheid wordt tijdelijker, meer situatiegebonden en meer versplinterd. Rosenthal e.a. (1996) spreken van een reflectieve bestuurskunde. Dit brengt uitdagingen mee voor het besturen in commissie en leidt ertoe dat de adviesfunctie in zijn vorm veranderingen ondergaat.

Die verandering is vooral terug te zien in de introductie van anderen dan deskundigen in de adviesfunctie. Als reactie op de steeds grotere verwevenheid, waarin posities vervagen en sturingspretenties steeds relatiever worden, heeft in de samenleving in de afgelopen decennia polarisatie plaats. Er ontstaat een nieuwe trend van de dingen bij de naam noemen, elkaar beschuldigen en uitwegen zoeken. Polarisation intensificeert het conflict en de meningsverschillen, vanuit de gedachte dat we daar eerst doorheen moeten. Nieuwe tijden brengen nieuwe taboes mee. Een daarvan is de onmogelijkheid om het oordeelvermogen van de gewone burger in twijfel te trekken: 'the word on the street'. Dat heeft zich de afgelopen jaren ontwikkelt tot nieuwe concepten in het denken over kennis. Niet alleen leven we in een maatschappij die te kwalificeren lijkt als kennisdemocratie, maar in die kennisdemocratie wordt (voor een deel) ook de ontwikkeling van kennis gedemocratiseerd. In algemene zin gebruiken we daarvoor termen als 'the wisdom of crowds' en 'crowdsourcing' (bijvoorbeeld Surowiecki, 2004 en Ten Heuvelhof en Van Twist, 2007). Het is een ontwikkeling die de afgelopen jaren ook leidt tot steeds weer nieuwe vormen van burgerparticipatie.³²⁹ De inzet van leken heeft

invloed op de wijze waarop advisering plaatsheeft. Burgerfora, burgerjuries en burgerplatforms zijn uitingen van deze ontwikkeling waarin kennis democratiseert.

Aansluitend op de trend van democratisering van kennis zien we als variant op de bekende onderzoekscommissies de laatste tijd in het openbaar bestuur allerlei vormen en varianten van zogenoemde ‘burgerfora’ ontstaan. Kennis is niet langer gebaseerd op feiten alleen of op de gezaghebbende betekenisgeving van die kennis door deskundigen, maar veel meer op de gezaghebbende betekenisgeving van feiten en informatie door experts en leken in gezamenlijkheid via uitonderhandelde kennis (negotiated knowledge). Het Burgerforum Randstad en het Burgerplatform voor het ministerie van VROM zijn hiervan voorbeelden.³³⁰ Het Burgerforum Kiesstelsel, hoewel er met de resultaten van deze commissievorm vooralsnog niets is gedaan, is eveneens een bekend voorbeeld. Hier hebben 140 burgers, die een afspiegeling vormen van de Nederlandse samenleving, gezamenlijk onderzocht en besproken hoe het Nederlandse kiesstelsel er in de toekomst uit zou moeten zien. Kenmerkend voor deze nieuwe variant van (het experimenteren met) de commissie is dat niet zozeer experts (deskundige insiders) de commissie bevolken maar een (liefst omvangrijk) gezelschap van gewone burgers. In de vooralsnog bekende werkwijze van dergelijke burgerfora worden relatieve buitenstaanders eerst via scholing tot het juiste kennisniveau gebracht. Vervolgens bezien zij tot welke invalshoeken en adviezen zij vanuit hun relatieve onbevangen gedachtevorming kunnen komen. Maar ook in andere contexten is en wordt geëxperimenteerd met vergelijkbare vormen en varianten in het commissiewezen, die soms wel en soms niet als zodanig worden aangeduid – denk aan nieuwe vormen van interactieve beleidsvorming.

13.4.3 Ruimte voor een ‘nieuw tussen’: naar netwerkconsultaties?

Virtuele netwerken, het toegenomen belang van lekenkennis en de toenemende ontgrenzing in het openbaar bestuur als uiting van vervloeiing zijn uitdrukkingen van een dynamische samenleving met een netwerk karakter (vergelijk Castels, 1996). Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de advisering door commissies verandert, door het betrekken van steeds weer andere groepen van deskundigen, stakeholders of leken in steeds weer andere vormen van commissies waarbij de klassieke taakopdracht van commissies, die om te adviseren, gehandhaafd blijft. Het zijn manieren om de tussenruimte tussen bestuur, maatschappij, wetenschap en bedrijfsleven invulling te geven. Van Twist en anderen (2009) spreken in dit verband ook wel van ‘het nieuwe tussen’.

Het invullen van de tussenruimte leidt nog op andere wijze tot invulling van de adviesfunctie dan door de vervaging van grenzen en de incorporatie van deskundigen en stakeholders in weer andere vormen van commissies al wordt bewerkstelligd. De tussenruimte kan niet alleen worden gedicht (door partijen lid te maken van de commissie), maar ook worden overbrugd (door partijen actief bij het werk van de commissie te betrekken). Vanzelfsprekend is dit in belangrijke mate al staande praktijk in de traditie van besturen in commissie. Toch doen zich ook vernieuwingen voor in de wijze waarop hieraan vorm wordt gegeven. We zien dat in de praktijk bijvoorbeeld terug bij conventies. De commissie vormt de kern van een groter netwerk waarbij andere partijen in een kring om de commissie worden georganiseerd. Netwerkconsultaties worden onderdeel van het proces dat de commissie zelf doorloopt.

Als toekomstige variant op de politieke commissies die we regelmatig in het openbaar bestuur zien, zijn de laatste tijd vormen en varianten opgekomen die zijn aan te duiden als conventies en netwerkconsultaties. Draagvlak onder uiteenlopende groepen van experts wordt voor de gezaghebbende betekenisgeving van kennis en informatie belangrijker en daarmee voor het politieke besluitvormingsproces van grotere waarde gemaakt. De Nationale conventie die zich heeft uitgesproken over verschillende kwesties die de relatie en het vertrouwen tussen burger en overheid betreffen is hiervan een voorbeeld. De Conventie bestond uit een kern van leden en had daarnaast een brede ring van experts en adviseurs om zich heen verzameld, die ook formeel de taak hadden om met de Conventie mee te denken. Kenmerkend voor deze nieuwe variant in het (experimenteren met) de commissie is dat via het organiseren van zogenaamde ringen rondom de commissiekern wordt geprobeerd om het netwerk van experts rond de commissie te verruimen en te binden zodat meer en andere kennis wordt ontsloten. Het debat over de gedachten van de commissie wordt daarmee in de tijd naar voren gehaald. Gewoonlijk wordt immers pas achteraf, als posities al zijn betrokken en stelling name meteen publiekelijk is, gedebatteerd over de uitkomsten. Kenmerkend is ook dat via internetconsultaties en het samen werken aan een levend document gepoogd wordt om wikipedia achtige wijsheid een plek te geven in de gedachteontwikkeling van de commissie. Zo heeft de Nationale conventies regelmatig via het internet met belangstellenden over stellingen van de Conventie gedebatteerd.

13.4.4 Actiegerichte impulsen: naar cascadecommissies?

Onze maatschappij kenmerkt zich door een drang naar daden die verandering brengen. Of het nu gaat om taskforces voor jeugdbeleid en woningmarkt, om platforms die rekeningrijden mogelijk en innovatie belangrijker dienen te maken of

om burgerlijke gevoelens van behoefte aan algehele verbetering (zie voor dit laatste de verhandeling van Docters van Leeuwen, 2009), steeds weer gaat het om kwesties waarin van de overheid wordt verwacht dat zij daadkrachtig optreedt. Dit leidt ertoe dat advisering van gremia die in het leven geroepen zijn om tot veranderingen te leiden zich ook oriënteert op verandering. Dat op zich is niet nieuw. Het resulteert echter ook in nieuwe vormen van commissies die deze adviseringstraditie weer op een net even andere manier invullen dan bijvoorbeeld taskforces dat in meer klassieke zin doen. Ook is bijvoorbeeld waar te nemen bij zogenoemde cascadecommissies. Via een netwerk van subcommissies en vertakkingen wortelen ze zich diep in de haarvaten van de maatschappij om zo veranderingen teweeg te brengen.

In aansluiting op de ontwikkeling die hier is geduid als het ontstaan van meer actiegerichte impulsen is wel gewezen op het ontstaan van zogenaamde cascadecommissies, die een variatie vormen op typische actiegerichte commissies zoals taskforces. Dergelijke cascadecommissies zijn commissies van commissies. De commissie stelt zelf met andere woorden weer werkgroepen in en ontwikkelt een vernetwerkt systeem tot in de haarvaten van bestuur, maatschappij, bedrijfsleven en wetenschap om zo tot in de uitvoering van oneindig veel organisatie activiteiten te kunnen ontplooiën. Het Innovatieplatform zoals we dat inmiddels een aantal jaren in Nederland kennen, kan hier als voorbeeld dienen. Naast het Innovatieplatform kennen we inmiddels ook een aantal afgeleide platforms, zoals het Innovatieplatform Twente en het Zorg Innovatieplatform die met vergelijkbare formules budgetten verdelen en daarmee ook direct invloed hebben in de uitvoering. Kenmerkend voor deze variant van de commissie in de kennisdemocratie is dat de samenstelling en betrokkenheid van en bij de commissie wordt vergroot om het actiegerichte karakter van de commissie te versterken. In een soort overloopsysteem waarin steeds maar weer nieuwe vormen van werkgroepen en denktanks aan het bestaande instrumentarium worden toegevoegd, wordt ook steeds weer andere groepen en personen binnen het systeem van de commissie een plek gegeven. Zo kan het bereik van de commissie zich uitbreiden tot in de haarvaten van de onderneming of de samenleving.

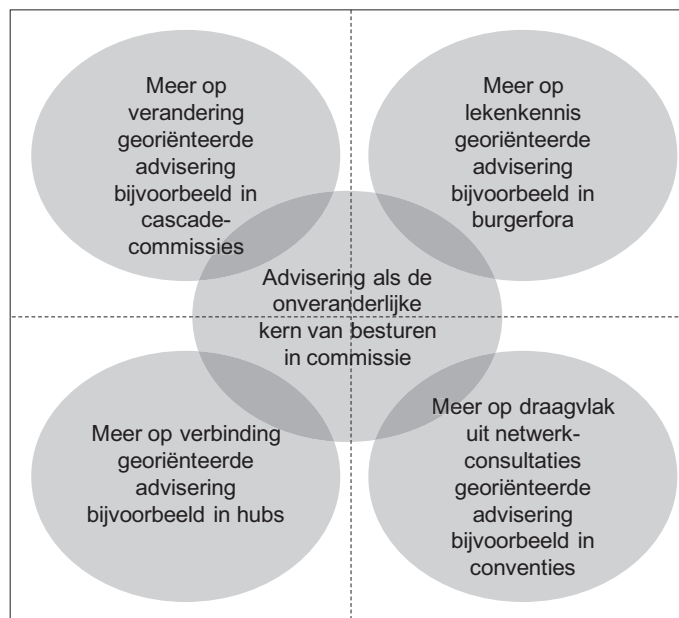
13.4.5 Overlap en mengvormen

Hiervoor is steeds een duidelijke scheiding gemaakt tussen ontwikkelingen die bepaalde veranderingen in advisering tot gevolg hebben. Het spreekt voor zich dat deze scheiding in de praktijk niet zo scherp te maken is. De onderlinge samenhangen en verwevenheden doen denken aan wat in de literatuur ook regelmatig als rizoom wordt aangeduid (uitgewerkt door de Franse filosoof Deleuze,

1998). Ontgrenzing, tussenruimte, democratisering van kennis en de steeds weer gevoelde inzet tot daadkracht beïnvloeden elkaar. Hubs, cascadecommissies, conventies en burgerfora worden als zodanig allemaal door elk van deze ontwikkelingen beïnvloed. Of beter gezegd, de adviesfunctie, zoals die tot uitdrukking komt in dergelijke commissievormen, wordt door al deze ontwikkelingen beïnvloed. Scherpe scheidingen in de adviesfunctie kunnen dan ook niet worden gemaakt. Net als waar het ging om het onderscheiden van commissietypen in de MDS eerder in deze studie vertonen ook dergelijke nieuwere vehikels voor bekende vormen van advisering overlap. Bovendien zullen zich ook hier in de praktijk mengvormen voordoen. Niet voor niets kan het netwerk van hubs over watermanagement dat in Nederland al bestaat ook worden gezien als een cascadecommissie. Desalniettemin vormen de genoemde vehikels, zoals hubs of cascadecommissies een uitdrukking van de daarbij beschreven ontwikkelingen in advisering. Ze zijn zeker niet de enig denkbare voorbeelden. Hierna worden de geschetste ontwikkelingen in advisering gekoppeld met eerder verbindingen omtrent commissietypen, in het bijzonder met de MDS analyse.

De democratisering van kennis en de verdere vervaging en afname van grenzen, het ontstaan van nieuw tussen en de wens tot actiegerichte impulsen hebben betekenis voor de toekomstige positionering en verschijningsvormen van commissies en voor de wijze waarop hun advisering tot stand komen. Dat geldt ook voor de overbrugging van tussenruimte en de drang naar daden die zich in de samenleving manifesteert. Nieuwe vormen van commissies ontstaan onder invloed van die ontwikkelingen naast de klassieke vormen en daar waar deze klassieke vormen. In het openbaar bestuur zien we tegenwoordig nieuwe varianten van commissies, die zich manifesteren op het grensvlak van overheid, maatschappij, wetenschap en bedrijfsleven. Overeenkomstig met de vier eerder behandelde commissietypen krijgen de taken en werkzaamheden van deze nieuwe vormen van commissies steeds meer op een net even andere wijze invulling. Daarbij dienen overigens de zuiver ideaaltypische vormen van deze modernere commissievormen niet te worden verward met de casus zoals ze in dit proefschrift zijn beschreven. De casus immers zijn een studie van de praktijk waarin zich steeds mengvormen van commissietypen voordoen. In onderstaande afbeelding is een overzicht van de verschuivingen opgenomen die in de advisering te zien zijn en die tot uitdrukking komen in vernieuwende vormen van commissies.

Afbeelding 21: naar nieuwe vormen van commissies?



13.5 Tot besluit

Begin maart 2010 presenteert Michiel Scheltema (op dat moment ook voorzitter van een commissie die onderzoek doet naar het faillissement van DSB) een rapport dat betrekking heeft op het bankroet van DSB Bank. Twee studies van respectievelijk De Nederlandsche Bank (DNB) en Autoriteit Financiële Markten (AFM) elk vanuit een eigen (en verschillend) perspectief komen tot verschillende conclusies omtrent de rol van oud-minister van Financiën Gerrit Zalm (VVD). Scheltema volgt in zijn rapport toch vooral de redenering van DNB en komt tot de conclusie dat Zalm als CEO van ABN AMRO kan aanblijven. Net als bij andere commissies, zoals de commissie-Bakker en de commissie-Davids, het geval was, wordt ook het oordeel van de commissie-Scheltema al snel onderwerp van gesprek. De Tweede Kamer is 'verbaasd' over het rapport en tijdens een optreden in televisieprogramma Buitenhof noemt oud bestuursvoorzitter van de AFM Docters van Leeuwen het rapport 'onevenwichtig'.³³¹ De politiek-bestuurlijke logica van besturen in commissie waarin voor- en tegenstanders op basis van hun eigen perspectieven kijken naar de instelling, maar zeker ook de rapporten van commissies, is in onze tijd goed gebruik. Alle veranderingspogingen uit de praktijk en aanzetten tot vernieuwing hebben vooral tot gevolg dat het systeem zo blijft functioneren als het altijd al heeft

gefunctioneerd. En dat gegeven van een dynamisch conservatisme kan als negatief worden geduid, omdat het vernieuwing en verandering in de weg staat. Het kan evenwel ook positief worden uitgelegd, omdat het de veerkracht van een wezen demonstreert dat zich steeds weer blijft voegen naar en aanpassen aan wisselende omstandigheden, zonder daarbij de kern van het eigen functioneren te veranderen.

Dit inzicht maakt de tijd waarin we leven eigenlijk alleen maar spannender. We kunnen immers verwachten dat ook in de toekomst weer commissies worden ingesteld, weer pogingen worden gedaan het commissiewezen te veranderen of af te schaffen, weer debat wordt gevoerd over de wenselijkheid van de instelling van commissies. Het commissiewezen zal weer in andere vormen evolueren, terwijl de kern van zijn functioneren onveranderd blijft. Over welke concrete kwestie het daarbij zal gaan, is nu nog lastig te voorspellen. Naar het zich laat aanzien, zullen ze spoedig tot de publieke geheimen van het openbaar bestuur behoren.

Summary (in English)

Introduction

The Netherlands have often been characterized as a country that is being governed by commissions. Generally speaking, a commission is a temporary body of people – mostly a mix of former politicians, business men and field experts – from outside government, which is formed on an ad hoc basis to perform certain functions in public administration, such as advising on a specific matter, or creating an impulse to change the course of certain events. These temporary commissions are being formed on all kinds of topics, for example the political decision making on the war in Iraq (Davids Commission), the explosion of a fireworks factory in the city of Enschede (Oosting Commission), the growth of national airport Schiphol (In 't Veld Commission), a near-shore wind park (Verbruggen Commission) or the use of ICT by government agencies (Docters van Leeuwen Commission).

Still, the Netherlands are by no means an exception when it comes to forming commissions. From literature it is known that many commissions have been formed in other countries as well like the United Kingdom, the United States, Australia, Germany and Canada. So besides the Dutch Oosting Commission or the Docters van Leeuwen Commission one might *just as well* have chosen examples from other countries like America's Rockefeller Commission (on population growth), Germany's Hartz Commission (on the labour market), Belgium's Daems Commission (on corporate governance) or Australia's Woodward Commission (on drug trafficking).

Commissions perform different roles. Some commissions advise on politically problematic subjects, such as the Kok Commission, which advised government on the metropolitan development of major Dutch cities, vis-à-vis other European cities, whereas other commissions inquire into critical matters, such as the Van den Haak Commission, which, after the murder of politician Pim Fortuyn, investigated government's role in the protection of Pim Fortuyn before he was murdered. Other commissions try to stimulate alternative actions, such as the De Boer Commission, which is trying to create jobs for unemployed juveniles. Motive, tasks, configuration, procedures and therefore effects of these commissions differ as is shown in this thesis.

Various authors have stressed the importance of these commissions in the public sector, towards creating an understanding of the functioning of government in

different countries like the United States or the United Kingdom. However, few sources share insights based on empirical study. Most sources seem to present a more general understanding, based on anecdotes, suspicions and common knowledge. Despite a broad recognition of their importance and the intriguing questions that can be posed regarding their influence, commissions still seem to be a subject *wrapped in a haze of common knowledge*.

Commissions can be seen as an inevitable part of public administration; they flourish as ever in our time. However, in political and public debate in the Netherlands and other countries, ad hoc commissions are often criticized as something we should abolish and exterminate: they are seen as non-democratic institutions that serve mostly as a convenient opportunity to keep aging expoliticians occupied. Needless to say, that the installation of new commissions is often welcomed with skepticism by both members of parliament and the media. Still, it is hardly possible to envision a Dutch without commissions. In this respect, the words once said by Churchill speak for themselves: 'We are overrun by special committees, like the Australians by rabbits.' The special committees mentioned by Churchill and the commissions discussed in this thesis are comparable.

Research questions and methodology

This raises questions. What precisely is a commission? How can the use of commissions in public administration be explained? Of what elements do commissions exist? Are there different types of commissions and if so do they have different effects? How can these difference be witnessed in actual cases? The central research question in this thesis is: *what is the meaning of commissions for public administration?* This thesis describes the results of empirical research of 51 commissions in the Netherlands between 1998 and 2007. During this research I have spoken with over 65 (former) chairpersons, (former) members, (former) secretaries and (former) officials who played a part in certain commissions. Using Multi Dimensional Scaling (MDS) as a tool for the analysis of the results gathered in this survey of 51 commissions I have determined different commission types that can be witnessed (and not just suggested) empirically. The results shown in this study for the (different) effects of different commission types are also gathered from the survey.

To find out in what way these commission types and their different caracteristics play out in actual cases, six different casestudies have been undertaken. The cases have been selected based on their heterogeneity. The information for the casestudies

has partly been gathered by using ethnography, more in particular: participative observation. Six cases have been selected. Three commissions are generally considered to be more classical forms of commissions: the Hermans Commission on the decision making on automated voting machines, the Denters Commission on the future role of provincial policies on major city development and the Schutte Commission on the unfortunate accident with the crowded staircase that collapsed in the city of Utrecht during municipal holidays. These commissions are also chosen from different levels of government. They were set up on respectively the federal level, the provincial level and the municipal level. Thus all three commissions differ. Then there are the more modern types of commissions, that are not even called that way, but are likely to be comparable to more classical types of commissions. The National Innovation Platform, the citizens' assembly on electoral reform and the National convention on the gap between government and citizens are all three of them selected because they combine a classical task with more modern appearances. All three of these more modern commissions were set up on the national level. Because of the caseselection it is not possible to draw comparative numeric conclusions from the casestudies. However it is possible to enrich findings from survey research with more specific findings and elaborations from casestudy.

Perspectives explaining the role of commissions

In public administration no general overview of literature is known detailing the role of commissions. The overviews available to us are obsolete. Three perspectives are of importance to understand the role of commissions, in this study called: knowledge and policy, negotiation and deliberation and power, checks and balances. Many authors adhere tasks and functions to commissions that can be made meaningful by looking at them through the different perspectives. The table below shows an overview of the different perspectives.

Table 1: perspectives on the role of commissions

	Knowledge and policy	Negotiation and deliberation	Power, checks and balances
Central meaning	Commissions play a role in the development of knowledge and in the connection between knowledge, policy and practice.	Commissions play a role in situations of deliberation with and negotiation between parties within and outside of government.	Commissions play a role as part of the checks and balances within government between government and society.
Commission role	Contribute to better policy and policy execution by developing knowledge and new possibilities of using existing knowledge.	Contribute to more legitimacy of the public service by creating support in deliberation with and negotiation between parties inside and outside of government.	Contribute to healthy proportions in the public service by functioning as a counterbalancing power.
Commission focus	Primarily content oriented.	Primarily process oriented.	Primarily political oriented.
Commission position	Instrument; commission mainly has position as a means for other parties.	Platform; commission mainly offers position to other parties.	Actor; commission mainly has position opposing other parties.
Norms for success	Adjudicate in terms of usage of advice from commissions and connection of policy to practice.	Adjudicate in terms of representativeness, support and legitimacy of policy and practice.	Adjudicate in terms of protection of interests and balance of power.

Framework

Though details may differ in literature, most written contributions on commissions generally show the following framework for analyzing commissions. At some point in the policy making process, or in events in society, there is a motive for setting up a commission (from here on called *the motive*). Once the commission is set up, it is assigned a certain task, either to inquire into or advise on certain matters, or even to negotiate, or to provide an impulse towards a desired societal change. It might even be any other sort of task (from here on called *the task*). Commissions have a certain configuration of members with which they will perform the tasks in certain procedure (from here on called *the configuration* and *the procedure*). Based on the procedure and influenced by its configuration, task and motive, the commission will

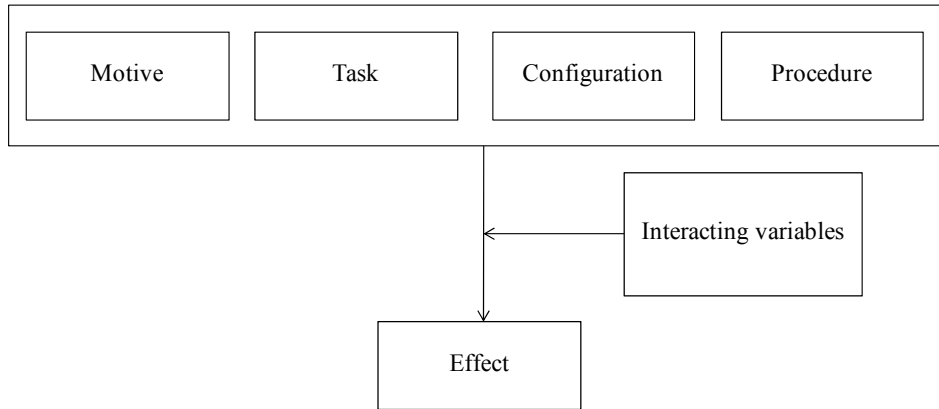
(usually) prepare a report that will have a certain effect on (parts of) the government or even society at large (from here on called *the effect*).

Using this framework, the entire course of commissions can be described. At the same time, this framework suggests, to some extent, a sequence in which each element in the framework logically follows the one before. This sequence and overview are rarely witnessed in practice. In practice, the framework elements seem to follow each other in some way, but not always in a sequence that would suggest a layout in phases, where each phase is to be completed before going to the next. The phases often get mixed up, influencing each other as they go.

During its existence, a commission is often influenced by factors from the outside. These influences occur suddenly and are rarely predictable. This begs the question whether changes following the work of a commission can be judged to be effects of the commission, or whether the failure to reach some form of effect is indeed a failure of the commission or can be attributed to other factors.

It is important to consider these so called *interacting variables* when researching the work of commissions. Interacting variables in this study are factors, external to the commission, which may have an influence on its effects. A minister stepping down from office, influential coverage in the media, elections and many other factors may have an influence on the final outcome. In this study I use the term interacting variables (as opposed to intervening variables) because the occurrence of the events as described before can hardly be the sole factor responsible for the effects found in research. In other words, if the event had not occurred, the effect would most likely still have been the same, although possibly with a reduced effect or within another timeframe. The table below shows the framework for commissions used in this study.

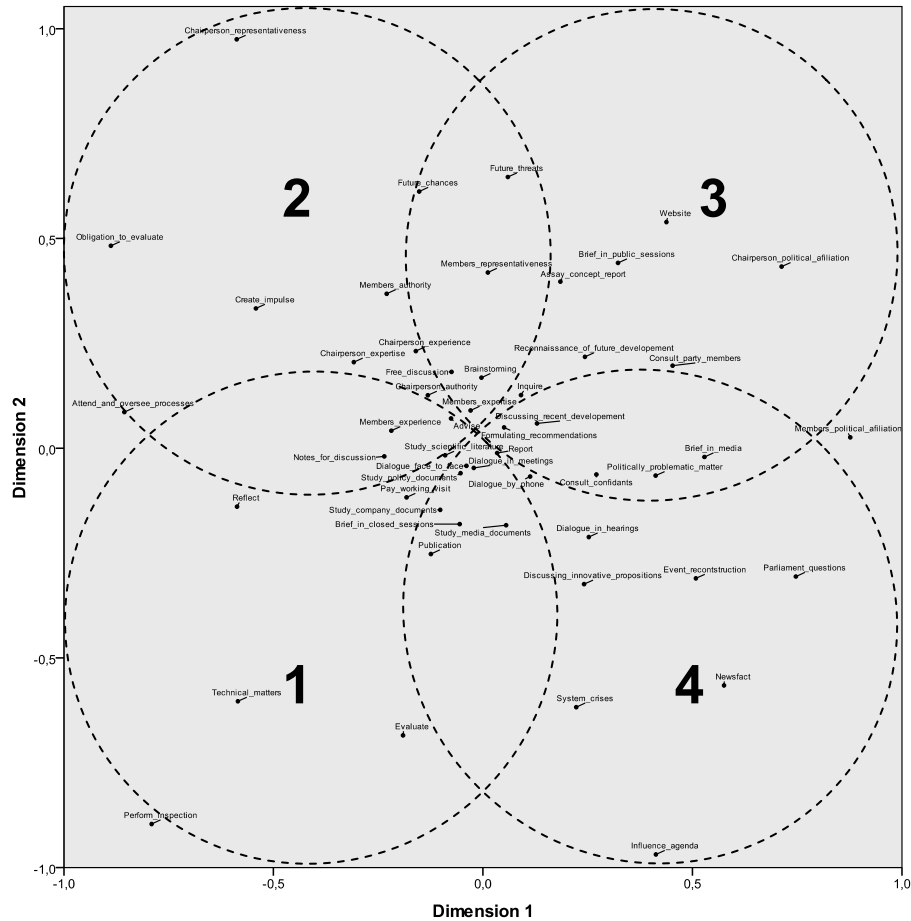
Table 2: framework for commissions



Different commission types

The diagram below shows the different commission types that can be derived from doing MDS analysis. One might argue that the elements in the diagram do not form clearly visible clusters and do therefore not construct different commission types. That would be unjustified. The central core of the diagram shows the advisory nature of commissions to be a non-discriminatory aspect that is the same for all commissions. It does therefore not constitute an independent commission type. Advising is the central task of every commission. The different tasks that commissions combine with this advisory nature are what constitutes different commission types. The variance between specific commissions is in the scattered pattern surrounding the advisory core. For one this can be explained because the MDS by default of my research exactly shows the empirical practice. Because of which it would have been quite unexpected had the MDS shown clear and distinct clusters even at first glance. Secondly it is important to know that commissions in practice rarely can be described as being exactly and only one specific commission type. Due to specific circumstances commissions will generally show to be a mix of different commission types. This explains why the elements (though diagonally substantially separated by the advisory core) tend to overlap along the horizontal sides of the MDS.

Table 3: commission types shown in a portion of the ordination diagram



Legend	
1 = evaluation commissions	3 = commissions of inquiry
2 = task forces	4 = political commissions

Evaluation Commissions

The lower left corner of the diagram (circle number 1) shows elements which, generally speaking, are all about evaluating policy. In the practice of public administration these commissions are usually called *evaluation commissions*. They will be called by this name for the remainder of this thesis as well.

Evaluation commissions are characterized by the fact that they are set up for less exciting and usually less urgent matters and motives. In general, the motive for setting up an evaluation commission is found in more technical matters. In practice these commissions often perform inspections of the subjects of their evaluations. Because there is generally speaking no urgent cause for the commission to finish its deliberations quickly, many of these commissions take their time to reflect on the findings of their inquiries. It is for this reason that evaluation commissions contribute to the further development of policy rather than to the solving of politically problematic matters. In the configuration of the commission the expertise of members and the status of the chairperson are important elements. Because of the value and innovation of their reflections these commissions generally publish their findings in public sources, such as magazines, brochures and books.

Task forces

The upper left corner of the ordination diagram (circle number 2) contains a group of elements which is mainly focused on questions of the future – be it the result of developments in the surroundings (e.g. future chances and future threats) or just from legal obligations. Creating impulse as a task of these commissions and the representativeness for certain target groups of (candidate) chairpersons and (candidate) members are an expression of this type of commission. In the practice of Dutch public administration, these commissions are usually called *task forces*. In the remainder of this thesis they will be called by this name as well.

Task forces are action driven and are usually orientated on matters that have not yet come to pass. The elements ‘future chances’, ‘future threats’ and ‘creating impulse’ are appropriate for these types of commissions. In regard to the configuration of task forces, the authority of candidate members is considered to be important. When it comes to selecting members, both their experience in the field and their representativeness of a certain target group are important factors that members of government consider when setting up task forces. The procedure of these commissions in general is mostly characterized by all sorts of brainstorm sessions, where individuals from outside the commission are also heard. It is in these sessions that ideas for creating impulse are formed.

Commissions of inquiry

The upper right corner of the ordination diagram (circle number 3), shows elements associated with inquiries. These commissions require a reconstruction of events, partly based on an extensive study of documents and given body in hearings which critically question individuals involved. In the practice of public administration, these commissions are usually called *commissions of inquiry*. In the remainder of this thesis these commissions will be given that name as well.

Commissions of inquiry distinguish themselves from other commissions which can (also) have the task of doing research, to investigate or even to inquire through the reconstruction of events that they develop as part of their tasks. Circumstances often cause commissions of inquiry to be very much aware of recent developments. This explains why especially this type of commission takes an interest in studying the news brought by the media. Commissions of inquiry also pay attention to possible future developments. Thinking ahead not only reveals possible future obstacles, but mainly makes commissions of inquiry consider ways to prevent future incidents like the ones they inquire. Commissions of inquiry always deliver a report detailing their findings. Usually these reports undergo some form of critical review by consulting party members or personal confidants. In practice it seems to become more common for commissions to open a website. As an example we point out that the Davids Commission (which is currently inquiring into the policy process that lead to the Dutch participation in the war on Iraq) has on its own website requested that anyone who has any information on the subject come forward and (even anonymously) share this information with the commission. Using a website in this way differs from using the internet as a tool of dialogue with interlocutors. The latter is positioned at the edge of the ordination diagram as we saw earlier.

Political commissions

In the practice of public administration, some matters eventually acquire a politically problematic nature. These matters are subject to parliamentary scrutiny, for example, or they are vigorously discussed in the media because a systemic crisis might be developing from them. Especially in these situations, when an inquiry becomes political in nature, political affiliation of (candidate) chairpersons and (candidate) members becomes a factor to reckon with when it comes to the configuration of commissions. These commissions usually try, to some extent, to influence the political and social agenda. In light of current political and social debate, this is an important finding. The ordination diagram shows that influencing the agenda as part of the tasks of commissions is not at the core of governing by

commission. It is merely on the board, so to speak. Apparently, influencing the agenda is only a task of commissions in specific circumstances. These commissions which, to some extent, resemble a commission of inquiry, are often called *political commissions* in Dutch public administration (circle number 4). In the remainder of this thesis they will be given this name as well.

One of the most distinctive features of a political commission is in the influence the commission tries to have on the (both political and social) agenda. Specifically because of these influences, political commissions are often described as ‘back alley politics’. The fact that these commissions are regularly made up of persons with distinct political affiliations makes many consider these commissions to be an expression of the ‘old-boys-network’ (for example Duyvendak, 2005). Political commissions are always set up as a reaction to politically problematic matters when they are given the task to influence the agenda. Also, a systemic crisis may be the motive for setting up a political commission. Distinctive features of a political commission are the review of the report by consulting with confidants. This helps the commission in finalizing the report where the formulation of every sentence is important. During their meetings, these commissions go to great lengths, trying to find new solutions and fitting ideas not heard of before, in order to solve matters.

Commission types and effects

In general this research shows that commissions do not significantly differ when it comes to the effects they have. This is consistent with the findings in the MDS analysis since all commissions share the same core: the advisory nature of commissions. Different commission types rarely show significant deviation from average and when deviation is visible the differences with other commission types though statistically significant are not always large in absolute terms. Commissions of inquiry show some significant deviations from the average for all commissions when it comes to their effects in the media and in society at large. The absolute scores however are so small that the different effect of commissions of inquiry may be left out of account.

Political commissions distinguish themselves from average scores when it comes to the effects they bring about. Political commissions mainly differ from average when looking at effects in the media or in society at large. They are clearly less likely to have no effects in both arena’s. Also political commissions have significantly more effect on the political mindset than other commission types (68% on an average of 59% with task force only scoring 51%). Since political commissions focus on all

sorts of politically problematic matters, as we have seen before, these results can hardly be surprising, though on the other hand they can be. Considering the resistance political commissions encounter, it would have been logical to expect political commissions to be less effective than other commission types because all parties and actors concerned would have been much more critical of these commissions and their results. Apparently there is a logic here that makes political commissions achieve different and even slightly greater effects than other commission types, despite the opposition they encounter.

Evaluation commissions like political commissions have significantly more effects on the political mindset than averaged by all commissions. They also clearly show to have less effects on decision making on the administrative level. Only 21% of the evaluation commission in comparison to 33% of all commissions has an effect in this regard. Interesting in this way is the finding that apparently politicians are more interested in dealing with findings of evaluation commissions than ministers and state secretaries are. Evaluation commissions that reflect on possible changes are much less likely to have an effect on the opinion of experts. 76% of all evaluation commissions will not have effects on experts. This is quite explainable since experts in most cases are members of evaluation commissions thus already contributing to the findings.

Task forces show no relevant deviation from the average commission, with one exception: they are much less likely to have no effects on experts than other commission types. Task forces are meant to create an impulse or to guide certain policy matters to the next level. Task forces therefore are to some extent more dependent on the cooperation of other parties and the persuasiveness of their own arguments. It is therefore explainable that task forces (since they aim at questions that are still in the future) do not yet have an effect on politics. Their findings are much more likely to find a way into the debate by the writings of experts who make good use of taskforces. Generally speaking, based on the effects seen and the explanations offered, we can conclude that commissions will be more effective as the completion of their tasks becomes more urgent and more sensitive to political debate.

Just because we can conclude that, on average, commissions have certain effects and that there are distinctive differences between the nature of the effects achieved by certain commission types, does not mean that there will or should be more or less appreciation for these types of commissions. It does however show, that the expectations we may have regarding the effects of commissions is also dependent of the type of commission in question: not all commissions are expected to facilitate

debate, not all need to get attention from the media and not all are set up to bring changes to a certain (policy) sector. This depends on the type of commission in question and on the circumstances in which the commission is performing its tasks.

Commission types and external influences on effects

When it comes to the influence of external variables on the effects of commissions, a pattern of similarities emerges. Commissions of inquiry show scores that are near average. Therefore they do not meet with excessive influences from interacting variables more than other commission types when it comes to their effects. If any variable is of influence it will be changes within the level of officials dealing with the work of the commission. Still, in absolute terms only 7% of all commissions of inquiry is influenced by this.

Once more, political commissions show distinctive features. These commissions encounter influences from the fall of a cabinet (influencing 33% of all political commissions, while the average is a mere 18%) and tensions between coalition partners in government influence 37% of the political commissions as opposed to only 22% in average. Political commissions, more than other types of commissions, are bound to members of government, although with 37% and 35% these scores are still rather low, overall. The assumption often heard in Dutch political and public debate suggesting that commissions are puppets of members of government is not sustained by our findings, at least. The circumstances in which political commissions operate are clearly influenced by developments in groups other than the commission itself. The development of new and scientific knowledge, for example, has little bearing on the outcome of a political commission, while media coverage and the sometimes emotional public debate about the issue, on the other hand, can have substantial influence on the outcome of a commission. These findings are consistent with the image of a political commission that focuses on politically problematic matters and systemic crises with the aim of influencing the agenda.

Evaluation commissions may count on a warm reception at the level of government officials when it comes to their results. In one third of all instances evaluation commissions (in their clearest form) will benefit from a momentum for change among government officials. With commissions of inquiry for example this is only the case in one fifth of all cases. Apparently, evaluation commissions, as opposed to political commissions and commissions of inquiry, are merely (or especially) of interest at the level of government officials. Developments in politics and at the administrative level are of less consequence to evaluation commissions than they

are to other commission types. Furthermore, evaluation commissions are hardly influenced by developments in (policy) sectors and in the expert or scientific community. The news in the media in 23% of the cases has an influence on the effects of evaluation commissions and the (emotionally toned) public debate is of influence in 25% of the cases. These marks are clearly higher than those of other commission types.

While political commissions appear on the foreground, in the spotlight of political attention, task forces keep a lower profile, attending social matters more often found in the background. Task forces focus on matters of less emotion and sensitivity (7% in the case of task forces while the average is 17% and political commissions reach 22% and evaluation commissions even 25%). The more distant in the future matters are, the less attention the media will give it. Task forces are not influenced as much by developments in the media.

General findings from casestudy

In practice specific commissions turn out to be mix forms of commission types. This means that elements of different commission types can be witnessed in specific commissions. Therefore in practice commissions may turn out to have been quite different in motive, task, configuration and procedure than was to be expected from deskstudy only. This is shown in the table below. All perspectives will at all times show (different) parts of and insights into the functioning and results of commissions. Therefore it is a given that at any time all perspectives that have been introduced for this research apply to the cases. Practices however do tend to tempt us to use specific rather than all perspectives to explain the functioning of a commission.

Table 4: cases, commission types and perspectives

	Policy matter	Expected commission type	Commission type of which patterns can be witnessed	Commission challenges to be considered through this perspective
Classical commissions	Commission on Voting Machines	Evaluation commission	Especially commission of inquiry and also political commission	Knowledge and policy, power and checks and balances
	Commission on Provincional Policy for Cities	Evaluation commission	Especially evaluation commission, also task force and political commission	Negotiation and deliberation, power and checks and balances
	Commission on Staircase Accident	Commission of inquiry	Especially commission of inquiry and also political commission	Power and checks and balances, knowledge and policy
Alternative commissions	Innovation Platform	Task force	Especially political commission, also task force	Power and checks and balances, negotiation and deliberation
	Citizen's Assembly on Electoral Reform	Commission of inquiry	Especially commission of inquiry, but also political inquiry	Power and checks and balances, negotiation and deliberation
	National Covention	Political commission	Especially task force, but also political commission	Power and checks and balances, negotiation and deliberation

The Commission on decision making regarding automated voting machines (federal level), the Commission on special provincial large city policy (provincial level) and the Staircase Accident Commission (municipal level) were selected for casestudy because of their diversity. These cases were well suited to be analysed using the same analytical framework as was used for the survey research in which only the federal level commissions were incorporated. This makes the assumption justified that also at the levels of the province and the municipality a commission entity occurs. Further investigation into committees at local and provincial level (but also at European and international level) will have to tell the exact size, importance and significance of the phenomenon.

In pretty much the same way it appears that mechanisms for motive, task, configuration and procedure of both the classical and alternative committees are interchangeable. To be more precise also these more modern commissions can be

analysed using models designed to analyse classical commission types. There are also no significant differences between the degree in which standard patterns of commission types are applicable to either classical or alternative commissions. Apparently, the new names (such as platform, forum and convention) have to be understood as a linguistic development to a commission no (longer) being called a commission. But more importantly, apparently also other bodies function as commissions. It is noticeable that they are distinguished by features which, although not uniformly for the alternative three committees, are at any rate of a particular character.

It is these insights, based on, but not only due to the Commission on Decision Making regarding Automated Voting Machines and the Large Cities Provincial Committee, which stress the usefulness of participatory observation. Both cases reveal more insight into the role of the secretary. Leaving aside the generalizability of these findings it is still interesting at least to note that the secretary appears to play an important role in supporting the commission in writing the report and managing the relations with the minister who set up the commission. Like the role of the secretary also the group process within the commission is of interest. Often this process appears to one of negotiation between members in order to reach conclusions. Moreover it is fascinating to see that the bureaucratic process within departments seem to have a mind of its own whilst the commission is still in function. Officials often already know and prepare the changes they will make to policy after the commission report has been presented whilst the commission is still functioning. All of this apparently is part of the logic of governing by commission.

The political and administrative logic

Ad hoc commissions in public administration are both undesirable and necessary at the same time. The establishment of a commission is an interference in the balance of power. This will always lead to a struggle between supporters (coalition partners) and opponents (opposition partners) that are influenced by the being of the commission. Part of this political and administrative logic is the limitation unmasking this struggle publicly.

Eventually, both ministers and opposition parties stand to gain by the maintenance of the décor of commissions on general being undesirable and in particular being necessary. This has to do with the credibility of government and politics. Coalition parties and especially ministers that are willing to let go of their general objections

to the establishment of commissions, weaken their own position, because they hereby promote that the strength of government depends on the commitment a commission is able to form rather than their own political strength. Opposition parties in turn benefit from the preservation of the scene because of political credibility. The abandonment of the objections to the establishment of committees would recognize the right of the coalition that it may be necessary to form commissions as an interference into the balance of power. That is precisely what the opposition did not want in the first place. Eventually, both coalition and opposition can only oppose the imposition of commissions in general. It is just part of the political-administrative logic in this situation which everyone agrees in advance to only for other reasons.

Central conclusions

The conclusions that are drawn from the research in this thesis are presented in the overview below. In order not to crowd the summary with too much details only the central conclusions are shown. Further explanations may be found in the thesis itself.

Table 5: summary of central conclusions from this study

Category	Central conclusions
Empirical	<ul style="list-style-type: none"> • In the Netherlands – following the words of Van Poelje (1967) – we have a commission entity; this term emphasises that there is a kinship between commissions and at the same time also commissions are not directly related to one another as they would be in a system or regime. • Advising is the unchangeable core of the commission entity. Commissions at some point always perform advising activities. • From empirical observation it is possible to determine different commission types based on their motive, task, formation and procedure. The one commission is not the same as the other. • Commission types reach for a considerable part comparable effects. Still there are noticeably and significantly different effects from specific commission types. Thus political commissions have more effects upon the political mindset, in the media and on society at large than other commission types. Evaluation commissions have less effect on experts than commissions in general do. Taskforce on the other hand have substantial effects on experts whereas commissions of inquiry do not separate themselves clearly from other commission types. • In pretty much the same way commissions in general are sensitive to influences from their surroundings, but some commission types are

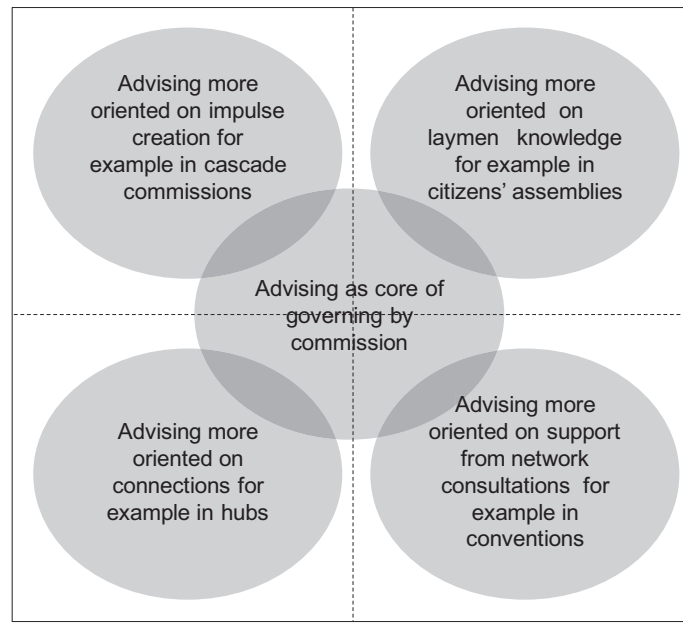
Category	Central conclusions
	<p>more sensitive to specific influences (inter acting variables in this study) than other commission types. Political commissions for example are sensitive to political tensions and are influenced by abdication of ministers or the fall of government. Evaluation commissions tend to profit more from momentum for change within governmental bureaucracy than other commissions do. Whereas commissions of inquiry are slightly more influenced by reorganizing within the bureaucracy, task force do not distinguish themselves noticeably.</p> <ul style="list-style-type: none"> • In practice commission types mix. Notwithstanding one commission type might appear to be present dominantly. Sometimes a commission changes its commission type throughout its own process because it starts to emphasise more on certain elements of its task description. A different commission type might just be more fitting in that case. Above all there appears to be a difference between the frontstage of a commission (the original intentions of setting up the commission) and the backstage of a commission (the way its existence has actually been). Whereas frontstage everyone may just be right with his opinions about commissions this is certainly not the case backstage. • In practice there can be a difference between the expectations of ministers setting up commissions regarding the task and role it will perform and the actual performance of the commission based on its own interpretation and appreciation according to the circumstances by the commission. • The cases from other governmental levels (then the federal level) that were incorporated in this study can be researched using the models developed for the federal level. Future studies will have to show what the precise meaning, size and importance of a commissions entity are on the decentralised and even European and international levels. • Alternative commission forms that can for example be called platform, fora or convention can also be researched and described using the models developed for classical commissions. Comparable mechanisms and patterns may be witnessed here. They tend to distinguish themselves by ever differing characteristics like size, shape and formation.
Theoretical	<ul style="list-style-type: none"> • The interpretation of the meaning of commissions is dependent on the perspective used to do so. Every perspective has its own accents and norms for how to judge success. • Because in practice there are mix forms of commission types it is also important to use combinations of perspectives to interpret the meaning of a specific commission. Circumstances are thereby often enticing us to declare a certain perspective to be a dominant one. • On paper (frontstage) commissions can have different meaning than in practice (backstage). This is dependent on the circumstances in which the commission is currently performing its task and on the process the commission (members and chairperson) are going through themselves.

Category	Central conclusions
	<ul style="list-style-type: none"> • To determine the precise meaning of a commission it is important to combine all perspectives. Thus no component (knowledge, nor legitimacy nor power) is overlooked. • The political-administrative logic of commissions is in the fact they are at the same time undesirable and necessary in the public service. • Arguments pro and contra the setting up of commissions may generally be defended equally. The functioning of commissions is to some extent a public secret. The appreciation for a commission is also dependent on whether an advantage or a disadvantage is being experienced.
Methodological	<ul style="list-style-type: none"> • A survey is a suitable research method to abstract partners from large quantities of empirical information and to determine different commission types (and not just to suggest them). • Doing casestudy research than leads to deepening the insights that have been gathered using the survey method. These insights show how commission types can be witnessed in practice and what (dis)similarities there are between the cases and the survey. • Participatory observation leads to better understanding commissions from observing their functioning from the inside out. These insights strengthen our understanding of the practice of governing by commission.

Future positioning of commissions?

In its essence the function of commissions now and in the future is most likely to stay the same. Though appearances may tend to differ. In the future commissions will still be advising and combining this task with doing research, reflecting on policy and practice and influencing agenda's. So far commissions show remarkable resemblance to a phenomenon that in literature is often referred to as dynamic conservatism (compare to Argyris & Schön, 1978 en In 't Veld, 1989). Dynamic conservatism is best described as change meant to uphold the status quo. In a way resilience is organized within systems that will eventually lead to everything staying the way it was: change in order of staying the same. New forms of commissions, like platforms, fora or conventions and even hubs may ultimately be considered to be variations on the well known tradition of advising where characteristics tend to differ but the essence doesn't change. Thus for the future commissions may develop in directions shown in the table below.

Table 6: future positioning of commissions?



The advisory function is changing thus influencing the form in which commissions present themselves. Several developments in society at large are influencing the future role of commissions and the way the advising tasks are being performed. Fading boundaries for example between sectors, between organizations and networks, between public and private areas and between levels of government have an influence on the way commissions function. Hubs as a result of this are creating environments for boundary spanning. Also there is an ever growing importance of knowledge democracy. Not only is knowledge becoming more important to government, policies and practices, there also is a tendency towards the development of more democratic knowledge (like the 'wisdom crowds'). This development influences the functioning of commissions as well. All sorts of citizens' assemblies contributing from laymen knowledge may start to influence the positioning and functioning of commission types more than they do know. Also there is a tendency in our society that leads to more action oriented impulses. Getting things done has become more important over the last years. So called cascade commissions might for the future be a reflection of this tendency. These newer forms of the classical commission types are organized in a way that they consist of several sub-commissions thus diverting into the capillaries of our society. Finally also the trend of

making good use of the in between space between government and its surroundings has an influence here. Where fading boundaries lead to boundary spanning, recognizing the in between space leads to filling up this space. Especially network consultations might in the future be used in order to fill the gap. Thus creating rings of advisors around more classical commissions. Though there are different forms into which commissions might evolve in the future their traditional and central task of advising is most likely to remain the same.

Bijlagen

Bijlage 1: geraadpleegde literatuur

- Abdi, H., RV Coefficient and Congruence Coefficient, in: Neil Salkind (Ed.), *Encyclopedia of Measurement and Statistics*, Sage, Thousand Oaks (CA), 2007, p. 849-853.
- Abma, T. en R. in 't Veld (red.), *Handboek Beleidswetenschap: perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*, Boom, Amsterdam, 2001.
- Abrahamson, E. en D. Freedman, *De wet van de stimulerende wanorde*, Uitgeverij Mouria, Amsterdam, 2007.
- Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*, Den Haag, 2005.
- Allison, G. and P. Zelikow, *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, second edition, Longman, 1999.
- Andeweg, R.B., Advising Prime Ministers, in: *Public Money & Management*, april-june, 1999, p. 13-17.
- Andeweg, R.B., A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen, *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, vierde druk, 1993.
- Arend, S. van der, *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten: interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*, Eburon, Delft, 2007.
- Argyris, Ch. and D.A. Schön, *Organizational learning: a theory of action perspective*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading Massachusetts, 1978.
- Armstrong, W., The Fulton Report: The Task of the Civil Service, in: *Public Administration*, nr. 47, 1969, p. 1-11.
- AWT, *Kennisbeleid bij de Nederlandse overheid: een inventarisatie van het kennisbeleid bij de Nederlandse ministeries*, 2004.
- Bachrach, P. and M. Baratz, The Two Faces of Power, in: Castels, F.G., D.J. Murray and D.C. Potter (eds.), *Decisions, Organisations and Society*, Penguin, Harmondsworth, 1962.
- Baldwin, R.W., The use of advisory bodies by the Board of Trade, in: Vernon, R.V. and N. Mansergh, *Advisory Bodies: a study of their uses in relation to central government 1919-1939*, George Allen and Unwin Limited, London, 1940, p. 126-175.
- Baren, N. van, *Planhiërarchische oplossingen: een bron voor maatschappelijk verzet*, Amsterdam, 2001.
- Baylis, Th.A., *Governing by committee: collegial leadership in advanced societies*, State University of New York Press, New York, 1989.
- Beal, G.M., W. Dissanayake and S. Konoshima (eds.), *Knowledge Generation, Exchange and Utilization*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1986.
- Beaufort, W.H., Parlement en adviescolleges, in: *Bestuurswetenschappen*, 1975, nr. 6, p. 463 e.v.
- Bekkers, V., *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Eburon, Delft, 1993.

- Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg en K. Putters, *De doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Rozenberg Publishing, Amsterdam, 2004.
- Bell, D., Government by commission, in: *The Public Interest*, nr. 3, 1966, p. 3-9.
- Berge, J.B.J.M. ten, *Decentraliseren met commissies*, VUGA, Den Haag, 1978.
- Berkel, K. van, A. van Helden en L. Palm (red.), *A history of science in the Netherlands: survey, themes and reference*, Brill, Leiden, 1999.
- Berkhout, G., Het risico van ongewenste adviezen: kent Nederland nog wel onafhankelijke deskundigen?, in: *NRC Handelsblad*, 29 november 2003, p. 7.
- Bersselaar, V. van den, *Wetenschapsfilosofie in veelvoud: fundamentele voor onderzoek en professioneel handelen*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, tweede druk, 2003.
- Bisson, T. (ed.), *Medieval Representative Institutions*, Dryden, Hinsdale, 1973.
- Black, D., *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge, 1958.
- Black, D. and R.A. Newing, *Committee Decisions with Complementary Valuation*, William Hodge, London, 1951.
- Blankesteyn, H., De bürger moet luisteren, in: *Overheid Innovatief*, nummer 1, 2003.
- Blommestein, H.J., J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf, *Handboek beleidsevaluatie: een multi-disciplinaire benadering*, Serie maatschappijbeelden, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1984.
- Blumenthal, J. von, Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen: Kommissionen und Konsensrunden, in: *Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 43, 2003, p. 9-15.
- Blumenthal, J. von, Governing by Commission: A Way to More Effective Governance or a Loss of Democratic Accountability, in: *German Policy Studies*, Volume 3, nr. 2, 2006, p. 153-184.
- Boerma, N., A. van Delden en A. Ringersma, *Adviesorganen: minder en beter?*, Den Haag, 1985.
- Boogers, M., *Het onderste uit de kan*, Delft, 1997.
- Borg, I. and P.J.F. Groenen, *Modern Multidimensional Scaling: Theory and Applications*, second edition, Springer, New York, 2005.
- Bos, A., *Nomenklatoera of het poldermodel in optima forma: op zoek naar verklaringen voor de samenstelling van ad hoc commissies* (scriptie), USBO Universiteit van Utrecht, 2007.
- Boschma, J. en I. Groen, *Generatie Einstein slimmer, sneller en socialer: communiceren met jongeren van de 21^e eeuw*, Pearson Education, Amsterdam, 2007.
- Bovend'Eert, P.P.T. en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Kluwer, Deventer, tiende druk, 2004.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal, *Openbaar bestuur*, zesde herziene druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001.
- Bovens, M., W. Derksen, W. Witteveen, P. Kalma en F. Becker, *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing*, Wiardi Beckman Stichting, 1995.

- Boulding, K., *Three Faces of Power*, Newbury Park, Sage Publications, 1989.
- Braam, A. van, *Leerboek Bestuurskunde: tekstboek A*, Coutinho, Muiderberg, tweede druk, 1988.
- Braam, A. van, *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, De Tijdstroom, Utrecht, 1992.
- Branden, T., W. van de Donk en P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Lemma, Den Haag, 2006.
- Breunese, J., Over het eindrapport van de commissie-Wiegel, in: *Openbaar Bestuur*, nr. 12, 1993, p. 8-13.
- Brink, B.E.H. ten, *Psychological contract: a useful concept?*, Printpartners Ipskamp, Enschede, 2004.
- Brink, G. van den, *Van waarheid naar veiligheid: twee lessen voor een door angst bevangen burgerij*, SUN, Amsterdam, 2006.
- Brink, G. van den, *Moderniteit als opgave: een antwoord aan relativisme en conservatisme*, SUN, Amsterdam, 2007.
- Brown, D.S., The Management of Advisory Committees: An Assignment for the '70's, in: *Public Administration Review*, vol. 32, nr. 4, 1972, p. 334-342.
- Brown, M.B., Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation, in: *The Journal of Political Philosophy*, vol. 14, nr. 2, 2006, p. 203-225.
- Bruijn, J.A. de, One fight, one team: the 9/11 commission report on intelligence, fragmentation and information, in: *Public Administration*, vol. 84, no. 2, 2006, p. 267-287.
- Bruijn, J.A. de, Waarom we niet leren van onderzoekscommissies, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 3, p. 11-28.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Management in netwerken*, tweede druk, Lemma, Utrecht, 1999.
- Bruijn, J.A., de, W.J.M. Kickert en J.F.M. Koppenjan, Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: slotbeschouwing, in: Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, VUGA, Den Haag, 1993, p. 177-196.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven, 1998.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven, 2004, tweede herziene druk.
- Brunet, J.R. and Garson, G.D. (2009), Dimensionality Analysis as a Computerized Tool for Strategic Planning in Policing, in: *Social Science Computer Review*, no. 2, May, 228-242.
- Burg, F.H. van der, Commissies ad hoc, in: *Bestuurswetenschappen*, 1975, nr. 6, p. 425 e.v.
- Burg, F.H. van der en J.M. Polak, Enkele slotbeschouwingen (op een themanummer over adviesorganen), in: *Bestuurswetenschappen*, 1975, nr. 6, p. 472 e.v.
- Campbell, C.C., *Discharging Congress: Government by Committee*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 2001.

- Campert, R., De Commissie, in: *CaMu: De Volkskrant*, 21 mei 2004, p. 1.
- Canton, J., *The Extreme Future: the top trends that will reshape the World in the next 20 years*, Penguin Group, London, 2006.
- Caplan, N., A. Morrison and R.J. Stambaugh, *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level*, Center for Research on Utilization of Scientific Knowledge (CRUSK), Michigan, 1975.
- Caplan, N., What do we know about Knowledge Utilization?, in: *New Directions for Program Evaluation*, nr. 5, 1980, p. 1-10.
- Cartwright, T.J., The Fulton Committee on the Civil Service in Britain, in: *Canadian Public Administration*, nr. XII, 1969, p. 89-107.
- Cartwright, T.J., *Royal Commissions and Departmental Committees: a case-study in institutional adaptiveness and public participation in government*, Hodder and Stoughton Educational, London, 1975.
- Castels, M., *The rise of the network society*, Blackwell Publishers, 1996.
- Chandler, J.A., *Comparative Public Administration*, Routledge, London, 2000.
- Chapman, R.A. (ed.), *The Role of Commissions in Policy-Making*, Allen and Unwin, London, 1973.
- Chesbrough, H., *Open Innovation: The new Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School Press, Boston, 2003.
- Clokie, H.M. and J.W. Robinson, *Royal Commissions of Inquiry*, Stanford University Press, 1937.
- Coenen, F., Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering, in: *Beleidswetenschap*, nr. 3, 1998, p. 3-25.
- Commissie-De Jong, *Raad op maat, rapport van de bijzondere commissie vraagpunten adviesorganen*, TK 1992-1993, 21 427 nr. 29-30, 17 februari 1993.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan die derwaart gaat*, Den Haag, 1980.
- Cornelissen, E.M.H., P.H.A. Frissen, S. Kensen en T. Brandsen (red.), *Betoverend bestuur: legitimiteit, vitaliteit, meervoudigheid*, Lemma, Den Haag, 2007.
- Cornips, J., *Invloed in interactie: een onderzoek naar de relaties tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen*, Eburon, Delft, 2008.
- Crijns, F.C.L.M., Vaste colleges van advies en bijstand, in: *Bestuurswetenschappen*, 1975, nr. 6, p. 394 e.v.
- Cunha, M.P. e and R.C. e Cunha, The interplay of planned change and emergent change in Cuba, in: *International Business Review*, Volume 12, Issue 4, August 2003, p. 445-459.
- Daal, P. van, *Adviesraden in Noord-Brabant: een onderzoek naar het functioneren en de ondersteuningsbehoefte van adviesraden*, Tilburg, 1996.
- Daalder, A., *Van oude en nieuwe regenten*, Den Haag, 1995.
- Dahl, R., *Who governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, Newhaven, 1961.
- Daugbjerg, C. and D. Marsh, Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macro-level and micro-level, in: Marsh, D. (ed.), *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1998, p. 52-71.

- De Volkskrant, *SP'er stapt boos uit integratiecommissie*, 19 september 2003, voorpagina.
- De Volkskrant, *Integratiecommissie gaat zonder Lazrak door*, 20 september 2003, voorkant.
- Dekker, P., Individuele achtergronden van ontbrekend vertrouwen in de regering, in: Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2006, p. 45-59.
- Dekker, P., L. Halman en T. van der Meer, Ontwikkelingen in politiek vertrouwen in Europa, 1981-2004, in: Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2006, p. 61-78.
- Delden, A. van, *Adviesorganen: rapport over een onderzoek naar het stelsel en het functioneren van externe adviesorganen van de rijksoverheid*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981.
- Delden, A. van, Adviesorganen, in: R. Andeweg, A. Hoogerwerf en J. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*, Kluwer Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1985.
- Delden, A. van, *Het interdepartementale commissiewezen*, Rotterdam, 1985.
- Delden, A. van en J. Kooiman, *Adviesorganen in de politieke besluitvorming*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983.
- Deleuze, G., *Rizoom: een inleiding*, Uitgeverij Rizoom, Utrecht, 1998.
- Delmartino, F. en H. Wuyts, *Inspraak in opspraak: over zin en onzin van gemeentelijke adviesraden*, Uitgeverij de Nederlandse Boekhandel, Antwerpen/Amsterdam, 1977.
- Delsen, L.W.M., *Exit poldermodel: sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Denhardt, R.B., *Theories of Public Organization*, Harcourt Brace College Publishers, Orlando, 2000.
- Depla, P., *Technologie en de vernieuwing van de lokale democratie*, Tilburg, 1995.
- Deth, J.W. van en P.A. Schuszler (red.), *Nederlandse staatkunde. Een elementaire inleiding*, Coutinho, Muiderberg, 1990.
- Deth, J.W. van, Het rapport van de commissie-Van Thijn over de burgemeester, in: *Bestuurskunde*, nr. 5, 1993.
- Deth, J.W. van en J.C.P.M. Vis, *Regeren in Nederland: het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*, Van Gorcum, Assen, 1995.
- Dewey, J., *The public and its problems*, Swallow Press, New York, 1927.
- Dijk, T. van, *News as discourse*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale, New Jersey, 1988.
- Docters van Leeuwen, A., Leviathan of Golem: over populisme, de kloof en de elite, in: *Bestuurskunde*, nr. 1, 2009, p. 34-44.
- Dommers, J., *Wetgeving Adviesstelsel Rijksoverheid: kaderwet adviescolleges en instellingswetgeving adviescolleges*, Kluwer, Deventer, 2004.
- Donk, W. van de, *De arena in schema: een verkenning van de betekenis van informatisering voor de verdeling van middelen onder verzorgingsorganisaties*, Koninklijke Vermande, Lelystad, 1997.

- Donk, W. van de en A. Hemerijck, Leren voor beleid: over regeren en vooruitdenken, in: Hoed, P. den en A. Keizer (red.), *Op steenworp afstand: WRR 35 jaar*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 2007.
- Donnison, D.V., Committees and Committeemen, in: *New Society*, 18 april 1968, p. 558-561.
- Doorn, C., van, *Commissies als effectieve methode voor consultatie en consensusvorming in netwerksamenlevingen: een verkenning van het functioneren van recente commissies en hun secretariaten* (scriptie), Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004.
- Douglas, M. and A. Wildavsky, *Risk and Culture*, Berkeley, 1983.
- Drew, E., On giving oneself a hotfoot: government by commission, in: *Atlantic*, 1968, nr. 5, p. 45-59.
- Droysen, J.G., *Grundriss der Historik*, 1858.
- Duyvendak, J.W., *Waar blijft de politiek? Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*, Amsterdam, 1997.
- Duyvendak, J.W. en I. De Haan, *Maakbaarheid: liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1997.
- Duyvendak, W. en J. van de Koppel, Tweedekamer fractie Groen Links, *De Schaduwmacht: de invloed van politieke commissies*, Den Haag, maart 2004.
- Duyvendak, W. en J. van de Koppel, De schaduwmacht: invloed van politieke commissies, in: Duyvendak, W., P. de Jong, B. Pauw en R. van Schendelen (red.), *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005, p. 15-28.
- Duyvendak, W., P. de Jong, B. Pauw en R. van Schendelen (red.), *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005.
- Dyson, K., Binding Hands as a Strategy for Economic Reform: Government by Commission, in: *German Politics*, Vol. 14, No. 2, 2005, p. 224-247.
- Easton, D., *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, Knopf, New York, 1953.
- Edwards, J.A., The Transcription of Discourse, in: Schiffrin, D., D. Tannen and H.E. Hamilton (eds.), *The handbook of discourse analysis*, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, p. 321-348.
- Eijk, D. van, Het rapport-Blok en hoe het met de integratie verder moet: wat vindt u er zelf van?, in: *NRC Handelsblad*, 12 maart 2004, p. 25.
- EIPA, *A Briefcase on Comitology*, 1999.
- Fasold, R., *Sociolinguistics of Language*, Blackwell Publishing, Oxford, 1990.
- Fetterman, D.M., *Ethnography: step by step*, Newbury Park California, Sage Publications, 1989.
- Flitner, D. Jr., *The Politics of Presidential Commissions*, Transnational Publishers Inc., New York, 1986.
- Frissen, P.H.A., *De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Academic Services, Schoonhoven, 1996.

- Frissen, P.H.A., *De lege staat*, Nieuwezijds, Amsterdam, 1999.
- Frissen, P.H.A., *Sturing en publiek domein. Sociaal democratie zonder partij*, Amsterdam, 2000.
- Frissen, P.H.A., *De Staat: een drieluik*, Uitgeverij De Balie, Amsterdam, 2002.
- Frissen, P.H.A., *De staat van verschil: een kritiek van de gelijkheid*, Van Gennep, Amsterdam, 2007.
- Frissen, P.H.A., *Gevaar verplicht: over de noodzaak van aristocratische politiek*, Van Gennep, Amsterdam, 2009.
- Fry, K.G., The Fulton Committee's Management Consultancy Group: an assessment of its contribution, in: *Public Administration*, vol. 69, 1991, p. 423-439.
- Gasthuis, L., Taskforce: overheid ondermijnt daadkrachtig begrip, in: *Elsevier*, 26 juli 2008, p. 82.
- Geers, J.A., *Externe adviesorganen van de provincie Noord-Brabant*, Technische Hogeschool Twente, 1983.
- Geveke, H., De staat van commissies, in: *Justitiële Verkenningen*, 2002, nr. 2, p. 50-65.
- Gils, M.R. van, *De strategische functie van externe adviesraden*, HRWB Adviescollege voor sociaal en cultureel beleid, Den Haag, 1987.
- Ginhoven, J.H.C. van en J.M.G. Hoogma, *Gelijk krijgen is de kunst: een onderzoek naar het functioneren van commissies gelijke behandeling in verschillende landen*, Utrecht, 1985.
- Glaser, B.G. and A.L. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1967.
- Godfroij, A.J.A. en N.J.M. Nelissen (red.), *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Coutinho, Bussum, 1993.
- Goede, M., *Groei en fragmentatie van de overheid op de Nederlandse Antillen en Curaçao*, Febodruk, Enschede, 2005.
- Goede, P. de en A. Korsten, Bouwen aan vertrouwen: vragen en antwoorden, in: Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur: diagnoses en remedies*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2006, p. 9-30.
- Gold, R., *Roles in Sociological Fieldwork*, in: *Social Forces*, nr. 36, 1958, p. 217-223.
- Gosnell, H.F., British Royal Commissions of Inquiry, in: *Political Science Quarterly*, XLIX, march 1934.
- Goverde, H.J.M. en N.J.M. Nelissen, Milieubeleid in netwerken, in: Driessen, P.P.J. en P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*, Elsevier, 2000, p. 120-139.
- Graaf, L., de, *Gedragen beleid: een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Eburon, Delft, 2007.
- Green, R., *De 48 wetten van de macht*, mini-editie (Nederlandse vertaling), Meulenhoff, Amsterdam, 1998.
- Grijzen Schreurs, C.A.M.J., *Bestuurskunst als 'blik'opener?: procesgang rond het manifest Brabant 2050; een onderzoek naar de interactie tussen overheid en samenleving in Brabant*, Wolf Legal Publishers, 2005.

- Groeneveld, S., *Loopbaan onder de loep: allocatie en promotiekansen van werknemers van een organisatie in verandering*, Van Gorcum, 2002.
- Groenewegen, P.P. en S. Nekuee, Het gebruik van adviezen van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid in het veld van de gezondheidszorg, in: *Beleids-wetenschap*, nr. 1, 1996, p. 40-59.
- Guégen, D. and C. Rosberg, *Comitology and other EU Committees and expert groups: the hidden power of the EU: finally a clear explanation*, European Information Service, Brussel, 2004.
- Habermas, J., *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*, Volume One, Polity Press, Cambridge, 2006.
- Habermas, J., *The Theory of Communicative Action: The Critique of Functionalist Reason*, Volume Two, Polity Press, Cambridge, 2006.
- Hacking, I., *The social Construction of what?*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1999.
- Hagelstein, G.H., *De parlementaire commissies*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1991.
- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Hajer, M.A., A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics, in: Hajer, M.A. and H. Wagemaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Hammersly, M. and P. Atkinson, *Ethnography: principles in practice*, Routledge, London, 1995.
- Hanson, H.R., Inside Royal Commissions, in: *Canadian Public Administration*, nr. XII-3, 1969, p. 356-364.
- Harrison, E., Local Advisory Committees, in: *Public Administration*, XXI, 1953, p. 65-75.
- Hart, P. 't, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke Besluitvorming*, VUGA, Den Haag, 1995.
- Havelock, R.G., *Knowledge Utilization and Dissemination: A Bibliography*, Center for Research on Utilization of Scientific Knowledge (CRUSK), Michigan, 1968.
- Havelock, R.G., *Planning for Innovation: through Dissemination and Utilization of Knowledge*, Center for Research on Utilization of Scientific Knowledge (CRUSK), Michigan, 1971.
- Havelock, R.G., The Knowledge Perspective: Definition and Scope of a New Study Domain, in: Beal, G.M., W. Dissanayake and S. Konoshima (eds.), *Knowledge Generation, Exchange and Utilization*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1986.
- Hek, Y. van 't, Taxidoorie-commissie, in: *NRC Handelsblad*, 12 juni 2009.
- Helsloot, N., Zeggen wat vanzelf spreekt, Taal en subjectiviteit in Pêcheux' diskoertheorie, in: *Krisis* 17, 1984, p. 71-72.
- Hendriks, F., *Beleid, cultuur en instituties: het verhaal van twee steden*, DSWO Press, Leiden, 1996.

- Hendriks, F., *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- Hendriks, F., Vergelijkende bestuurskunde: de methodenstrijd voorbij, in: *Bestuurskunde*, nr. 4, 2007, p. 75-86.
- Hendriks, F. en T. Toonen, De stroperige staat bij nader inzien: naar een institutionele analyse, in: Hendriks, F. en T. Toonen, *Schikken en plooiën: de stroperige staat bij nader inzien*, Van Gorcum, Assen, 1998, p. 1-12.
- Hendriks, F. en T. Toonen, *Schikken en plooiën: de stroperige staat bij nader inzien*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Hertogh, M.L.M. en R. Bal, *Stellig Afscheid*, Onderzoekscentrum Recht en Beleid, RU Leiden, 1996.
- Heuvelhof, E. ten en M. van Twist, Hoe de 'Wisom of Crowds' kan doorwerken in Den Haag: het Burgerforum Kiesstelsel als 'critical case', in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 5, 2007, p. 10-25.
- Heywood, A., *Politics*, Macmillan Foundation, London, 1997.
- Hillen, H., Hoogstens nog de schaduw van macht: over politiek van voldongen feiten, in: Duyvendak, W., P. de Jong, B. Pauw en R. van Schendelen (red.), *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005.
- Hinssen, J.P.P., Verstarring en dynamiek van de bureaucratie, in: *Bestuurskunde*, nr. 8, 1994, p. 355-372.
- Hippel E.A. von, *Democratizing Innovation*, MIT, Cambridge, 2005.
- Hisschemöller, M., *Kennisbenutting en politieke keuze: een dilemma voor het milieubeleid?*, Rahtenau Instituut, Den Haag, 1998.
- Hodgetts, J.E., Royal Commissions of Inquiry in Canada, in: *Public Administration Review*, IX, nr. 1-1949, p. 22-29.
- Hoed, P. den, *Bestuur en beleid van binnenuit*, Boom, Amsterdam, 1995.
- Hoed, P. den, Monopolie Raad van State doorbroken, in: Hoed, P. den en A. Keizer, *Op steenworp afstand*, WRR, Den Haag, 2007, p. 21-51.
- Hoed, P. den, Nieuwe adviescolleges in interbellum en wederopbouw, in: Hoed, P. den en A. Keizer, *Op steenworp afstand*, WRR, Den Haag, 2007, p. 52-91.
- Hoefnagel, F.J., Inleiding (op een themanummer over adviesorganen), in: *Bestuurswetenschappen*, 1975, nr. 6, p. 385 e.v.
- Hoekstra, R.J., Adviesorganen en adviescommissies, in: Duyvendak, W., P. de Jong, B. Pauw en R. van Schendelen (red.), *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005, p. 35-43.
- Hoekstra, R.J. en M. van Haften, Een onconventionele conventie, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, 2007, p. 20-30.
- Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst: dilemma's rond overheid en markt*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Hoppe, R., Anorexia consulta?, in: *B&M*, nr. 4, 2007, p. 238-250.
- Hoppe, R., Na 'doorwerking' naar 'grenzenwerk': een nieuwe agenda voor onderzoek naar de verhouding tussen beleid en wetenschap, in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 2, p. 15-26.

- Hoppe, R. en W. Halffman, Wetenschappelijke beleidsadviesgeving in Nederland: Trends en ontwikkelingen, in: *Beleidswetenschap*, nr. 1, 2004, p. 31-61.
- Horsten, L., I. Douven en E. Weber, *Wetenschapsfilosofie*, Van Gorcum, Assen, 2007.
- Hout, E.J.Th. van, *Interim-management bij de rijksoverheid: tijd en transitoriteit in beleid en organisatie*, Eburon, Delft, 2001.
- Howlet, M. and M. Ramesh, *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems* (second edition), Oxford University Press, 2003.
- Hulst, M. van der, *Town Hall Tales: culture as storytelling in local government*, Eburon, Delft, 2008.
- Hupe, P.L., *Om de kwaliteit van de macht: het werkgelegenheidsplan van minister Den Uyl in vijfvoud beschouwd*, Gouda Quint, 1992.
- Hupe, P.L. en K.L. Klaassen, In de polder of op de hei: over passende vormgeving van overlegarrangementen, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, 2005, p. 306-325.
- Hupe, P., *Overheidsbeleid als politiek: over de grondslagen van het beleid*, Van Gorcum, Assen, 2007.
- Idenburg, P.A. en H.R. van der Loo, *In alle staten: een beschouwing over de rol en betekenis van overheidsbeelden*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1994.
- Iedema, R., *Profiel van de Nederlandse overheid*, Coutinho, Muiderberg, 1991.
- Jackson, R.M., Royal Commissions and Committees of Inquiry, in: *The Listener*, jaargang LV, nr. 1411, 12 april 1956, p. 388-389.
- Janda, K., J.M. Berry and J. Goldman, *The challenge of democracy: government in America*, Houghton Mufflin, Boston, 1989.
- Jansen, R., P. Kocken en J. van der Made (red.), *Externe adviesorganen in de gezondheidszorg: het grijze circuit belicht*, Uitgeversmaatschappij De Tijdstroom, Lochem, 1987.
- Joerges, Ch., and E. Vos, *EU Committees: social regulation, law and politics*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 1999.
- Jong, P. de, Schijnbare schaduwmacht: Haagse adviescommissies belicht, in: Duyvendak, W., P. de Jong, B. Pauw en R. van Schendelen (red.), *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005.
- Jongh, M. de, *Facilitation and Group dynamics in the Citizens' Assembly on Electoral Reform: a psychological perspective*, 2011 (werktitel van te verschijnen dissertatie).
- Juncos, A.E. and, Ch. Renolds, The Political and Security Committee: Governing in the Shadow, in: *European Foreign Affairs Review*, 2007, vol. 12, p. 127-147.
- Junker, B., *Field Work*, University of Chicago Press, Chicago, 1960.
- Jürgens, E.C.M., Het rapport van de commissie-Scheltema over ministeriële verantwoording, in: *Bestuurskunde*, nr. 5, 1993, p. 248-252.
- Kaderwet Adviescolleges, 3 juli 1996.
- Kam, C.A. de, Belastingen omlaag: ja graag!: het rapport van de commissie-De Kam anderhalf jaar later, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 3, 1994, p. 262-274.
- Kan, J.M., A view from the inside, in: *Bestuurswetenschappen*, 1975, nr. 6, p. 389 e.v.

- Kang, S., The optimal Size of Committee, in: *Journal of Economic Research*, nr. 9, 2004, 217-238.
- Karotkin D. and J. Paroush, Optimum committee size: Quality-versus-quantity dilemma, in: *Social Choice and Welfare*, nr. 20, 2003, p. 429-441.
- Kensen, S., *Sturen op variatie: sociale vernieuwing en de Deense variant als bronnen van inspiratie*, VNG Uitgeverij, 1999.
- Kickert, W.J.M., The study of public management in the Netherlands: Managing complex networks and public governance, in: W.J.M. Kickert (ed.), *The Study of Public Management in Europe and the US*, Routledge, London, 2008, p. 122-143.
- Kitts, K., *Presidential Commissions & National Security: The Politics of Damage Control*, Lynne Rienner Publishers, London, 2006.
- Klijn, E., *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Eburon, Delft, 1996.
- Klijn, E. en J. Koppenjan, Tussen representatieve en directe democratie, in: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nr. 7, 1998, p. 302-308.
- Klijn, E., J. Edelenbos, M. Kort en M. van Twist, *Management op het grensvlak van publiek en privaat: hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke pps-projecten*, Uitgeverij Lemma, Den Haag, 2006.
- Koekoek, A.K., Het rapport van de commissie-Koning over de relatie kiezer-gekozone, in: *Bestuurskunde*, nr. 5, 1993, p. 231-235.
- Koenders, H.M.A. en P. Verburg, Enige structurele en functioneringsaspecten betreffende commissies in organisaties, in: WRR, *Externe adviesorganen van de centrale overheid: beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1977.
- Komarovsky, M. (ed.), *Sociology and Public Policy: The Case of Presidential Commissions*, Elsevier, New York, 1974.
- Koppejan, J.F.M., *Management van de beleidsvorming: een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*, VUGA, Den Haag, 1993.
- Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur: diagnoses en remedies*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A. en Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*, Stenfert Kroese, Houten, 1993.
- Kottman, R.H.P.W., *Interdepartementale commissies: een beschrijving van de horizontale coördinatie-structuren bij de rijksoverheid*, Amsterdam, 1977.
- Kottman, R.H.P.W., *Samenvatting Interdepartementale Coördinatie*, Ministerie BZK, Den Haag, 1980.
- Krepels, J.T.W., *Openbaar besturen pragmatisch-analytisch benaderd*, 1992.
- Kruskal, J.B., Multidimensional scaling by optimizing goodness of fit to a nonmetric hypothesis, in: *Psychometrika*, 1964a, nr. 29, p. 1-27.
- Kruskal, J.B., Nonmetric multidimensional scaling: a numerical method, in: *Psychometrika*, 1964b, nr. 29, p. 115-129.

- Kruskal, J.B. and M. Wish, *Multidimensional Scaling*. Sage University Paper series on Quantitative Applications in the Social Sciences, number 07-011, Sage Publications, Newbury Park, 1978.
- Kuhn, Th.S., *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, second edition, 1970.
- Kuijl, R.A. (red.), *De HBO-fraude, een terugblik op de Commissie Rekenschap*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005.
- Kummeling, H.R.B.M., De Kamer en adviesorganen: een haat-liefdeverhouding, in: Jürgens, E.C.M. en J.A. Schagen (red.), *Tweede Kamer op orde: beschouwingen over het herziene Regelement van orde*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1993.
- Lakatos, I. and A. Musgrave, *Criticism and the growth of knowledge*, Cambridge, 1970.
- Larsen, J., Knowledge Utilization: The Current Issues, in: Rich, R.F. (ed.), *The Knowledge Cycle*, Sage Publications, Beverly Hills, 1981.
- Latour, B., *Pandora's hope: Essays on the Reality of Science Studies*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1999.
- Leeuwen, K. van, *De functie van staatscommissies voor grondwetsherziening: Regels en gebruiken in de commissies-Beel (1946) en -Van Schaik (1950-1954)*, Ministerie van Binnelandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2008.
- Lelieveldt, H., *Wegen naar macht: politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau*, Amsterdam, 1999.
- Lelieveldt, H., *Promoveren: wegwijzer voor de beginnend wetenschapper*, Aksant, 2002.
- Levine, R., C. Locke, D. Searls and D. Weinberger, *The Chuetrain Manifesto*, Basic Books, New York, 2000.
- Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie, en kentering in de Nederlandse politiek*, De Bussy, Amsterdam, 1968.
- Lipsky, M. and D. Olsen, Riot Commission Politics, in: *Trans-action*, juli/augustus 1969, p. 8-21.
- Lipsky, M. and D. Olsen, *Commission Politics: the processing of radical crisis in America*, Transaction Books, New Jersey, 1977.
- Lorenzo-Seva, U. and J.M.F. ten Berge (2006), Tucker's congruence coefficient as a meaningful index of factor similarity, in: *European Journal of Research Methods for the Behavioral and Social Sciences*, Vol. 2(2), p. 57-64.
- Lukes, S., *Power: A Radical View*, Macmillan Foundation, London, 1974.
- Maanen, J. van, J.M. Dabbs Jr. and R.R. Faulkner, *Varieties of qualitative research*, Sage, Beverly Hills, 1982.
- Mackenzie, W.J.M., Committees in Administration, in: *Public Administration*, jaargang XIII, najaar 1953, p. 235-244.
- Mackintosh, A.M., The use of advisory bodies by the Ministry of Agriculture and Fisheries, in: R.V. Vernon and N. Mansergh, *Advisory Bodies: a studie of their uses in relation to central government 1919-1939*, George Allen and Unwin Limited, London, 1940, p. 388-434.
- Mamadouh, V. and T. Raunio, The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation, in: *JCMS*, vol. 41, nr. 2, p. 333-351.

- Medley, D.J., *English Constitutional History*, third edition, Blackwell, Oxford, 1902.
- Meeus, M.T.H., Het Innovatieplatform en het Nederlandse innovatiesysteem: hiërarchisering van een georganiseerde anarchie, in: Toren, J.P. van der en S.P. Akkerman (red.), *Handboek Innovatieplatform: wetenschappelijke visies op de werkwijze van het innovatieplatform*, Innovatieplatform, Den Haag, 2007, p. 68-89.
- Mevissen, J.W.M., *Interactie met beleid?: een verkenning van het arbeidsmarktgedrag van overheid en ondernemingen*, Amsterdam, 1992.
- Mierlo, J.G.A. van, Het rapport van de commissie-De Jong over adviesraden, in: *Bestuurskunde*, nr. 5, 1993, p. 253-259.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Overzicht adviesorganen van de centrale overheid*, Staatsuitgeverij, 1983.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Overzicht adviesorganen van de centrale overheid*, Staatsuitgeverij, 1985.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Overzicht adviesorganen van de centrale overheid*, Staatsuitgeverij, 1986.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Overzicht adviesorganen van de centrale overheid*, Staatsuitgeverij, 1987.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Met raad voor de toekomst*, Den Haag, 1997.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De staat van advies: Eerste verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk (1997-2000)*, Den Haag, 2001.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: BVK, *Actieprogramma Andere Overheid*, Den Haag, 2004.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Spelen met Doorwerking: over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur*, oktober 2004.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Het adviesstelsel doorgelicht: een onderzoek naar taken, omvang en werkwijze*, 2004.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Resultaten inventarisatie vergoedingen rijkscommissies*, 2005.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Evaluatie van de Kaderwet Adviescolleges*, Den Haag, 2005.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handleiding instellen commissies: do's en don'ts bij de instelling en ondersteuning van externe adviescommissies bij BZK*, Den Haag, april 2009.
- Ministerie van Financiën, *Regeling maximumbedragen vacatiegelden 2004*.
- Ministry of Reconstruction, *Report of the Machinery of the Government Committee*, London, HMSO, 1969.
- Mitchell, H., To Commission or Not to Commission: introduction, in: *Canadian Public Administration*, jaargang V, nr. 3-1962, p. 253-260.

- Mitchell, D.E. and W.L. Boyd, Knowledge Utilization in Educational Policy and Politics: Conceptualizing and Mapping the Domain, in: *Educational Administration Quarterly*, Vol. 34, nr. 1, 1998, p. 126-140.
- Montesquieu, Ch., *De l'Esprit des Lois*, 1748.
- Moore, W.H., Executive Commissions of Inquiry, in: *Columbia Law Review*, jaargang XIII, juni 1913, p. 500-523.
- Muijen, H.S.C.A., *Metafoor tussen magie en methode: narratief leren in organisaties en therapie*, Uitgeverij Agora, Kampen, 2001.
- Muller, E.R. en N.J.P. Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland*. Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.
- Muller, E. en N. Coenen, Parlementair onderzoek in ontwikkeling, in: *Beleid & Maatschappij*, nr. 5, 1997, p. 241-252.
- Munster, O. van, C. Gehrels, M. Merckx en P. Adriaanse, *De tekens van de nieuwe tijd: over associaties in de eenentwintigste eeuw*, Elsevier, Den Haag, 1999.
- Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak: aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21^e eeuw*, Den Haag, 2006.
- Nelissen, N. en M. Bogie, Welstandszorg: adviserend als groepsproces, in: *Openbaar Bestuur*, nr. 3, 1998.
- Nelissen, N., P. de Goede en M. van Twist, *Oog voor openbaar bestuur: een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*, Reed Business, Amsterdam, 2004.
- Nooteboom, B., *Learning and Innovation in Organisations and Economies*, Oxford University Press, New York, 2000.
- NRC Handelsblad, *Aanpak vergrijzingskwestie: CDA-econoom kritiseert plan eigen partij*, 22 augustus 2006.
- NRC Handelsblad, *Meepraten over strafmaat*, 17 oktober 2006.
- O'Brien, R., Normative versus Emirical Theory and Method, in: Theodoulou, Z. and R. O'Brien (eds.), *Methods for Political Inquiry: The Discipline, Philosophy, and Analysis of Politics*, Prentice Hall, New Jersey, 1999, p. 77-90.
- Oldersma, G.J., *De vrouw die vanzelf spreekt, gender en representatie in het Nederlandse adviesradenstelsel*, Dissertatie Leiden, 1996.
- d'Ombraïn, N., Public Inquiries in Canada, in: *Canadian Public Administration*, volume 40, no. 1, 1994, p. 86-107.
- Onderwijsraad, *De Onderwijsraad en de herziening van het adviesstelsel*, Den Haag, 2004.
- Onderzoeksraad voor de veiligheid, *Brand cellen-complex Schiphol-Oost*, Den Haag, 2006.
- Osborne, R., Advising the committee, in: *Public Administration*, vol. 76, 1998, p. 793-802.
- Parkinson, C.N., *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*, John Murray, London, 1958.
- Pauw, B., Politieke adviescommissie versus transparantie en legitimatie: Interview met Alexander Pechtold, in: Duyvendak, W., P. de Jong, B. Pauw en R. van Schendelen (red.), *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005, p. 29-34.
- PEP Study Group, *Advisory Committees in British Government*, London, 1960.

- Pestman, P., *In het spoor van de Betuweroute: mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*, Rozenberg Publishers, 2001.
- Peters, K., *Het opgeblazen bestuur: een kritische kijk op de provincie*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2007.
- Plas, H.C. van der, *Verantwoord handelen: de wenselijkheid van algemene instellingsgebonden ethische commissies*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1996.
- Plowden, W., An anatomy of commissions, in: *New Society*, 15 July 1971, p. 104-107.
- Poelje, G.A., van, Commissies en raden, in: *Bestuurswetenschappen*, 1955a, p. 343 e.v.
- Poelje, G.A., van, Commissies en raden, in: *Bestuurswetenschappen*, 1955b, p. 399-400.
- Poelje, G.A. van, *Het nieuwe burgerschap: (commissies, raden en wat dies meer zij)*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1967.
- Poelje, G.A., van, Commissies en raden: het onderwijsverslag over 1969, in: *Bestuurswetenschappen*, 1971, nr. 1, p. 39-40.
- Poelje, S.O., van, Advisering op het gebied van het binnenlands bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, 1975, nr. 6, p. 444 e.v.
- Popper, F., *The president's commissions*, Twentieth Century Fund, New York, 1970.
- Popper, K.R., *Conjectures and refutations: the growth of scientific knowledge*, Routledge and Kegan Paul, London and Henley, fourth edition, 1978.
- Pot, C.W. van der en A.M. Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, achtste druk, Tjeenk Willink, Zwolle, 1968.
- Praag, P. van en W. van der Burg, Dalend vertrouwen: tijdelijk of blijvend?, in: Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2006, p. 31-44.
- Prahalad, C.K and V. Ramaswamy, *The Future of Competition: Co-creating Unique Value with Customers*, Harvard Business School Press, Boston, 2004.
- Prinsen, M.N., *Wetgeving Adviesstelsel Rijksoverheid: kaderwet adviescolleges en instellingswetgeving adviescolleges*, Deventer, 1998.
- Pröpper, I.M.A.M., Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken: Enkele lessen ten behoeve van een theoretisch model, in: *Beleidswetenschap*, nr. 4, 1996, p. 345-365.
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek, Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's, in: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nr. 7, 1998, p. 292-301.
- Putten, J., van, Adviesorganen, in: Hoogerwerf A. (red.), *Overheidsbeleid*, Samsom, 1982, p. 257-279.
- Putters, K., *Geboeid ondernemen: een studie naar het management in de Nederlandse Ziekenhuiszorg*, Van Gorcum, 2001.
- Putters, K., c.s., *Spelen met doorwerking*, Universiteit van Tilbrug/Berenschot, 2004.

- Putters, K. en M.J.W. van Twist, Bijdragen aan beleid of tegenspel bieden? Modaliteiten voor een vernieuwd adviesstelsel, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, 2007, p. 11-19.
- Quené, Th., Buitenboordmotor of uitkijkpost in twee richtingen, in: Boerma, N., A. Th. van Delden en A.B. Ringersma, *Adviesorganen: minder en beter?*, Den Haag, 1985.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Advies over Herziening van het Adviesstelsel*, Den Haag, 1994.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Advies over het voorontwerp Kaderwet Adviescolleges*, Den Haag, 1995.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges*, Den Haag, 2001.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Commentaar op het rapport 'Schaduwmacht'*, Den Haag 2004, dossiernummer 51856-002.
- Raad voor Volksgezondheid en Zorg, *Advieseren aan de overheid van de toekomst*, RVZ, Den Haag, 2007.
- Ragin, C.C., Introduction: Cases of 'What is a case?', in: Ragin, C.C. and H.S. Becker (eds.), *What is a case?: Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge University Press, New York, 1992, p. 1-18.
- Ragin, C.C. and H.S. Becker (eds.), *What is a case?: Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge University Press, New York, 1992.
- Rayner, S. and E. Malone, *Human choice and climate change, volume 1: the societal framework*, Batelle Press, Ohio, 1998.
- Reichenbach, H., *Experience and prediction; an analysis of the foundations and the structure of knowledge*, The University of Chicago Press, Chicago, 1938.
- Rhinard, M., The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 2, april, 2002.
- Rijnen, A.Ch.M., H.G. Robers en J. van Putten, *Advieseren aan de overheid*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1977.
- Rip, A., Het Innovatieplatform: als forum en als actor, en de vraag hoe productief te interveniëren in innovatie dynamiek, in: Toren, J.P. van der en S.P. Akkerman (red.), *Handboek Innovatieplatform: wetenschappelijke visies op de werkwijze van het innovatieplatform*, Innovatieplatform, Den Haag, 2007.
- Roberts, A., Why the Brownlow Committee failed: neutrality and partisanship in the early years of public administration, in: *Administration and Society*, vol. 28 nr. 1, 1996, p. 3-38.
- Robinson, K.E., Another Plowden Report: a single ministry, in: *Public Administration*, jaargang XXXXII, 1964, p. 420-422.
- Romein, J., De dialectiek van de vooruitgang, in: Romein, J., *Het onvoltooid verleden*, 1937.
- Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en G.H. Scholten, *Ministers, ambtenaren en parlementariërs in Nederland*, 1975.

- Rosenthal, U., A.W.H. Docters van Leeuwen, M.J.G. van Eeten en M.J.W. van Twist, *Ambtelijke vertellingen: over verschijnselen die niet onbenoemd mogen blijven*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Samsom HD Tjeenk Willink, vijfde druk, Alphen aan den Rijn, 1996.
- Rouvoet, A., Werkwijze enquêtecommissie kritisch bezien, in: *Openbaar Bestuur*, nr. 11, 1999, p. 20-23.
- Sabatier, P., An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: *Policy Sciences*, nr. 21, 1988, p. 129-168.
- Sabatier, P. and H. Jenkins-Smith, *Policy change and learning, an advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993.
- Salter, L. and D. Slaco, *Public Inquiries in Canada*, Science Council of Canada, Quebec, 1981.
- Scheffer P., Land zonder Spiegel: over de politieke cultuur in Nederland, in: Koch, K. en P. Scheffer, *Het nut van Nederland: opstellen over soevereiniteit en identiteit*, Bert Bakker, Amsterdam, 1996.
- Schendelen, R. van, *Opheldering van schaduwmacht: commentaar op de nota-Duyvendak*, uitgebracht op verzoek van de Vaste Kamercommissie BZK, 2004.
- Schendelen, R., van, Republikeinse openbreking van adviescommissies, in: Duyvendak, W., P. de Jong, B. Pauw en R. van Schendelen (red.), *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005, p. 57-72.
- Schendelen, R. van en B. Steur, De ontworteling van het openbaar bestuur, in: *Bestuurskunde*, nr. 1, 2009, p. 11-17.
- Schiffirin, D., D. Tannen and H.E. Hamilton, Introduction, in: Schiffirin, D., D. Tannen and H.E. Hamilton (eds.), *The handbook of discourse analysis*, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, p. 1-10.
- Schillemans, T., *Verantwoording in de Schaduw van de Macht*, Lemma, Den Haag, 2007.
- Schmidt, D., J.P. van den Toren en M. de Wal, *Ondernemende branche-organisaties: balanceren tussen belangen*, Van Gorcum, Assen, 2003.
- Scholten, G.H., *De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Boom, Meppel, 1968.
- Scholten, G.H., *Politiek en bestuur*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1972.
- Scholten, G.H., Politisering en het krakende radenwerk, in: *Politisering van het openbaar bestuur: congresuitgave Vereniging voor Bestuurskunde*, VNG Uitgeverij, 1974.
- Schulz, M. en H. Geveke, De commissie als wasverzachter, of als koelkast?, in: *Staatscourant*, nr. 204, 22 oktober 2003, p. 7.
- Schulz, M., M. van Twist en H. Geveke, *Besturen in commissie: een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2006.
- Schulz, M., M. van Twist en H. Geveke, Besturen in commissie, in: *Openbaar Bestuur*, nr. 10, oktober 2007, p. 33-35.

- Schulz, M., M. van Twist en H. Geveke, Besturen in commissie: verklaring van een fenomeen, in: *B&M*, nr. 2, 2008, p. 94-106.
- Schulz, M., M. van der Steen en M. van Twist, *De hub: een essay over de concrete invulling van vloeibaar bestuur*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009.
- Schulz, M. and M. van Twist, The positioning of commissions in a knowledge democracy, in: Veld, R.J. in 't (ed.), *Knowledge Democracy: Consequences for Science, Politics and Media*, Springer Verlag, Berlin, 2010.
- Scott, J., *Social Network Analysis*, Sage, London, 1991.
- Searle, J.R., *The Construction of Social Reality*, Penguin Books, London, 1995.
- Sellar, W., A Century of Commissions of Inquiry, in: *Canadian Bar Review*, jaargang XXV, 1947, p. 1-28.
- Shafritz, J.M. en A.C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Wadsworth Thomsom Learning, forth editie, 1997.
- Siegel, H., Justification, Discovery and the Naturalizing of Epistemology, in: *Philosophy of Science*, Vol. 47, No. 2 (June 1980), p. 297-321.
- Simonis, J.B.D. en P.B. Lehning (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam, Boom, 1987.
- Sluijs, H. van der, Het nieuwe adviesstelsel van start, in: *Bestuurswetenschappen*, 1998, nr. 1, p. 1-15.
- Smeenk, S., *Professionalism versus managerialism?: a study on HRM practices, antecedents, organisational commitment, and quality of job performances among university employees in Europe*, PrintPartners Ipskamp, 2007.
- Smith, T.J., *Government by Commissions Illegal and Pernicious: the Nature and Effects of All Commissions of Inquiry and Other Crown-Appointed Commissions; the Constitutional Principles of Taxation; and the Rights, Duties and Importance of Local Self-Government*, S. Sweet, London, 1849.
- Sociaal-Economische Raad, *Afschaffing adviesplicht: advies concept-wetsvoorstel inzake de afschaffing van adviesverplichtingen*, Den Haag, 1993.
- Sondag, M., *Besluitvorming in commissies*, Universiteit van Tilburg, 2009. (bachelorthesis).
- Spann, R.N., The use of advisory bodies by the Ministry of Health, in: Vernon R.V. and N. Mansergh, *Advisory Bodies: a studie of their uses in relation to central government 1919-1939*, George Allen and Unwin Limited, London, 1940, p. 227-281.
- Speelman, H., *Vernieuwing van de publieke kennisinfrastructuur van Nederland*, TNO, 2006.
- Stake, R.E., The case study method in social inquiry, in: Madaus, G.F., M.S. Scriven and D.L. Stufflebeam (eds.), *Evaluation models*, Kluwer-Nijhoff, Boston, 1983, p. 279-286.
- Steen, M. van der, *Een sterk verhaal: een analyse van het discours over vergrijzing*, Uitgeverij Lemma, Den Haag, 2009.
- Steen, M. van der, Beleidsvormend beeld: een (re)construerend verhaal over een ramp, in: *Bestuurskunde*, nr. 1, 2009, p. 18-23.

- Steenhoven, K. van der, R. Rouw, R. van den Bos en P. Mulder, Meerwaarde van bestuurskunde vanuit overheidsperspectief: lezing voor de opleiding bestuurskunde van de Erasmus Universiteit, in: *Bestuurskunde*, nr. 2, 2008, p. 47-55.
- Steinmeier, F.W., Konsens und Führung, in: Müntefering, F. und M. Machnig (Hrsg.), *Sicherheit im Wandel: Neue Solidarität im 21. Jahrhundert*, Berlin, 2001.
- Stutz, J.R., What gets done and why: Implementing the recommendations of public inquiries, in: *Canadian Public Administration*, volume 51, no. 3, p. 501-521.
- Surowiecki, J., *The Wisdom of Crowds*, Anchor Books, New York, 2005.
- Swanborn, P.G., *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: inleiding in ontwerpstategieën*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 1982.
- Tan, T.G., *Urgentie, leiderschap en kennisontwikkeling; verklaringen voor drie besluitvormingsronden over Schiphol tussen 1989 en 1991*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Tapscott, D. and A.D. Williams, *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, Penguin Books, London, 2006.
- Taylor, J., The use of advisory bodies by the Department of Mines, in: R.V. Vernon and N. Mansergh, *Advisory Bodies: a studie of their uses in relation to central government 1919-1939*, George Allen and Unwin Limited, London, 1940, p. 359-387.
- Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 1992.
- Termeer, C.J.A.M., *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, VUGA, Den Haag, 1992.
- Terpstra, M., *Maakbaarheid en normativiteit: Inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 1997.
- Thiel, S. van, *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, Uitgeverij Couthino, Bussum, 2007.
- Tiemeijer, W.L., *Het geheim van de burger: over staat en opinie onderzoek*, Uitgeverij Askant, 2006.
- Tjeenk Willink, H.D., *De kwaliteit van de overheid*, Den Haag, 1989.
- Tops, P., *Afspiegeling en afspraak*, Leiden, 1989.
- Tops, P. en S. Zouridis, *De binnenkant van politiek*, Atlas, Amsterdam, 2002.
- Torre, E.J., van der, *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1999.
- Twist, M.J.W. van, *Verbale vernieuwing: aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, VUGA, Den Haag, 1995.
- Twist, M. van, *Dubbelspel: publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Twist, M.J.W. van, De relatie tussen adviesraden en departementen: management van verwachtingen, in: Raad voor het Openbaar Bestuur/Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Adviseren aan de Andere Overheid: verslag van een invitational conference*, Zoetermeer, 2005.
- Twist, M. van, Besparen in commissie, in: *Staatscourant*, 3 april 2007.

- Twist, M. van, *(On)macht en (on)behagen in beleidsadvisering*, Lemma, Den Haag, 2010.
- Twist, M.J.W. van, M.C. den Boer, B.P.A. van Mil en L. Geut, *Beelden van bestuur*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Twist, M. van, M. Schulz, N. Kastelein en L. Canté, Management van complexe projecten en processen: ervaringen en opvattingen uit de praktijk, in: *Bestuurskunde*, nr. 6, 2003, p. 241-250.
- Twist, M. van, M. van der Steen en R. Peters, Vormgeven aan de strategische functie bij de overheid: permanente dynamiek in positionering en werkwijze, in: *M&O*, nr. 1, 2008, p. 5-19.
- Twist, M. van, M. van der Steen, Ph. M. Karré en R. Peters, *Over bedding, stromen en inundatie: Een empirische en conceptuele verkenning van 'het nieuwe tussen'*, NSOB, Den Haag, 2009.
- Veld, R.J. in 't, *De verguisde staat*, VUGA, Den Haag, 1989.
- Veld, R.J. in 't, *Noorderlicht: over scheiding en samenballing*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1997.
- Veld, R.J. in 't (ed.), *Knowledge Democracy: Consequences for Science, Politics and Media*, Springer Verlag, Berlin, 2010.
- Veld, R.J. in 't en T. Verhey, Willens en Wetens, in: Veld, R.J. in 't (red.), *Willens en Wetens: De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, Uitgeverij Lemma, Utrecht, 2000.
- Venetië, E. van en J. Luikenaar, *Het grote lobbyboek*, Plataan, 2006.
- Verloo, M., *Macht en gender in sociale bewegingen: over de participatie van vrouwen in bewonersorganisaties*, SUA, Amsterdam, 1992.
- Vermij, R., *Kleine geschiedenis van de wetenschap*, Uitgeverij Nieuwezijds, Amsterdam, 2005.
- Vernon, R.V. and N. Mansergh (eds.), *Advisory Bodies: a study of their uses in relation to central government 1919-1939*, Allen and Unwin, London, 1940.
- Verschuren, P.J.M., *De probleemstelling voor een onderzoek*, Het Spectrum, Utrecht, 1986.
- Volberda, H.W., Het Innovatieplatform: een sociale innovatie binnen de Nederlandse polder, in: Toren, J.P. van der en S.P. Akkerman (red.), *Handboek Innovatieplatform: wetenschappelijke visies op de werkwijze van het innovatieplatform*, Innovatieplatform, Den Haag, 2007, p. 34-67.
- Vos, A. de, Wat kost een commissie?, in: *Binnenlands Bestuur*, 24 september 2004, p. 33-35.
- Wall, J.E., The Plowden Report: Management Services in Industry, in: *Public Administration*, jaargang XXXXI, 1963, p. 37-50.
- Walsh, K. and Higgs, J., The use and impact of inquiries in the NHS, in: *British Medical Journal*, vol. 325, 2002, p. 895-900.
- Wang, M.C. and D.E. Gordon, Improving Urban Schools: Better Strategies for the Dissemination and Utilization of Knowledge, in: *Educational Policy*, vol. 10, nr. 2, 1996, p. 123-129.
- Weggeman, J., *Controversiële besluitvorming: opkomst en functioneren van groen polderoverleg*, Lemma, Utrecht, 2003.

- Weick, K.E. and R.E. Quinn, Organizational change and development, in: *Annual Review of Psychology*, 50-1999, p. 361-386.
- Weick, K.E., Emergent change as a universal in organizations, in: Beer, M. and N. Nohria (eds.), *Breaking the code of change*, Harvard Business School Press, Boston, 2000, p. 223-241.
- Wester, F., Participerende observatie, in: Albinski, M. (red.), *Onderzoekstypen in de sociologie*, Assen, 1981.
- Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2003.
- Wetselz, Th.C.L., *De secretaris tussen democratie en doelmatigheid*, Gouda Quint, Arnhem, 1988.
- Wheare, K.C., *Government by Committee: an Essay on the British Constitution*, Oxford University Press, 1955.
- Wiersinga, W., Governance in achterkamertjes: adviescommissies in het groen-blaauwe domein, in: Breeman, G., H. Goverde and K. Termeer, *Governance in de groen-blaauwe ruimte: handelingsperspectieven voor landbouw, landschap en water*, Assen, Van Gorcum, 2009, p. 108-118.
- Wievorka, M., Case studies: history or sociology?, in: Ragin, C.C. and H.S. Becker (eds.), *What is a case?: Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge University Press, New York, 1992, p. 159-172.
- Wilson, D.J., The local Government Commission: examining the consultative process, in: *Public Administration*, vol. 74, 1996, p. 199-219.
- Wilson, J., Political Discourse, in: Schiffrin, D., D. Tannen and H.E. Hamilton (eds.), *The handbook of discourse analysis*, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, p. 398-415.
- Wilson, V.S., The Role of Royal Commissions and Task Forces, in: *Doern and Aucoin*, 1971, p. 113-129.
- Wraith, R.E. and G.B. Lamb, *Public Inquiries as an Instrument of Government*, George Allen & Unwin Ltd., London, 1971.
- Wright, G.H. von, Two Traditions, in: Hammersly, M. (ed.), *Social Research: Philosophy, Politics and Practice*, Sage Publications, London, 1993, p. 9-13.
- WRR, *Adviseren aan de overheid, voorstudies en achtergronden*, 1977.
- WRR, *Externe adviesorganen van de centrale overheid: beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1977.
- Yin, R.K., *Case Study Research: design and methodes*, third edition, Applied Social Research Methodes Series, Volume 5, Sage Publications, London, 2003.
- Zee, H. van der, Participerende observatie: methodologische notitie, in: *Tijdschrift voor Agologie*, 1981, p. 289-304.
- Zouridis, S., *De dynamiek van bestuur en recht: over de rechtstaat als bestuurs-wetenschappelijk fenomeen*, Lemma, Den Haag, 2009.
- Zunderdorp, R., Burgemeestersdiscussie te smal ingezet, in: *Bestuurskunde*, nr. 5, 1993, p. 266-272.

Bijlage 2: overzicht gesprekspartners

De heer Iwan Basoski	Lid secretariaat Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (commissie-Schutte)
De heer Roel Bekker	Secretaris-Generaal Vernieuwing Rijksdienst
De heer Ruud Berndsen	Onderzoeker voor Commissie voor Rijksbrede Takenanalyse Selectiviteit, Synergie en Sturing in het Ruimtelijk Beleid (commissie-Krikke)
De heer Hans de Boer	Voorzitter Taskforce Jeugdwerkloosheid
De heer Marcel Boogers	Lid Commissie Toekomst Provinciaal Grotestedenbeleid
De heer Mark Bovens	Hoogleraar Bestuurskunde Universiteit van Utrecht
De heer Hans de Bruijn	Hoogleraar Bestuurskunde Technische Universiteit Delft
Mevrouw Annemiek van Brunschot	Onderzoeker voor de Commissie Evaluatie Dualisering (commissie- Leemhuis Stout)
De heer Hans Cornelissen	Secretaris Commissie Besluitvorming Stemmachines (commissie-Hermans)
De heer Bas Denters	Lid Commissie Toekomst Provinciaal Grotestedenbeleid
De heer Wim Derksen	Directeur Ruimtelijk Planbureau en voorzitter Procescommissie Evaluatie Schiphol
De heer Bart Diederén	Secretaris Commissie Goede Doelen (commissie-Pont)
Mevrouw Petra van Dijk	Onderzoeker voor de Commissie Vuurwerkrap (commissie- Oosting)
De heer Hans Dijkstal	Voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer Arthur Docters van Leeuwen	Voorzitter Commissie ICT en Overheid

De heer Piet-Hein Donner	Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ten tijde van het gesprek lid van de Tweede Kamer voor het CDA)
De heer Wijnand Duyvendak	Voormalig lid Tweede Kamer voor GroenLinks
De heer Rien Fraanje	Secretaris Commissie Gemeentewet en Grondwet (commissie-Van Aartsen)
De heer Paul Frissen	Hoogleraar bestuurskunde Universiteit van Tilburg, voorzitter Commissie Loodswezen en lid Commissie ICT en Overheid (commissie-Docters van Leeuwen)
De heer Henk Geveke	Directeur Nationale Veiligheid, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie
De heer Arjan Gielen	Raadsadviseur minister-president, ministerie van Algemene Zaken
De heer Martin van Haften	Projectleider Nationale conventie (commissie-Hoekstra)
De heer Rob van Hensberg	Beleidsadviseur Programmabureau Vernieuwing Rijksdienst
De heer Loek Hermans	Voorzitter MKB Nederland en voorzitter Commissie Besluitvorming Stemmachines
De heer Rein Jan Hoekstra	Lid Raad van State en voorzitter Nationale conventie
De heer Ed d'Hondt	Oudburgemeester van verschillende gemeenten en voormalig voorzitter Vereniging Samenwerkende Universiteiten Nederland
Mevrouw Ruby Hoogerboord	Raadsadviseur minister-president, ministerie van Algemene Zaken
De heer Pieter de Jong	Senioronderzoeker Raad voor het openbaar bestuur
Mevrouw Manon de Jongh	Onderzoeker en voormalig vertrouwens Burgerforum Kiesstelsel
De heer Jos van Kemenade	Minister van Staat

De heer Steven Kroon	Programmamanager Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid provincie Gelderland
Mevrouw Karin van Leeuwen	Promovenda Radboud Universiteit Nijmegen
Mevrouw Tineke Lodders-Elfferich	Lid Eerste Kamer der Staten- Generaal en voorzitter Commissie Decentralisatievoorstellen Provincies
De heer Wim Meier	Voorzitter Adviesgroep Waddenzeebeleid
De heer Rien Meijerink	Voorzitter Raad voor Volksgezondheid en Zorg
Mevrouw Els Najafi	Adviseur grotestedenbeleid provincie Overijssel
De heer Frans Nauta	Voormalig lid en secretaris Innovatieplatform
De heer Nico Nelissen	Emeritus hoogleraar Bestuurskunde Radboud Universiteit Nijmegen
De heer Bram Peper	Voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en oudburgemeester van Rotterdam
Mevrouw Klaartje Peters	Lid van de Nationale conventie (commissie-Hoekstra)
Mevrouw Danielle Puma	Secretaris van de Commissie Thematisch Medefinancieringsstelsel (commissie-Bikker)
De heer Kim Puffers	Lid Eerste Kamer der Staten- Generaal
De heer Arthur Ringeling	Emeritus hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
De heer Michael Rol	Voormalig senior beleidsmedewerker provincie Noord-Brabant
De heer Rinus van Schendelen	Emeritus hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
De heer Erik Schreijen	Beleidsadviseur Programmabureau Vernieuwing Rijksdienst

De heer Maarten Schurink	Secretaris Staatscommissie Dualisering Lokaal Bestuur (commissie-Elzinga)
De heer Gert Schutte	Voorzitter Commissie Trapongeval Utrecht
De heer Arnout Sloof	Secretaris Commissie Trapongeval Utrecht (commissie-Schutte)
De heer Geert Teisman	Hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
Mevrouw Ageeth Telleman	Senior Beleidsmedewerker Innovatieplatform
De heer Jan-Peter van den Toren	Secretaris Innovatieplatform
De heer Mark van Twist	Hoogleraar Bestuurskunde Universiteit van Rotterdam
De heer Roel in 't Veld	Voorzitter Raad voor Ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek
Mevrouw Geke van Velzen	Secretaris Onderzoekscommissie Relatie Ado Den Haag en gemeente Den Haag (commissie- De Vries)
Mevrouw Tanja Verhey	Secretaris Commissie Groei en Milieu Schiphol (commissie-In 't Veld)
De heer Piet Verschuren	Hoogleraar Methodologie Radboud Universiteit Nijmegen
De heer Henk Vonhoff	Voormalig staatssecretaris, burgemeester en commissaris der koningin
De heer Toon Warnier	Hoofd Afdeling Organisatie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer Peter van Zanten	Secretaris Commissie Trapongeval Utrecht (commissie-Schutte)

Een aantal gesprekspartners heeft erom verzocht niet in het overzicht van gesprekspartners te worden vermeld omwille van de gevoeligheid van uitspraken die zij hebben gedaan over commissies of politieke situaties waarmee zij vertrouwd zijn.

Bijlage 3: vragenlijst surveyonderzoek

Naam commissie:

.....

Naam voorzitter:

.....

Jaar van instelling:

.....

1. Wat is de aanleiding voor het instellen van de commissie?
 - a. Nieuwsfeit niet wel n.v.t.
 - b. Kamervraag niet wel n.v.t.
 - c. Heikele kwestie niet wel n.v.t.
 - d. Systeem crisis niet wel n.v.t.
 - e. Evaluatiebepaling niet wel n.v.t.
 - f. Technische kwestie niet wel n.v.t.
 - g. Toekomstkans niet wel n.v.t.
 - h. Opdoemende bedreiging niet wel n.v.t.
 - i. Anders, namelijk

2. Welke taak heeft de commissie gekregen?
 - a. Onderzoeken niet wel n.v.t.
 - b. Adviseren niet wel n.v.t.
 - c. Impuls geven niet wel n.v.t.
 - d. Evalueren niet wel n.v.t.
 - e. Bemiddelen niet wel n.v.t.
 - f. Reflecteren niet wel n.v.t.
 - g. Proces begeleiden niet wel n.v.t.
 - h. Agenda beïnvloeden niet wel n.v.t.
 - i. Anders, namelijk

3. Hoe is de voorzitter gekozen?
 - a. Op basis van ervaring niet wel n.v.t.
 - b. Op basis van deskundigheid niet wel n.v.t.
 - c. Op basis van gezag niet wel n.v.t.
 - d. Op basis van representatie niet wel n.v.t.
 - e. Op basis van politieke kleur niet wel n.v.t.

- f. Op basis van stijl kenmerken niet wel n.v.t.
- g. Anders, namelijk

4. Hoe zijn de leden gekozen?

- a. Op basis van ervaring niet wel n.v.t.
- b. Op basis van deskundigheid niet wel n.v.t.
- c. Op basis van gezag niet wel n.v.t.
- d. Op basis van representatie niet wel n.v.t.
- e. Op basis van politieke kleur niet wel n.v.t.
- f. Op basis van stijl kenmerken niet wel n.v.t.
- g. Anders, namelijk

5. Welke werkzaamheden verricht de commissie?

a. Vergaderen

- i. Vrij gesprek niet wel n.v.t.
- ii. Actualiteiten bespreken niet wel n.v.t.
- iii. Creatieve sessie niet wel n.v.t.
- iv. Vernieuwend voorstel inbrengen
 niet wel n.v.t.
- v. Toekomst verkenning niet wel n.v.t.
- vi. Opleiding/training volgen
 niet wel n.v.t.
- vii. Aanbevelingen formuleren
 niet wel n.v.t.
- viii. Extern toetsen concept rapport
 niet wel n.v.t.
- ix. Anders, namelijk

b. Documenten bestuderen

- i. Berichtgeving media niet wel n.v.t.
- ii. Beleidsdocumenten niet wel n.v.t.
- iii. Documenten van (semi)
 private ondernemingen niet wel n.v.t.
- iv. Wetenschappelijke literatuur
 niet wel n.v.t.
- v. Anders, namelijk

c. Overleggen (kruisje indien van toepassing)

Methode	Telefoon	Face-to-face	Hoorzitting	Bijeenkomst	Internet	Anders	N.v.t.
Kruisje indien van toepassing							

d. Raadplegen

- i. Partijgenoten niet wel n.v.t.
- ii. Vertrouwelingen niet wel n.v.t.
- iii. Anders, namelijk

e. Bezoeken

- i. Werkbezoek niet wel n.v.t.
- ii. Visitatie niet wel n.v.t.
- iii. Anders, namelijk

f. Optreden

- i. Op besloten bijeenkomsten
 niet wel n.v.t.
- ii. Op openbare bijeenkomsten
 niet wel n.v.t.
- iii. In de media niet wel n.v.t.
- iv. Anders, namelijk

g. Producten maken

- i. Feitenreconstructie niet wel n.v.t.
- ii. Discussiestuk niet wel n.v.t.
- iii. Website niet wel n.v.t.
- iv. Publicatie niet wel n.v.t.
- v. Rapport niet wel n.v.t.
- vi. Anders, namelijk

6. Welke effecten heeft de commissie weten te sorteren? (kruisje indien van toepassing)

	Mate	Niets	Verandering denken	Verandering vastgesteld besluit	Verandering handelen
Bereik					
Ambtenaar					
Bestuurder					
Politicus					
Sector					
Onafhankelijke experts					
Media					
Maatschappij					
Buitenland					
Anders, namelijk					

7. Welke inter-acterende variabelen (c.q. dynamiek) treffen we bij deze commissie aan?

a. Ambtelijk

- i. Cruciale benoeming niet wel n.v.t.
- ii. Nieuw concept ontwikkeld
niet wel n.v.t.
- iii. Ambtelijke tegenkrachten
niet wel n.v.t.
- iv. Reorganisatie niet wel n.v.t.
- v. Andere prioriteiten niet wel n.v.t.
- vi. Momentum voor verandering
niet wel n.v.t.
- vii. Anders, namelijk

- b. Bestuurlijk
- i. Minister valt niet wel n.v.t.
 - ii. Kabinet valt niet wel n.v.t.
 - iii. Spanningen binnen kabinet
 niet wel n.v.t.
 - iv. Andere prioriteiten niet wel n.v.t.
 - v. Momentum voor verandering
 niet wel n.v.t.
 - vi. Anders, namelijk
- c. Politiek
- i. Verkiezingen niet wel n.v.t.
 - ii. Uitrust van belangen niet wel n.v.t.
 - iii. Nieuw beleid aangenomen
 niet wel n.v.t.
 - iv. Andere prioriteiten niet wel n.v.t.
 - v. Momentum voor verandering
 niet wel n.v.t.
 - vi. Anders, namelijk
- d. Sector
- i. Bijzondere economische
omstandigheden niet wel n.v.t.
 - ii. Afspraken rondom nieuwe
richtlijn niet wel n.v.t.
 - iii. Concurrerende adviezen
 niet wel n.v.t.
 - iv. Dominante spelers bepalen
de te volgen route niet wel n.v.t.
 - v. Anders, namelijk
- e. Onafhankelijke experts
- i. bezig ontwikkeling nieuwe
kennis niet wel n.v.t.
 - ii. Weinig kennis beschikbaar
 niet wel n.v.t.
 - iii. Anders, namelijk

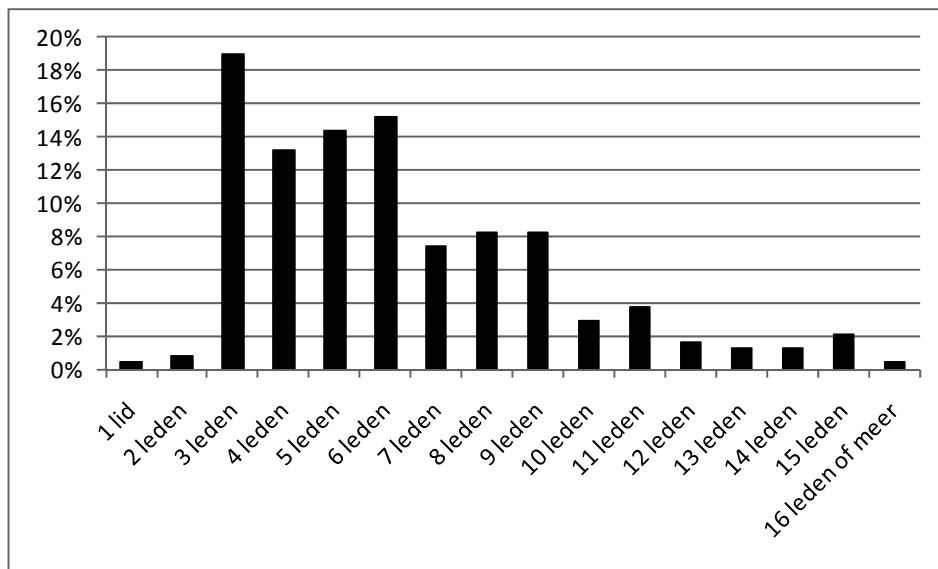
- f. Media
- i. Compromitterende
Onderzoeksjournalistiek
niet wel n.v.t.
 - ii. Aanhoudende eenzijdige
Berichtgeving niet wel n.v.t.
 - iii. Totale absentie van media-
aandacht niet wel n.v.t.
 - iv. Anders, namelijk
- g. Maatschappij
- i. Maatschappelijk klimaat
verandert niet wel n.v.t.
 - ii. Ingrijpende gebeurtenis
(moord, ziekte, oproer in wijk, etc.)
niet wel n.v.t.
 - iii. Emotie domineert rede
niet wel n.v.t.
 - iv. Anders, namelijk
- h. Buitenland
- i. Internationaal incident
niet wel n.v.t.
 - ii. Internationale druk op
Nederland niet wel n.v.t.
 - iii. Internationale afspraken zijn
richtinggevend niet wel n.v.t.
 - iv. Anders, namelijk

-- EINDE VAN DE VRAGENLIJST --

Bijlage 4: analyse aantal leden per commissie

Ten behoeve van deze studie is een aanvullende analyse gemaakt uit het databestand dat in 2006 is gebruikt voor de publicatie van het boek 'Besturen in commissie' (Schulz e.a., 2006). In dit boek zijn enkele cijfers over lidmaatschappen van commissies nog niet gepubliceerd. Ten behoeven van de hier voorliggende studie is een analyse gemaakt van destijds reeds verzamelde gegevens omtrent lidmaatschappen van commissies. In totaal zijn 241 waarnemingen gedaan (n=241) in de periode van 1995 tot en met 2005. De onderzoeksverantwoording bij de dataverzameling is te vinden in het boek 'Besturen in commissie' (p. 157). In onderstaande grafiek is het aantal leden per commissie weergegeven.

Leden per commissie (n=241)



Bijlage 5: effecten en inter-acterende variabelen

In deze bijlage zijn de onderscheidende effecten en inter-acterende variabelen van de verschillende standaardpatronen van commissietypen weergegeven. Daarbij is eerst gekeken of de uitkomsten uit de enquête normaal verdeeld zijn en dat blijkt het geval te zijn. De zwart gekleurde vakjes laten de scores zien die tenminste een standaarddeviatie (weergegeven in de tabel in de eerste kolom tussen haakjes) boven of onder het gemiddelde van alle commissietypen tezamen liggen. Zo is bepaald welke effecten van een commissietype significant anders zijn dan die van andere commissietypen. De eerste rij (ambtelijk niveau: geen effecten) kan hier als voorbeeld dienen. Een commissietype heeft dan een significant ander effect dan andere commissies als de score van deze commissie 27% of (17% gemiddeld plus 10% standaarddeviatie) hoger ofwel 7% of lager (17% gemiddeld minus 10% standaarddeviatie) is. Alle scores van de onderscheiden commissietypen liggen binnen een standaarddeviatie van het gemiddelde en worden daarom niet als significant onderscheidend benoemd. Onderstaande tabel geeft de effecten weer. Voor de inter-acterende variabelen is een soort gelijke tabel gemaakt, die later in deze bijlage aan bod komt.

De effecten van commissietypen

Effecten	Gemiddeld	Onderzoeks- commissie	Politieke commissie	Taskforce	Evaluatie- commissie
Ambtelijk niveau: geen effecten (10%)	17%	14%	20%	18%	15%
Ambtelijk niveau: effecten in gedachtevorming (10%)	68%	71%	65%	65%	71%
Ambtelijk niveau: effecten in besluitvorming (2%)	2%	1%	2%	5%	1%
Ambtelijk niveau: effecten in handelen (7%)	31%	33%	26%	28%	35%
Bestuurlijk niveau: geen effecten (7%)	11%	9%	10%	12%	9%
Bestuurlijk niveau: effecten in gedachtevorming (12%)	71%	67%	78%	65%	78%
Bestuurlijk niveau: effecten in besluitvorming (10%)	33%	37%	31%	35%	21%
Bestuurlijk niveau: effecten in handelen (10%)	43%	44%	42%	40%	47%

Effecten	Gemiddeld	Onderzoeks- commissie	Politieke commissie	Taskforce	Evaluatie- commissie
Politiek niveau: geen effecten (12%)	21%	19%	13%	30%	19%
Politiek niveau: effecten in gedachtevorming (9%)	59%	57%	68%	51%	69%
Politiek niveau: effecten in besluitvorming (9%)	25%	31%	27%	21%	17%
Politiek niveau: effecten in handelen (10%)	31%	33%	33%	24%	36%
Sectoraal: geen effecten (10%)	43%	45%	35%	45%	42%
Sectoraal: effecten in gedachtevorming (7%)	42%	39%	47%	39%	45%
Sectoraal: effecten in besluitvorming (5%)	7%	4%	9%	5%	11%
Sectoraal: effecten in handelen (10%)	37%	36%	43%	29%	44%
Onder experts: geen effecten (10%)	60%	58%	59%	50%	76%
Onder experts: effecten in gedachtevorming (9%)	20%	22%	16%	28%	11%
Onder experts: effecten in besluitvorming (3%)	3%	3%	2%	3%	5%
Onder experts: effecten in handelen (5%)	7%	7%	6%	11%	6%
In media: geen effecten (10%)	67%	67%	57%	70%	73%
In media: effecten in gedachtevorming (5%)	11%	11%	17%	8%	9%
In media: effecten in besluitvorming (1%)	1%	2%	0%	2%	0%
In media: effecten in handelen (3%)	4%	4%	4%	4%	3%
In maatschappij: geen effecten (10%)	67%	67%	57%	70%	73%
In maatschappij: effecten in gedachtevorming (6%)	10%	12%	15%	7%	8%
In maatschappij: effecten in besluitvorming (1%)	1%	2%	0%	2%	0%
In maatschappij: effecten in handelen (3%)	3%	6%	2%	3%	3%
Internationaal: geen effecten (8%)	77%	78%	72%	76%	81%

Effecten	Gemiddeld	Onderzoeks- commissie	Politieke commissie	Taskforce	Evaluatie- commissie
Internationaal: effecten in gedachtevorming (0)	0%	0%	0%	0%	0%
Internationaal: effecten in besluitvorming (0)	0%	0%	0%	0%	0%
Internationaal: effecten in handelen (0)	0%	0%	0%	0%	0%

In onderstaande tabel worden de inter-acterende variabelen weergegeven die een invloed kunnen hebben op het al dan niet optreden van de effecten van standaardpatronen van commissietypen. De zwart gekleurde vakjes laten de scores zien die tenminste een standaarddeviatie (weergegeven tussen haakjes in de kolom links) boven of onder het gemiddelde liggen.

De beïnvloedende variabelen van commissietypen

Inter-acterende variabelen	Gemiddeld	Onderzoeks- commissie	Politieke commissie	Taskforce	Evaluatie- commissie
Cruciale benoeming organisatie (2%)	2%	2%	1%	4%	0%
Introductie nieuw concept (0)	0%	0%	0%	0%	0%
Ambtelijke tegenkrachten (9%)	22%	22%	28%	20%	21%
Ambtelijke reorganisatie (3%)	3%	7%	2%	2%	1%
Ambtelijk andere prioriteiten (10%)	9%	8%	3%	12%	11%
Ambtelijk momentum verandering (10%)	23%	19%	14%	27%	35%
Minister valt (10%)	12%	11%	18%	9%	11%
Kabinet valt (12%)	18%	14%	33%	16%	12%
Spanningen binnen kabinet (12%)	22%	19%	37%	20%	18%
Bestuurlijk andere prioriteiten (9%)	17%	17%	23%	18%	11%

Inter-acterende variabelen	Gemiddeld	Onderzoeks- commissie	Politieke commissie	Taskforce	Evaluatie- commissie
Bestuurlijk momentum verandering (9%)	27%	27%	35%	25%	23%
Verkiezingen (8%)	16%	15%	14%	21%	11%
Politieke uitruil van belangen (8%)	21%	20%	23%	23%	22%
Nieuw beleid (5%)	6%	8%	2%	10%	1%
Politiek andere prioriteiten (8%)	21%	21%	27%	21%	18%
Politiek momentum verandering (11%)	26%	29%	24%	32%	20%
Bijzondere economische omstandigheden (1%)	1%	0%	0%	1%	0%
Nieuwe sectorale richtlijn (3%)	4%	5%	6%	1%	3%
Concurrerende alternatieven (6%)	14%	14%	20%	16%	8%
Dominante spelers met veel invloed (6%)	12%	9%	9%	16%	12%
Ontwikkeling nieuwe kennis (10%)	21%	27%	17%	26%	13%
Gebrek aan onafhankelijke kennis (5%)	10%	11%	9%	9%	11%
Onderzoeksjournalistiek (9%)	12%	16%	16%	5%	10%
Eenzijdige berichtgeving media (9%)	14%	14%	19%	6%	23%
Absentie media-aandacht (6%)	12%	14%	9%	15%	7%
Veranderend maatschappelijk klimaat (9%)	15%	15%	11%	14%	19%
Ingrijpende gebeurtenissen (8%)	16%	17%	18%	12%	20%
Emotie domineert rede (10%)	17%	16%	22%	7%	25%
Internationaal incident (3%)	2%	1%	1%	2%	6%
Internationale druk op Nederland (5%)	5%	3%	11%	0%	6%
Richtinggevend internationale afspraken (3%)	2%	1%	1%	2%	6%

Bijlage 6: over de auteur

Martin Schulz is geboren op 11 januari 1980 te 's-Hertogenbosch, waar hij ook opgroeide. Hij studeerde Bestuurs- en organisatiewetenschap aan de Radboud Universiteit Nijmegen waar hij in 2002 met een scriptie over het management van innovatieve vervoersprojecten het doctoraal behaalde. Martin Schulz is werkzaam als Universitair Docent Bestuurskunde bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg en als senior consultant voor de publieke sector bij Berenschot. Zijn onderzoeks- en advieswerk kenmerkt zich door een rijkheid aan thema's en invalshoeken waarin spanningsvolle politiek-bestuurlijke verhoudingen en complexiteit en dynamiek van omstandigheden steeds aanwezig zijn. In zijn werk combineert hij wetenschappelijke degelijkheid met de praktijk- en klantgerichte houding die kenmerkend is voor adviseurs. Hij beschikt over uitgebreide ervaring met onderzoek en advisering in vrijwel alle sectoren van het openbaar bestuur. In zijn onderwijsactiviteiten verzorgt hij colleges op het terrein van publiek management en advisering.

Eerder was Martin Schulz secretaris van de commissie-Hermans (besluitvorming stemmachines), de commissie-Denters (provinciaal grotestedenbeleid) en de commissies-Docters van Leeuwen (toekomst Raad voor maatschappelijke ontwikkeling en toekomst Raad voor de financiële verhoudingen). Voor verschillende andere commissies heeft hij ondersteunende werkzaamheden verricht. Zo was hij onder andere actief voor de commissie-Krikke (synergie ruimtelijk beleid), de commissie-Korthals Altes (toekomst inrichting verkiezingsproces) en de commissie-Noordanus (onderzoek verhouding woningcorporaties en minister). Over commissies publiceerde hij eerder onder andere het boek *Besturen in commissie*. Ook heeft hij naast de onderzoeken naar de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling en de Raad voor financiële verhoudingen in de afgelopen jaren verschillende bijdragen geleverd aan de ontwikkeling van de kennisinfrastructuur van de rijksoverheid, waarbij hij vooral actief was in het onderzoek naar de effecten en doorwerking van adviezen. Hij deed onderzoek naar en voor onder andere de Onderwijsraad en de Raad voor de Wadden en was betrokken bij een uitgebreid onderzoek naar de doorwerking van adviezen van adviescolleges in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Zijn werkterrein strekt zich verder uit over onder andere het project- en procesmanagement van complexe (ruimtelijke) projecten (onderzoeken en adviezen in onder andere Enschede, Rijswijk, Lelystad, Den Helder en Epe en voor de gemeentesecretarissen van 100.000+ gemeenten), evaluatiestudies van (beleids)programma's, projecten en processen (evaluatiestudies van onder andere het College van OPTA, het MATRA projectenprogramma voor Midden- en Oost-Europa, het

College van ACTAL en het filebestrijdingsprogramma FileProof), samenwerking van overheden in het algemeen en intergemeentelijke samenwerking in het bijzonder (onderzoeken en adviezen voor samenwerkende Randstad overheden, Noordvleugel, Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, Parkstad Limburg en Knooppunt Arnhem-Nijmegen) en governance van hybride organisaties (onderzoeken voor onder andere het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Bijlage 7: noten

¹ *Samen werken, samen leven: coalitieakkoord CDA, PvdA en CU*, Den Haag, 2007.

² Financieel Dagblad, *Versoepeling Ontslagrecht: Mislukt*, 23 november 2007.

³ Telegraaf, *'Uitstelcommissie' krijg vrije hand*, 22 november 2007 en De Pers, *De hoer van Den Haag is terug*, 21 november 2007.

⁴ Zie bijvoorbeeld artikelen op de website van Elsevier (www.elsevier.nl) op 20 november 2007 'Kabinetscrisis dreigt over ontslagrecht' en 'Donner kleunt mis'.

⁵ De Pers, *Balkenende IV verdubbelt commissies: achterkamertjes politiek, commissies tonen onmacht van het kabinet*, 22 november 2007.

⁶ De Volkskrant, 10 november 2005, p. 3.

⁷ Kamer motie nummer 3 (29 508) van het vergaderjaar 2003-2004.

⁸ Zie bijvoorbeeld bijdragen in de nationale dagbladen op 10 november 2005, bijvoorbeeld De Volkskrant van die dag op pagina 1 en 3.

⁹ Idem, onder andere De Volkskrant van 10 november 2003.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het pleidooi van de VVD om alle adviesraden af te schaffen en de reacties van Ter Horst om 'het mes diep in de adviesraden te zetten', onder andere in Financieel Dagblad, 31 januari 2008.

¹¹ Zie ook het rapport van de commissie-Vonhoff, *Elk kent de laan die derwaarts gaat*, Den Haag, 1980.

¹² Onder andere: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, 25 september 2007 en *Nota De kwaliteit van de verbinding*, 7 oktober 2008 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹³ Online Etymologisch woordenboek, geraadpleegd op 16 december 2007.

¹⁴ Prisma Nederlands Woordenboek, editie 1996 en Van Dale Woordenboek der Nederlandse Taal, editie 2000.

¹⁵ Een kleine vergelijking van benamingen in verschillende landen is te vinden op de in Australische gevestigde website van Scott Prasser. Zie de betreffende website www.publicinquiries.com.au, voor het laatst door mij geraadpleegd op 9 november 2009.

¹⁶ Kamerstuk 2008-2009, 31 847, nr. 1, Tweede Kamer en zie de bijdrage in Staatscourant, nr. 6, 2009, p. 3.

¹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Met raad voor de toekomst*, 1997.

¹⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995-1996, 24 503, nr. 31.

¹⁹ Zie in dat verband bijvoorbeeld: WRR, *Adviseren aan de overheid, voorstudies en achtergronden*, 1977 en WRR, *Externe adviesorganen van de centrale overheid: beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1977.

²⁰ Op cit, Handelingen Tweede Kamer, 1969-1970, p. 683, bovendien geciteerd door Wheare, 1955: 3.

²¹ Geïnteresseerden bekijken de website www.aarclibrary.org van het AARC (Assassinations Archives and Research Centre). Daarop zijn het rapport en de volledige bijlagen die door commissie-Warren zijn gemaakt terug te vinden.

²² Zie het rapport van commissie-De Jong, *Raad op maat, rapport van de bijzondere commissie vraagpunten adviesorganen*, TK 1992-1993, 21 427, nr. 29-30, 17 februari 1993.

²³ Zie bijvoorbeeld de bundel van brieven *Bijdragen voor de openbare bijeenkomst 'Toekomst van de advies- en kennisinfrastructuur'* van de voorzitters van permanente adviescolleges ter gelegenheid van een discussie over het adviesstelsel tussen de Vaste Kamer Commissies voor BZK van de Eerste en Tweede Kamer op 30 november 2007.

²⁴ Aldus is mij verteld door verschillende gesprekspartners. Vergelijk ook de beschouwingen van voorzitters van permanente adviesraden op de toekomst van het adviesstelsel die door de Eerste Kamer zijn gebundeld voor een bijeenkomst op 30 november 2007 'Bijdragen voor de openbare bijeenkomst – Toekomst van de advies- en kennisinfrastructuur' van beide Kamers gezamenlijk op deze datum.

²⁵ Zie bijvoorbeeld De Volkskrant, 10 november 2005, p. 3.

²⁶ Zie bijvoorbeeld Telegraaf, '*Uitstelcommissie' krijg vrije hand*, 22 november 2007

²⁷ Om niet telkens naar hetzelfde document te verwijzen merk ik op dat de lezer de onderbouwingen en argumentaties, zoals ze door minister en Kamerleden zijn gebruikt en in deze paragraaf worden weergegeven, kan terugvinden in het verslag van de betreffende vergadering op de website van de Eerste Kamer (www.eerstekamer.nl). Deze verslagen (gecorrigeerde stenogrammen) zijn niet bedoeld om te worden geciteerd.

²⁸ Motie Putters e.a., EK 31201C.

²⁹ Van Poelje behandelt in dit werk uit 1955 en in latere publicaties toch vooral de ad hoc commissies zoals we die ook vandaag de dag nog op rijksniveau kennen. In zijn verwijzingen en in de duiding van soorten, rollen en taken van commissies verwijst hij echter ook regelmatig naar bronnen die inzicht geven in 'volksvertegenwoordigende commissies', zoals raadscommissies op gemeentelijk niveau en vaste Kamercommissies op rijksniveau. Een verbijzondering in die richting laat zich dan ook vermoeden.

³⁰ Dit is geen letterlijk citaat, maar een construct op basis van de vele gevoerde gesprekken.

³¹ Zie verslag plenaire vergadering Eerste Kamer, 4 maart 2008.

³² Ten behoeve van dit proefschrift is een dergelijke analyse gemaakt.

³³ Zie bijvoorbeeld de nota 'De kwaliteit van de verbinding' en de brief van de Eerste Kamer in reactie daarop (2008/2009 nr. 31201 D).

³⁴ Zie rapport: Evaluatiecommissie RMO, *Samenleving in samenhang*, Den Haag, december 2008.

³⁵ De vragenlijst die in dit onderzoek is gebruikt en die is opgenomen in de bijlagen van deze studie, is gebaseerd op onderstaande beschouwing van de activiteiten van commissies.

³⁶ Verschillende gesprekspartners hebben op dit mechanisme gewezen (mediaberichtgeving kan leiden tot politieke reacties).

³⁷ Zie het verslag van het AO in de Tweede Kamer over het adviesstelsel op 10 december 2008.

³⁸ Doordat ik als secretaris bij het werk van de commissie betrokken ben geraakt en daardoor het proces van binnenuit heb kunnen bestuderen, ben ik ook in de gelegenheid een uitspraak te doen omtrent de toepassing van de drie perspectieven.

³⁹ Zie bijvoorbeeld de berichtgeving op www.maroc.nl (19 september 2003).

⁴⁰ Respectievelijk De Volkskrant (18 april 2008), FEM Business (18 april 2008) en De Volkskrant (18 april 2008).

⁴¹ Op cit., uit De Volkskrant, '*Communicatiecoup' commissie Elverding wekt woede*, 18 april 2008.

⁴² De Volkskrant, *Spoedwet moet bouw van wegen versnellen*, 21 april 2008 (bericht op website).

⁴³ Daarmee ligt de periode van onderzoek dus anders dan in het eerdere werk van Schulz e.a. 2006. Dit om ook met het huidige onderzoek aan te laten sluiten bij de recente ontwikkelingen in het openbaar bestuur.

⁴⁴ Bij de bepaling van dit getal is gebruik gemaakt van de tellingen zoals die eerder zijn gepubliceerd door Schulz e.a. (2006: 48). Daar zijn respectievelijk 27 (in 1998), 27 (in

1999), 50 (in 2000), 37 (in 2001), 19 (in 2002), 24 (in 2003), 44 (in 2004) en 37 (in 2005) commissies onderscheiden. Destijds zijn de commissies geteld op basis van de beschikbaarheid van hun instellingsbesluit in de elektronische database van de overheid (te raadplegen op www.overheid.nl). Vanuit dezelfde database zijn ook nu de aantallen commissies voor 2006 (20 commissies) en 2007 (23 commissies) bepaald. Hoewel dit overzicht een groot aantal commissies bevat, is niet met zekerheid te zeggen dat daarin ook daadwerkelijk alle bestaande commissies zijn opgenomen. Een grotere nauwkeurigheid zal waarschijnlijk moeilijk te realiseren zijn. Er bestaat geen centrale database waarin gegevens van en informatie over commissies wordt bijgehouden. Waarschijnlijk is een uitgebreid onderzoek in de centrale archieven van de staat noodzakelijk om een preciezer aantal commissies te kunnen vaststellen.

⁴⁵ Bij gebrek aan inzicht in de responsverdeling is de grootst denkbare marge van 50% aangehouden.

⁴⁶ De kruistabellen zijn omwille van de overzichtelijkheid (veel extreme scores) naar 2x2 matrices gehercodeerd.

⁴⁷ Zie de krantenberichten op 25 en 26 februari 2009 in verschillende dagbladen, zoals NRC en De Volkskrant. Zie concreet ook het bericht 'Davids negeert oud-politici' dat het AD op 25 februari 2009 op de website heeft geplaatst (www.ad.nl).

⁴⁸ Om het beeld dat naar voren komt uit het ordinatiediagram nog eens te toetsen is ook gekeken naar de samenhang tussen alle elementen via het opstellen van kruistabellen. In dat kader is er bijvoorbeeld voor de taak van een commissie die is aangeduid als 'bemiddelen' geen significante (Chi-sqaure met $p \leq 0.10$) samenhangen met andere elementen gevonden. Blijkbaar heeft bemiddelen geen samenhang met de andere elementen die in dit onderzoek naar commissies centraal staan. Berekening van samenhangen door middel van kruistabellen bevestigt nog eens dat de stijl van voorzitter en leden als element in de samenstelling van een commissie weinig relevant is. Ook hier komen geen significante samenhangen naar voren. Op dezelfde manier blijkt dat commissies zelden opleidingen volgen en dat internet geen veel gebruikt overlegmiddel is. Het behoort in ieder geval niet tot de standaard werkwijze van een commissie. De vijf hiervoor genoemde elementen die zich aan de rand van het ordinatiediagram bevinden, worden gezien het gebrek aan samenhang met de andere elementen in het diagram, niet verder meegenomen bij het bepalen van commissietypen en hun standaardpatronen.

⁴⁹ Wanneer de ervaring van kandidaat leden een rol speelt in de samenstelling speelt ook in 100% van de gevallen deskundigheid van leden een rol bij de samenstelling ($p=0,05$).

⁵⁰ Wanneer commissies worden samengesteld op basis van de ervaring van leden worden zij ook in 79% van de gevallen ruimte laten voor brainstormsessies ($p=0,07$). Wanneer een commissie de taak heeft om te adviseren, laat deze commissie ook in 77% van de gevallen ruimte voor brainstormsessies tijdens de werkzaamheden ($p=0,05$). Bovendien hebben commissies die (ook) zijn samengesteld op basis van de deskundigheid van leden in 74% van de gevallen vrije gesprekken ($p=0,02$).

⁵¹ Wanneer deskundigheid van leden een bepalend element is bij de samenstelling van een commissie dan formuleert deze commissie ook in 89% van de gevallen aanbevelingen voor de toekomst ($p=0,07$). Wanneer commissies tot taak hebben te adviseren leveren zij ook in 98% van de gevallen een rapport op ($p=0,03$). Commissies die ruimte laten voor het vrije gesprek leveren in 94% van de gevallen een rapport op ($p=0,02$). Commissies die aanbevelingen formuleren maken in 57% van de gevallen ook een discussiestuk in de loop van hun werkzaamheden ($p=0,01$).

⁵² Wanneer evalueren een taak van een commissie is, zijn ook in 25% van de gevallen visitaties onderdeel van de werkwijze ($p=0,02$). Bij commissies waarvan evalueren geen taak is, komt het uitvoeren van visitaties overigens slechts in 3% van de gevallen voor ($p=0,02$).

⁵³ Wanneer evalueren een taak van een commissie is, is ook in 63% van de gevallen reflecteren een taak van de commissie ($p=0,01$).

⁵⁴ Wanneer evalueren een taak van de commissie is, publiceert deze commissie ook in 86% van de gevallen de bevindingen na afloop in een openbare bron ($p=0,04$).

⁵⁵ Wanneer sprake is van toekomstkansen als aanleiding is in 60% van de gevallen ook sprake van opdoemende bedreigingen ($p=0,00$). Bovendien is dan ook in 53% van de gevallen het geven van een impuls een taak van de commissie ($p=0,00$). Dit wordt hierna nog verder onderbouwd. Wanneer het een taak van een commissie is om een impuls te geven, is in 72% ($p=0,00$) van de gevallen de aanleiding gelegen in nog te verwachten kansen en in 45% van de gevallen in te verwachten bedreigingen ($p=0,10$).

⁵⁶ In 60% van de gevallen waarin toekomstkansen aanleiding zijn om een commissie in te stellen, is het gezag van de kandidaat leden een criterium voor de samenstelling ($p=0,02$). Dit wordt nog onderstreept door het feit dat wanneer de aanleiding ligt bij opdoemende bedreigingen in 64% van de gevallen het gezag van de kandidaat leden een rol speelt bij de samenstelling van de commissie ($p=0,01$).

⁵⁷ In 73% van de gevallen waarin een commissie wordt ingesteld naar aanleiding van kansen die nog in de toekomst liggen, speelt de representativiteit van beoogde leden een belangrijke rol ($p=0,09$). Wanneer het geven van een impuls een taak is van de commissie is in 73% van de gevallen ook de ervaring van leden belangrijk is als element in de samenstelling van de commissie ($p=0,08$).

⁵⁸ Wanneer ervaring van kandidaat leden een belangrijk element bij de samenstelling van de commissie is geweest, heeft er in 79% van de gevallen in de commissie ook enige vorm van brainstormsessie plaats ($p=0,07$). Wanneer de aanleiding voor de instelling van een commissie gelegen is in nog te verwachten kansen dan hebben in 87% van de gevallen in die betreffende commissie brainstormsessies plaats ($p=0,09$). Tot slot blijkt dat wanneer gezag van de leden een criterium is voor de samenstelling van een commissie in 83% van de gevallen ook een creatieve sessie onderdeel uitmaakt van de werkzaamheden ($p=0,08$).

⁵⁹ Wanneer commissies aandacht besteden aan de actualiteit leveren zij in 48% van de gevallen ook een feitenreconstructie op ($p=0,03$). Bovendien besteden deze commissies in 71% van de gevallen tijdens hun bronnenstudies aandacht aan de berichtgeving in de media ($p=0,03$). Duidelijk wordt bovendien dat in 38% van de gevallen waarin een commissie de berichtgeving in de media bestudeert, deze ook een feitenreconstructie opstelt ($p=0,08$).

⁶⁰ Wanneer een commissie veel aandacht besteedt aan de actualiteit stelt zij in 52% van de gevallen ook een toekomstverkenning op ($p=0,02$). Wanneer een commissie geen aandacht besteedt aan de actualiteit is hiervan slechts sprake in 13% van de gevallen ($p=0,02$). De samenhang met de andere elementen van het standaardpatroon in het ordinatiediagram wordt hier benadrukt door de samenhang die er is tussen het opstellen van een toekomstverkenning door de commissie en het in de marge van de werkzaamheden raadplegen van vertrouwelingen door leden. Wanneer een commissie een toekomstverkenning opstelt, raadpleegt deze ook in 67% van de gevallen vertrouwelingen ($p=0,02$).

⁶¹ Wanneer commissies een toekomstverkenning opstellen schrijven ze in 95% van de gevallen ook een rapport dat hun bevindingen documenteert ($p=0,03$). Wanneer

onderzoeken een taak van de commissie is, levert deze in 100% van de gevallen een rapport op ($p=0,01$).

⁶² Wanneer commissies een toekomstverkenning opstellen, raadplegen deze in 67% van de gevallen ook vertrouwelingen ($p=0,01$). Wanneer commissies partijgenoten raadplegen, betrekken zij in 93% van de gevallen ook vertrouwelingen nader bij het werk van de commissie ($p=0,00$). Wanneer commissies het rapport extern toetsen, wordt het in 53% van de gevallen aan partijgenoten voorgelegd ($p=0,02$).

⁶³ Deze commissie stond ook wel bekend als de commissie 'terugkijken'. Er was gelijktijdig een andere commissie (de commissie-Korthals Altes) belast met het 'vooruitkijken'.

⁶⁴ Wanneer het de taak van een commissie is om de agenda te beïnvloeden, speelt in 50% van de gevallen de politieke kleur van kandidaat leden een rol in de samenstelling van de commissie ($p=0,05$). Ook is er een link tussen de politieke kleur van de voorzitter en de politieke kleur van de leden als element bij de samenstelling van commissies. Wanneer politieke kleur van de voorzitter als element bij de samenstelling relevant is, blijkt ook in 50% van de gevallen de politieke kleur van de leden relevant te zijn ($p=0,00$).

⁶⁵ Wanneer het beïnvloeden van de agenda een taak van de commissie is, is in 100% van de gevallen de aanleiding gelegen in een heikele kwestie ($p=0,01$). Gelijktijdig ligt in het ordinatiediagram 'heikele kwestie' relatief ver verwijderd van de taak 'agenda beïnvloeden'. Niet iedere heikele kwestie leidt immers tot het instellen van een commissie met als taak het beïnvloeden van de agenda.

⁶⁶ Wanneer een systeemcrisis de aanleiding is voor het instellen van een commissie speelt in de praktijk in 36% van de gevallen de politieke kleur van de kandidaat voorzitter een rol bij de keuze die bewindspersonen maken ($p=0,02$). In 36% van de gevallen speelt ook de politieke kleur van de kandidaat leden dan een rol in de samenstelling ($p=0,07$).

⁶⁷ Wanneer het beïnvloeden van de agenda een taak van de commissie is, betreft in 75% van de gevallen de commissie ook achter de schermen vertrouwelingen nauw bij haar werk ($p=0,02$).

⁶⁸ Wanneer het beïnvloeden van de agenda een taak van de commissie is, heeft deze commissie ook in 100% van de gevallen een vernieuwende inslag ($p=0,00$). Wanneer politieke kleur bij de keuze van de leden een belangrijk element is, zal gelijktijdig in 71% van de gevallen de commissie ook vernieuwende ideeën wegen tijdens de werkzaamheden ($p=0,07$).

⁶⁹ De commissie-Wiegel valt gezien de afbakening van de onderzoeksperiode buiten dit onderzoek en is ook niet meegenomen in de database die aan de MDS ten grondslag ligt. Deze commissie kan wel als voorbeeld dienen ter illustratie bij het gevonden standaardpatroon.

⁷⁰ Aldus verschillende gesprekspartners.

⁷¹ In 1999 heeft het kabinet onderleiding van Kok zijn ontslag aangeboden na de 'Nacht van Wiegel' waarin het correctief referendum sneuvelde. In het voorjaar van 2002, in het zicht van de haven, sneuvelde het kabinet op het NIOD rapport over Screebrenica. Balkenende I viel in oktober 2002, waarna in Balkenende II de LPF niet terugkeerde. CDA en VVD regeren dan samen met D66. In juni 2006 treden de D66 bewindslieden terug uit het kabinet, waarna CDA en VVD als minderheidskabinet (Balkenende III) het land naar vervroegde verkiezingen leiden. Na die verkiezingen staat de coalitie van CDA, PvdA en CU (bekend als Balkenende IV) aan het roer. Dit kabinet is in februari 2010 gevallen.

⁷² Duidelijk is dat de politiek zich niet laat sturen op wetenschappelijk zuiver taalgebruik.

⁷³ Zie bijvoorbeeld: persbericht op de website van het ministerie van Algemene Zaken op 2 februari 2009 met titel 'Verklaring Balkenende over onderzoek naar besluitvorming inval Irak in 2003' (www.minaz.nl).

⁷⁴ In mijn rol als onderzoeker en tweede secretaris van de commissie heb ik van binnenuit zicht gehad op het functioneren van de commissie. De casusbeschrijving heb ik bovendien voorgelegd aan en besproken met de secretaris van de commissie. Ook met de voorzitter heb ik gesproken over deze (en andere) commissie(s).

⁷⁵ Zie het rapport van de Commissie Besluitvorming Stemmachines, *Stemmachines een verweesd dossier*, april 2007.

⁷⁶ Regeling goedkeuring stemmachines, 23 oktober 1989 (Staatscourant 1989, nr. 210).

⁷⁷ Besluit tot wijziging van de bepalingen van het Kiesbesluit inzake stemmen door middel van elektronische stemmachines, Staatsblad 1997, nr. 164 en 297.

⁷⁸ Besluit tot wijziging van de bepalingen van het Kiesbesluit inzake stemmen door middel van elektronische stemmachines, Staatsblad 1997, nr. 164 en 297.

⁷⁹ Onder meer NRC Handelsblad 5 en 6 maart 1998, Het Financieel Dagblad, Trouw, Brabants Dagblad, allen 6 maart 1998, Automatiseringsgids 13 maart 1998 en Technisch Weekblad 11 maart 1998.

⁸⁰ De Volkskrant 6 mei 1998 en NRC Handelsblad 13 mei 1998.

⁸¹ Tweede Kamer stukken 1998-1999, 26 200 VII, nr. 61, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 1 september 1999.

⁸² Tweede Kamer stukken 1999-2000, 26 800 VII, nr. 28, verslag van een algemeen overleg van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Grote Steden- en Integratiebeleid.

⁸³ Zie voor meer informatie over de actiegroep www.wijvertrouwenstemcomputersniet.nl.

⁸⁴ Zie uitzending EénVandaag, 4 oktober 2006.

⁸⁵ Tweede Kamer stukken 2006-2007, 30 800 VII, nr. 10, brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 30 oktober 2006.

⁸⁶ Zie Nedap/Groenendaal, *Resultaat Enquête Integraal Stemsysteem*, maart 2007.

⁸⁷ Aldus enkele gesprekspartners tijdens interviews.

⁸⁸ Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, Toekomst van het verkiezingsproces, 20 december 2006, kenmerk: 2006-0000380222.

⁸⁹ Aldus een van de nauw bij dit dossier betrokken gesprekspartners.

⁹⁰ Zie het instellingsbesluit van de commissie, 19 december 2006, BZK kenmerk: 2006-0000420790.

⁹¹ Tweede Kamer stukken 2006-2007, 30 800 VII, nr. 40.

⁹² OSCE, *The Netherlands Parliamentary Elections 22 November 2006: OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warsaw, 12 maart 2007.

⁹³ Aldus een gesprekspartner tijdens een interview.

⁹⁴ Aldus de overlevering tijdens een interview.

⁹⁵ NRC Handelsblad, 18 april 2007.

⁹⁶ Webwereld.nl, 18 april 2007.

⁹⁷ Trouw, 17 april 2007.

⁹⁸ Nu.nl, 17 april 2007.

⁹⁹ NRC Handelsblad, Trouw, Dagblad van het Noorden, BNR Nieuwsradio, alle 17 april 2007.

¹⁰⁰ Commissie Inrichting Verkiezingsproces, *Stemmen met vertrouwen: Advies-commissie inrichting verkiezingsproces*, Den Haag, 2007.

¹⁰¹ Toespraak van staatssecretaris Bijleveld-Schouten op 27 september 2007, terug te lezen op www.minbzk.nl, geraadpleegd op 16 oktober 2007 (gesproken woord geldt).

¹⁰² Zie artikelen in onder andere de Volkskrant en NRC Handelsblad en op websites als www.nu.nl en www.volkskrant.nl, alles op 27 en 28 september 2007.

¹⁰³ Voor een overzichtelijke vergelijking van het GSB in de drie provincies zie het eindrapport van de commissie: Boogers, M., B. Denters en M. van Twist, *Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst: reflecties van de commissie van wetenschappers op de toekomst van het provinciaal GSB*, Tilburg, januari 2007.

¹⁰⁴ Gebaseerd op Putten, van N., *Terug naar de stad: een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006.

¹⁰⁵ Zie Tweede Kamer 1989-1990, 21 455, nr. 3 en 4 en zie Klinkenberg, T. van den, *Visie op sociale vernieuwing*, Ministerie van Binnenlandse Zaken (interne publicatie), 1994.

¹⁰⁶ Zie de evaluatie van het Grotestedenbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006.

¹⁰⁷ Zie bijvoorbeeld het vakblad Binnenlands Bestuur, 1 september 2006.

¹⁰⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Steden van morgen, keuzes voor vandaag*, Den Haag, 2006.

¹⁰⁹ Provincie Overijssel, *Nr. 35 van de agenda van 1997*, kenmerk BAB 97/3516, Provincie Overijssel, *Grotestedenbeleid Overijssel: werkdocument grotestedenbeleid Overijssel*, 1998-1999, Provincie Overijssel, *Grotestedenbeleid in Overijssel*, Zwolle, 1999 en Provincie Overijssel, *Tussenrapportage Grotestedenbeleid Overijssel 2003*, Zwolle, September 2004.

¹¹⁰ Zie: Zelfanalyserapport Provinciaal Grotestedenbeleid Overijssel, 2001 en Tussenrapportage GSB Overijssel 2001 van september 2002.

¹¹¹ Zie: Provincie Overijssel, *Focussen en differentiëren: rapport van de Visitatiecommissie provinciaal Grotestedenbeleid Overijssel*, bijlage II, behorende bij statenvoorstel 2002-1, december 2001 en Provincie Overijssel, *Werkdocument Grotestedenbeleid Overijssel 2000*, Zwolle, 2000.

¹¹² Provincie Overijssel, *Tussenrapportage Grotestedenbeleid Overijssel 2002: programma grotestedenbeleid en netwerksteden*, Zwolle, september 2003 en de convenanten met de steden Provincie Overijssel, *Voorbij de grenzen van de stad*, 15 november 2004.

¹¹³ Zie bijvoorbeeld: Ruimte voor actie, onderhandelingsakkoord provincie Overijssel 2003-2007, p. 14.

¹¹⁴ Zie: De evaluatie van het Grotestedenbeleid Noord-Brabant 2000-2003, februari 2003.

¹¹⁵ Het bestuursakkoord 2003-2007 wordt voor wat betreft het grotestedenbeleid verder uitgewerkt in een aparte notitie: Startnotitie Grotestedenbeleid (GSB).

¹¹⁶ Zie in dat verband ook de memo 'Voortgang Bestedingsprogramma Sociale Veiligheid B5 (GSB)', 2006.

¹¹⁷ Boogers, M., B. Denters en M. van Twist, *Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst: reflecties van de commissie van wetenschappers op de toekomst van het provinciaal GSB*, Tilburg, 2007, p. 10.

¹¹⁸ Op 18 mei 2001 sluit de provincie met de verschillende steden zogenaamde 'stadscontracten'.

¹¹⁹ Commissie-Leemhuis-Stout, *Stimuleren en motiveren: Rapport Visitatiecommissie Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid*, 2002 en *Visitatiecommissie GSO Provincie Gelderland: bevindingen, beschouwingen, conclusies en aanbevelingen*, Den Haag, maart 2002.

¹²⁰ Zie: Provincie Gelderland, *De Gelderse aanpak: statenakkoord 2003-2007*, 11 april 2003.

¹²¹ Voor de eerste periode van het GSO zie onder andere: Provincie Gelderland, GSO werken aan vitale steden 2001-2004, Arnhem, 2004.

¹²² Zie bijvoorbeeld de ambtelijke notitie: Provincie Gelderland, *Beleidsreflectie op de Ontwikkeling van de Gelderse Steden*, Arnhem, 2006 en Provincie Gelderland, *Gelderse steden in profiel: GSO monitor, vervolgmeting 2006*.

¹²³ Zie bijvoorbeeld ook het werk Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Lemma, Utrecht, 2007.

¹²⁴ Boogers, M., B. Denters en M. van Twist, *Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst: reflecties van de commissie van wetenschappers op de toekomst van het provinciaal GSB*, Tilburg, 2007.

¹²⁵ Zie de brief van Minister Winesemius (VROM kenmerk: DBO2007013294) aan de Tweede Kamer waarin hij spreekt over 140 achterstandswijken. Deze wijken worden in de daarop volgende periode ook wel de 'Winsemiuswijken' genoemd.

¹²⁶ Zie bijvoorbeeld ook het boek Peters, K., *Het opgeblazen bestuur: een kritische kijk op de provincie*, Uitgeverij Boom, 2007.

¹²⁷ Zie het Hoofdlijnenakkoord, 2007.

¹²⁸ Commissie-Oosting, *De vuurwerkramp: Eindrapport*, Enschede/Den Haag, 2001, p. 78.

¹²⁹ Zie persbericht gemeente Utrecht, *Onderzoek naar toedracht ongeval trap stadhuisbrug Utrecht*, 7 augustus 2007. Persberichten betrekking tot het trapongeval en het werk van de commissie-Schutte zijn te raadplegen op internet, www.utrecht.nl/commissieschutte, de site is door mij geraadpleegd op 16 januari 2007.

¹³⁰ Zie de website van het nationaal popinstituut www.popinstituut.nl geraadpleegd op 17 januari 2008.

¹³¹ Zie de gemeentelijke persberichten met betrekking tot het trapongeval van 9 augustus 2006 (*Update informatie rond trapongeluk stadhuisbrug Utrecht*), 10 augustus 2006 (*Overlijden slachtoffer schokt Utrecht*), 15 augustus 2006 (*Bijeenkomst Slachtofferhulp getroffen en trapongeval Utrecht*), 16 augustus 2006 (*Voorlopige onderzoeksvragen ongeval kadetrap*), 18 augustus 2006 (*Onderzoekscommissie ongeval kadetrap Utrecht geformeerd*) en 23 augustus 2006 (*Onderzoeksvragen ongeval kadetrap stadhuisbrug vastgesteld en Bijlage onderzoeksvragen*).

¹³² Zie het instellingsbesluit van de Commissie Trapongeval, Utrecht, 13 september 2006, ook te vinden in het rapport van de commissie.

¹³³ Commissie-Schutte, *De bezweden werftrap*, Utrecht, 2006, p. 1.

¹³⁴ Zie ook het rapport van de commissie-Schutte, *De bezweden werftrap*, Utrecht, 2006.

¹³⁵ Zie de website www.parlement.com, geraadpleegd op 10 oktober 2007.

¹³⁶ De gesprekken hebben plaats in de loop van de weken. Er is geen sprake van volledig aan gesprekken gewijde dagen. De gesprekken hadden plaats op de momenten dat dit de gesprekspartners en leden uitkwam en wel op het moment dat deze in het onderzoeksproces opdoorgingen.

¹³⁷ Zie ook: Toespraak van voorzitter Schutte, 'Perspresentatie', 13 november 2006, p. 1-2.

¹³⁸ Commissie-Schutte, *De bezweden werftrap*, Utrecht, 2006.

¹³⁹ Veiligheidsregio Utrecht, *Multidisciplinair evaluatierapport: trapincident Utrecht*, Utrecht, 30 oktober 2006 en bijbehorend persbericht gemeente Utrecht, 13 november 2006.

¹⁴⁰ Persbericht van B&W Utrecht, 13 november 2006, p. 1.

¹⁴¹ Zie ook: Brief college B&W aan Raadscommissie Bestuur & Veiligheid, *Deelplannen aanbevelingen commissie-Schutte*, 14 maart 2007, p. 1.

¹⁴² Ingenieursbureau Utrecht, *Rapportage trappen en balustrades langs de Oudegracht, de Nieuwegracht, de Kromme Nieuwegracht, de Plompetorengracht en de Drift*, Utrecht, 10 oktober 2006 en Veiligheidsregio Utrecht, *Multidisciplinair evaluatierapport: trapincident Utrecht*, Utrecht, 30 oktober 2006.

¹⁴³ Op cit., Burgemeester Brouwer in: *Burgemeestersblad*, nr. 45, oktober 2007, p. 4.

¹⁴⁴ De commissie vermeldt in het rapport de namen van de personen die zijn gehoord. Het OM heeft geconstateerd dat de beide ambtenaren die bij haar hebben getuigd niet in deze lijst staan. De commissie weet dan ook niet wie deze mensen zijn.

¹⁴⁵ Zie: NRC Handelsblad, *Harde kritiek op wethouder wegens afhandeling trapongeval*, 11 januari 2008 (website, geraadpleegd op 15 januari 2008).

¹⁴⁶ Persbericht van het OM op 18 december 2007, gevolgd door een persbericht van de gemeente.

¹⁴⁷ Zie toespraak minster Pechtold bij de instelling van het Burgerforum Kiesstelsel op 24 maart 2006, de schriftelijke neerslag daarvan is onder andere te vinden op www.burgerforumkiesstelsel.nl (peildatum 1 mei 2007).

¹⁴⁸ Tweede Kamer stukken 1990-1991 t/m 1996-1997, 21 427, nr. 1 t/m nr. 166.

¹⁴⁹ Nota 'Wijziging Kiesstelsel' (Kamerstukken II 1999/00, 26 957, nr. 2) en notitie 'Reflecties over de positie van de Eerste Kamer' (Kamerstukken II 1999/00, 26 976, nr. 1).

¹⁵⁰ Rapport van de Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, *Het bestel bijgesteld*, Den Haag, 1989. Zie de stukken van de Tweede Kamer 1992-1993, 21 427, nr. 36 en 37.

¹⁵¹ Hoofdlijnenakkoord kabinet-Balkenende II, *Meedoen, meer werk, minder regels*, 2003

¹⁵² Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Democratische Vernieuwingsagenda, 8 juli 2005 (nr. 2005-135972).

¹⁵³ Zie bijvoorbeeld Elsevier 29 juni 2005, *'Plannen Pechtold stuiten op verzet kabinet'*.

¹⁵⁴ De voorbereidingen voor het Burgerforum Kiesstelsel zijn uitgebreid beschreven in 'Procesverslag Burgerforum Kiesstelsel: bijlage bij advies 'met één stem meer keus'' (december 2006) dat door Jan Schagen, secretaris van het burgerforum is opgesteld.

¹⁵⁵ Elsevier, 14 september 2005, 'Balkenende wil geen gekozen premier' en 'Pechtold 'ongelukkig' met uitspraken premier'.

¹⁵⁶ Het Parool, *D66 minister: wat flik je nou?*, 16 september 2005,

¹⁵⁷ De Telegraaf, *Balkenende kraakt plannen Pechtold*, 25 oktober 2005.

¹⁵⁸ De Volkskrant, 10 november 2005, p. 3.

¹⁵⁹ Staatscourant, Instellingsbesluit Burgerforum Kiesstelsel, 17 januari 2006.

¹⁶⁰ Zie onder andere NRC Handelsblad, *Kalkoen praat niet mee over kerstdiner; Burgers en deskundigen moeten onbegrip tussen politiek en kiezer verminderen*, 31 januari 2006, NRC Handelsblad, *Burgerforum is fopspeen*, 5 april 2006 en Marcel van Dam, *Belediging, stuurmanskunst*, in: *Staatscourant*, 2006.

¹⁶¹ Instellingsbesluit Burgerforum Kiesstelsel, zoals teruggevonden op de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, geraadpleegd op 9 april 2008, BZK kenmerk: 2006-0000012727.

¹⁶² Nota Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Voorzitter Burgerforum, Den Haag, 24 oktober 2005, kenmerk 2005-0000266364.

¹⁶³ Ten tijde van het burgerforum bestaat er een website: www.burgerforumkiesstelsel.nl

¹⁶⁴ Zie bijvoorbeeld Schulz, M., M. van Twist en H. Geveke, *Besturen in commissie: een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2006 en Duyvendak, W., P. de Jong, B. Pauw en R. van Schendelen (red.),

Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005.

¹⁶⁵ 'Procesverslag Burgerforum Kiesstelsel: bijlage bij advies 'met één stem meer keus'' (december 2006) dat door Jan Schagen, secretaris van het burgerforum is opgesteld.

¹⁶⁶ De website was www.nederlandpraatmee.nl.

¹⁶⁷ Rapport 'Evaluatie campagne Burgerforum Kiesstelsel: een onderzoek onder kiesgerechtigden', 2006.

¹⁶⁸ Tweede Kamer stukken 2005-2006, 30 184, nr. 8.

¹⁶⁹ Kwesties rondom het opleidingstraject zijn door enkele gesprekspartners bevestigd en zijn als onderdeel van de slotbijeenkomst van het Burgerforum (waarbij ik aanwezig was) in een apart workshop besproken.

¹⁷⁰ Voor meer informatie over de regiobijeenkomsten zie: *IPP, Verslag*

Regiobijeenkomsten Burgerforum Kiesstelsel, mei/juni, 2006.

¹⁷¹ Stukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, Aanhangsel, 4169.

¹⁷² Stukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 418 nr. 2 e.v.

¹⁷³ Uitspraken van minister Nicolai in BinnensteBuiten (het interne blad van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) op 21 augustus 2006.

¹⁷⁴ De Volkskrant, *Voorstellen Pechtold ingetrokken*, 2 september 2006 en Het Parool, *Alleen de gekozen burgemeester blijft over; voorkeursstemmen en raadsverkiezing blijven zoals het is*, 4 september 2006.

¹⁷⁵ Zie bijvoorbeeld Trouw, *Grote partijen kiezen niet voor radicale verandering; democratische vernieuwing*, 5 september 2006.

¹⁷⁶ Tweede Kamer stukken 2005-2006, 30 184, nr. 9.

¹⁷⁷ Zie het concept verkiezingsprogramma van D66, augustus 2006.

¹⁷⁸ Zie ook Burgerforum Kiesstelsel Nieuwsbrief, *Inventarisatie van 140 meningen en gedachten*, oktober 2006.

¹⁷⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Projectplan Burgerforum Kiesstelsel*, 2005.

¹⁸⁰ Aldus is door verschillende burgerforumleden gedeeld tijdens de slotbijeenkomst van het Burgerforum.

¹⁸¹ Zie onder andere NRC Handelsblad, *Godsdienst kan bijdragen aan beheersing*, 18 november 2006, Trouw, *Burgerforum wil belangrijke rol voorkeursstem; democratische vernieuwing*, 11 november 2006 en Algemeen Dagblad, *Burgerforum: voorkeurstem verdient meer gewicht*, 11 november 2006.

¹⁸² Trouw, *Machtsstreven zo dominant dat politieke tweedeling dreigt*, 14 november 2006.

¹⁸³ Zie bijvoorbeeld de berichtgeving in De Volkskrant, *Burgerforum wijst vernieuwing af*, 14 december 2006.

¹⁸⁴ Burgerforum Kiesstelsel, *Met één stem meer keus, Advies van het Burgerforum Kiesstelsel*, 14 december 2006.

¹⁸⁵ Ten Heuvelhof en Van Twist: 2007.

¹⁸⁶ Regeerakkoord kabinet Balkenende IV, *Samen werken, samen leven*, 7 februari 2007.

¹⁸⁷ Zie het rapport 'Experiment Burgerplatform VROM: lessen en leerervaringen voor burgerparticipatie en beleidsinnovatie' van de Universiteit van Tilburg, auteurs zijn Marcel Boogers, Bente Becker en Pieter Tops.

¹⁸⁸ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verslagen van de conferentie 'Norm of voor de vorm' die het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft georganiseerd ter afsluiting van het Burgerforum Kiesstelsel tijdens de week voor de democratie. Op de betreffende conferentie was ik bovendien zelf aanwezig.

¹⁸⁹ Bericht op www.diagnose-kanker.nl geraadpleegd op 13 juli 2007.

¹⁹⁰ Voor een diepere bestudering van het fenomeen 'innovatie' zie onder andere: Nooteboom, B., *Learning and Innovation in Organisations and Economies*, Oxford University Press, New York, 2000; Sundbo, J., *The Theory of Innovation: Entrepreneurs, Technology and Strategy*, Edward Elgar, Northampton, 1998; SMO, *De toekomst van Noord-West-Europa: innovatie door competitie en samenwerking*, 1998. Ik verwijs ook naar Buys (1984), Van Delden (1982) en Trott (1998).

¹⁹¹ Het onderzoek naar het Innovatieplatform is mede mogelijk gemaakt door een bijdrage van het Next Generation Infrastructures Foundation programma.

¹⁹² Dit nieuwe Innovatieplatform 2.0 valt overigens buiten de scope van deze beschrijving en van deze studie.

¹⁹³ Zie bijvoorbeeld de onderzoeken van Cushman, Wakefield, Healey & Baker (2004) en de Randstadmonitor (2004). De Randstadmonitor (2006) laat zien dat de Randstad sinds 2005 weer licht aan het oprabbelen is, maar nog steeds een achterstand heeft uit de daaraan voorafgaande jaren.

¹⁹⁴ Zie voor een gedetailleerder verslag het rapport van Cap Gemini, *Het Innovatieplatform: van inzicht naar implementatie: midterm review Innovatieplatform*, Utrecht, 2005, p. 9 waarin het Global Competitiveness Report 2005 wordt aangehaald.

¹⁹⁵ Ministerie van Economische Zaken, In actie voor innovatie: aanpak van de Lissabon-ambitie, deel 1, Den Haag, oktober 2003, ministerie van Economische Zaken, Analyse van de Nederlandse Innovatiepositie, deel II, Den Haag, oktober 2003 en ministerie van Economische Zaken, Uitwerking van de oplossingsrichtingen, deel III, Den Haag, oktober 2003.

¹⁹⁶ Hoofdlijnenakkoord CDA, VVD en D66, Meedoen, meer werk, minder regels, Den Haag, 2003.

¹⁹⁷ AWT, *Gewoon doen? Perspectief op de Barcelona-ambitie 3% BBP voor O&O*, Den Haag, 2002.

¹⁹⁸ Ministerie van Economische Zaken, In actie voor innovatie: aanpak van de Lissabon-ambitie, deel 1, Den Haag, oktober 2003, p. 10.

¹⁹⁹ Ministerie van Economische Zaken, Analyse van de Nederlandse Innovatiepositie, deel II, Den Haag, oktober 2003, p. 8.

²⁰⁰ Ministerie van Economische Zaken, Uitwerking van de oplossingsrichtingen, deel III, Den Haag, oktober 2003.

²⁰¹ Zie verslag installatievergadering Innovatieplatform, 5 september 2003.

²⁰² Zie: CapGemini, *Het innovatieplatform: van inzicht naar implementatie*, Utrecht, 2005, p. 27 e.v.

²⁰³ Zie bijvoorbeeld VNO-NCW, KNAW, NWO, TNO en VSNU, *Kennis, kennis, kennis: kennisstrategie 2010, actieplan*, februari 2003; VNO-NCW, *Naar een deltaplan voor kennis en innovatie: pijlers onder de groei-agenda van Nederland*, maart 2003; SER, *Investeren in een duurzame kenniseconomie*, april 2003; AWT, *Gewoon doen?!, perspectief op de Barcelona-ambitie <<3% BBP voor O&O>>*, juni 2003 en AWT, *Backing winners: van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid*, juli 2003.

²⁰⁴ Zie bijvoorbeeld memo Stichting Kennisland, titel: noties voor innovatieplatform, 1 augustus 2007.

²⁰⁵ Uit de geschreven tekst die op de website van het Innovatieplatform was opgenomen: Toespraak van minister-president, mr. dr. J.P. Balkenende, bij de opening van het Academisch Jaar van de Universiteit Leiden, 1 september 2003 (uitgesproken tekst geldt, deze is in het kader van het onderzoek echter niet meer te achterhalen). Het citaat dient dan ook als sfeertekening en ter indicatie van de grootse ambities te worden gelezen.

-
- ²⁰⁶ Veel documenten van het Innovatieplatform zijn niet langer beschikbaar via internet. Ook van mijn gesprekspartners heb ik niet alle documenten kunnen ontvangen. Zover als mogelijk heb ik getracht via de website www.archive.org, welke eens per maand een download maakt van miljarden websites wereldwijd, het archief van het Innovatieplatform te achterhalen. Met dank aan oud-secretaris Frans Nauta voor deze tip, die ook in andere trajecten bruikbaar is.
- ²⁰⁷ Instellingsbesluit Innovatieplatform van 5 februari 2004, in: *Staatscourant* nr. 31, 16 februari 2004, p. 11.
- ²⁰⁸ Instellingsbesluit Innovatieplatform van 5 februari 2004, in: *Staatscourant* nr. 31, 16 februari 2004, p. 11.
- ²⁰⁹ Tweede Kamer stukken, 2003-2004, 27 406 nr. 6, p. 5.
- ²¹⁰ Onder kennistransfers wordt het overbruggen van de kennisparadox verstaan.
- ²¹¹ Tweede Kamer stukken, 2003-2004, 27 406 nr. 6, p. 7.
- ²¹² Tweede Kamer stukken, 2003-2004, 27 406 nr. 6, p. 8.
- ²¹³ Zie Hoogerwerf, 1995
- ²¹⁴ Voor uitgebreidere informatie over deze discussies verwijs ik naar de bijdragen in verschillende media. Zie onder andere De Volkskrant 28 mei, 12 juni, 14 juni, 1 juli, 9 juli en 15 juli 2003, NRC Handelsblad 21 juni, 5 juli, 24 juli, 28 juli 2003, Trouw 23 juni 2003 en Het Financieel Dagblad 18 juni, 24 juni, 30 juni, 15 juli en 9 augustus 2003.
- ²¹⁵ Zie ook het benoemingsbesluit van het Innovatieplatform in de *Staatscourant* 20 februari 2004 (nr. 04M463194).
- ²¹⁶ Zie persbericht van het Innovatieplatform op 31 maart 2004.
- ²¹⁷ Besluiten van de Minister-President, 22 december 2004 (nr. 04M471032 en nr. 04M471006) en 22 december 2005 (nr. 05M480513).
- ²¹⁸ Deze analyse is niet door mijzelf opgesteld. Ik put rijkelijk uit de verzameling van bronnen 'Persanalyse over het Innovatieplatform 2003-2006' zoals dit door het projectbureau van het Innovatieplatform is opgesteld. Dit document biedt een rijk en bruikbaar overzicht.
- ²¹⁹ Innovatieplatform, *Werken aan innovatie: de start van het innovatieplatform*, Den Haag, september 2004, p. 26.
- ²²⁰ Zie ook het rapport 'Grenzenloze Mobiliteit Kennismigranten: Hoe krijgen we het talent naar Nederland toe?', van 20 november 2003.
- ²²¹ Vrij naar teksten op de website Innovatieplatform op 14 november 2003.
- ²²² Verslag vergadering Innovatieplatform 5 september 2007, zoals teruggevonden op de website www.innovatieplatform.nl, via www.archive.org, geraadpleegd op 15 november 2007.
- ²²³ Naar de tekst van het instellingsbesluit kan de staatssecretaris de vergadering bijwonen als daar voor hem of haar belangrijke zaken aan de orde zijn. Bovendien is Nijs lid van de VVD, waardoor ook met de VVD een (weliswaar beperkte) lijn naar het Innovatieplatform is gelegd.
- ²²⁴ Zie ook: Nauta, F., *Het innovatieplatform: innoveren in het centrum van de macht*, Academic Service, 2008.
- ²²⁵ Nijkamp bevindt zich in een lastige positie. Enerzijds is hij als deskundige lid van het Innovatieplatform, anderzijds is hij voorzitter van NWO, waardoor hij niet bij alle andere platformleden die hun basis in de wetenschappen hebben goed ligt.
- ²²⁶ Innovatieplatform, *Werken aan innovatie: de start van het innovatieplatform*, Den Haag, september 2004, p. 28.
- ²²⁷ Innovatieplatform, *Werken aan innovatie: de start van het innovatieplatform*, Den Haag, september 2004, p. 28.

-
- ²²⁸ Innovatieplatform, *Werken aan innovatie: de start van het innovatieplatform*, Den Haag, september 2004, p. 29.
- ²²⁹ Innovatieplatform, *Werken aan innovatie: de start van het innovatieplatform*, Den Haag, september 2004, p. 31.
- ²³⁰ Tweede Kamer stukken, 2003-2004, 27 406, nr. 9.
- ²³¹ Tweede Kamer stukken, 2003-2004, 27 406, nr. 9, p.1.
- ²³² Innovatieplatform, *Werken aan innovatie: de start van het innovatieplatform*, Den Haag, september 2004, p. 32-33.
- ²³³ Tweede Kamer stukken, 2003-2004, 27 406, nr. 11.
- ²³⁴ Innovatieplatform, *Werken aan innovatie: de start van het innovatieplatform*, Den Haag, september 2004, p. 34.
- ²³⁵ Zie: Innovatieplatform, *Reflectie op het Nederlandse Innovatiesysteem: Verslag ontwerpatelier van internationale experts*, Den Haag, augustus 2004.
- ²³⁶ Tweede Kamer stukken, 2003-2004, 27 406, nr. 25.
- ²³⁷ Tweede Kamer stukken, 2003-2004, 27 406, nr. 25, p. 2.
- ²³⁸ Tweede Kamer stukken, 2003-2004, 27 406, nr. 26.
- ²³⁹ Zie: Innovatieplatform, *MKB-innovatievouchers: voorstel ter introductie van innovatievouchers of innovatiebronnen in het MKB*, 30 juni 2004, later ook verder uitgewerkt in bijvoorbeeld: Innovatieplatform, *Oppakken, aanpakken en doorpakken: acties die innovatie en ondernemerschap in het MKB bevorderen*, Den Haag, oktober 2005.
- ²⁴⁰ Innovatieplatform, *Werken aan innovatie: de start van het innovatieplatform*, Den Haag, september 2004, p. 36.
- ²⁴¹ Tweede Kamer stukken, 2003-2004, 27 406, nr. 35.
- ²⁴² Zie rapport van de werkgroep Dynamisering Beroepsonderwijs, 'Beroepswijs beroepsonderwijs: voorstellen voor vernieuwing van het beroepsonderwijs', Den Haag, 8 oktober 2004.
- ²⁴³ Zie rapport van het Innovatieplatform, 'Voorstellen Sleutelgebieden-aanpak: ambitie, excellentie en actie', Den Haag, 4 oktober 2004.
- ²⁴⁴ Zie rapport Innovatieplatform, 'Vitalisering van de kenniseconomie: het beter ontwikkelen en benutten van de mogelijkheden van mensen als de sleutel voor een dynamische kenniseconomie', Den Haag, 4 november 2004.
- ²⁴⁵ In de kabinetsreactie is een uitgebreid schema opgenomen met verantwoordelijken en opleverdata voor de uitvoering van de aanbevelingen, zie Tweede Kamer stukken, 2003-2004, 27 406 nr. 39, p. 9.
- ²⁴⁶ Zie besluiten minister-president 22 december 2004, nrs. 04M471032 en 04M471006, geplaatst in de Staatscourant, 28 december 2004, nr. 251, p. 9.
- ²⁴⁷ Tweede Kamer stukken, 2004-2005, 27 406, nr. 50, p. 4.
- ²⁴⁸ Algemeen Overleg van 9 maart 2005.
- ²⁴⁹ Het debat heeft plaats op 15 maart 2005. De verschillende moties zijn als volgt terug te vinden: motie Van Dam, Van Egerschot Vendrik 27406, nr. 40, motie Van Dam 27406, nr. 41, motie Van Dam, Vendrik en Hessels 27406, nr. 42 en de motie Vendrik 27406, nr. 43.
- ²⁵⁰ Tweede Kamer stukken, 2004-2005, 27 406, nr. 50, p. 4.
- ²⁵¹ Tweede Kamer stukken, 2004-2005, 27 406, nr. 54, p. 6.
- ²⁵² Tweede Kamer stukken, 2004-2005, 27 406, nr. 56, p. 3.
- ²⁵³ Tweede Kamer stukken, 2004-2005, 27 406, nr. 65, p. 1.
- ²⁵⁴ De Kennisinvesteringsagenda is naast het Innovatieplatform ook ondertekend door: Acti.NL, AOB, CNV, FNV, HBO-Raad, ICT Regieorgaan, ISO, KNAW, LTO, MKB

Nederland, MBO-Raad, MHP, NGI, NWO, Onderwijsbond CNV, TNO, VNO-NCW, VO-Raad, VSNU en WvPO.

²⁵⁵ Zie: CPB, *De effectiviteit van de innovatievoucher 2004*, CPB, september 2005.

²⁵⁶ Zie de midterm review van CapGemini, p. 19 e.v.

²⁵⁷ Afkomstig uit midterm review CapGemini, p. 20.

²⁵⁸ Tweede Kamer stukken, 2004-2005, 27 406, nr. 65, p. 2.

²⁵⁹ Tweede Kamer stukken, 2004-2005, 27 406, nr. 90, p. 2.

²⁶⁰ Tweede Kamer stukken, 2006-2007, 27 406, nr. 94, p. 2.

²⁶¹ Tweede Kamer stukken, 2006-2007, 27 406, nr. 94, p. 1.

²⁶² Tweede Kamer stukken, 2006-2007, 27 406, nrs. 100 & 101.

²⁶³ Tweede Kamer stukken, 2006-2007, 27 406, nr. 101, p. 2.

²⁶⁴ Tweede Kamer stukken, 2006-2007, 27 406, nr. 101, p. 2-7.

²⁶⁵ Een 'green field' operatie behelst het ontwikkelen van iets nieuws waar voorheen nog niets was, dan wel het volledig opnieuw ontwikkelen van iets bestaands naar nieuwe maatstaven, criteria en vooral behoeften. De centrale vraag daarbij is: hoe zouden we het doen als het nog niet zou bestaan?

²⁶⁶ Niet tegenstaand dat internationale publicaties in de beoordeling van wetenschappers nog steeds een belangrijke positie innemen.

²⁶⁷ Terug te vinden als: Innovatieplatform, *Kennisinvesteringsagenda 2006-2016: hét land van talenten*, Den Haag, oktober 2006.

²⁶⁸ Innovatieplatform 2.0 kent deze formele afspraak wel.

²⁶⁹ Zo is door een aantal gesprekspartners bevestigd. Om een indruk te krijgen is ook een vergelijking mogelijk met het boek van Frans Nauta (2008).

²⁷⁰ Het artikel van Hoekstra & Van Haeften (2007) heeft mede als basis gediend bij de opbouw deze casusbeschrijving.

²⁷¹ Dekker, Halman & Van der Meer, 2006: 67.

²⁷² Van Praag & Van der Burg, 2006: 37.

²⁷³ Dekker, 2006: 51-52.

²⁷⁴ Tijdens de crisis lijkt het vertrouwen in de overheid, blijktens studie van het SCP, weer te zijn toegenomen. Het is overigens nog maar de vraag hoe stabiel en blijvend het vertrouwen is.

²⁷⁵ Kamerstukken II 2004/2005, 30 184, nr. 1

²⁷⁶ Zie ook het Instellingsbesluit van de Nationale Conventie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2005-0000332511 van 22 december 2005.

²⁷⁷ De relatie tussen Nederland en Europa is, gezien de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet, aan de agenda van de Nationale Conventie toegevoegd.

²⁷⁸ Hoekstra & Van Haeften, 2007: 21.

²⁷⁹ Hoekstra & Van Haeften, 2007: 22.

²⁸⁰ Zie rapport: Nationale Conventie, *De Reformatie van de Staat: parlement en regering*, Den Haag, 2006, 'ten geleide'.

²⁸¹ Op cit. gesprekspartner tijdens een interview.

²⁸² Zie ook het Instellingsbesluit van de Nationale Conventie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2005-0000332511 van 22 december 2005.

²⁸³ Streven was oorspronkelijk te komen tot een evenwichtige verhouding man/vrouw (50%/50%), met 10% allochtonen en politieke spreiding.

²⁸⁴ Op cit. gesprekspartner tijdens een interview.

²⁸⁵ De notulen van alle vergaderingen van de Nationale conventie zijn openbaar. De Conventie heeft deze op de eigen website destijds al openbaar gemaakt en vele daarvan

zijn ook nu nog met het zoekprogramma www.google.nl terug te vinden. Hiermee heeft de Conventie de transparantie van haar beraadslaging zo transparant mogelijk willen maken. Zie hier dan ook de notulen van de vergadering van 12 januari 2005.

²⁸⁶ Hoekstra & Van Haeften, 2007: 25.

²⁸⁷ Zie de notulen van de vergadering van 9 februari 2006.

²⁸⁸ Zie de notulen van de vergadering van 19 april 2006.

²⁸⁹ Zie de notulen van de vergadering van 28 april 2006.

²⁹⁰ Zie de notulen van de vergadering van 18 mei 2006.

²⁹¹ Zie de notulen van de vergadering van 30 juni 2006.

²⁹² Zie de notulen van de vergadering van 6 juli 2006.

²⁹³ Zie de notulen van de vergadering van 17 augustus 2006.

²⁹⁴ Zie de notulen van de vergadering van 22 augustus 2006.

²⁹⁵ Zie de notulen van de vergadering van 8 en 9 september 2006.

²⁹⁶ Nationale Conventie, *De Europese Unie als statenverbond: gedachten over de finaliteit van de Europese Integratie*, Den Haag, 2006.

²⁹⁷ Nationale Conventie, *Een grondwet voor de 21^e eeuw: voorstudie van de werkgroep Grondwet van de Nationale Conventie*, Den Haag, 2006.

²⁹⁸ Nationale Conventie, *De Reformatie van de Staat: parlement en regering*, Den Haag, 2006.

²⁹⁹ Nationale Conventie, *Parlement en regering: rijp voor een nieuwe politieke levenscyclus?*, Den Haag, 2006.

³⁰⁰ Staatscourant, *Kabinet en burger moeten samen aan democratie werken*, 3 december 2007.

³⁰¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 184, nr. 14.

³⁰² Regeerakkoord CDA, PvdA en CU, februari 2007, p. 17.

³⁰³ Zie ook de kabinetsreactie op het rapport van de Nationale conventie: Tweede Kamer stukken, 2007-2008, 30 184 nr. 14.

³⁰⁴ In hoofdstuk 4 dat de methodologie van dit proefschrift behandelt, is een schema opgenomen dat de vooraf verwachte commissietypen per casus weergeeft.

³⁰⁵ Zo bleek in verschillende subbijekomsten tijdens de slotconferentie over interactiviteit in Amsterdam.

³⁰⁶ Zie het rapport van de Commissie-Davids, *Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak*, Boom, Amsterdam, 2010.

³⁰⁷ Zie berichtgeving rondom de presentatie van het rapport in verschillende dagbladen, zoals De Volkskrant, NRC en Algemeen Dagblad van 13 januari 2010.

³⁰⁸ Voorzitter Berkhout heeft na afloop van zijn werkzaamheden een essay geschreven over de kwesties die zijn commissie omgaven. Zie: Berkhout, A.J., *Dossier Schiphol: relaas van een falend democratisch proces*, ValueReport, 2003.

³⁰⁹ De hier gepresenteerde cijfers zijn niet in Schulz e.a. (2006) gepresenteerd, maar nu alsnog geanalyseerd en in deze studie opgenomen.

³¹⁰ Op zich komt het wel vaker voor dat een gremium slechts één externe betrokkene heeft, doorgaans is dat dan de voorzitter. Het gremium bestaat dan uit ambtenaren, zoals ook bij de heroverwegingswerkgroepen van het kabinet het geval was eind 2009 en begin 2010. Strikt bezien naar de definitie van commissies, zoals die in dit proefschrift wordt gehanteerd, zijn dat echter geen commissies. Commissies zijn overwegend samengesteld met leden van buiten de overheidsdienst.

³¹¹ Zie ook de speech van Alexander Pechtold (toenmalig minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) op 10 november 2005 die hij hield ter gelegenheid van het in ontvangstnemen van een bundel opstellen over commissies in politiek Den Haag.

³¹² Zo hebben vele gesprekspartners tijdens het onderzoek betoogd.

³¹³ Deze vaak onderbelichte argumentatie is door vele gesprekspartners naar voren gebracht.

³¹⁴ Zie bijvoorbeeld de al eerder genoemde initiatiefnota van Duyvendak uit 2004 en de eerder genoemde reacties op de uitgelekte communicatiestrategie van de commissie-Elverding.

³¹⁵ Zo is bijvoorbeeld de commissie-Bakker (Ontslagrecht) in verschillende media verweten dat deze geen echt nieuwe inzichten zou hebben opgeleverd.

³¹⁶ Zo hebben vele gesprekspartners in de loop van deze studie betoogd.

³¹⁷ Een bekend voorbeeld is te vinden bij de commissie-Schutte (HBO-fraude). De commissie zag zich genoodzaakt over langere tijd een groep accountants in te huren voor boekenonderzoek bij onderwijsinstellingen. De kosten die hiermee gepaard gaan, waren ook gemaakt als de overheid zelf besloten had de boeken van de onderwijsinstellingen door accountants te laten onderzoeken. Het is dan nog maar de vraag in hoeverre het reëel is een commissie te verwijten dat dergelijke kosten worden gemaakt.

³¹⁸ Zo hebben verschillende leden van het Burgerforum tijdens de slotbijeenkomst van het Burgerforum verteld.

³¹⁹ Zie bijvoorbeeld de berichtgeving op de website van De Volkskrant, *DSB 'volkomen gezond' ten onder*, 20 oktober 2009.

³²⁰ KRO, uitgezonden op 1 oktober 2009 onder de titel 'DSB moet failliet'.

³²¹ Zie bijvoorbeeld berichtgeving op de website van De Volkskrant, 'Zalm verdedigde wanbeleid DSB', 21 november 2009 en het Financieel Dagblad, 'Zalm had zorgen over imago DSB Bank', 29 december 2009.

³²² Zie de Tweede Kamer stukken 2009/2010, 31 371, nr. 271.

³²³ Zie het Instellingsbesluit Commissie van Onderzoek DSB Bank van 18 december 2009, in: Staatscourant, nr. 20474, 30 december 2009, p. 1-2.

³²⁴ Zie de Checklist Beleidsanalytische Toets van de Raad van State, die ook te vinden is in Hoekstra (2005: 43).

³²⁵ Aldus ook Tjeenk Willink in zijn speech van 30 november 2007 ter gelegenheid van de gezamenlijk vergadering van de Eerste en Tweede Kamer over de toekomst van de adviesraden onder de Kaderwet Adviescolleges (p. 7 van de uitgeschreven tekst van de speech).

³²⁶ Interessant genoeg overigens is Nederland het enige land te zijn dat de scheiding tussen kennis en overleg kent. Dat blijkt uit een internationale vergelijking uit 2006 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met onder andere Engeland, Frankrijk, Duitsland, Zweden en Italië. Zie: Notitie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Verkenning adviesfunctie in Europa', 11 oktober 2006.

³²⁷ Zie in dat verband de goede poging van het Ministerie van Binnenlandse Zaken om een handreiking op te stellen voor de ondersteuning van commissies door ambtenaren.

³²⁸ Evaluatie van de Kaderwet Adviescolleges onderzoek 'Het adviesstelsel doorgelicht', rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004, p. 17.

³²⁹ Zie bijvoorbeeld het themanummer van het VNG Magazine In Actie, *Samenwerken met Burgers*, december 2009.

³³⁰ Zie: TNS Nipo, *Burgerforum Randstad: Een advies aan de programmaminister van het Urgentieprogramma Randstad*, Den Haag, Ministerie van V&W en Ministerie van VROM, 2007 en Boogers, M., B. Becker en P. Tops, *Experiment burgerplatform VROM: lessen en leerervaringen voor burgerparticipatie en beleidsinnovatie*, Tilburg, Universiteit van Tilburg, 2005.

³³¹ Zie bijvoorbeeld de berichtgeving op verschillende nieuwswebsites rondom deze kwestie: Financieel Dagblad, *Rapport Scheltema bevestigt positief DNB-oordeel Zalm*, 1 maart 2010, NRC Handelsblad, *Kamer verbaasd over rapport-Scheltema*, 1 maart 2010.