

Aan de leden van de vaste TK-commissie
voor Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
T.a.v. Mevr. H.J.M.M. de Gier, griffier
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij P. de Jong	Dossier/volnummer 51856-002	Rob2004067108 Doorkiesnummer 070-4267286	3 juni 2004
Onderwerp	Commentaar op het rapport 'De Schaduwmacht'		

Geachte Kamerleden,

Bij brief van 11 mei 2004 vroeg mevrouw H.J.M.M. de Gier namens de vaste TK-commissie voor BZK aan de Raad voor het openbaar bestuur commentaar te geven op het rapport *De Schaduwmacht*.

Hierbij komt de Raad tegemoet aan dat verzoek. De Raad hoopt dat zijn commentaar bij kan dragen aan een goed overleg tussen de commissie en de minister voor BVK op 17 juni aanstaande.

1.

Algemeen

De Raad heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport *De schaduwmacht. De invloed van politieke commissies*. Tijdelijke beleidsadviescommissies en onderzoekscommissies spelen vaak een belangrijke rol in de politiek-bestuurlijke besluitvorming en worden geacht bij te dragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van het openbaar bestuur. Daarmee is het onderwerp 'politieke commissies' relevant voor de Raad voor het openbaar bestuur, die immers de wettelijke taak heeft de regering en het parlement te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op vergroting van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Van alle tijden

Het verschijnsel 'besturen met behulp van commissies' – sommigen spreken van 'besturen in commissie' – is van alle tijden. Een (vermeend) gebrek aan specifieke deskundigheid en capaciteit en de behoefte aan een onafhankelijk oordeel, vormen steeds terugkerende motieven om van overheidswege commissies in te stellen. Door de toenemende complexiteit van de samenleving winnen deze motieven aan kracht.

Ook *kritiek* op commissies is van alle tijden. Aan de ene kant is er kritiek op de (vermeende) grote macht van commissies (commissies zouden de parlementaire

democratie uithollen), en aan de andere kant – soms zelfs tegelijkertijd! – is er kritiek op de (vermeende) geringe doorwerking van adviezen van commissies in overheidsbeleid.

Benutting van externe expertise positief

Het gegeven dat de politiek regelmatig gebruik maakt van externe, wetenschappelijke en bestuurlijke expertise, beoordeelt de Raad in principe als positief, aangezien daardoor de kwaliteit van het besluitvormingsproces en van de genomen besluiten verhoogd wordt of in elk geval verhoogd kan worden.

Kritiek: wildgroei, old boys network, politiek moet kiezen

In de initiatiefnota *De Schaduwmacht*, overheerst een negatieve kritiek op de instelling, de samenstelling en het functioneren van politieke commissies (door de regering ingestelde ad hoc-commissies met als opdracht ofwel beleidsadviesing ofwel onderzoek/‘waarheidsvinding’). In de nota wordt gesproken van een *old boys network* dat de democratie verzwakt en de politieke besluitvorming vertroebelt. Eerder, in 2001, publiceerde *Intermediair* het artikel ‘De coup van de commissies’, met eenzelfde strekking als de nota van Groen Links. Het *Intermediair*-artikel spreekt over het oprukken van de vijfde macht (adviesbureaus en tijdelijke commissies) die zijn greep op het regeringsbeleid versterkt en daarmee het politieke debat in de kiem smoort: ‘De vijfde macht produceert lijvige rapporten waar de Tweede Kamer slechts ja of nee tegen zeggen kan (...). Als een advies de opdrachtgever niet bevalt, trekken de opdrachtgevers de grondigheid van de commissie in twijfel en roepen zij een nieuwe commissie in het leven die de uitkomsten van de eerste commissie onderuit mag halen.’¹ Net als in de Groen Links-nota wordt in het *Intermediair*-artikel de (wild-)groei² van het aantal ad hoc-commissies beschouwd als een illustratie van het onvermogen of gebrek aan lef van de politiek om zelf keuzes te maken, en wordt het beeld opgeroepen van een *old boys network*.

Nuancering door de Raad voor het openbaar bestuur

De Raad heeft zoals gezegd een genuanceerder beeld van ‘het besturen met hulp van commissies’, maar heeft daarbij wél ideeën voor verbetering van de wijze waarop het openbaar bestuur gebruik kan maken van externe bestuurlijke en wetenschappelijke en bestuurlijke deskundigheid. Daarbij grijpt de Raad onder meer terug op zijn in december 2001 uitgebrachte (ongevraagde) advies *Evaluatie Kaderwet Adviescolleges*.

Relevantie in het kader van het kabinetsprogramma Andere Overheid

Terzijde merkt de Raad op dat hij zich met andere strategische adviesorganen momenteel bezint op mogelijkheden ter verbetering van het adviesstelsel. Daarbij wordt ook aandacht geschonken aan de plaats en het functioneren van ad hoc-commissies. Verbetering van het

¹ ‘De coup van commissies’, in: *Intermediair*, nr. 37, 13 september 2001, themanummer overheid & controle, p. 1-8.

² In de periode 1995-2001 telde *Intermediair* 61 tijdelijke, door de overheid ingestelde commissies.

adviesstelsel is één van de actiepunten van het kabinetsprogramma Andere Overheid. Het is de bedoeling dat eind 2004 voorstellen ter zake in het kabinet aan de orde komen.

2.

Commissies in soorten en maten

In Nederland is de politiek-bestuurlijke besluitvorming een zaak van velen: ‘Beslissen is balanceren’. Belangrijke politieke beslissingen worden in de regel genomen na uitvoerige rondes van informatie, consultatie, inspraak en overleg. De PKB-procedure is een goed voorbeeld van de wijze waarop majeure politieke beslissingen tot stand komen. Naast interne, ambtelijke, commissies spelen ook externe commissies een rol bij de totstandkoming, de uitvoering en de evaluatie van overheidsbeleid. Deze externe commissies kunnen permanent zijn (zoals de strategische adviesorganen van regering en parlement) dan wel tijdelijk. Bovendien kan onderscheid gemaakt worden tussen beleidsadviescommissies en onderzoekscommissies. Wheare onderscheidt een zestal soorten commissies: Committees to advise, to inquire, to negotiate, to legislate, to administer, to scrutinize and control.³

In zijn algemeenheid hebben externe commissies twee hoofdfuncties: informatie en legitimatie (draagvlakvorming). Daarnaast kunnen verschillende ‘nevenfuncties’ worden genoemd: de ijskastfunctie (het inwinnen en verwerken van informatie kost tijd), de afschuiffunctie (het bestuur verschuift zich bij kritiek op zijn beleid achter de inhoud van het advies), en de inkapselingsfunctie (door hun lidmaatschap van een commissie staan de commissieleden niet meer geheel vrij tegenover de geadviseerde).⁴ Of en zo ja in hoeverre commissies deze nevenfuncties *de facto* vervullen, is moeilijk te traceren. In formele instellingsbesluiten ligt het accent op de informatiefunctie van commissies. Van de nota van Groen Links gaat de suggestie uit dat commissies vooral de hierboven genoemde nevenfuncties vervullen. Deze suggestie wordt echter onvoldoende onderbouwd.⁵

3.

Metten van macht en invloed van commissies

Er zijn verschillende methoden om macht en invloed van politieke actoren zoals tijdelijke commissies te meten.⁶ Ten eerste kan gewezen worden op de vaak gehanteerde maar

³ K.C. Wheare, *Government by Committee*, Oxford, 1968.

⁴ Zie G.H.Scholten, ‘Politisering van het krakende radenwerk’, in: *Politisering van het openbaar bestuur*, congresuitgave van de Vereniging voor Bestuurskunde, Den Haag, 1974.

⁵ De Raad constateert dat anno 2004 weinig informatie voorhanden is over het feitelijke functioneren, de feitelijke resultaten, de gevolgen voor het beleid en de maatschappelijke impact (de doorwerking) van commissies. Onder leiding van prof. dr. M.J.W. van Twist is Berenschot al enige tijd bezig met een omvangrijk en diepgaand onderzoek naar het belang en de betekenis van ad hoc-commissies, in relatie tot de werking van het openbaar bestuur. De aanzet voor dit onderzoek is te vinden in: M.J.W. van Twist, M.C. den Boer, B.P.A. van Mil en L. Geut, *Beelden van bestuur*, Utrecht, 2002.

⁶ Zie voor een helder overzicht van methoden om invloed en macht te meten: K. Peters, *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam, 1999, p. 57-86.

omstreden reputatiemethode waarbij de onderzoeker aan respondenten vraagt welke actoren volgens hen veel invloed hebben. De zwakte van deze methode zit in de subjectiviteit van de oordelen van de respondenten. Ten tweede is er de positiemethode, waarbij macht en invloed worden toegekend aan actoren die bepaalde cruciale posities innemen. Nadeel van deze methode is dat een hoge positie op zich weinig zegt over de *feitelijke* macht of invloed van een actor. Ten derde is er de aan de positiemethode verwante netwerkmethod: wie gaat met wie om, welke netwerken kunnen worden getraceerd?⁷ De kritiek op deze methode lijkt op de kritiek op de positiemethode: het hebben van een positie in een netwerk zegt weinig over de feitelijke macht en invloed van de desbetreffende actor. Ten vierde kan de zogenaamde besluitvormingsmethode worden genoemd. Daarbij wordt de inbreng van actoren in het besluitvormingsproces vergeleken met de uitkomsten. Deze methode gaat voorbij aan het verschil tussen doelbereiking en invloedsuitoefening: actoren kunnen hun zin hebben gekregen zonder invloed uit te hebben geïnd.

In de nota van Groen Links ligt de nadruk op de positiemethode. Deze methode heeft nadelen, maar dat geldt ook voor andere onderzoeksmethoden. Hoe dan ook verdient de fractie van Groen Links waardering voor haar initiatief waarmee zij het politieke debat over het verschijnsel politieke commissies heeft geopend.

4.

Kwaliteit van commissies

Over aantallen, soorten en samenstelling van politieke commissies is – mede door het onderzoek van Groen Links – meer duidelijkheid gekomen. Waar het echter volgens de Raad uiteindelijk om zou moeten gaan is *de kwaliteit* van politieke commissies. Het gaat dan om de kwaliteit van de leden, de werkwijze en de producten van de commissies. Het enkele feit dat sommige personen kennelijk veel gevraagd worden voor politieke commissies – de ‘Schaduwmacht top 10’ – zegt op zich niets over de kwaliteit van commissies. Het zou zelfs zo kunnen zijn dat sommige personen over zodanige kwaliteiten beschikken, dat het uit een oogpunt van verhoging van de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke besluitvorming, juist wenselijk is dat zij deze kwaliteiten in meerdere commissies ten toon kunnen spreiden. Dat laat overigens onverlet dat de politiek er goed aan zou doen om bij de samenstelling van commissies niet te snel en uitsluitend op de automatische piloot te vliegen en alleen te vissen in de vijvers van de bekende (partijpolitieke) vissen. Het is een misvatting dat relevante expertise beperkt is tot diegenen die in het recente verleden feitelijk deel uitmaakten van tijdelijke commissies. Zo zou met name bij de samenstelling van onderzoekscommissies meer een beroep gedaan kunnen worden op buitenlandse deskundigen, die naast hun specifieke deskundigheid ook enige kennis van, en affiniteit met, de Nederlandse samenleving hebben.

⁷ Eind jaren zestig van de vorige eeuw veroorzaakte vakbondsleider Mertens grote commotie met uitspraken over het bestaan van een economische machtselite van zo’n 200 personen (‘de 200 van Mertens’) die door allerlei verbindingen en dubbelfuncties feitelijk de dienst zouden uitmaken in Nederland.

5.

Een beter gebruik van vaste adviescolleges

De Raad meent dat de politiek (regering én parlement) méér gebruik moet maken van zijn vaste adviescolleges in plaats van het veelvuldig instellen van tijdelijke commissies. De vaste adviescolleges herbergen een vrij evenwichtige combinatie van politiek-bestuurlijke, maatschappelijke en wetenschappelijke deskundigheid en ervaring, én beschikken bovendien over een infrastructuur: hun professionele secretariaten. Daarbij komt dat adviezen van vaste adviescolleges openbaar zijn, en dat deze colleges op grond van de Kaderwet verplicht zijn tot het opstellen van jaarverslagen en het uitvoeren van een zelf-evaluatie. De jaarverslagen en evaluatieverslagen worden zowel aan de minister van BZK als aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden. Daarmee krijgt ook het parlement inzicht in de werkwijze van de betreffende adviescolleges. De wettelijke plicht tot verslaglegging en evaluatie geldt niet voor alle tijdelijke commissies. En wanneer deze plicht wel van toepassing is op tijdelijke commissies, blijken zij deze plicht minder na te komen dan de vaste adviescolleges.⁸

In eerste aanleg houden de vaste adviescolleges zich – gevraagd dan wel ongevraagd – bezig met lange termijn, strategische beleidsvraagstukken. Echter, het is wenselijk dat wanneer de politiek behoefte heeft aan externe advisering op het terrein van korte termijn, actuele beleidsvraagstukken, de politiek ook voor dit soort vraagstukken in eerste instantie een beroep doet op haar vaste adviescolleges. Indien de vaste adviescolleges en hun secretariaten niet direct over de geschikte kennis beschikken voor het op korte termijn uitbrengen van een advies over actuele beleidsvraagstukken, kunnen zij op projectbasis desgewenst externe deskundigheid inhuren. Zogenaamde korte termijn adviezen over actuele beleidsvraagstukken kunnen bovendien een rol spelen in de strategische beleidsadviezen: strategische adviezen kunnen verrijkt en geconcretiseerd worden met korte termijn adviezen waardoor strategische adviezen een grotere rol kunnen spelen in lopende beleidstrajecten.

In zijn reactie op het Rob-advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges gaf de toenmalige minister van BZK, De Vries, aan dat wanneer de afzonderlijke ministers behoefte hebben aan een extern advies, zij in eerste instantie zelf (moeten) beoordelen of de adviesaanvraag niet eveneens of zelfs beter door één of meer vaste adviescollege(s) kan worden behandeld. Daarbij wees de minister er terecht op dat ook de Kamer er kritisch op toe kan zien dat er geen onnodige adviescolleges worden ingesteld, aangezien de besluiten tot instelling van tijdelijke adviescolleges conform de Kaderwet Adviescolleges aan de beide Kamers moet worden meegedeeld. De Kamer kan ministers kritisch ondervragen over nut en noodzaak van tijdelijke commissies.⁹ Indien na een grondige nut en noodzaak discussie toch besloten wordt een tijdelijke commissie in te stellen, dan verdient het aanbeveling om – zoals Groen Links ook voorstelt – zo'n commissie in ieder geval een aantal openbare zittingen te laten

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28101, nr. 2, *De staat van advies*. Eerste verslag van de minister van BZK over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet Adviescolleges in de praktijk (1997-2000), 12 oktober 2001, p. 32.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28101, nr. 3.

houden. Een rechtstreekse dialoog tussen Kamer en commissie is gewenst, zoals dat ook bij regeringscommissarissen voor wetgevingsprojecten het geval is. Meer in zijn algemeenheid is openheid rond de opdracht en het functioneren van tijdelijke commissies van groot belang voor een zuivere en transparante politieke besluitvorming. De nota van Groen Links zou een aanzet kunnen zijn om op dit gebied spelregels te formuleren zodat tijdelijke commissies geen *schaduw*macht meer zijn.

6.

Deskundigheid als doorslaggevend criterium

Deskundigheid en oordelend vermogen zouden het doorslaggevend criterium moeten zijn bij de benoeming van leden van zowel vaste als tijdelijke commissies. Dat daarbij in het geval van ‘waarheidsvindingscommissies’ die ingesteld worden na bijvoorbeeld rampen, een beroep wordt gedaan op de ervaring, de deskundigheid en het oordeel van (oud-)bestuurders, kan gezien worden als een vorm van *peer-review*, als een vorm van quasi-tuchtrecht in het openbaar bestuur. De deskundigheid die voor dat soort commissies relevant is, betreft niet alleen materie-deskundigheid, maar ook de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke vaardigheid om aan de hand van de inbreng van (vak-)deskundigen iets te bedenken waar bestuurders mee uit de voeten kunnen in de besluitvorming. In dat geval fungeert een commissie als intermediair tussen deskundigheid en politiek. Daarbij moet het duidelijk zijn of een commissie zich baseert op argumenten van vaktechnische aard of op politiek-bestuurlijke dan wel maatschappelijke argumenten.

Voorts merkt de Raad op dat het niet hebben van een politieke kleur, geen automatische garantie vormt voor onafhankelijkheid van commissieleden, en dat een partijpolitieke achtergrond van commissieleden geen afbreuk hoeft te doen aan de deskundigheid van die commissieleden: deskundigheid en partijpolitieke voorkeur kunnen samengaan.

Om op voorhand zicht te hebben op mogelijke belangenverstrengeling, verdient het overigens aanbeveling om bij de voordracht en benoeming van leden van commissies, een lijst van hun (hoofd-)functies en nevenfuncties openbaar te maken.

7.

Politiek primaat

De Raad onderstreept dat het uiteindelijk de politici moeten zijn die visies moeten hebben en lastige keuzes moeten maken. Dat betekent ondermeer dat wanneer de regering ervan op de hoogte raakt dat een door haar ingestelde commissie met een voor haar onwelgevallig advies naar buiten ‘dreigt’ te komen, zij niet moet trachten de commissie te manipuleren, of een andere commissie te benoemen die wel in haar straatje adviseert, maar dat zij de onafhankelijkheid van de commissie moet respecteren. De politiek moet niet op de stoel van adviseurs gaan zitten, en adviseurs niet op de stoel van de politiek.

Komt de commissie met een voor de regering ‘onwelkome boodschap’, dan kan de regering in het debat met de Kamer duidelijk maken dat zij om haar moverende, politieke redenen, niet van plan is het advies op te volgen.

Met instemming citeert de Raad tot slot op deze plaats professor Berkhout, voormalig voorzitter van de in 2000 door het kabinet ingestelde commissie geluidhinder Schiphol.¹⁰

‘Deskundigen moeten ervoor zorgen dat op basis van gegeven doelstellingen (voor Schiphol: een betere bescherming van de burgers) feitelijke informatie op tafel komt (voor Schiphol: de werkelijke geluidbelasting rondom de luchthaven) zodat een wetenschappelijk verantwoorde analyse kan worden gemaakt (voor Schiphol: geeft het nieuwe stelsel inderdaad een betere bescherming?). Hieruit volgt dan het uiteindelijke advies. De politiek kan uiteraard vanuit normatieve overwegingen anders besluiten. Daar moeten adviseurs zich bij neerleggen (...). Bij Schiphol ging het fundamenteel mis omdat de volgorde werd omgekeerd. Het politieke besluit stond al vóór het adviesproces vast en de commissie moest daar, hoe dan ook, argumenten bij verzinnen.’

Namens de Raad voor het openbaar bestuur,

Prof. dr. J.A. van Kemenade, voorzitter

Drs. M.P.H. van Haften, secretaris

¹⁰ A.J. Berkhout, ‘Kent Nederland nog wel onafhankelijke deskundigen? Het risico van ongewenste adviezen’, in: *NRC Handelsblad*, 29 november 2003. Vanwege het proces van politieke beïnvloeding – Berkhout spreekt van ‘een gefaseerde aanpak van de drie O’s: onder druk zetten, onjuist citeren, op de man spelen’ - heeft de commissie Berkhout in november 2002 haar opdracht teruggegeven.