

Vergaderjaar 2007–2008

31 235

Leren van parlementair onderzoek

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 31 januari 2008

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd over het rapport «Leren van parlementair onderzoek» (Kamerstuk 31 235, nr. 2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 31 januari 2008.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Aptroot

De griffier van de commissie,
Groen

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-Van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter en Vacature (algemeen).

Piv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Bokestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerken (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA) en Mastwijk (CDA).

1

Heeft de Tweede Kamer, achteraf gezien, «fouten» gemaakt bij de parlementaire onderzoeken die door de Algemene Rekenkamer zijn bekeken? Is de Algemene Rekenkamer gestuit op parlementaire of politieke blinde vlekken?

De Algemene Rekenkamer heeft in «Leren van parlementair onderzoek» onderzocht welke uitwerking parlementaire onderzoeken hebben op ministeries. De onderwerpkeuze en de wijze van uitvoering van de onderzoeken heeft zij daarbij als gegeven beschouwd. Object van onderzoek was voor ons de wijze waarop de departementen omgaan met parlementair onderzoek en de uitkomsten ervan.

2

Wat zou er anders en beter kunnen bij de rapportage van parlementaire onderzoeken? Heeft de Algemene Rekenkamer in het algemeen een advies over de conclusies en aanbevelingen?

De bijdrage van de rapportagewijze aan de mate waarin er door departementen is geleerd van parlementair onderzoek hebben wij niet onderzocht. We hebben in onze analyse van de aard van de aanbevelingen van de parlementaire onderzoeken sinds 1945 wel geconstateerd dat deze over het algemeen een brede variatie laten zien: van herziening van wetgeving tot het vergroten van het leervermogen. De aanbevelingen zijn doorgaans zowel gericht op het oplossen van incidentele problemen als op het blootleggen en aanpakken van systematische, structurele oorzaken. Dat doet onzes inziens recht aan de complexe en gevarieerde beleidspraktijk.

3

Beveelt de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer aan om, net als departementen, na verloop van enige tijd een vast moment van evaluatie in te bouwen? Is dat ook wat in het rapport (Hoofdstuk 2, paragraaf 2.1) wordt bedoeld?

Wij menen dat de verantwoordelijkheid voor de implementatie van de lessen uit parlementair onderzoek ligt bij de betrokken ministers. Onze aanbeveling om na één à anderhalf jaar een evaluatiemoment in te bouwen voor verbeteracties namen alle bij ons onderzoek betrokken bewindspersonen ter harte. Ze merkten daarbij op dat, afhankelijk van de aard van de maatregelen, wellicht een langere periode moet worden aangehouden alvorens te evalueren, vanwege een verschil in termijn waarop de effecten van de verbetermaatregelen zichtbaar zijn. Een verzoek vanuit de Tweede Kamer aan de betrokken ministers om informatie over de uitkomst van deze evaluaties onderstreept het belang van het trekken van lessen uit parlementair onderzoek.

4

Zou standaard de Algemene Rekenkamer een onderzoek moeten doen naar de «lessen van parlementaire onderzoeken»?

Zie het antwoord op vraag 3.

5

Het doel van dit onderzoek is het trekken van lessen voor nieuw uit te voeren parlementair onderzoek. Kan de Algemene Rekenkamer zo concreet mogelijk aanbevelingen doen die de Tweede Kamer bij een volgend parlementair onderzoek kunnen helpen om een maximaal leer-effect te bewerkstelligen?

Wij wijzen op ten minste twee vraagstukken die bij de formulering van het doel en de aanpak van een parlementair onderzoek aandacht zouden moeten krijgen. Welke oplossing de beste is, zal per onderzoek verschillend uitpakken.

We onderscheiden ten eerste drie vormen van leren. Leren kan gericht zijn op het voorkomen van fouten, het vinden van oplossingen voor meer structurele (beleids)problemen of op de voortdurende ontwikkeling van nieuwe oplossingen (innovatie). Tussen deze vormen van leren kan een spanning bestaan: wanneer bijvoorbeeld veel energie wordt gestoken in het bestrijden van incidenten, kan de aandacht voor de (onderliggende) structurele problemen daaronder lijden. In dat geval heeft ook innovatie te lijden onder een gebrek aan aandacht. We bevelen aan bij de opzet van een parlementair onderzoek tevoren te bedenken welke vorm(en) van leren met het onderzoek wordt beoogd.

Ten tweede wijze we op de spanning die ontstaat doordat, naast de beoogde aanzet tot leren, het onderzoek bijna altijd tegelijkertijd een bijzondere en verscherpte vorm van parlementaire *controle* is. Deze spanning tussen «afrekenen» aan de ene kant en leren aan de andere kant zou bij de opzet en uitvoering van een onderzoek voortdurend aandacht moeten krijgen.

6

Op welke manier meent de Algemene Rekenkamer dat de ministeries gestimuleerd kunnen worden om in de toekomst zowel in harde, duidelijk zichtbare, instrumenten te investeren als in de minder zichtbare, zachte instrumenten die tot verbetering van beleid en beleidsuitvoering moeten leiden?

Wij hebben geconstateerd dat de betrokken ministers over het algemeen beide soorten aanbevelingen overnemen: regels worden aangepast, en gedrag en handelen worden via allerlei initiatieven aangepakt. Wij bevelen aan dat de ministers er voor zorgen dat ze bij beide vormen van implementatie momenten aanwijzen waarop ze zullen evalueren of de voorgenomen verbeteracties zijn ingezet, en of dit op een doeltreffende en doelmatige manier is gebeurd.

Zo'n evaluatiemoment verplicht de ministers om hier onderzoek naar te doen en zichzelf rekenschap te geven over het resultaat van investeren in beide typen instrumenten.

7

De Algemene Rekenkamer benoemt enkele mogelijkheden om duurzaam te leren. Wil de Algemene Rekenkamer, naast de genoemde periodieke evaluatie van genomen maatregelen, enkele structurele maatregelen aanreiken om de duurzaamheid van leren te vergroten?

Wij wijzen er in ons rapport op dat het volgen én onderhouden van eenmaal geïmplementeerde maatregelen noodzakelijk is. Naast een periodieke evaluatie («volgen») bevelen we de ministers aan om energie te *blijven* steken in maatregelen die minder eenvoudig te nemen zijn en minder snel tot zichtbare resultaten leiden («onderhouden»).

We wijzen er tevens op dat het succes van de implementatie van de lessen van parlementair onderzoek niet alleen af te meten aan de harde, zichtbare maatregelen, zoals aangepaste wet- en regelgeving en veranderingen in organisatiestructuren, maar ook aan meer diffuse, «zachte» aspecten zoals gedragsverandering, vergroting van het leervermogen en betere voorlichting.

8

De centraal geleide initiatieven die van uit het ministerie van Justitie en het OM zijn ondernomen op het gebied van expertiseversterking en

informatie-uitwisseling hebben weinig zichtbaar effect gesorteerd. Wat is hier de verklaring voor? Zijn de initiatieven niet goed ingericht, of zijn de initiatieven niet goed toegepast?

Op het gebied van de informatievoorziening verwijzen we in ons rapport naar de bevindingen van de door de minister van BZK ingestelde commissie-Leemhuis. Deze concludeerde dat het vasthouden aan de eigen autonomie van de regio een belangrijke oorzaak was van de moeizame ontwikkeling van een bovenregionale informatiehuishouding bij de politie. Volgens de commissie behoeft het ICT-dossier permanente bestuurlijke druk om te kunnen slagen¹.

Op het gebied van de expertiseontwikkeling constateren we dat het Landelijke Expertisecentrum Opsporing (LEXPO) en de opvolgers ervan weliswaar hun nut hebben bewezen bij het *faciliteren* van de opsporingspraktijk op het punt van het werken met de nieuwe opsporingsregelgeving, maar dat het *ontwikkelen* van expertise op het gebied van de opsporing tot op heden minder goed is gelukt. Zo geven de door ons onderzochte politieregio's aan dat er centraal te weinig kennis is over een meer doelgerichte aanwending van (bundelingen van) opsporingsmethoden. Hoewel op verschillende plekken aan expertiseontwikkeling wordt gewerkt, constateerde de commissie-Kalsbeek dat oplossingen die in de praktijk van de opsporing werden gevonden voor specifieke problemen niet of nauwelijks toegankelijk waren voor anderen. Alle betrokkenen zoeken uitsluitend oplossingen voor de eigen organisatie. Wij constateren dat bij deze problemen met inrichting én toepassing tot op heden weinig is veranderd.

9

Wat zou de centrale voorziening ter versterking van expertise binnen de opsporing concreet moeten doen, en hoe kan deze voorziening het meest effectief worden vormgegeven?

Op basis van ons onderzoek bevelen we aan de bundeling van expertise organisatorisch beter te verankeren. Wij pleiten daarom voor de herinvoering van een centrale voorziening ter versterking van expertise binnen de opsporing, vergelijkbaar met het LEXPO. Deze voorziening dient nadrukkelijk te worden ingebed in de politieorganisatie, om het risico van vrijblijvendheid zoveel mogelijk te beperken.

De ministers van BZK en Justitie en de Raad van Hoofdcommissarissen hebben de afgelopen jaren een aantal verbeteringen ingevoerd ter versterking van de expertise binnen de opsporing. Wij bevelen aan dat de betrokkenen evalueren in hoeverre deze verbeteracties daadwerkelijk hebben geleid tot een betere opbouw, bundeling en verspreiding van kennis.

10

Welke termijn van implementatie heeft de Algemene Rekenkamer voor ogen bij uw aanbevelingen over respectievelijk de effectiviteit van opsporing, het investeren in opbouw en bundeling van expertise, het stimuleren van meer vormen van intercollegiale toetsing en de zorg voor spoedige totstandkoming van bovenregionale informatievoorziening?

Onze aanbevelingen voor meer aandacht voor de effectiviteit van de opsporing, en de verbetering van de intercollegiale toetsing kunnen per direct worden ingevoerd. Voor de expertiseopbouw en -bundeling is wellicht een vooronderzoek nodig naar de haalbaarheid van de (her)invoering van een landelijk instrument zoals LEXPO.

Over de bovenregionale informatievoorziening hebben de betrokken partijen afgesproken welke resultaten ze hierin eind 2008 willen behalen. De minister van BZK heeft aangegeven zo nodig van haar aanwijzings-

¹ Commissie Leemhuis, S. E. P. (2005). Lokaal verankerd, nationaal versterkt. Utrecht: Sdu.

bevoegdheid gebruik te maken. Wij wachten de uitkomsten van de gemaakte afspraken met belangstelling af.

11

Zijn de genoemde aanbevelingen op bladzijde 13 en 14 in te voeren op een wijze die geen onnodige bureaucrativering met zich meebrengt?

Wij menen dat de opvolging van onze aanbevelingen zal leiden tot een betere uitwisseling van informatie en kennis, waarbij de daarvoor noodzakelijke gecentraliseerde functies ondersteunend werken voor de regio's en niet andersom.

12

Wat vindt de Algemene Rekenkamer van de conclusie van de Raad van Hoofdcommissarissen dat de aanbevelingen van de commissie-Van Traa en de commissie-Kalsbeek hun gewenste navolging hebben gehad omdat er geen structurele onrechtmatigheden meer zijn opgetreden sinds de commissie-Kalsbeek?

Wij zijn het met de Raad van Hoofdcommissarissen eens dat de rechtmatigheid van de opsporing is verbeterd. Wij constateren met de commissie-Kalsbeek echter dat het, terechte, streven naar *rechtmatigheid* en transparantie tegelijkertijd de aandacht heeft afgeleid van de *effectiviteit* van de opsporing.

13

Kan de Algemene Rekenkamer toelichten wat zij bedoelt met de opmerking dat de tegenspraak zoals die is voorzien door het OM plaats vindt binnen de hiërarchische lijn? Welke aanbeveling doet de Algemene Rekenkamer de regering naar aanleiding van deze observatie?

In de opvatting van de Algemene Rekenkamer vindt tegenspraak binnen de opsporing nu niet plaats onder de gewenste condities om daadwerkelijk tegen te kunnen spreken. De tegenspraak is namelijk vaak zo georganiseerd dat de betrokkenen – direct of indirect – in een hiërarchische relatie tot elkaar staan. Om tegenspraak te optimaliseren, zou een vorm moeten worden gekozen waarbij elke vorm of schijn van hiërarchie of afhankelijkheid wordt vermeden.

Voor een goede intercollegiale toetsing bij een specifieke zaak bevelen we verder aan dat er meer medewerkers worden betrokken dan alleen de betrokkenen bij deze specifieke zaak.

14

Wat is de reden dat uiteindelijk niet naar individuele strafzaken is gekeken?

De in ons onderzoek te bestuderen strafzaken zouden aan een aantal vereisten moeten voldoen. In de eerste plaats zou het om strafzaken moeten gaan waarbij uiteenlopende bijzondere opsporingsmethoden waren toegepast, en waar de voorgenomen toepassing bovendien aan het Centrale Toetsingscollege (CTC) diende te worden voorgelegd. De werking van de Wet BOB is immers niet goed te beoordelen op basis van één strafzaak of de toepassing van één bijzondere opsporingsmethode. In de tweede plaats dienden de zaken volledig te zijn afgesloten. In de derde plaats zou het om zaken moeten gaan die speelden na 1999, het jaar waarin de commissie-Kalsbeek haar onderzoek publiceerde. De combinatie van deze vereisten leidde tot het inzicht dat te weinig individuele strafzaken in aanmerking kwamen, om een goede analyse mogelijk te maken.

15

Welke suggesties heeft de Algemene Rekenkamer om het grote verloop onder CIE-officieren te reduceren?

Het grote verloop onder CIE-officieren wordt mogelijk onder andere veroorzaakt door de positionering van de CIE-officier in het beloningstelsel van het OM. In het algemeen wordt de functie van CIE-officier uitgeoefend op het niveau van arrondissementsofficier. Andere officiersfuncties worden beloond op het (hogere) niveau van officier van justitie der eerste klasse. Dit kan er toe leiden dat CIE-officieren, wanneer de mogelijkheid zich voordoet, doorstromen naar een functie op het niveau der eerste klasse.

16

Deelt de Algemene Rekenkamer de mening dat het zorgelijk is dat in het zogenaamde voorlopige register ook vertrouwelijke (CIE-)informatie terechtkomt? Op welke wijze kan worden voorkomen dat vertrouwelijke en niet-vertrouwelijke informatie vermengd wordt?

Binnen de opsporingsorganisatie wordt te weinig capaciteit ingeruimd voor een goed beheer van de voorlopige registers. In de praktijk ont-trekken vooral deze registers zich aan de beheersaandacht van de organi-satie. Hierdoor komt het voor dat (privacygevoelige) informatie onnodig in meer dan één systeem opgeslagen blijft en zich aan wettelijke vernietigingstermijnen onttrekt.

We bevelen de CIE-functionarissen aan om extra aandacht te geven aan het onderhoud van de tijdelijke registers en de opheffing ervan, na beëin-diging van een onderzoek.