

# **Ad hoc commissies in het Nederlandse openbaar bestuur**

## ***Barrières bij de doorwerking van advisering door ad hoc commissies***

Judith Ophoff

3166015

Leerkring Bestuur en Beleid

Onderzoeksbegeleider: Aline Bos MSc

21-04-09

## Voorwoord

Het onderzoeksrapport dat voor u ligt is geschreven in het kader van de bachelor Bestuurs- en Organisatiewetenschap. Het bevat de resultaten van een onderzoek naar de doorwerking van adviezen van ad hoc commissies. Enerzijds is dit een aanvulling van de wetenschappelijke kennis over doorwerking van advisering en de functie van ad hoc commissies in het openbaar bestuur. Anderzijds geeft het meer concrete inzichten in de manier waarop ad hoc commissies te werk gaan, wat er gebeurt met de adviesrapporten die zij schrijven en welke barrières in dat proces optreden.

Dit was de eerste keer dat ik geheel zelfstandig een wetenschappelijk onderzoek gedaan heb en dat is iets waar ik trots op ben. Ik besef echter dat ik dit zonder de hulp van anderen niet had kunnen doen en daarom wil ik de volgende mensen bedanken.

Allereerst en bovenal bedank ik mijn onderzoeksbegeleider, Aline Bos. Door de lat zo hoog te leggen heeft ze me uitgedaagd er het beste uit te halen. Op de weg daar naartoe heeft ze me steeds voorzien van feedback, van opbouwende kritiek tot de bemoedigende woorden die ik soms nodig had. Daarnaast wil ik mijn respondenten bedanken, die tijd voor me hebben vrijgemaakt in hun goedgevulde agenda's. Het was spannend en tegelijk inspirerend om mensen te ontmoeten die hun sporen in de (bestuurlijke) wereld al verdiend hebben. Als laatste bedank ik mijn focusgroep, Anja, Thomas en Marjolijn, voor hun nuttige feedback op mijn stukken tekst, het relativeren en ondersteunen, maar vooral voor hun gezelligheid. Het maakte de periode van onderzoek doen, naast zeer leerzaam, een ontspannende bezigheid.

April '09

Judith Ophoff

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Theoretisch kader</b>	<b>7</b>
	2.1 Consensus	7
	2.2 Ad hoc commissies	7
	2.2.1 Instellingsmotieven	8
	2.3 Doorwerking	9
	2.3.1 Functies van doorwerking	9
	2.3.2 Barrières bij doorwerking	10
	2.4 Verwachtingen	11
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Methoden en Technieken</b>	<b>12</b>
	3.1 Onderzoek	12
	3.2 Operationalisatie	12
	3.3 Casuselectie	13
	3.3.1 Keuze respondenten	13
	3.4 Onderzoekstechnieken	14
	3.4.1 Interviews	14
	3.4.2 Analysemethoden	14
	3.4.3 Documentenanalyse	15
	3.5 Betrouwbaarheid en validiteit	15
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Resultaten</b>	<b>16</b>
	4.1 Adviseringsproces	16
	4.1.1 Instelling van commissies	16
	4.1.2 Werkwijze van commissies	17
	4.1.3 Adviesrapport	19
	4.1.4 Conclusie	20
	4.2 Doorwerkingsproces	20
	4.2.1 Kabinetsreactie	20
	4.2.2 Implementatie	22
	4.2.3 Conclusie	23
	4.3 Barrières	23
	4.3.1 Type beleidsprobleem	23
	4.3.2 Adviesrapport	25
	4.3.3 Communicatie met stakeholders	27
	4.3.4 Lobby door commissies achteraf	28
	4.3.5 Implementatie op de ministeries	30
	4.3.6 Conclusie	31
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Conclusie</b>	<b>33</b>
	5.1 Aanbevelingen	35
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Discussie</b>	<b>37</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>38</b>
	Bijlage 1 Respondentenlijst	
	Bijlage 2 Topiclijst voor interviews met commissieleden	
	Bijlage 3 Topiclijst voor interviews met ambtenaren	
	Bijlage 4 Codetree	

## Hoofdstuk 1 Inleiding

*'Ieder pijntje in de samenleving krijgt een taskforce'*

Elke twee weken een *taskforce*, het lijkt de normaalste zaak in bestuurlijk Den Haag. De *taskforce* is het nieuwste woord waarmee de term commissie in vele gevallen vervangen wordt. Ondanks een unaniem aangenomen motie in de Tweede Kamer in 2004 (Motie nr. 3 (29 508)) voor een minimum aan ad hoc commissies, worden het er elk jaar meer (Binnenlands Bestuur, 19-12-08, pp. 8,9).

In het poldermodel dat Nederland kent zijn deze commissies geen gek verschijnsel. Het is een middel om consensus te vinden over een beleidsprobleem dat uit het politieke strijdtonel is gehaald en op tafel ligt bij de commissie. Experts, vaak onder leiding van een bestuurlijk ervaren voorzitter, buigen zich over de kwestie. Vervolgens wordt er een rapport aangeboden, waarin (concrete) aanbevelingen worden gedaan.

Tegelijk gaan er in de samenleving, maar ook in het parlement, geluiden op dat er toch niets met de adviezen wordt gedaan. Door Duyvendak e.a. worden de commissies een schaduwmacht genoemd (Duyvendak e.a. 2005). Het beeld bestaat dat rapporten in een la verdwijnen en niemand er nog naar kijkt. De minister heeft het onderwerp door de instelling van de commissie in de ijskast gezet en nu de aandacht verslapt is, lijkt ook de aanpak van het beleidsprobleem niet meer zo dringend.

De vraag in dit onderzoek is wat er gebeurt met de adviezen die gedaan worden door de ad hoc commissies. Op dit moment wordt de bijdrage van commissies vaak geduid in termen van doorwerking. Wanneer we inzicht kunnen verschaffen in de barrières die de weg tot doorwerking versperren, is het mogelijk om daar zowel bij de werkwijze van een commissie als bij de implementatie op het departement rekening mee te houden.

De hulp van ad hoc commissies wordt op alle beleidsterreinen ingeroepen en er verschijnen rapporten in alle soorten en maten. Deze commissies spelen een grote rol in het openbaar bestuur in Nederland. Daarbij is het opvallend dat er maar weinig onderzoek naar gedaan is in Nederland. In 2005 hebben Schulz e.a. een eerst verkennend onderzoek gedaan. Hierop zal dit onderzoek voortbouwen. Tevens is er recent onderzoek gedaan naar doorwerking van beleidsadviesing door Bekkers e.a. en Putters e.a. Deze onderzoeken richtten zich echter vooral op de permanente adviescolleges.

Dit onderzoek probeert de kennis over ad hoc commissies en de kennis over doorwerking in beleid te combineren. Het zal een bijdrage zijn aan de kennis die bestaat over ad hoc commissies en de doorwerking van hun rapportages. Ook is het een test of bestaande assumpties over barrières in de doorwerking van de adviezen van Adviesraden ook voorkomen bij ad hoc commissies.

Het onderzoek richt zich op de landelijke overheid, waarbij voornamelijk op mesoniveau wordt gekeken naar het proces van doorwerking. Deze procesbenadering is van belang voor het analyseren van momenten waarop barrières worden opgeworpen die doorwerking in de weg staan. Deze benadering sluit goed aan bij het stage model van Peter John. Hierbij wordt over de tijd heen gekeken naar verandering in de vorming van beleid of in bestuurlijke processen. Het model heeft de aanname dat een beleidsproces in

stukken te knippen is en zo te analyseren. In dit onderzoek gaan we niet uit van een puur lineair proces, maar maken we wel gebruik van deze theorie. Door het proces op te delen is het mogelijk om te analyseren welke barrières voorkomen in welke delen van het proces. Ook wordt het zo verklaarbaar waarom bepaalde barrières wel of niet optreden in het adviseringsproces (John 1998, pp. 22-37).

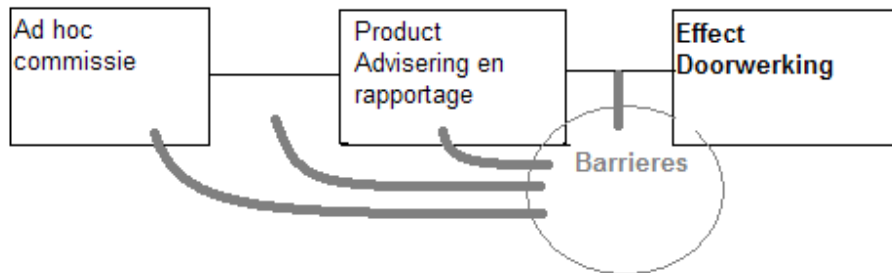


Fig. 1.1

In figuur 1.1 wordt het proces schematisch neergezet. De barrières die voorkomen tussen de rapportage en de uiteindelijke beoogde doelen: het doorwerkingsproces, kunnen vanuit alle delen van het proces komen. Welke barrières precies op welk moment kunnen ontstaan wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 2 Theoretisch kader.

In dit onderzoek zullen we kijken naar twee cases, de Deltacommissie en commissie Elverding. Er zal geprobeerd worden het adviserings- en doorwerkingsproces te reconstrueren. Met deze kennis kan vervolgens geanalyseerd worden welke barrières opgetreden zijn in het proces en welke invloed dit heeft op de mate van doorwerking. Hiervoor zijn de volgende doelstelling, vraagstelling en deelvragen geformuleerd.

**Doelstelling:** het verklaren van de mate van doorwerking van adviezen van ad hoc commissies

**Vraagstelling:** Welke barrières beïnvloeden de doorwerking van adviezen van ad hoc commissies?

### **Deelvragen**

#### *Theoretische deelvragen*

1. Wat zijn ad hoc commissies?
2. Hoe werken adviezen door in beleid?
3. Welke barrières bij doorwerking kunnen worden onderscheiden?

#### *Empirische deelvragen*

4. Hoe verliep het adviseringsproces bij de cases?
5. Hoe verliep het doorwerkingsproces bij de cases?
6. Welke barrières hebben de doorwerking in de cases beïnvloed?

### **Leeswijzer**

In dit onderzoeksrapport zal toegewerkt worden naar een antwoord op bovenstaande vragen. Hiervoor is het noodzakelijk een theoretische verkenning te doen van de bestaande wetenschappelijke literatuur, om zo het onderzoek inbedding te geven. Daaruit volgt een duidelijke lijn voor het huidige onderzoek, met keuzes in gebruik van definities en theorieën. Dit staat beschreven in hoofdstuk 2 Theoretisch kader. Vervolgens wordt de methode van onderzoek toegelicht en verantwoord in hoofdstuk 3 Methoden. De bevindingen die volgen uit het onderzoek worden weergegeven in hoofdstuk 4 Resultaten, om het rapport te beëindigen in de formulering van de conclusies die getrokken kunnen worden uit dit onderzoek. Dit gebeurt in hoofdstuk 5 Conclusie. Als laatste vindt u in hoofdstuk 6 Discussie een terugblik op het gedane onderzoek. Verder kunt u de literatuurlijst en een aantal bijlagen vinden, waarnaar verwezen zal worden in het rapport.

## Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk biedt een verkenning van de wetenschappelijke literatuur over de begrippen die in dit onderzoek gebruikt worden. Allereerst zal het bestaan van ad hoc commissies worden uitgelegd. Hiermee samenhangend zullen ook de instellingsmotieven worden behandeld. Zo wordt een context geschetst waarin de ad hoc commissies zich bevinden. Deze context is nodig om de beoogde doelen te vergelijken met de behaalde doelen en zo mogelijke barrières te onderscheiden. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt het begrip doorwerking geoperationaliseerd. Ook de mogelijke barrières die gedestilleerd kunnen worden uit de literatuur worden hier besproken. Vervolgens komen we tot een set van veronderstellingen, bouwend op de literatuur, die van belang zijn voor het empirische gedeelte van dit onderzoek.

### 2.1 Consensus

Het bestaan van adviescommissies in Nederland is te herleiden tot het politieke klimaat. Al decennialang kent de regering de gewoonte om over moeilijke beleidsonderwerpen te overleggen met betrokken partijen. In het buitenland is dit poldermodel een fenomeen. Deze cultuur die voorschrijft dat over besluiten zoveel mogelijk consensus moet bestaan, past bij de Nederlandse manier van besturen (Duyvendak e.a., 2005: 74)

Bij een compromiszoekende overheid hoort een adviesstelsel. Een belangrijke grondslag van beleid is het draagvlak in de samenleving. Adviesinstanties worden gezien als onafhankelijk en hebben vaak leden uit diverse groeperingen in de samenleving. Door met regelmaat advies te vragen van diverse adviesinstanties, probeert de regering het draagvlak te vergroten (Schulz e.a., 2005: 29, 30). De adviesinstanties geven uitdrukking aan de complexiteit van de samenleving en de politiek.

De Kaderwet Adviescolleges is ingesteld om de transparantie van het adviesstelsel te vergroten (Kamerstukken Eerste Kamer 31 201). Ze onderscheidt drie soorten adviescolleges.

1. *Permanente adviescolleges*. Deze zijn te verdelen in twee soorten, de strategische adviescolleges (zoals de Raad voor het openbaar bestuur) en de technisch-specialistische adviescolleges (zoals het College Bescherming Persoonsgegevens).
2. *Tijdelijke adviescolleges*. Deze kunnen ingesteld worden voor maximaal vier jaar met mogelijke verlenging van twee jaar. Ze adviseren over een bepaald thema dat gedurende een aantal jaren actueel is.
3. *Eenmalige adviescolleges*. Deze hebben een eenmalige adviesopdracht over een afgebakend onderwerp, vaak met concrete onderzoeksvraag. Deze adviescolleges worden vaak commissies genoemd. Lang niet alle bestaande commissies zijn ingesteld onder de Kaderwet. Dit levert een verschil op wat betreft de commissies die zich moeten houden aan de regels van de Kaderwet en degene die buiten de Kaderwet vallen en meer in de schaduw staan.

### 2.2 Ad hoc commissies

Schulz e.a. zijn de eersten en enigen die wetenschappelijk onderzoek gedaan hebben naar ad hoc commissies in Nederland. Daarom borduurt dit onderzoek grotendeels voort op hun bevindingen. Hun

onderzoek beslaat de periode 1995 – 2005 en de verwijzingen naar hun resultaten gelden dus ook voor deze periode.

Ze nemen de volgende definitie voor ad hoc commissies: *een 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 door onderzoek te verrichten, advies uit te brengen, of te bemiddelen tussen belanghebbenden, dan wel de uitvoering van bepaalde maatregelen te stimuleren.*

In dit onderzoek zal deze definitie de basis zijn voor het begrip ad hoc commissies. Op deze manier kan aangesloten worden bij het eerdere onderzoek naar ad hoc commissies.

### **2.2.1 Instellingsmotieven**

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van het onderzoek zal eerst gekeken moeten worden naar de redenen waarom ad hoc commissies ingesteld worden. Deze redenen zijn van belang omdat ze ons inzicht geven in de rol die ad hoc commissies vervullen. Wanneer we onderzoek naar doorwerking doen is het goed om het beoogde doel van een commissie te vergelijken met de werkelijk behaalde doelen. Er kan hierbij onderscheid gemaakt worden tussen formele en informele motieven.

Formele motieven worden veelal kenbaar gemaakt bij het instellen van een commissie. Schulz e.a. constateren de volgende drie hoofdmotieven:

- Beroep doen op specifieke deskundigheid. Hierbij kan zowel aan procesmatige, zoals het doen van onderzoek, als inhoudelijke deskundigheid gedacht worden. Een voorbeeld van een dergelijke commissie is de Expertgroep nieuwe stemprocedure (2007).
- Borgen van onafhankelijkheid. Een commissie staat op afstand van de regering en coalitiepartners en kan dus een meer onafhankelijk advies uitbrengen. Hiermee heeft ze voordeel op het ambtenarenapparaat, waar vaak van wordt uitgegaan dat ze vooral het belang van de minister dienen.
- Creëren van draagvlak. Dit al eerder genoemde motief tot instelling van een commissie betreft het vinden van consensus over een lastig beleidsonderwerp. Vaak gebeurt dit als de regering zelf geen overeenstemming kan bereiken. Een commissie gaat dan (voornamelijk) op zoek naar een werkbaar compromis voor alle partijen.

Uit het onderzoek van Schulz e.a. blijkt dat deskundigheid verreweg het meest als motief wordt genoemd voor het instellen van een commissie. Als we dit koppelen aan de groeiende complexiteit van de samenleving, is advisering door commissies haast onvermijdelijk geworden. Om de beleidsproblemen op allerlei vlakken in de samenleving op te lossen, is een zeer gevarieerde expertise nodig.

De twee andere motieven kunnen gezien worden als meer bijkomende motieven. Ze worden wel genoemd, maar zijn vooral aanvullend op de inhoudelijke taak van de commissies.

Naast de formele motieven zijn er ook informele motieven te onderscheiden. Schulz e.a. noemen er drie: de ijskastfunctie, om tijd te winnen, de afschuif functie, om verantwoordelijkheid te ontlopen en de



inkapselingsfunctie, om het onderwerp los te weken uit de bestuurlijke context. Hiernaast noemt Van Gils nog een vierde functie, de legitimatiefunctie. Daarbij wordt het advies van een commissie als legitimatie gebruikt voor de besluiten die gemaakt worden ten aanzien van een beleidsprobleem. (Van Gils, 1987: 15) Deze motieven staan vaak niet zwart op wit, vandaar het woord 'informeel'. Toch spelen ze wel een strategische rol in het politieke spel dat gespeeld wordt.

Het benoemen van deze formele en informele motieven is belangrijk voor het onderzoek, omdat de doorwerking van adviezen afhangt van de context waarin de commissie opereert. Om doorwerking te kunnen bepalen is het nodig te weten welk doel beoogd werd met de instelling van de commissie. Vervolgens kan dit doel vergeleken worden met het behaalde resultaat. Aan de hand daarvan kan iets gezegd worden over de mate van doorwerking van het advies.

### 2.3 Doorwerking

Adviezen van ad hoc commissies kunnen allerlei effecten veroorzaken. Deze effecten vallen niet altijd samen met de term doorwerking die in dit onderzoek gebruikt wordt. Doorwerking is de bijdrage die de commissie levert aan het openbaar bestuur en de maatschappij.

In de wetenschappelijke literatuur zijn twee stromingen te onderscheiden wat betreft de definitie van het begrip doorwerking (Putters e.a. 2004:19). Dit worden vaak de smalle en de brede definitie genoemd. De smalle definitie focust op de relatie tussen adviseur en opdrachtgever en kijkt allereerst naar de reactie van de opdrachtgever. In het geval van advisering door ad hoc commissies kan hierbij gedacht worden aan hoe de minister reageert.

De brede definitie betreft het advies in de context en kijkt met name naar de invloed van het advies op maatschappelijke processen. Dit kan een meer indirecte doorwerking genoemd worden. Bij advisering door ad hoc commissies gaat het dan bijvoorbeeld om de media-aandacht of de gewekte interesse in de wetenschap (Bekkers e.a. 2004:27-29).

Dit onderzoek zal zich focussen op een verbrede definitie van de smalle definitie van doorwerking. Er is niet voldoende tijd om de invloed op maatschappelijke processen te onderzoeken. De smalle definitie is echter beperkend, omdat zo geen compleet beeld gegeven kan worden van de doorwerking van het advies. We zullen dan ook onderzoek doen naar de directe doorwerking van het rapport met een focus op de opdrachtgever en de verandering in beleid.

#### 2.3.1 Functies van doorwerking

Doorwerking kan ook worden gespecificeerd door het benoemen een aantal verschillende functies. *Instrumenteel*, wanneer een advies leidt tot directe verandering in beleid of kabinetsstandpunten. *Conceptueel*, als het advies invloed heeft op de kennis die er over het onderwerp bestaat, en dus zo op de lange termijn van belang is. *Strategisch*, om de positie van de minister te versterken, of om een besluit te legitimeren (Putters e.a. 2004:20). Eventueel kan daar de *agenderende* functie nog aan worden toegevoegd (Bekkers e.a. 2004:24), maar in dit onderzoek is ervoor gekozen deze functie te scharen

onder de instrumentele functie. De nadruk in dit onderzoek ligt op de instrumentele doorwerking, omdat dit de doorwerking is die door de ad hoc commissies, en de insteller daarvan, het meest wordt beoogd.

Putters e.a. stellen in hun onderzoek naar Adviesraden dat de instrumentele doorwerking vrijwel nooit voorkomt. Dit valt te verklaren vanuit de rol die Adviesraden hebben in het Nederlandse adviesstelsel. Ze staan op afstand van 'de waan van de dag' en adviseren op strategisch niveau. Bij ad hoc commissies geldt dit in veel mindere mate. Zij adviseren juist vaak over een concreet maatschappelijk probleem, waar de regering zelf niet uitkomt. Natuurlijk staan ze wel op afstand en zijn dus minder afhankelijk van 'de waan van de dag', maar hun adviezen vallen, naast op strategisch niveau, ook op het operationele niveau. We nemen daarom aan dat bij adviezen van ad hoc commissies de instrumentele doorwerking wel plaatsvindt.

### 2.3.2 Barrières bij doorwerking

Wat uit de literatuur over doorwerking van adviezen voornamelijk blijkt is dat doorwerking niet statisch is. Het is ook niet altijd eenduidig welke factoren voor doorwerking zullen zorgen, daarvoor zijn de situaties en processen te complex. Putters e.a. hebben na onderzoek van diverse doorwerkingsmodellen en gesprekken met betrokkenen dan ook een serie kritieke succesfactoren voor doorwerking benoemd. Ze wijzen hierbij expliciet op de relativiteit van deze factoren; het één leidt niet altijd direct tot het ander. Maar te stellen valt wel dat deze factoren van invloed zijn op het proces van doorwerking.

In dit onderzoek worden een aantal van deze factoren die relevant zijn voor ad hoc commissies gebruikt. Hierbij is een keuze gemaakt tussen de vele die genoemd worden. De onderstaande factoren zijn terug te leiden tot het schema uit fig. 1.1. Deze onderscheiden barrières in het proces van doorwerking zullen de basis vormen voor de operationalisatie in hoofdstuk 3.

- *Het type beleidsprobleem.* Hierbij zijn, volgens de typologie van Hoppe & Peterse (1998), twee dimensies van belang, de mate van consensus over het onderwerp en of de kennis over het onderwerp eenduidig is. Hieraan toegevoegd wordt in dit onderzoek of een beleidsprobleem meerdere departementen bestrijkt. Een integraal advies werkt moeilijk door wanneer de departementen 'kokers' zijn.
- *Rapportage: type aanbevelingen.* Hoe concreter de aanbeveling, hoe groter de kans op doorwerking. Hierbij geldt als veronderstelling dat een minister sneller aandacht zal hebben voor een rapport als hij daarmee ook iets wint in zijn positie.
- *Verhouding tot huidige beleid.* Over het algemeen valt te stellen dat de instrumentele doorwerking afneemt, naarmate het rapport verder af ligt van het huidige beleid. Dit heeft als oorzaak dat het vaak erg moeilijk is om beleid te veranderen.
- *Communicatie gedurende het adviestraject.* Hier gaat het om de relatie tussen commissie en opdrachtgever. Hoe meer de commissie contact heeft tijdens het adviesproces met betrokken departement en ambtenaren, hoe groter de kans op doorwerking.

- *Nazorg*. Hierbij gaat het zowel om het formeel goed afronden van het proces als het lobbyen door een commissie of belanghebbenden achteraf, zodat het advies in de aandacht van de maatschappij en de minister blijft.

## **2.4 Verwachtingen**

Uit bovenstaand theoretisch kader kan een aantal verwachtingen worden gedestilleerd met betrekking tot het onderzoek naar barrières bij adviezen van ad hoc commissies.

1. Bij integrale beleidsadvisering wordt de doorwerking bemoeilijkt door het bestaan van ministeries die gewend zijn om individueel te werken en dus moeilijk kunnen samenwerken.
2. Communicatie met stakeholders gedurende het adviestraject verhoogt de doorwerking.
3. Wanneer een advies afwijkt van de huidige lijn van het beleid moet er meer veranderd worden in het beleid. Hoe meer een advies afwijkt van het huidige beleid, hoe beperkter de doorwerking op instrumenteel niveau.
4. Ten slotte kan de mate van nazorg van invloed zijn op de doorwerking. Omdat de ad hoc commissie ontbonden wordt op het moment dat ze het rapport inlevert en het ministerie er vervolgens mee aan het werk moet. Hoe meer er achteraf gelobbyd wordt door de ad hoc commissie, hoe groter de kans op doorwerking van het advies.

## Hoofdstuk 3 Methoden en Technieken

### 3.1 Onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de doorwerking van adviezen door ad hoc commissies. Het kwantitatieve deel van het onderzoek bestaat uit het analyseren van de adviesrapportages, kabinetsreacties en -besluiten en kamerstukken over de betreffende beleidsonderwerpen.

Het kwalitatieve onderzoek bestaat uit interviews met betrokken personen, leden van commissies en ambtenaren. Deze zijn allen op verschillende manieren betrokken bij de doorwerking van adviezen. Vanuit verschillende perspectieven kan zo gekeken worden naar de advisering door een commissie. Gekozen is voor een kwalitatieve manier, omdat dit een manier biedt om dieper in te gaan op het proces van advisering. Het onderzoek bestaat dus uit meerdere onderzoeksmethoden; documentenanalyse en interviews.

### 3.2 Operationalisatie

De operationalisatie van de begrippen die in dit onderzoek gebruikt worden heeft de basis in het theoretisch kader. Uit de literatuur zijn barrières gedestilleerd die van invloed kunnen zijn op de doorwerking van de adviezen. Deze barrières zijn te onderscheiden op hun positie in het proces van advisering. Om deze barrières meetbaar te maken, zowel in documentenanalyse als in interviews, zijn daarbij een aantal kernbegrippen geformuleerd. Deze zijn deels overgenomen uit de beschrijving in de literatuur en deels naar boven gekomen in gesprekken met deskundigen op het gebied van ad hoc commissies en communicatie.

Factor / Potentiële barrière	Fase(s) in proces	Kernbegrippen
Type beleidsprobleem	Advisering	Bestaande consensus over het beleidsonderwerp Overeenstemming over de kennis over het beleidsonderwerp Integraliteit van het beleidsonderwerp
Rapport: type aanbevelingen	Rapport	Aanbevelingen op korte en lange termijn Concreetheid en haalbaarheid Uitvoerbaar door huidige minister (rekening houden met politieke werkelijkheid)
Verhouding tot huidig beleid	Advisering Rapport	Verandering huidig beleid door rapport Politieke koers van kabinet
Communicatie	Advisering	Participatie van belanghebbenden (draagvlak creëren) Presentatie van het rapport Media Leesbaarheid van het rapport

Nazorg	Achteraf	Lobby door commissieleden Lobby door stakeholders
Implementatie	Achteraf	Reactie van belanghebbenden Reactie van minister/kabinet Mate van doorwerking Ingang in departementale structuur

### 3.3 Casusselectie

Van de 25 commissies die er ongeveer per jaar worden ingesteld, is een selectie noodzakelijk, omdat er niet genoeg ruimte is binnen het huidige tijdsbestek zoveel commissies te onderzoeken. Dit onderzoek beslaat het adviseringsproces van twee commissies, de Deltacommissie en Commissie Elverding. Om de resultaten vergelijkbaar te houden, is gekozen voor twee commissies die *beeldbepalend* en *beleidsinhoudelijk* zijn. Beeldbepalend, omdat het onderwerpen zijn die in de samenleving voor opwinding zorgen. Er zijn veel berichten geweest in media over deze commissies, ze zijn redelijk bekend bij de samenleving en ze gaan over onderwerpen die veel mensen aangaan.

Beleidsinhoudelijk, omdat het geen pure regelkwestie is maar betrokken partijen verschillend over het onderwerp denken en er geen eenduidige oplossing bestaat. Dit maakt het lastiger om tot consensus te komen. Beide criteria zorgen ervoor dat er wel iets moet gebeuren, gezien de aandacht voor het onderwerp en de urgentie van de inhoud.

Deze criteria hebben zo ook hun eigen invloed op doorwerking van een advies. Er moet wel iets gebeuren, maar hoe groot is het draagvlak voor het daadwerkelijke advies? En, wat is de invloed van zoveel media en belanghebbenden op een advies? Dit zijn vragen die niet voor alle ad hoc commissies gelden, maar die wel iets zeggen over het proces van doorwerking.

Daarnaast zijn beide commissies ingesteld door kabinet Balkenende IV om zo ook de betrouwbaarheid van de vergelijking te vergroten. Variabelen die niet mee worden genomen in het onderzoek, zoals de insteller van de commissie, worden zoveel mogelijk gelijk gehouden. Dit heeft tot gevolg dat beide commissies hoofdzakelijk tot het departement van Verkeer en Waterstaat behoren.

#### 3.3.1 Keuze respondenten

In totaal zijn acht mensen geïnterviewd. Het gaat hier om zowel meerdere commissieleden als ambtenaren werkzaam op het departement aan de implementatie van het advies. Ook een communicatieadviseur van een van de commissies behoort tot de respondenten. Hiervoor is gekozen om zo het proces van beide kanten te kunnen bekijken. De commissieleden kunnen inzicht geven in het adviseringsproces en de keuzes die hierbij gemaakt zijn, al dan niet bewust, die invloed hebben op de doorwerking. Ambtenaren kunnen informatie geven over de manier waarop ze met het adviesrapport bezig zijn gegaan, wat er daadwerkelijk is overgenomen en waar ze bij de implementatie tegenaan lopen. Er is voor gekozen om steeds twee mensen in dezelfde categorie per commissie te interviewen, omdat zo

de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot wordt, doordat hiermee de persoonlijke kleuring van een respondent voor een deel gefilterd kan worden.

### **3.4 Onderzoekstechnieken**

#### **3.4.1 Interviews**

De interviews die gehouden zullen worden gaan uit van een structuur waarin geprobeerd wordt het adviesproces te reconstrueren, voor zover de respondent betrokken was bij onderdelen van het traject. Hierbij zal de hoofdlijn zijn erachter te komen wat het beoogde doel van de ad hoc commissie was en welk doel er behaald is. Ook is er aandacht geweest voor de verklaring van het mogelijke verschil tussen het beoogde en behaalde doel. Dit zal nader uitgewerkt worden door de behandeling van de opgestelde topics. Zo kan worden gefocust op de beschrijving van de verschillende onderdelen van het adviseringsproces. In principe zal er uitgegaan worden van een uur per interview, aangezien er voldoende tijd moet zijn om een volledig beeld te krijgen van het adviseringsproces.

#### **3.4.2 Analysemethoden**

De interviews zullen worden getranscribeerd, om zo de subjectiviteit van de onderzoeker kleiner te maken, doordat er geen informatie uit het interview wordt weggehaald. Hierbij zal het vooral gaan om een letterlijke uitwerking van de beschrijving van de respondent van het proces, en niet zozeer om de manier waarop de respondent dat doet. Pauzes, aarzelingen en versnellingen van spreken zullen niet worden meegenomen in de transcriptie en dus ook niet in de analyse. Dit onderzoek richt zich op een reconstructie van het adviseringsproces en de interviews zullen dus met het oog daarop worden geanalyseerd. Hiervoor is de inhoud van het interview belangrijker dan de manier waarop de respondent het vertelt.

Voor de analyse van de interviews zal gebruik worden gemaakt van het programma MAXQDA. Hiermee kunnen de teksten worden gecodeerd en vervolgens kunnen de verschillende citaten gemakkelijk gegroepeerd worden op diverse manieren. Dit is bijvoorbeeld van belang bij het onderscheid maken tussen de twee commissies of tussen commissieleden en ambtenaren. Zo kan heel gemakkelijk alles bij elkaar gezet worden wat over een bepaald topic wordt gezegd door een bepaalde groep respondenten. Dit zorgt voor overzicht voor de onderzoeker en ook voor tijdsbesparing, doordat het niet in veel verschillende documenten geknipt en geplakt moet worden.

Bij de analyse van de interviews zal uitgegaan worden van de operationalisatie die voor het empirische gedeelte van het onderzoek is opgesteld. Interviews zullen op die manier gecodeerd worden. De teksten zullen vervolgens worden gebruikt om een antwoord te formuleren op de empirische deelvragen. Deze structuur zal tijdens de analyse worden aangehouden en zo zullen de resultaten ook gepresenteerd worden.

### **3.5 Documentenanalyse**

De documenten die gebruikt zijn om informatie te verkrijgen om de deelvragen van dit onderzoek te kunnen beantwoorden zijn de instellingsbesluiten, de adviesrapporten van de commissies en de kabinetsreacties. Deze zijn op vergelijkbare manier als de interviewtranscripties geanalyseerd, door de codering van de operationalisatie erop toe te passen.

### **3.6 Betrouwbaarheid en validiteit**

De keuzes die in dit onderzoek gemaakt zijn met betrekking tot de onderzoeksmethoden en technieken hebben invloed op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Dit zijn begrippen die erg na aan elkaar verwant zijn en elkaar beïnvloeden. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek zo groot mogelijk te maken is geprobeerd zoveel mogelijk toevallige fouten te elimineren. Zo kan het interviewen van meerdere ambtenaren uiteindelijk een betrouwbaarder beeld leveren van wat er met het adviesrapport gebeurt op het departement, dan dat we maar een respondent zouden hebben. Hierbij gaat het ook om de onderzoeksvaardigheden van een onderzoeker. Die dient zich goed voor te bereiden op het interview, de juiste vragen te stellen en om alle signalen van een respondent op te nemen, om zo een zo compleet mogelijk beeld te kunnen creëren van het adviseringsproces.

De (externe) validiteit van het onderzoek heeft betrekking op de mate waarin de resultaten de werkelijkheid weergeven en vervolgens generaliseerbaar zijn. Omdat in dit onderzoek gekeken wordt naar twee beleidsinhoudelijke commissies die veel aandacht in de media hebben gehad, is het lastig deze resultaten naar alle ad hoc commissies te generaliseren. Bepaalde resultaten die betrekking hebben of kunnen hebben op deze variabelen, zijn dus slechts te generaliseren naar soortgelijke ad hoc commissies. Voor resultaten die geen verband houden met de onderscheidende variabelen geldt dit niet; deze zijn dus te generaliseren naar alle ad hoc commissies.

De validiteit van het onderzoek wordt vergroot door de keuze voor kwalitatief onderzoek, omdat de methode minder gestandaardiseerd is en de onderzoeker dus meer heeft kunnen inspelen op de signalen van de respondent. Dit heeft ervoor gezorgd dat de verzamelde gegevens, de informatie uit de interviews, sterk verwant zijn met de werkelijkheid. Het nadeel hiervan is dat het onderzoek moeilijker te herhalen is door een andere onderzoeker. Het doen van kwalitatief onderzoek heeft zo voor- en nadelen, waar in dit onderzoek zoveel mogelijk geprobeerd is rekening mee te houden.

## Hoofdstuk 4 Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd, om zo een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van dit onderzoek: *Welke barrières spelen een rol bij de doorwerking van adviezen van ad hoc commissies?*

Aan de hand van de drie empirische deelvragen zal dit hoofdstuk worden opgebouwd. Zo kan een duidelijk beeld gekregen worden van het proces van advisering en de daarop volgende doorwerking van het advies. Allereerst zal het proces worden beschreven met behulp van de schriftelijke documenten en de interviews met betrokkenen. Hiermee zal een kader worden geschetst, zodat helder is wat de opdracht van de commissie was, hoe ze ermee om zijn gegaan en wat vervolgens het resultaat is geweest. Daarna zal worden gekeken naar de doorwerking van het advies: hoe is het ontvangen op het ministerie? Vanuit dit kader zal vervolgens geanalyseerd worden welke barrières opgetreden zijn in het proces van advisering en doorwerking en waarom dit gebeurd is. Ook zal er aandacht zijn voor hoe commissies bewust barrières hebben geprobeerd te vereffenen en zo de doorwerking vergroot hebben.

### 4.1 Adviseringsproces

#### 4.1.1 Instelling van commissies

Beide commissies zijn ingesteld in het najaar van 2007; de Deltacommissie in september en commissie Elverding in november. De Deltacommissie is een staatscommissie, in naam van het kabinet ingesteld door staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Huizenga, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw ter Horst. De commissie Elverding is ingesteld door twee ministers, de heer Eurlings van Verkeer en Waterstaat (VenW) en mevrouw Cramer van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

#### *Deltacommissie*

De Deltacommissie is officieel ingesteld als 'commissie duurzame kustontwikkeling', met als opdracht het adviseren van de Staatssecretaris over de ontwikkelingen die van belang zijn voor de Nederlandse kust tot 2100-2200, de gevolgen van die ontwikkelingen, de mogelijke strategieën voor een samenhangende aanpak met als doel de duurzame kustontwikkeling, en wat vervolgens de meerwaarde is van de gestelde strategieën (Regeling instelling commissie duurzame kustontwikkeling, 2007).

In de toelichting op deze regeling is ook aangegeven *waarom* er voor een ad hoc commissie gekozen is in plaats van voor een bestaand adviescollege. Er worden drie criteria genoemd; breed georiënteerde deskundigheid, een integraal advies en de verre advieshorizon 2100-2200. Deze kwalificaties waren volgens de Staatssecretaris niet voorhanden in de bestaande adviescolleges. De Deltacommissie is dus ingesteld vanwege haar specifieke deskundigheid en, wanneer tussen de regels door gelezen wordt, ook vanwege het creëren van draagvlak. Het integrale advies en de maatschappelijke meerwaarde van de geadviseerde strategieën duiden erop dat het de Staatssecretaris niet alleen gaat om de specifieke deskundigheid, maar ook om het draagvlak. Ook vanuit de respondenten werden deze criteria aangegeven als motieven om de commissie in te stellen. Respondent 1 noemde het 'een rugzakje



kennis en ervaring' waarmee de commissieleden elkaar aanvulden. Hij benadrukte ook het belang van een team van mensen, dat samen een integraal advies kan afleveren.

#### *Commissie Elverding*

Commissie Elverding is ingesteld met als opdracht om onderzoek te doen naar de oorzaken van de vertraging bij infrastructurele projecten en advies te geven over de mogelijkheden tot substantiële versnelling. De commissie heet officieel dan ook commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. Zowel uit de brief van de minister aan de Tweede Kamer als uit de interviews met ambtenaren blijkt dat deze commissie mede door een motie vanuit de Tweede Kamer is ingesteld. Respondent 7 gaf aan dat het ministerie er eerst wat aarzelend tegenover stond, omdat een commissie dan gaat wroeten in bestaande processen. Maar aan de andere kant was het voor de minister en zijn ambtenaren duidelijk dat er wat moest gebeuren aan de infrastructurele problematiek. Respondent 6 citeert daarbij de minister als volgt, na uitleg over de vertraging van het project rondom de A4: *'Ik ben de laatste minister die zegt dat hij de laatste minister is die zegt dat hij hier een besluit over neemt. Wat er ook gebeurt, die weg wordt aangelegd onder mijn bewind. Dit is de druppel, ik stel die commissie in.'*

Dat hierbij gekozen is voor een ad hoc commissie en niet voor advisering door de vaste adviesraad of een analyse door eigen ambtenaren is volgens de geïnterviewde ambtenaren gemakkelijk te verklaren. *'Want wij hebben vaak niet het vertrouwen van de samenleving. Wij zijn hier wel degelijk om die samenleving te dienen, maar de samenleving heeft een enorm wantrouwen richting de overheid.'* De commissie had dus wat hen betreft niet alleen een inhoudelijke taak, maar moest ook het draagvlak creëren in de samenleving. Plannen van ambtenaren zouden voor weerstand in de maatschappij zorgen. Als een tijdelijke commissie met onafhankelijke experts een advies geeft, wordt daar meer waarde aan gehecht in de samenleving.

Deze overtuiging wordt niet gedeeld door alle commissieleden. Respondent 5 vindt dat de commissie puur inhoudelijk werk heeft geleverd en zich niet bezig heeft gehouden met politieke opportuniteit. Dat er draagvlak voor het rapport is, komt puur door de inhoud; dat was de enige taak van de commissie. We zullen in paragraaf 4.3.3 uitgebreider ingaan op het creëren van draagvlak en manier waarop de commissie daarmee om is gegaan.

#### **4.1.2 Werkwijze van commissies**

Na de instelling van de commissie gaat ze aan het werk. De vraag die we in deze paragraaf willen beantwoorden is wat er dan gebeurt, welke doelen er gesteld worden en hoe de commissie te werk is gegaan om die doelen te behalen.

*'We zeiden: wat we nu niet willen zijn is rapport 16.3 in een lange rij'* (Respondent 4).

Zowel de Deltacommissie als de commissie Elverding had twee doelen; een inhoudelijk goed rapport neerzetten, met een goede analyse en haalbare oplossingen, en ervoor zorgen dat het rapport niet in de la verdwijnt. Dat lijkt heel logisch, en de communicatieadviseur in dit onderzoek bevestigt ook dat beeld. Voorzitters van ad hoc commissies benaderden hem omdat ze willen dat er iets met hun rapport gebeurt. Alle respondenten benadrukken het belang van politiek draagvlak, al verschillen de meningen over in hoeverre een commissie daaraan zou moeten bijdragen. Toch is het wel aannemelijk dat iedereen wil dat er iets met het rapport gebeurt en dat de succesfactor daartoe is het hebben van draagvlak. *'De lade waar dit rapport in kan verdwijnen, die mag niet bestaan.'* (Respondent 2)

Deze doelen zijn nader te specificeren en bestaan weer uit subdoelstellingen, zoals de haalbaarheid van het advies. Daarnaast is het belangrijk de interpretatie van de doelen voor ogen te houden. Zo ziet de ene respondent het creëren van draagvlak als gevolg van het schrijven van een inhoudelijk goed rapport, terwijl een andere respondent ook andere maatregelen noemt die een commissie genomen heeft om het draagvlak te vergroten. Uiteindelijk is dat allemaal te herleiden tot de wens, dat er wat gaat gebeuren met het rapport: de beoogde doorwerking.

#### *Deltacommissie*

De werkwijze van de commissies wordt verantwoord in de adviesrapporten. De Deltacommissie heeft in bijna een jaar tijd tienmaal plenair vergaderd, waarvan enkele keren meerdere dagen achter elkaar (Rapport Deltacommissie). Daarnaast zijn er subcommissies gevormd over diverse onderwerpen, waarover sommige leden specifieke kennis hadden. Zo is er veel onderzoek gedaan naar de verschillende aspecten van het advies, zoals het fysische systeem, maar ook de juridische aspecten. De commissie is ondersteund door een secretariaat.

Verder wordt in deze verantwoording de nadruk gelegd op de betrokkenheid van de samenleving. Zo zijn er spontane reacties geweest van mensen, die meegenomen zijn in het proces. Ook heeft de commissie gesproken met bestuurders op alle niveaus, maatschappelijke organisaties en experts. Voor deze overleggen zijn ook workshops georganiseerd. Internationaal was er ook aandacht voor en is informatie uitgewisseld met buurlanden en de Europese Commissie. Daarnaast heeft de commissie haar analyses wetenschappelijk onderbouwd en getoetst bij experts, kennisinstituten en andere organisaties.

Deze beschrijving van de werkwijze komt sterk overeen met de informatie die respondenten gaven. Respondent 1 gaf dat als volgt weer: *'We hebben heel breed aan Nederland bekend gemaakt, aan iedereen die we maar konden bedenken, een persoonlijke brief namens de voorzitter te sturen, wij zijn hier als Deltacommissie, dit is onze taak, dit is onze uitdaging. Dat willen we niet geïsoleerd in een ivoren toren doen. Denkt u mee, heeft u ideeën, stuur ze toe.'* Dat de commissie daarbij wel oog bleef houden voor haar eigen onafhankelijkheid blijkt uit de houding: *'we luisteren naar u, maar wij zijn degenen die bepalen hoe we ons probleem definiëren en welke oplossingen we daarvoor aandragen. We willen graag daarover in gesprek met u, maar u beslist niet mee.'*

#### *Commissie Elverding*

Commissie Elverding heeft in ruim een half jaar het advies opgesteld. Daarvoor is zij acht keer bij elkaar gekomen in plenaire zitting. Ze heeft onderzoek gedaan en daarbij heeft ze zich laten ondersteunen door experts en stakeholders. De laatste zijn belanghebbenden in diverse sectoren, zoals de voorzitter van Bouwend Nederland, een hoogleraar Milieurecht, Stichting Natuur en Milieu en VNO-NCW, een grote ondernemingsorganisatie. De voorgestelde oplossingen zijn aan het einde van het proces nog besproken met een aantal stakeholders, om hun feedback te krijgen en om te zien of het voorstel kon rekenen op voldoende draagvlak. Ook deze commissie had een secretariaat tot haar beschikking, bestaande uit medewerkers van beide opdrachtgevende ministeries (Rapport commissie Elverding).

De respondenten beschreven het proces zoals het ook in het rapport staat verantwoord. Wel gaven ze meer inzicht dan het rapport in de details rondom de werkwijze van een commissie. Een van de ambtenaren beschrijft de eerste dag van een commissie als het slaan van piketpaaltjes. Natuurlijk zitten de leden als persoon in de commissie en niet in een van hun functies, maar toch, *'als ik ooit nog voorzitter van weet ik veel wat wil blijven, dat betekent wel dat mijn speelveld ingeperkt is'*. Dit indiceert dat een rapport niet als puur inhoudelijk wordt gezien, maar ook als compromis tussen de verschillende belangen.

#### **4.1.3 Adviesrapport**

Na alle analyses en onderzoeken moesten de rapporten geschreven worden. Daar werd door beide commissies serieus aandacht aan besteed, waarbij als grote punt door bijna alle respondenten de leesbaarheid van het rapport wordt genoemd. In beide gevallen is er ook een communicatieadviseur bij betrokken die de commissie heeft geadviseerd over de leesbaarheid van het rapport en de communicatie naar de maatschappij over het rapport.

#### *Deltacommissie*

Vervolgens zijn de rapporten gepresenteerd. Hiervoor zijn door beide commissies speciale momenten georganiseerd. Dit hield in dat de betrokken minister, of in het geval van de Deltacommissie zelfs de minister-president, het rapport in ontvangst nam en de voorzitter van de commissie een toespraak hield, ten overstaan van de pers. Over zo'n presentatie wordt bewust nagedacht, zelfs over de woorden van de voorzitter. *'We hebben vervolgens als Deltacommissie heel goed nagedacht over de vraag wat wordt nou de toonhoogte van onze boodschap? Je kunt een heel dramatisch verhaal 'Nederland staat op verdrinken' of 'ga maar rustig slapen' of alle toonhoogtes er tussenin. Er is letterlijk nagedacht over ieder woord in zo'n zin van Cees Veerman van 'is het acuut? Nee, maar het is wel urgent.'* (Respondent 1)

Daarnaast zijn er op het moment van presentatie tal van maatregelen genomen om het rapport ingang te laten vinden in bestuurlijk Den Haag, maar ook in de samenleving. Hier zal in paragraaf 4.3.3 uitgebreid op in worden gegaan.

### *Commissie Elverding*

Het advies van de commissie Elverding hield kort samengevat in dat er een brede verkenningsfase moest komen, waarin alle belanghebbenden mee kunnen discussiëren, om vervolgens tot een voorkeursalternatief te komen, en dan die discussie te stoppen. Dit zorgt ervoor dat de rest van het project aanzienlijk versneld wordt, doordat er voor een alternatief wordt gekozen. Hiervoor moet de Tracéwet gewijzigd worden. Daarnaast heeft de commissie ook aanbevelingen gedaan op projectniveau en over de samenwerking binnen en tussen de verschillende ministeries.

*'Dat was de filosofie die vrij snel ontstaan is, je moet in de beginfase breed kijken en alle belangen in kaart brengen en dan moet je op een gegeven moment trechteren en tot een voorkeursvariant komen en daarmee verder gaan. Je moet het ook allemaal wat techniek betreft niet te ingewikkeld maken. Het werken met modellen een klein beetje terug brengen tot hanteerbare proporties. En die benaderwijze is denk ik een vruchtbare geweest die ook wortel geschoten heeft.'* (Respondent 5)

### **Deelconclusie**

Beide commissies zijn ingesteld als ad hoc commissie omdat de bestaande adviescolleges en ambtenaren niet bekwaam genoeg werden geacht. Hierbij heeft ongetwijfeld een rol gespeeld dat de functie van de commissies niet alleen het inhoudelijk adviseren was, maar ook het draagvlak creëren in de samenleving. De leden van beide commissies komen uit heel verschillende hoeken van de samenleving; in de samenstelling is geprobeerd om expertise en verscheidenheid te combineren. Er is in afzienbare tijd een rapport verschenen. Respondenten van beide commissies gaven aan dat het contact met belanghebbenden hierbij een belangrijke rol heeft gespeeld. Bij de Deltacommissie ging dit wellicht nog iets verder dan bij commissie Elverding, omdat de Deltacommissie dit veel grootschaliger heeft aangepakt. Bij het schrijven van het rapport hebben beide commissies aandacht gegeven aan de leesbaarheid van hun rapport en de haalbaarheid van de aanbevelingen.

## **4.2 Doorwerkingsproces**

Het rapport is af en ingeleverd, de commissie is ontbonden. Wat er vervolgens gaat gebeuren, ligt in de handen van de politiek, de ambtenaren, de betrokken minister. In deze paragraaf beschouwen we wat er in de tijd na het rapport is gebeurd, hoe het rapport is ontvangen en wat er gedaan is met de aanbevelingen van de commissies. Allereerst wordt gekeken naar de kabinetsreactie op het advies, om die vervolgens te vergelijken met wat respondenten erover zeggen. Daarna wordt beschreven wat er tot nu toe op het ministerie gedaan is na de kabinetsreactie.

### **4.2.1 Kabinetsreactie**

#### *Deltacommissie*

De Deltacommissie leverde haar rapport op 3 september in; op 12 september was er al een kabinetsreactie. Hierin is de commissie gecompimenteerd met haar manier van werken en de visie die gevormd is op klimaatverandering en waterveiligheid. Ook is er ingegaan op de manier waarop het

kabinet met het rapport te werk zal gaan. De hoofdlijn is als volgt verwoord: *'Het kabinet onderschrijft deze samenhangende visie en heeft besloten het advies als uitgangspunt te nemen voor een verdere uitwerking. De voorgestelde aanpak is ambitieus maar ook realistisch'* (Kabinetsreactie Deltacommissie).

Zowel inhoudelijk als over de manier waarop de inhoud moet worden geïmplementeerd heeft de commissie aanbevelingen gedaan. Deze worden in de kabinetsreactie bij langs gegaan. Opvallend is dat vrij grote veranderingen, zoals het instellen van een ministeriele stuurgroep, gelijk worden geïmplementeerd. Daarnaast belooft het kabinet in 2009 met een Deltawet te komen, waarin de maatregelen uit het Deltaplan worden vastgesteld. *'De Commissie geeft voor een aantal gebieden een concrete ontwikkelingsrichting aan. Het kabinet hanteert de voorstellen van de Commissie als richtinggevend voor nadere uitwerking en besluitvorming.'* Vervolgens wordt in de reactie per gebied aangegeven hoe het kabinet omgaat met deze aanbeveling. Opvallend is wel dat nergens wordt gezegd dat het kabinet het oneens is met de commissie. Wel wordt er af en toe geschreven dat er eerst nog meer specifiek onderzoek naar gedaan moet worden, maar dat het kabinet het eens is met de lijn van de commissie (Kabinetsreactie Deltacommissie).

Wanneer gekeken wordt naar de informatie die respondenten gegeven hebben, zijn er aanbevelingen van de commissie waar het kabinet een andere richting kiest. Respondenten gaven aan dat het kabinet het advies op hoofdlijnen overneemt; dit komt overeen met de kabinetsreactie. De verschillen liggen volgens hen in de nuances. Soms wil het kabinet nog nader onderzoek doen, soms zijn ze het inhoudelijk met de commissie eens maar kiezen ze voor een andere aanpak. Het belangrijkste punt waarover de commissie van mening verschilt met het kabinet is de financiën. De ene respondent ziet dat wat somberder in dan de andere. Respondent 1: *Maar in hoofdlijnen worden de adviezen overgenomen, onder een 'grote uitroepteken' voorwaarde en dat is gewoon dat er geld moet komen, want anders is het loos gepraat.* Respondent 2 gaf aan dat volgens hem het kabinet wel achter de hoofdlijn staat, dat er geld moet komen, maar dat nog niet duidelijk is hoe dat precies gedaan gaat worden. *'Daarvan heeft het kabinet gezegd: wat we belangrijk vinden is een solide financiële basis, maar ze hebben niet gezegd: een fonds met aardgasbaten en staatsleningen. Wel de geest die achter het fonds zit hebben ze overgenomen, de bedoeling, maar niet de vorm'*. Relevant op te merken is wel dat de respondenten allen tevreden en enthousiast zijn over de reactie van het kabinet.

#### *Commissie Elverding*

De kabinetsreactie over commissie Elverding was eveneens vol lof voor de commissie. *'Het kabinet heeft de intentie de aanbevelingen van de commissie integraal over te nemen. Waar het kabinet afwijkt, wordt dat expliciet aangegeven in het kabinetsstandpunt dan wel - na uitwerking - bij het actieplan.'* (Kabinetsreactie commissie Elverding). Na bestudering van het kabinetsstandpunt blijkt de afwijking te gaan om manieren van dingen aanpakken, voornamelijk technisch, en niet zozeer om de inhoudelijke richting die de commissie wijst. Opvallend is dat in deze reactie het kabinet wel aangeeft waar ze afwijkt van het advies, terwijl dat bij de Deltacommissie niet gebeurt. De aanbevelingen van de commissie

worden stuk voor stuk bij langs gegaan en het kabinet belooft met een actieplan te komen binnen drie maanden. Dat actieplan is er inmiddels en één van de respondenten is daarmee ook aan het werk in de projectorganisatie zoals die omschreven staat in het kabinetsstandpunt.

Respondenten gaven aan verschillend te denken over de mate van doorwerking van het rapport. Een commissielid zei dat het driekwart is, terwijl ambtenaren aangaven dat bijna alles is overgenomen. *'Alles is overgenomen. Misschien dat een enkel detail niet overgenomen is, omdat het misschien technisch niet uitvoerbaar is, maar in beginsel is alles overgenomen.'* (Respondent 6). Dit verschil is te verklaren omdat de eerste respondent de vrees verwoordde dat de minister vooral ingezet heeft op de Spoedwet en minder op de lange termijn aanpak. De ambtenaren signaleerden dit ook, maar hebben er meer vertrouwen in dat er achter de schermen ook aan de lange termijn gewerkt wordt. Hoe verschillend de respondenten mogen denken over de precieze doorwerking van het rapport, het is duidelijk dat ze tevreden zijn met de aandacht die het gekregen heeft en nog steeds krijgt. *'Het is zelfs een werkwoord geworden, Elverdingen. Ik merk het, het is een rapport dat een jaar geleden is uitgebracht, april vorig jaar, en er wordt veel over gesproken, en dat kun je over veel rapporten niet zeggen.'* (Respondent 5).

#### **4.2.2 Implementatie**

Vervolgens is het een belangrijke vraag wat er gebeurt op het ministerie na de reactie van het kabinet. Wordt er weer op de oude voet verder gegaan of wordt er echt wat gedaan met de voorgestelde plannen? In deze paragraaf wordt hierop ingegaan. Hierbij is het doel niet om uitputtend informatie te geven over alle acties op het ministerie, maar worden er een aantal belangrijke punten uitgelicht.

##### *Deltacommissie*

Het advies van de Deltacommissie heeft al zichtbare vooruitgang geboekt. In het Nationaal Waterplan wordt uitgebreid aandacht besteed aan het advies. Dat is het rijksplan voor nationaal waterbeleid en is in december 2009 verschenen. De aanbevelingen die door de commissie zijn gedaan komen terug in dit plan en worden zo geïntegreerd in het Nederlandse waterbeleid.

De belangrijkste aanbevelingen op bestuurlijk gebied van de Deltacommissie zijn de instelling van de ministeriele stuurgroep, de Deltaregisseur, het Deltaprogramma en het Deltafonds. De laatste drie worden geregeld in een Deltawet, die het kabinet voor de zomer naar de Raad van State en vervolgens de beide Kamers zal sturen. In een overleg over het Nationaal Waterplan was de Tweede Kamer enthousiast over het Deltaprogramma en waren ze ook voor een apart Deltafonds, één van de aanbevelingen van de commissie. De respondent die hiermee bezig is ziet het dus positief in. *'Supersnel. Compliment voor het kabinet, moet je echt opschrijven, heel goed dat het kabinet eigenlijk zo voortvarend op dit onderwerp is.'* Toch blijft het nog wel spannend, omdat de ministeriele stuurgroep officieel nog besluiten hierover moet nemen. Op het ministerie functioneert inmiddels een kwartiermakerteam, dat de komst van de Deltaregisseur moet voorbereiden en een samenhangend werkplan maakt.

### *Commissie Elverding*

Voor de implementatie van het advies van commissie Elverding is, zoals eerder al genoemd is, een projectorganisatie ingesteld binnen het ministerie. Deze projectorganisatie draagt dezelfde naam als het rapport, Sneller en Beter. Het plan van aanpak, wat in het kabinetsstandpunt beloofd is en intussen ook bestaat, wordt daar uitgevoerd. In twee jaar moeten 22 acties worden geïmplementeerd en hier is een team van acht mensen mee bezig. Er is een Spoedwet Wegverbreding gemaakt, waardoor dertig infrastructurele projecten die al heel lang duren, nu toch versneld doorgang kunnen vinden. Deze wet is al door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer goedgekeurd.

### **Deelconclusie**

Ook bij het doorwerkingsproces zijn tussen de beide commissies niet substantiële verschillen te ontdekken. Het kabinet heeft op beide rapporten positief gereageerd, met de belofte om het advies in hoofdlijnen over te nemen en met een concreet plan van aanpak te komen. Bij de Deltacommissie zit de onzekerheid over de daadwerkelijke implementatie voornamelijk in het financiële gedeelte; is het kabinet bereid om er veel geld in te steken? Bij de commissie Elverding ligt de zorg over de inhoudelijke overname van het advies voornamelijk op het evenwicht tussen korte en lange termijn acties. De zorg bestaat dat de minister zich op de Spoedwet richt en de lange termijn veranderingen ondergeschikt worden. De organisatie rondom de implementatie op het ministerie is bij beide commissies ook redelijk vergelijkbaar. Er wordt een projectorganisatie of een tijdelijke groep ambtenaren ingesteld, die de veranderingen moet gaan doorvoeren.

## **4.3 Barrières**

Aan de hand van de in hoofdstuk 3 geoperationaliseerde barrières bij doorwerking zal in deze paragraaf geanalyseerd worden hoe in de beide cases de doorwerking is beïnvloed. Er zal gekeken worden naar de invloed van (mogelijke) barrières, maar ook naar hoe actief ingespeeld is op het voorkomen van voorspelde barrières.

### **4.3.1 Type beleidsprobleem**

De barrière beleidsprobleem is onder te verdelen in de consensus over het probleem, de consensus over de bestaande kennis over het probleem en de mate van integraliteit.

### *Deltacommissie*

De Deltacommissie deed onderzoek naar de waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland. De respondenten leken redelijk tevreden over de mate van consensus over het beleidsprobleem. *'Er was voldoende reuring rond dit onderwerp, om opnieuw na te gaan denken over 'hoe zit het nou met de waterveiligheid van Nederland?' (Respondent 1).* Toch ligt er wel nuance tussen de verschillende onderwerpen. *'Je ziet eigenlijk dat in de maatschappelijke en politieke discussie er over veiligheid geen verschil is. Dat vindt iedereen heel belangrijk en daar zou je niet over marchanderen. Daar is grote*

*consensus over. Zoetwatervoorziening merk je dat dat genuanceerder ligt, dat er ook mensen zijn die zeggen: in hoeverre moet nou de overheid zorgen voor ongelimiteerde hoeveelheid zoetwater?* (Respondent 2)

Ook over de klimaatscenario's en andere kennis die de Deltacommissie heeft gebruikt is discussie geweest. *'Er zijn nog steeds verschillende opvattingen. Je ziet wel dat er steeds meer de overtuiging is dat het qua klimaat de verkeerde kant uitgaat. Ook is er steeds meer consensus over wat de factoren daarin zijn. We hebben de echte absolute top omtrent klimaat naar Nederland gehaald en onder leiding van het KNMI de vraag laten te beantwoorden 'hoe verwachten jullie dat het klimaat zich ontwikkelt en wat betekent dat voor Nederland?'. Dat betekent dat we state of the art kennis beschikbaar hebben gemaakt om tot een zo goed mogelijk advies te komen.'* (Respondent 1). Hier wordt duidelijk dat de commissie actief heeft ingespeeld op de overeenstemming over de kennis over het beleidsonderwerp. Ze probeerde de discussie hierover te ondervangen door experts mee te laten denken over het beleidsprobleem en zo tot een meer gedragen advies te komen.

Van de integraliteit van het beleidsprobleem was de commissie zich bewust. Dat blijkt uit wat respondent 1 hierover zegt. *'Dit is dus eigenlijk een grote valkuil dat op het moment dat je zegt: we maken dat advies en dat is voor de staatssecretaris van verkeer en waterstaat, en die moet het dan binnen v en w organiseren en dan de afstemming met de andere departementen organiseren, dat is het feestje van de staatssecretaris. Dat betekent meteen dat andere ministers er afstand van nemen en als het gaat over geld dan is het probleem van de staatssecretaris en niet van de andere departementen.'* Mede hierom heeft de commissie aanbevolen een ministeriele stuurgroep in te stellen, om de verantwoordelijkheid voor de implementatie bij meerdere ministers en staatssecretarissen te leggen. Hier speelt ook de toekomstige Deltaregisseur een grote rol in, omdat diegene direct sturing moet gaan geven aan de departementen.

#### *Commissie Elverding*

De commissie Elverding heeft onderzoek gedaan naar versnelling van besluitvorming bij infrastructurele projecten. Over het beleidsprobleem was men het eens: *'Het probleem van de ingewikkeldheid en traagheid van de besluitvorming over infrastructuur, ik denk dat je wel kunt vaststellen dat daar overeenstemming over bestond. Er is niemand die zei: dat probleem bestaat niet.'* (Respondent 5). Echter, de mogelijke oorzaken van het probleem liggen volgens de respondenten heel divers en daar is maar beperkt consensus over in de samenleving.

*'Er zijn verschillende analyses over waar het aan ligt en naar goed Nederlands gebruik wordt er dan al snel naar een ander gewezen.'* Aldus respondent 4. *'De analyse wordt niet breed gedeeld en de oplossingen al helemaal niet, want er zijn mensen die het helemaal niet erg vinden dat die besluitvorming lang duurt'*.



Over het gebruik van kennis over infrastructurele projecten kunnen de respondenten kort zijn. Ze zijn daar niet zo diep op ingegaan en hebben geadviseerd op procesniveau. Ze zijn niet zover gegaan om te adviseren over luchtkwaliteitsmetingen en hoe die gedaan zouden moeten worden. *'We hebben niet zozeer gekeken naar de kennis en of die wel of niet goed was, maar we hebben gekeken naar de processen die gebruikt worden om die kennis in te zetten in de besluitvorming. We hebben gekeken hoe we die processen zouden kunnen verbeteren. We hebben verder geen aanbeveling gedaan over keuze van bronnen van kennis.'* (Respondent 4)

Uit de gesprekken met respondenten is duidelijk geworden dat integraliteit een lastig onderwerp is. Men heeft niet alleen te maken met de verschillende ministeries, VROM en Verkeer en Waterstaat, maar ook nog eens met allerlei andere organisaties als Rijkswaterstaat en lagere overheden. Eén van de respondenten noemt het gevaar dat als alle organisaties hun eigen deel doen en hun eigen belang nastreven, het infrastructurele project volstrekt secundair wordt. Door het opzetten van een projectorganisatie hopen ze daar verbetering in te brengen, maar dat samenwerken moeilijk is blijkt wel uit het volgende: *'De samenwerking met VROM is heel erg lastig. Ik merk het ook, ik vergeet ze regelmatig gewoon, niet uit kwade bedoelingen. Het komt ook omdat ze heel weinig positiefs toe te voegen hebben, heel sterk toch op de rem trappend'* (Respondent 6). Hier zal in paragraaf 4.3.5 verder op in worden gegaan.

#### **4.3.2 Rapport**

Het rapport kan in belangrijke mate van invloed zijn op de doorwerking. Aanbevelingen kunnen niet concreet zijn, waardoor de huidige minister er niet mee kan scoren en het rapport links laat liggen. Ook de verhouding ten opzichte van het huidige beleid en de politieke koers kan van invloed zijn op de doorwerking. In deze paragraaf belichten we wat respondenten hierover hebben gezegd.

##### *Deltacommissie*

De Deltacommissie heeft een advies geschreven over een relatief lange termijn, tot 2100. Sommige aanbevelingen bevatten dus meer een richting, dan dat ze concreet aangeven wat er gebeuren moet. *'Het is dus in die zin, staan er geen dingen in die echt compleet verrassend zijn of een volstrekt nieuwe benadering zijn, maar het is wel een advies wat heel nadrukkelijk wel keuzes maakt in de verschillende alternatieven die er zijn'* (Respondent 1). Al eerder is aan de orde geweest dat de commissie heeft geadviseerd om een Deltawet te schrijven en een Deltaregisseur aan te stellen. De respondenten gaven aan dat dit middelen zijn om de politieke omloop van elke vier jaar een andere minister te overbruggen. Tegelijk zijn het grote veranderingen waar de huidige minister direct mee kan beginnen en waar ook resultaat zichtbaar zal zijn.

Waterveiligheid is voor iedereen belangrijk, maar doordat het geen politiek strijdpunt is, verdwijnt het snel van de politieke agenda. Ook dit had de commissie voorzien en de Deltawet voorkomt dat er wel

consensus is over dat er iets moet gebeuren, maar dat er niets gebeurt. *'Vandaar ook de Deltaregisseur, die langer dan vier jaar wordt aangesteld. En ook een deltaprogramma met een looptijd tot in principe 2100. In die zin zijn dat wel ingrediënten om de doorwerking zoveel mogelijk te waarborgen.'* (Respondent 3)

#### *Commissie Elverding*

*'Het rapport dat wij hebben geproduceerd bedient rechts omdat het aannemelijk is dat het zo sneller gaat en links omdat het zo beter wordt. Het heet ook niet voor niks beter en sneller.'* (Respondent 5)

De respondenten gaven aan dat het advies redelijk afwijkt van het huidige beleid rondom infrastructurele projecten, maar dat het wel overeenkomt met de politieke koers van het kabinet. Wanneer gevraagd werd naar de concrete afwijking in het beleid werden veelal de punten opgenoemd die de hoofdpunten zijn van het rapport; inspraak, een voorkeursalternatief en versimpeling van regelgeving.

Een belangrijk punt voor de commissie was de haalbaarheid van de aanbevelingen. *'We hebben ons best gedaan om het helder en werkbaar te houden, dus ik denk dat dat wel geholpen heeft. Een kort rapport, dingen die te doen zijn, je kunt sommige dingen achterwege laten en zeggen 'dit vind ik politiek niet wenselijk' maar er staat niks in wat onmogelijk is.'* (Respondent 4). Het klinkt misschien niet meer dan logisch, dat aanbevelingen haalbaar zijn. Een gebrek aan haalbaarheid tast immers de geloofwaardigheid en uitvoerbaarheid van het rapport aan. Toch is het relevant te constateren dat de commissie hier bewust mee bezig is geweest. Zo wordt de mogelijkheid tot doorwerking van het advies vergroot.

Over de vraag of de commissie rekening heeft gehouden met de politieke werkelijkheid, waarin de minister wil scoren met korte termijn acties, verschillen de respondenten van mening. Het ene commissielid vindt dat de commissie zich daar verre van heeft gehouden. *'Wat strooigoed voor de korte termijn. Nee, we hebben de zaak altijd vanuit inhoud beredeneerd. En dat er dan vervolgens, vakinhoud geredeneerd, elementen in zitten die op korte termijn kunnen worden aangepakt en dingen die wat langer nodig hebben, dat komt voort uit inhoud en niet uit politieke opportuniteit.'* (Respondent 5)

Het andere commissielid lijkt juist het tegenovergestelde te zeggen: *'We zijn ons er zeer van bewust geweest dat hij op korte termijn iets, dat hij quick wins moet hebben. (...) Van geduldig papier naar resultaat in de praktijk. Dit zijn typisch de dingen, dit laatste lijstje zijn de dingen die nu meteen kunnen gebeuren. Nee, daar hebben we zeer goed naar gekeken uit respect voor de politieke realiteit.'* (Respondent 4)

Dit is een opvallend resultaat uit het onderzoek. Het valt echter deels wel te verklaren vanuit het feit dat de respondenten een verschillende visie hebben op het adviseringstraject. De ene respondent ontkent niet dat er korte termijn aanbevelingen zijn gedaan, maar ziet dat puur als gevolg van de inhoudelijke analyse. De andere respondent koppelt dat los. Beide respondenten hebben de keuzes die gemaakt zijn dus anders waargenomen en geïnterpreteerd.

### 4.3.3 Communicatie naar stakeholders

De communicatie rondom het advies kan van belang zijn voor het creëren van draagvlak in de samenleving, in de volksvertegenwoordiging en op het ministerie. Al deze partijen hebben belang bij het advies en zijn dus een stakeholder in het proces. Publiciteit kan het rapport schade toebrengen of juist goed doen. In deze paragraaf gaan we na wat respondenten hierover vertelden en wordt geanalyseerd welke invloed de communicatie heeft gehad op de doorwerking van de adviezen.

#### *Deltacommissie*

De Deltacommissie heeft het communicatietraject bewust aangepakt en daarbij onderscheid gemaakt tussen verschillende fases in het proces. *‘Het eerste deel was dat we als Deltacommissie niet in een ivoren toren wilden gaan zitten. Hoe zorgen we er organisatorisch voor dat je ook met behoud van je onafhankelijke positie anderen er toch maximaal bij betreft? Dat is een traject van bewustmaking en laten meedenken. Het laatste deel was vooral, nu hebben we een conceptadvies, en hoe zorgen we voor aanhaking en het laten landen?’* (Respondent 1).

In het eerste deel ging het vooral om het draagvlak creëren voor het advies. *‘Doordat we met veel mensen hadden gesproken, wisten we ook hoe onze ideeën vielen, en wisten we ook dat zijn ideeën waarvan mensen blij worden.’* (Respondent 2)

Zoals in paragraaf 4.1.3 al besproken is, is er bewust over de presentatie van het rapport nagedacht. *‘Je kunt er natuurlijk voor kiezen het in een envelop naar het kabinet te sturen of je maakt er een happening van en wie nodig je daarvoor uit?’*. Ook dat is iets waarin de commissie er door middel van een goede communicatie voor heeft gezorgd dat het draagvlak vergroot werd. *‘We hebben de Eerste en Tweede Kamer met boter en suiker behandeld door ze voorafgaand aan de persconferentie ’s morgens vroeg al in een aparte bijeenkomst met de woordvoerders van de verschillende Kamerfracties, de Deltacommissie het verhaal te vertellen, de film te laten zien.’* Daarnaast heeft de commissie de bijlagen van het rapport pas een paar weken later uitgebracht, zodat de focus van de belangstellenden eerst lag op het rapport zelf en de boodschap daarvan, en niet op de berekeningen en achtergronddocumenten.

#### *Commissie Elverding*

De communicatieadviseur van commissie Elverding (Respondent 8) beschreef zijn taak als volgt: *‘De rol van een commissie heeft veel te maken met communicatie. Een commissie heeft dat niet altijd zo door, die zitten met name op de kenniskant. Minister – media – belangengroepen, ze moeten op de hoogte zijn van het advies en het waar mogelijk ook steunen. Ook binnen de departementen is dit van belang, omdat het hier uiteindelijk uitgevoerd moet worden.’*

Ook bij deze commissie is bewust naar de leesbaarheid van het rapport gekeken. *‘Dus we hebben ontzettend gekeken naar leesbaarheid en bruikbaarheid. Bruikbaarheid voor de mensen die het moeten*

*uitvoeren maar ook bruikbaarheid voor de pers, omdat je weet dat de pers geen tijd heeft dus je wilt dat wat er in de krant komt het goede verhaal is.'* (Respondent 4)

Het creëren van draagvlak in de samenleving werd zoals eerder gezegd ook als taak van de commissie gezien. Gedeeltelijk gebeurde dit al door de samenstelling van de commissie, omdat de leden uit diverse kanten van de maatschappij komen. Daarnaast wordt door respondenten aangegeven dat ze bewust hebben gewerkt aan het draagvlak. Deze mening wordt echter niet gedeeld door alle respondenten, zoals dit ook al is aangegeven in paragraaf 4.1.1. Respondent 5 gaf juist aan dat het bestaande draagvlak voor het rapport puur voortkomt uit de inhoud: *'We hebben ons verre gehouden van datgene waar de commissie niet voor was, van opportuniteitsvraag voor de minister, politiek de weg voorbereiden, communicatiestrategieën die vooral de verantwoordelijkheid van het departement zijn en niet van ons.'*

Vlak voor de presentatie van het rapport Sneller en Beter lekte de draagvlakstrategie van de commissie uit. Hierin stond een heel aantal stakeholders dat benaderd zou worden door de communicatieadviseur en commissieleden. Er ontstond commotie over, want was dit wel de taak van de commissie? Respondent 4 verklaart deze strategische keuze als volgt: *'Mensen worden heel snel benaderd door de pers van 'wat vindt u ervan?'. Je krijgt een betere discussie als ze even de tijd hebben gehad om het te lezen en als ze ook het gevoel hebben gekregen, en ik denk dat dat belangrijk is, dat hun opinie ertoe doet. Dat gevoel versterk je door ze vooraf op hoofdlijnen in te lichten. Het was alleen maar een kwestie van inlichten, we hebben niks meer veranderd.'*

Uit dit voorbeeld kan opgemaakt worden dat de communicatie met stakeholders een barrière kan zijn in de doorwerking van het advies. Wanneer belanghebbenden niet op de hoogte worden gebracht van de inhoud en de veranderingen die dat met zich meebrengt, voelen ze zich minder betrokken. Dit kan ertoe leiden dat ze in mindere mate zich achter het rapport scharen, dan dat ze doen wanneer ze betrokken zijn bij het adviseringsproces. Niet alleen de vraag of je communiceert, maar ook hoe je communiceert, is hierbij van belang.

#### **4.3.4 Lobby achteraf door ad hoc commissie**

Wanneer de commissie het rapport inlevert is ze formeel ontbonden en heeft ze geen functie meer. De volgende twee paragrafen bespreken wat er vanaf dat moment gebeurt. Het advies is geschreven en wordt gedragen door de commissie, maar vervolgens ligt de implementatie in handen van andere mensen, de ambtenaren op het betreffende ministerie. Dat de commissie geen taak meer heeft kan gezien worden als barrière. Daarom is aan de respondenten gevraagd wat er na het uitbrengen van het rapport nog als commissie gedaan is om de doorwerking te bevorderen. Dat zal in deze paragraaf uiteengezet worden.

*Deltacommissie*

De activiteiten van de Deltacommissie na het aanbieden van het adviesrapport zijn te onderscheiden in het geven van presentaties over het rapport en het reageren op kritiek in de media. Respondent 1 vertelde hierover het volgende: *'Dat heeft ertoe geleid dat niet meer formeel namens de Deltacommissie maar wel leden uit de commissie weerwoord gaven als er met name op hun terrein, met betrekking tot klimaat of technische oplossingen, kritiek kwam in de krant of anderszins. Dat werd van keer tot keer afgewogen, reageren 'we' hierop of laten we dit nog even gaan? En als we willen reageren, hoe doen we dat dan, wie doet het, wat is de toon van de boodschap? Daar is het nodige mailverkeer over geweest.'*

Respondent 3 gaf aan dat het niet zo nodig was om als commissie een lobby te voeren. Het advies werd gedragen door het kabinet, gezien de snelle kabinetsreactie, en ook door andere stakeholders. Hier had de commissie al veel tijd in gestoken voor het uitbrengen van het rapport. *'We hebben het moment wel bereikt dat het steeds minder om de Deltacommissie moet gaan en steeds meer om het besluit van het kabinet, het Nationaal Waterplan en het Deltaprogramma en de Deltawet. Het stokje is overgenomen, de commissie heeft zijn werk gedaan. Het is niet meer relevant wat de commissie heeft geroepen. Wat het kabinet ermee gaat doen, dat is belangrijk.'*

#### *Commissie Elverding*

De commissie Elverding is ook opgeheven na het verschijnen van het rapport, maar werkt toch in een iets gewijzigde samenstelling door als critical review team dat het project van implementatie op het ministerie begeleidt. In het rapport heeft de commissie namelijk geadviseerd om een directeur aan te stellen die de implementatie zou gaan leiden. Respondenten gaven aan dat de minister dit te ver vond gaan, maar wel een critical review team in wilde stellen. Hij wilde dit met als reden dat dit soort teams al vaker een goede aanvulling zijn geweest op het werk op het ministerie (Respondent 7).

Respondent 9 legde de keuze voor dezelfde mensen als in commissie Elverding uit als dat ze mensen nodig hadden met expertise en uit alle maatschappelijke sectoren, zoals het milieu en de wetenschap. Dezelfde criteria golden voor de commissie Elverding en dus konden deze mensen hiervoor benaderd worden. Dat ze ook al lid waren geweest van de commissie en het rapport hadden geschreven was mooi meegenomen, maar bijzaak.

Over de huidige functie van dit critical review team zei de betrokken ambtenaar: *'Het vervult precies zijn functie. Het kijkt heel kritisch over onze schouder heen en dat is soms wel eens lastig want dan denk je: 'daar heb je ze weer, geef me nou eens een beetje de vrije hand'. Maar aan de andere kant is dat ook wel weer nodig, want voor je het weet gaan we toch weer draaien.'*

De commissie Elverding heeft dus niet achteraf bewust gelobbyd om het advies doorgang te laten vinden. Ze heeft zelf ook niet het initiatief genomen tot het critical review team. Maar de aanwezigheid van commissieleden in het critical review team wordt wel als positief ervaren door zowel commissieleden als

ambtenaren. Respondent 9 gaf wel aan dat niet elke ad hoc commissie kan worden geformeerd tot critical review team. Dat zal per beleidsonderwerp en commissiesamenstelling bekeken moeten worden.

#### 4.3.5 Implementatie op het ministerie

##### *Deltacommissie*

De respondenten noemden wat betreft de implementatie op het ministerie drie factoren als potentiële barrières voor de doorwerking van het advies. Allereerst dat er zoveel partijen 'iets' moeten met het advies: waterschappen, Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten en natuurlijk het ministerie zelf. Dit wordt gedeeltelijk ondervangen door het verschenen Nationaal Waterplan, waarin het advies van de Deltacommissie wordt verwerkt in het landelijke waterbeleid, waaraan ook bovengenoemde organisaties hun aandeel hebben. Verder blijft het bij het implementeren van grotere projecten lastig om de verschillende bestuurslagen te koppelen.

Een ander punt wat werd genoemd is dat het advies integraal is, dus dat meerdere ministeries deel hebben aan de uitvoering. Respondent 3 heeft hier het volgende over gezegd: *'In Den Haag gaat het niet vanzelf, je hebt allemaal van die departementen en ministers en die gaan eigenlijk voor hun eigenbelang. Dat is ook goed, daarom hebben we een apart ministerie. Als je alles met elkaar verbindt, gebeurt er niks in het land. Er zijn kokers; de minister van verkeer en waterstaat denkt niet automatisch aan de beleidsdoelen van landbouw, natuur en voedselkwaliteit. Dat gaat niet vanzelf. Daar moet je wat voor verzinnen. Eén van die dingen was de stuurgroep van ministers, onder voorzitterschap van de minister-president.'*

De commissie heeft dus in haar advies al voorzien dat het voor de doorwerking lastig is dat er meerdere departementen mee te maken hebben. Dit heeft ze proberen te vermijden door de instelling van een ministeriele stuurgroep.

Een derde punt is de financiële regeling van het advies, of als het breder wordt getrokken: de haalbaarheid. Respondent 1 zei hierover: *'Op inhoud heeft het kabinet gezegd de hoofdlijnen van het advies gewoon overnemen tot hun beleid. Alleen op het moment dat je vervolgens zegt: dat moet met de bestaande middelen, dan blijft er niet zo vreselijk veel over van het enthousiasme.'* Het blijft een politieke keuze hoeveel geld er in de Nederlandse waterveiligheid wordt gestoken.

##### *Commissie Elverding*

Ook de ambtenaren die werken aan de implementatie van het advies van commissie Elverding gaven in de interviews aan dat de doorwerking van het advies op het ministerie wordt bemoeilijkt door barrières. Gedeeltelijk zijn dit dezelfde barrières als genoemd bij de Deltacommissie. Ook bij het onderwerp infrastructuur heeft men te maken met veel verschillende organisaties, zoals Rijkswaterstaat, de provincies, gemeenten, en de twee ministeries. Maar ook binnen de ministeries worden obstakels ervaren.

Het ministerie van verkeer en waterstaat is een brede organisatie waar veel mensen werken. De respondenten gaven aan dat het lastig is om de hele organisatie bij deze verandering te betrekken.

Er worden wel acties ondernomen om tot een betere samenwerking tussen de verschillende ministeries en andere organisaties te komen, zo vertelde respondent 6. *'Wat we willen proberen is te kijken of we al die verschillende organisaties op een of andere manier, of de mensen uit die organisatie, in dat project krijgen. Die krijgen dan als opdracht: je bent er primair voor het project, je bent niet meer vooral voor de organisatie waar je vandaan komt.'* (Respondent 6)

Naast de overeenkomstige punten met de Deltacommissie noemden de respondenten ook de minister als belangrijke succesfactor op het ministerie. Zowel positief als negatief kan hij een grote invloed uitoefenen. Van beide werd in de interviews een voorbeeld gegeven. *'Maar deze minister roept gewoon in de publiciteit, bij Pauw en Witteman: ik ga het voor die dertig projecten redden. En daar kunt u mij op afrekenen politiek. Als ambtenaar word je dan wel op scherp gezet. Nu doet iedereen nog eens een tandje erbij, dat merk je wel. Het belang van de persoon van deze minister is heel groot. Je kunt hem ook niet een slap verhaal vertellen. Hij weet heel goed wat hij wil en hij durft zijn nek uit te steken. Hij maakt zich met zijn ambitieuze doelstelling kwetsbaar en maakt zich toch behoorlijk afhankelijk van zijn ambtenaren. Dan zie je toch dat het een enorm loyaal apparaat is. We zullen er alles aan doen om hem te helpen zijn doelen te behalen.'* (Respondent 6)

Maar tegelijk gaf een andere respondent ook aan dat er voor een minister vaak meerdere belangen meewegen. *'Ik zie wel allerlei signalen van dat de minister geroepen heeft: het moet allemaal anders, maar als het hem uitkomt om dingen te vertragen, dan heb ik hem dat het afgelopen jaar nog net zo hard zien doen.'* (Respondent 7)

Als belangrijkste oorzaak voor een verminderde doorwerking wordt door respondent 6 de complexiteit van het probleem genoemd. *'Je bent ook nog op een rijdende trein de koers aan het verleggen, en niet een trein, maar dat zijn vele treinen.'* Alle verschillende belangen, organisaties, maar ook dat projecten al halverwege het traject zijn, maken het lastig om het advies van de commissie Elverding een goede doorwerking te geven.

### **Deelconclusie**

In deze paragraaf zijn de bevindingen gepresenteerd die betrekking hebben op de barrières bij doorwerking. Allereerst is het opvallend te noemen dat commissies een aantal van de geoperationaliseerde barrières zelf ook gesignaleerd heeft en daar actief mee aan de slag gegaan is om de doorwerking te vergroten. Bij de Deltacommissie geldt dit voor het probleem van de integraliteit; hiervoor is de ministeriele stuurgroep ingesteld. Ook aan de houdbaarheid voor de lange termijn is gedacht in de vorm van een Deltawet en een Deltaregisseur. Daarnaast is de commissie actief bezig geweest met het creëren van draagvlak gedurende het adviesproces en het geven van presentaties na

het rapport. Bij commissie Elverding is het probleem van integraliteit ook gesignaleerd en is er door het ministerie een projectorganisatie opgezet. Daarnaast heeft de commissie geprobeerd de doorwerking te vergroten door het rapport leesbaar te maken en de aanbevelingen te toetsen aan hun haalbaarheid. Ook de barrière van de politieke werkelijkheid, waarin de minister iets moet hebben om mee te scoren, is meegenomen in de advisering. Tenslotte is er actief gewerkt aan het draagvlak voor het rapport; dit resulteerde zelfs in het uitlekken van de draagvlakstrategie.

Respondenten van beide commissies signaleerden ook barrières waar minder gemakkelijk op ingesprongen kon worden. Voor de Deltacommissie zijn dit de financiële regeling en de complexiteit van organisaties die met het advies gemoeid zijn. Voor commissie Elverding gaat het vooral om de complexiteit van het beleidsprobleem en de oplossing daarvan; alle tegengestelde belangen, organisaties en projecten die al in een gevorderd stadium zijn. Een andere barrière die genoemd werd is de minister zelf en de belangen die hij naast de implementatie van het advies kent.



## Hoofdstuk 5 Conclusie

In dit onderzoek is geprobeerd een antwoord te vinden om de volgende vraagstelling: *Welke barrières beïnvloeden de doorwerking van adviezen van ad hoc commissies?*

Ad hoc commissies worden met regelmaat ingesteld door een minister of staatssecretaris; ze vormen een wezenlijk onderdeel van het Nederlandse poldermodel. Ze zijn over het algemeen onafhankelijk, tijdelijk en hebben kennis van zowel bestuurlijk Den Haag als van de inhoud van het beleidsprobleem. Na een periode van onderzoek en analyse brengt de commissie in de meeste gevallen een rapport uit. De vraag in dit onderzoek was wat er van het advies doorwerkt in beleid. Hierbij is gekozen om alleen te kijken naar de *directe* veranderingen op een departement in het beleid.

Vervolgens is gekeken naar de verklaringen voor die doorwerking, aan de hand van mogelijke barrières, gedestilleerd uit de literatuur over doorwerking. Er is zowel gekeken naar het optreden van deze factoren in het advisering- en doorwerkingsproces, als ook naar de manieren waarop de commissie hierop heeft geanticipeerd. Door het reconstrueren van het advisering- en doorwerkingsproces en de analyse van de opgetreden barrières is zo een beeld verkregen van de invloed van barrières op de doorwerking van de adviezen.

De twee commissies waarnaar onderzoek gedaan is zijn de Deltacommissie en commissie Elverding. De Deltacommissie heeft een advies uitgebracht over de Nederlandse waterveiligheid voor de komende eeuw. De commissie Elverding heeft over de besluitvorming rondom infrastructurele projecten geadviseerd.

Beide commissies zijn ingesteld met als hoofdmotief het beroep doen op specifieke deskundigheid. Dit komt naar voren in de instellingsbesluiten. Door de respondenten werd aangegeven dat dit niet het enige motief was. Ook het creëren van draagvlak werd herhaaldelijk genoemd. Naast het een inhoudelijk goed rapport schrijven, wat antwoord geeft op het hoofdmotief, zijn beide commissies ook bewust bezig geweest met het creëren van draagvlak in de samenleving. Dit motief kwam niet letterlijk voor in de instellingsbesluiten, maar schemert wel door in de samenstellingen van de commissies, omdat deze vrij divers zijn.

De directe doorwerking van het advies in beleid is bij beide commissies vrij groot te noemen. Positieve kabinetsreacties, instelling van projectorganisaties binnen het departement, overname van aanbevelingen in het Nationaal Waterplan (Deltacommissie) of in een plan van aanpak (commissie Elverding). Respondenten op het ministerie gaven aan dat er (hard) wordt gewerkt aan de implementatie van de adviezen. Ook gesproken commissieleden zijn over het algemeen zeer tevreden met de manier waarop de regering met het advies is gaan werken.

Alvorens in te gaan op de factoren die de doorwerking hebben beïnvloed is het noodzakelijk om terug te blikken op het begrip doorwerking. Doorwerking is een dynamisch en complex proces, waarbij niet één op één te herleiden is welke factoren precies welk deel van de doorwerking beïnvloed hebben. De uit de literatuur overgenomen barrières die bij de commissies onderzocht zijn, geven dus slechts een indicatie over welke invloed zij hebben op de doorwerking van de adviezen. Het is niet concreet te duiden waar een barrière heeft geleid tot een verminderde doorwerking, of waar het actief inspelen op een barrière de doorwerking vergroot heeft. Wel is aan te nemen dat deze barrières de doorwerking beïnvloedden. Daarom is in dit onderzoek geanalyseerd welke barrières optraden in het adviserings- en doorwerkingsproces. Het benoemen van deze barrières pretendeert niet dat dit de volledige analyse van doorwerking dekt, maar wel dat het verklaringen zijn voor de mate van doorwerking.

Uit het onderzoek blijkt dat de voornaamste barrières in de doorwerking van het advies van de Deltacommissie zijn:

- De integraliteit van het beleidsprobleem, waardoor meerdere departementen en tal van andere organisaties zich met de implementatie en gevolgen van het advies bezig houden.
- De lange termijn waarop het advies geschreven is, waarbij de vraag rijst hoe de lijn van het advies de omloop van kabinetten overleeft.
- Het draagvlak voor de gekozen aanbevelingen; zijn belanghebbenden het eens met de weg die de commissie wijst?
- De financiële middelen; het kabinet schaaft zich inhoudelijk achter het rapport, maar komt er ook daadwerkelijk genoeg geld beschikbaar voor de implementatie?

De commissie heeft vermindering van de doorwerking proberen te voorkomen door aanbevelingen te doen over de manier waarop het advies geïmplementeerd moet worden. Daarnaast heeft ze actief gewerkt aan het creëren van draagvlak voor het advies, door met veel verschillende belangengroepen in gesprek te gaan. Toch zijn de gesignaleerde barrières niet helemaal te vereffenen; de vraag blijft of het kabinet genoeg geld beschikbaar stelt om de aanbevelingen daadwerkelijk uit te voeren. Verder zijn er op het ministerie de nodige aanpassingen gedaan om het probleem integraal te kunnen oplossen, maar blijft de complexiteit van organisaties die met het advies te maken hebben bestaan.

De barrières bij de commissie Elverding vertonen grote overeenkomsten met die van de Deltacommissie.

- De integraliteit van het beleidsprobleem, waardoor meerdere departementen en tal van andere organisaties zich met de implementatie en gevolgen van het advies bezig houden.
- De politieke werkelijkheid, waarbij de minister eerder wil scoren op de korte termijn, dan wil investeren in de lange termijn. Een complicerende factor is hierbij dat de minister vaak meerdere belangen heeft dan alleen de versnelling van de infrastructurele besluitvorming. Dit komt overeen met de suggestie in de literatuur dat er ook informele motieven bestaan om ad hoc commissies in te stellen.

- Het draagvlak voor de gekozen aanbevelingen; specifiek omdat er wat betreft infrastructuur in de samenleving zeer uiteenlopende meningen zijn.

Ook voor deze barrières geldt dat de commissie ze actief heeft geprobeerd te vereffenen om zo de doorwerking van het advies te vergroten. Hierbij moet ook weer gezegd worden dat niet op alle barrières te sturen is. Zo zullen belangen altijd tegengesteld blijven, ondanks dat ze dichterbij elkaar komen. Het zal altijd een complexe opgave zijn om diverse organisaties en bestuurslagen op één lijn te krijgen.

Terugkijkend naar de geformuleerde verwachtingen in hoofdstuk 2 kunnen we het volgende zeggen.

Door de respondenten van beide commissies worden de integraliteit van het beleidsprobleem en de communicatie met stakeholders genoemd als mogelijke barrières met het oog op de doorwerking van het advies. Dit bevestigt de verwachting dat deze de doorwerking kunnen beïnvloeden.

Voor de derde verwachting, dat hoe meer een advies afwijkt van het huidige beleid, de doorwerking beperkter is, hebben we minder bevestiging gevonden. Respondenten gaven aan dat aanbevelingen afwijken van het huidige beleid, maar dat ze wel gezien worden als de oplossing voor het beleidsprobleem, dus dat er dan wel bereidheid is om het beleid aan te passen.

Verder is het relevant te noemen dat de commissies weinig waarde hechtten aan de lobby door de commissie achteraf. Hun taak zat erop, af en toe werd er nog op kritiek op het rapport gereageerd, maar beide commissies zijn daar heel summier in geweest. Het onderzoek wijst ook uit dat de kloof tussen de commissie en het departement kleiner is dan gedacht. Het secretariaat van de commissies bestond (gedeeltelijk) uit ambtenaren van het departement. Dat zorgde ervoor dat men daar ook op de hoogte was van de vorderingen van de commissie en de komst van het advies kon voorbereiden. De lobby van de commissie achteraf was dus minder nodig dan vooraf verwacht.

Wanneer we kijken naar de twee commissies en de barrières die bij de doorwerking van de adviezen optraden, kunnen we concluderen dat de belangrijkste barrières die optraden zijn: de integraliteit van het beleidsprobleem en daarmee samenhangend de complexiteit van organisaties rondom de implementatie, het draagvlak voor de gekozen aanbevelingen en de politieke werkelijkheid waarbinnen het advies geïmplementeerd moet worden. Uit dit onderzoek blijkt dat een gedeelte van deze barrières buiten de sturing van de commissie en ambtenaren valt. Aan de andere kant kunnen commissies grote invloed hebben op de manier waarop met deze barrières wordt omgegaan en dus op de mate van doorwerking van het advies.

## 5.1 Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft zich gericht op twee ad hoc commissies met een onderzoekende, adviserende functie. Ad hoc commissies bestaan echter in alle soorten en maten. Vervolgonderzoek kan voortschrijdend inzicht bieden in de doorwerking van advisering door andersoortige ad hoc commissies. Ook kan het zeer relevant zijn om de andere soorten doorwerking te onderzoeken bij advisering door ad hoc commissies.

Toekomstige ad hoc commissies en hun leden doen er goed aan rekening te houden met de barrières waarvan geconcludeerd is dat ze optreden bij de doorwerking van de adviezen. Wanneer men de barrières in het adviserings- en doorwerkingsproces kan vereffenen, vergroot dit de mate van doorwerking van het advies. Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat niet alle factoren te beïnvloeden zijn. Sommige barrières treden op buiten de macht van de ad hoc commissie. Een factor die hierbij niet ongenoemd kan blijven is de agenda van de minister. Zoals al eerder is aangegeven blijkt uit dit onderzoek wat ook al in de literatuur beschreven wordt, dat de minister ook informele motieven kent om een ad hoc commissie in te stellen. Dat betekent dat een volledige doorwerking van het advies niet altijd te behalen valt.

## Hoofdstuk 6 Discussie

Het onderzoek dat in dit rapport beschreven staat heeft zich gericht op de doorwerking van adviezen van ad hoc commissies. Hierover bestond nog weinig wetenschappelijke kennis; dit onderzoek is daar een bescheiden bijdrage aan.

De kennis uit dit onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat nieuwe inzichten zijn ontstaan over de manier waarop de adviezen van ad hoc commissies doorwerken en ook over welke barrières daarbij optreden. De in dit onderzoek gesignaleerde barrières kunnen zich bij veel meer commissies voordoen, aangezien ze breder gelden dan alleen bij de beleidsproblemen van de onderzochte commissies. De kennis die ontstaan is door dit onderzoek kan zo worden meegenomen in het onderzoek naar ad hoc commissies.

Ook kan deze kennis een plaats krijgen in het maatschappelijke en politieke debat rondom ad hoc commissies en de relevantie van deze commissies alsmede hun positie in het openbaar bestuur. Heel snel wordt gezegd dat de rapporten van ad hoc commissies in la's op ministeries verdwijnen. Dit onderzoek nuanceert dit statement en biedt daarbij nieuwe input voor het debat over ad hoc commissies.

Dit onderzoek is verricht een half jaar tot een jaar nadat de commissies hun rapporten hadden uitgebracht. Het voordeel hiervan is dat respondenten zich nog goed kunnen herinneren hoe het proces ging en welke factoren daarbij een rol speelden, of in het geval van ambtenaren, spelen. Toch heeft deze manier van onderzoek doen ook een nadeel; er bestaat immers nog geen *volledig* beeld van de doorwerking, aangezien het implementatieproces nog in volle gang is. Het is dus lastig te zeggen wat de waarde van de adviesrapporten van de commissies uiteindelijk zal zijn.

## Literatuurlijst

Bekkers, V. e.a., 2004, *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit van Tilburg

Commissie Elverding, *Sneller en beter, Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*, april 2008

Deltacommissie, *Samen werken met water, Een land dat leeft bouwt aan zijn toekomst, Bevindingen van de Deltacommissie 2008*, 3 september 2008

Donicie, C., Olsthoorn, S., *Elke twee weken een nieuwe taskforce*, Binnenlands Bestuur, 2008, week 51 jaargang 29, 8-11

Duyvendak, W., P. de Jong, B. Pauw en R. van Schendelen (red.), 2005, *Schaduwmacht in de Schijnwerpers: Adviescommissies in Politiek Den Haag*, Den Haag: Sdu Uitgevers

Gils, M.R. van, 1987, *De Strategische Functie van Externe Adviesraden*, Den Haag: HRWB Adviescollege voor sociaal en cultureel beleid

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *kabinetsreactie op advies Deltacommissie*, brief van staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat Tineke Huizenga aan de Tweede Kamer, Den Haag, 12 september 2008

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Kabinetsstandpunt advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*, brief van de minister van Verkeer en Waterstaat Camiel Eurlings en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu J.M. Cramer aan de Tweede Kamer, Den Haag, 23 mei 2008

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Regeling instelling commissie duurzame kustontwikkeling*, Den Haag, 7 september 2007

John, P. 1998, *Analysing public policy*, Londen: Continuum

Putters, K. e.a., 2004, *Spelen met doorwerking, eindrapport*, Tilburg/Utrecht

Schulz, M., M. van Twist en H. Geveke, 2006, *Besturen in Commissie: Een Onderzoek naar de Rol van Commissies in het Openbaar Bestuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer, motie nummer 3 (29 508) van vergaderjaar 2003-2004

## Bijlage 1      **Lijst van respondenten**

Onderstaande lijst bevat de respondenten van dit onderzoek. Deze is geanonimiseerd omdat enerzijds meerdere respondenten publieke functies bekleden en anderzijds om zo de vertrouwelijkheid van de gegeven informatie te waarborgen.

Respondent 1: · Commissielid Deltacommissie

Respondent 2: · Commissiesecretaris Deltacommissie

Respondent 3: · Ambtenaar Deltacommissie

Respondent 4: · Commissielid Elverding

Respondent 5: · Commissielid Elverding

Respondent 6: · Ambtenaar commissie Elverding

Respondent 7: · Ambtenaar commissie Elverding

Respondent 8: · Communicatieadviseur

Respondent 9: · Ambtenaar commissie Elverding

## Bijlage 2      Topiclijst 1 Interviews met commissieleden

Centrale vraag: beoogde vs. behaalde doel → Wat heeft u als commissie gedaan om doorwerking te bevorderen? Wat zijn de resultaten daarvan?

1. Type beleidsprobleem
  - a. Wat is de mate van consensus over het onderwerp?
  - b. Wat is de mate van bestaande en te verkrijgen kennis over het onderwerp?
  - c. In hoeverre is er sprake van een integraal beleidsprobleem?
2. Rapportage
  - a. Wat voor aanbevelingen zijn er gedaan? Lange/korte termijn?
  - b. In hoeverre zijn de aanbevelingen uitvoerbaar door de zittende minister?
3. Verhouding tot huidige beleid
  - a. In welke mate is er sprake van een verandering ten opzichte van het huidige beleid?
  - b. Komt het advies overeen met de politieke koers van het kabinet?
4. Communicatie
  - a. Wat is de verhouding van de commissie ten opzichte van de stakeholders?
  - b. En de media?
  - c. Hoe is het rapport gepresenteerd?
  - d. Is het rapport in een paar zinnen samen te vatten?
5. Nazorg
  - a. Hoe vindt de lobby na het verschijnen van het rapport plaats?



Bijlage 3      **Topiclijst 2 Interviews met ambtenaren**

Centrale vraag: beoogde vs. behaalde doel → Wat was het beoogde doel van de commissie? Hoe wordt het rapport geïmplementeerd op het departement?

1. Type beleidsprobleem
  - a. Wat is de mate van consensus over het onderwerp?
  - b. Wat is de mate van bestaande en te verkrijgen kennis over het onderwerp?
  - c. In hoeverre is er sprake van een integraal beleidsprobleem?
2. Rapportage
  - a. Wat voor aanbevelingen zijn er gedaan? Lange/korte termijn?
  - b. In hoeverre zijn de aanbevelingen uitvoerbaar door de zittende minister?
3. Verhouding tot huidige beleid
  - a. In welke mate is er sprake van een verandering ten opzichte van het huidige beleid?
  - b. Komt het advies overeen met de politieke koers van het kabinet?
4. Implementatie op het ministerie
  - a. Hoe was de reactie van de minister op het advies?
  - b. Wat is de mate van doorwerking van het advies?
  - c. Hoe verliep de implementatie van het advies op het ministerie? Welke acties zijn daarbij genomen?
  - d. Welke barrières treden op bij deze implementatie?

Bijlage 4 **Code tree**

**Code System**

**Overig**

Pers\_rol\_commissie  
Rol\_commissie  
Vervolgcommissie\_Elverding

**Beoogd\_vs\_behaald\_doel**

Doel\_commissie

**Na het rapport**

Draagvlak  
Reactie\_media  
Reactie\_minister  
Reactie\_stakeholders  
Mate\_doorwerking  
Barrieres  
Ambtenaren  
Verbeteringen\_achteraf  
Lobby\_commissie

**Communicatie**

Presentatie\_rapport  
Stakeholders

**Advies**

Korte\_lange\_termijn  
Aanbevelingen\_haalbaar  
Verhouding\_politieke\_koers  
Verhouding\_huidig\_beleid  
Uitvoerbaar\_minister

**Beleidsprobleem**

Integraliteit  
Kennis  
Consensus

**Sets**