

Vergaderjaar 2012–2013

32 224

Toekomst- en onderzoeksagenda Tweede Kamer

Nr. 7

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2013

De commissie voor de Rijksuitgaven vraagt uw aandacht voor de totstandkoming van de toekomst- en onderzoeksagenda 2014. Reden daarvoor is dat leden in september 2013 onderzoeksvoorstellen kunnen indienen bij de vaste en algemene commissies.

In deze brief wordt ook aandacht besteed aan de evaluatie van de uitvoering van de toekomst- en onderzoeksagenda 2011 en de voorgenomen evaluatie van (de werking van) het instrument toekomst- en onderzoeksagenda als zodanig.

Selectieproces voorstellen voor de toekomst- en onderzoeksagenda 2014

De Kamer voert sinds 2010 parlementaire onderzoeken uit in het kader van haar eigen toekomst- en onderzoeksagenda¹. Conform bestaande procedures² kunnen de leden vóór 1 oktober 2013 onderzoeksvoorstellen (voor het jaar 2014) indienen bij de vaste commissies. Iedere commissie kan vervolgens uiterlijk 1 november 2013 één gemotiveerd voorstel indienen bij de commissie voor de Rijksuitgaven. In de bijlage staan de afzonderlijke stappen weergegeven.

Op basis van de bijgevoegde evaluatie van de uitvoering van de toekomst- en onderzoeksagenda 2011 beveelt de commissie voor de Rijksuitgaven aan om bij de bespreking van onderzoeksvoorstellen in de commissies dit najaar sterker te toetsen op het draagvlak voor de

¹ De Toekomst- en onderzoeksagenda is gedrukt onder Kamerstuknummer 32 224. De afzonderlijke parlementaire onderzoeken hebben eigen Kamerstuknummers: Lessen uit de recente arbeidsmigratie (Kamerstuk 32 680), Onderhoud en Innovatie spoor (Kamerstuk 32 707), Economische dimensie verduurzaming voedselproductie (Kamerstuk 32 708), Klimaat en energie (Kamerstuk 33 193), Huizenprijzen (Kamerstuk 33 194) en ICT-projecten bij de overheid (Kamerstuk 33 326).

² De Kamer heeft op 1 oktober 2009 besloten over een eigen Toekomst- en onderzoeksagenda (Kamerstuk 31 845, nr. 9).

daadwerkelijke uitvoering van het onderzoek in de vorm van een tijdelijke commissie³. Verwacht wordt dat een commissie uitsluitend een voorstel naar de commissie voor de Rijksuitgaven toestuurt als dat onderzoeksvoorstel brede steun heeft in die vaste of algemene commissie en waarvoor in die commissie op basis van een inventarisatie onder leden/fracties kan worden geconcludeerd dat bij leden/fracties commitment bestaat om de nodige inspanning te leveren om uitvoering te geven aan het onderzoek (deel te nemen aan een tijdelijke commissie). De commissie voor de Rijksuitgaven zal het draagvlak een zwaar gewicht toekennen bij de selectie van onderzoeksvoorstellen en het uiteindelijke voorstel aan de Kamer.

De commissies worden tevens opgeroepen selectief te zijn. De commissies dienen goed te motiveren waarom parlementair onderzoek in het kader van de toekomst- en onderzoeksagenda meerwaarde heeft (ten opzichte van ander uitgevoerd, lopend en voorgenomen onderzoek binnen of buiten de Kamer) en derhalve noodzakelijk wordt geacht. De commissie voor de Rijksuitgaven toetst de commissievoorstellen aan de hand van de vastgestelde criteria (opgenomen in Kamerstuk 31 845, nr. 9) en stelt vervolgens een voordracht op aan de Kamer, rekening houdend met nog lopende onderzoeken, voor *ten hoogste* drie nieuwe onderzoeken. De commissie zal hierbij tevens toetsen op de beschikbare capaciteit bij leden en bij ambtelijke organisatie om zelf nieuwe onderzoeken in uitvoering te nemen. Het gegeven dat een van de parlementaire onderzoeken uit de toekomst- en onderzoeksagenda (ICT-projecten bij de overheid, Kamerstuk 33 326) volgens huidige planning doorloopt tot maart/april 2014, de in mei 2013 aangevangen parlementaire enquête Woningcorporaties volgens planning doorloopt tot na oktober 2014 en – op het moment van schrijven – rekening gehouden moet houden met een tweede parlementaire enquête in 2014 (Fyra), geeft de commissie voor de Rijksuitgaven aanleiding om de verwachtingen voor het aantal in uitvoering te nemen nieuw onderzoek bij voorbaat bij te stellen. Vanwege de geschetste omstandigheden kan de commissie zich goed voorstellen dat na de selectieronde in november 2013 aan de Kamer wordt voorgesteld om voor 2014 hooguit één nieuw onderzoek in uitvoering te nemen, waarbij de timing om met dat nieuwe onderzoek te beginnen wordt afgestemd op het capaciteitsbeslag van op dat moment nog lopend onderzoek. De Kamer besluit volgens planning uiteindelijk in december 2013 over de toekomst- en onderzoeksagenda 2014.

Voorgenomen evaluatie van het instrument toekomst- en onderzoeksagenda

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft bij brief van 5 februari 2013 aan het Presidium voorgesteld om, nu de Kamer enkele jaren ervaring heeft opgedaan met de toekomst- en onderzoeksagenda, het instrument meer ten principale te evalueren in het licht van de oorspronkelijke doelstelling en uitgangspunten. Dit voorstel is mede gedaan op basis van uitkomsten van de hiervoor genoemde evaluatie van de toekomst- en onderzoeksagenda 2011. Bij brief van 7 maart 2013 heeft het Presidium aan de commissie voor de Rijksuitgaven geantwoord dat het Presidium graag zou zien de commissie de voorbereiding van deze evaluatie ter hand neemt. De commissie zal na de zomer van 2013 aan het Presidium een voorstel

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

doen voor de aanpak van deze evaluatie en is daarbij voornemens de feitelijke evaluatie aan te vangen na afronding van de toekomst- en onderzoeksagenda 2014.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Harbers

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

1. Stappen

In haar brief van 25 september 2009 (Kamerstuk 31 845, nr. 9) heeft het Presidium een uitwerking gegeven voor de toepassing van de Toekomst- en onderzoeksagenda. Naast criteria voor de in te dienen voorstellen, waarop later wordt ingegaan, schetst het Presidium een procedure waarlangs de Toekomst- en onderzoeksagenda tot stand komt. Vanwege haar meer afstandelijke en commissieoverstijgende competentie heeft de commissie voor de Rijksuitgaven hierbinnen een coördinerende rol toebedeeld gekregen.

De procedure voor het tot stand brengen verloopt in een aantal stappen:

Stap 0 – Inventariseren: binnen de afzonderlijke commissies kunnen fracties één of meerdere onderwerpen aandragen waarover zij een onderzoek wensen (vóór 1 oktober);

Stap 1 – Per commissie wordt één voorstel geselecteerd en doorgeleid naar de commissie voor de Rijksuitgaven (vóór 1 november);

Stap 2 – De commissie voor de Rijksuitgaven toetst de voorstellen marginaal aan de door het Presidium opgestelde criteria en zendt de drie meest geschikt bevonden voorstellen ter stemming aan de Kamer (vóór 1 december);

Stap 3 – De Kamer besluit over *ten hoogste* drie nieuwe onderzoeksvoorstellen (vóór het Kerstreces);

Stap 4 – De (*ten hoogste*) drie vaste commissies waarvan het voorstel in beginsel is gehonoreerd, leggen, met tussenkomst van het Presidium, zo nauwkeurig mogelijk uitgewerkte voorstellen aan de Kamer voor waarna kan worden gestart met de uitvoering van het onderzoek (vóór 1 maart)

Met de bijgevoegde brief van de commissie voor de Rijksuitgaven van 20 juni 2013 is het startsein voor stap 0 gegeven voor de ronde 2014. De daarop volgende stap (stap 1) is aan de commissies. Daarbij is het van belang dat ook in die fase rekening wordt gehouden met criteria waaraan een onderzoeksvoorstel voor de toekomst- en onderzoeksagenda wordt geacht te voldoen. In de daarop volgende fase (stap 2) worden de voorstellen door de commissie voor de Rijksuitgaven getoetst aan reeds eerder door de kamer vastgestelde criteria. Deze criteria zijn voor de goede orde hierna opgenomen.

2. Operationalisering criteria toetsing commissie voor de Rijksuitgaven

Ten behoeve van de toetsing door de commissie voor de Rijksuitgaven zijn de door het Presidium opgestelde criteria (opgenomen in Kamerstuk 31 845, nr. 9) later uitgewerkt door de commissie voor de Rijksuitgaven (Kamerstuk 32 224, nr. 1.)

Relevantie

- Breedte betrokkenheid samenleving
- Impact op betrokkenen samenleving
- Relevantie voor andere overheden
- Financieel belang
- Politieke relevantie

Urgentie

- Aansluiten bij verwachte ontwikkelingen
- Urgentie in verband met maatschappelijke relevantie

- Afronding binnen Kamerperiode

Motivering noodzakelijkheid parlementair onderzoek (meerwaarde ten opzichte van recent uitgevoerde of geplande onderzoeken)

- Geen onderzoek of witte vlekken
- Wel onderzoek, maar wordt eenzijdig geacht
- Veel onderzoek, maar meta-analyse wordt gevraagd
- Duidelijkheid over onderzoek ex post of toekomstverkenning
- Verwachte meerwaarde/opbrengst parlementair onderzoek

Uitvoerbaarheid binnen een jaar

- Breedte onderwerp
- Gewenste detailniveau
- Uitvoerbaarheid
- Toegang tot informatie
- Uitvoeringsmodaliteiten
- Extra: mogelijkheden om onderwerp beter uitvoerbaar te maken
- Beslag op personele en financiële middelen
- Draagvlak

Op basis van de evaluatie van de toekomst- en onderzoeksagenda 2011 zal de commissie voor de Rijksuitgaven bij het toetsen van de uitvoerbaarheid zwaar gewicht toekennen aan het draagvlak dat een door een commissie ingediend voorstel heeft voor de daadwerkelijke uitvoering, door te toetsen of in die vaste commissie is vastgesteld of voldoende leden zich bereid hebben verklaard de benodigde inspanning te leveren om uitvoering te geven aan het onderzoek. Ook zal de commissie de verwachte meerwaarde/opbrengst meewegen.

3. Uitwerking conform de Regeling parlementair en extern onderzoek (RPE)

Indien een voorstel voor een onderzoek in het kader van de toekomst- en onderzoeksagenda door de Kamer ook daadwerkelijk wordt gekozen om te worden uitgevoerd (plenaire besluitvorming over de toekomst- en onderzoeksagenda is gepland in december van ieder jaar), zal dat voorstel door de desbetreffende vaste commissie zo spoedig mogelijk daarna moeten worden uitgewerkt tot een voldragen onderzoeksvoorstel conform de Regeling parlementair en extern onderzoek (opgenomen als bijlage in het Reglement van Orde Tweede kamer, vastgesteld op 3 juli 2008, Kamerstuk 31 019, nrs. 1–8, Handelingen II 2007/2008, nr. 105)

In het bijzonder kan hierbij worden verwezen naar artikel 4 van de RPE.

Artikel 4

1. Door een of meer leden of een commissie wordt een onderzoeksvoorstel opgesteld.
2. Het onderzoeksvoorstel bevat in ieder geval:
 - a. de aanleiding voor het onderzoek,
 - b. een vastomlijnde onderzoeksvraag en een opsplitsing daarvan in deelvragen,
 - c. een indicatie van de kosten van het onderzoek,
 - d. een indicatie van de tijdsduur van het onderzoek,
 - e. een indicatie van de benodigde (ambtelijke) ondersteuning,
 - f. een onderbouwde keuze voor het in te zetten onderzoeksinstrument:

- 1°. een in te stellen enquêtecommissie als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder a,
 - 2°. een in te stellen tijdelijke commissie als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder b,
 - 3°. onderzoek voor de Kamer door derden als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder c.
 - 4°. onderzoek voor de Kamer door derden als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder d.
3. Het Presidium kan een aangenomen motie tot het doen van onderzoek aan de meest betrokken commissie(s) voorleggen voor een nadere invulling van een of meer van de in het tweede lid genoemde onderwerpen.

Immers hoe beter een onderzoeksvoorstel in de voorfase is doordacht, des te voortvarender kan de uitwerking van het voorstel aan het Presidium worden voorgelegd, waarmee een onderzoek zo vroeg mogelijk in het uitvoeringsjaar ook daadwerkelijk kan aanvangen.

Daarbij is het in die fase tevens van belang dat zo spoedig mogelijk na besluitvorming door het Presidium besluitvorming plaatsvindt over lidmaatschap en voorzitterschap van tijdelijke commissies.

4. Evaluatie van de uitvoering van de toekomst- en onderzoeksagenda 2011

De Tweede Kamer heeft op 1 oktober 2009 besloten over een eigen Toekomst- en Onderzoeksagenda (T&O-agenda).⁴ Met de T&O-agenda kan de Tweede Kamer bepalen op welke terreinen zij zelf een uitvoeringsonderzoek of een toekomstverkenning wil uitvoeren om de eigen informatiepositie ten opzichte van de regering te verbeteren.

In 2011 hebben in het kader van de T&O-agenda drie onderzoeken plaatsgevonden, te weten het onderzoek «Lessen uit recente arbeidsmigratie», het onderzoek «Onderhoud en Innovatie Spoor», en het onderzoek naar de «Economische Verduurzaming van Voedselproductie».⁵

Nadat er eind 2011 een evaluatie is gehouden over de voorbereidingsfase van deze onderzoeken⁶, heeft er in het voorjaar en in de zomer van 2012 een evaluatie plaatsgevonden over het proces van de onderzoeken in hun uitvoeringsfase. Hierbij stonden drie aspecten van de T&O-agenda centraal: 1) in hoeverre zijn de gestelde doelen bereikt, 2) hoe verliep de fasering en 3) waren er voldoende resources (zie bijlage 1⁷). Het doel van deze evaluatie is om te leren van de uitgevoerde onderzoeken om de uitvoering van toekomstige onderzoeken in het kader van de T&O-agenda te verbeteren.

Hierna staan de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van deze evaluatie opgesomd.

Het volledige rapport is als separaat document bij deze brief gevoegd. In dat rapport staan de bevindingen van de procesevaluatie van de uitvoeringsfase van de T&O-agenda 2011. Voor deze evaluatie zijn 27 Kamerbezoekers geïnterviewd, waaronder leden, onderzoekers, griffiers, informatiespecialisten en diensthoofden.

⁴ Kamerstuk 31 845, nr. 9.

⁵ Hierna zullen de onderzoeken kortheidshalve «Arbeidsmigratie», «Spoor» en «Voedsel» genoemd worden. Het onderzoek Spoor is cf. planning in het voorjaar van 2012 afgerond.

⁶ Kamerstuk 32 224, nr. 5.

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Conclusies

Uit de evaluatie van de Toekomst- en onderzoeksagenda 2011 kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

1. De uitvoering van onderzoeken in het kader van de Toekomst- en onderzoeksagenda 2011 heeft de kennispositie van de Kamer versterkt. Kamerleden vinden dat ze beter zijn geïnformeerd, dat ze een genuanceerder beeld hebben van de onderzochte problematiek. Vooral het zelf en in interactie met andere Kamerleden participeren in het onderzoek, zoals het voorbereiden en deelnemen aan hoorzittingen en rondetafelgesprekken, het participeren aan een «verhoortraining» en het ondernemen van een buitenlandse studiereis, draagt bij aan de meerwaarde en de kwaliteit van het onderzoek.
2. Onderzoek door een tijdelijke commissie is te verkiezen boven onderzoek door een klankbordgroep. Een parlementair onderzoek in de vorm van een tijdelijke commissie blijkt goed te hebben gewerkt. De werkbelasting voor de leden was groot, maar niet te groot. Leden geven aan dat een tijdelijke commissie zelfstandig in overleg met de regering kan treden, wat statusverhogend werkt, waardoor er meer politieke aandacht voor het parlementair onderzoek is. Ook wordt het onderzoek van een tijdelijke commissie meer door de leden gedragen, waardoor het eindresultaat meer van hen zelf is. De klankbordvorm blijkt de nodige nadelen te hebben. Dit was tevoren onderkend en de opgedane praktijkervaringen blijken de bezwaren te bevestigen. Twee van de drie ondervraagde leden hadden meer willen bereiken. Kanttekening is dat voor het onderzoek Voedsel het draagvlak ontbrak om een tijdelijke commissie in het leven te roepen.
3. De fasering van een parlementair onderzoek blijkt van groot belang en kan verbeterd worden. Er zijn verbeterpunten te benoemen in de drie piekfasen van het onderzoeksproces:
 - a. in de startfase als Kamerleden in een soms wisselende samenstelling (ook qua voorzitterschap) in korte tijd een gezamenlijke ambitie en afgebakende onderzoeksvraag moeten vaststellen
 - b. in de fase halverwege als hoorzittingen en rondetafelgesprekken worden gehouden en er tussentijdse conclusies worden getrokken en
 - c. in de fase van de afronding als het schrijven van de conclusies en het drukproces tot een topspanning kunnen leiden. De afrondingsfase wordt als zeer intensief beleefd.
4. De procesmatige en beheersmatige aspecten van parlementair onderzoek vragen meer aandacht. Het onderzoek begint in feite direct nadat de Kamer plenair over de onderwerpen van de Toekomst- en onderzoeksagenda besloten heeft. Leden die deel gaan uitmaken van een onderzoekscommissies moeten zo snel mogelijk worden betrokken bij de uitwerking van het voorstel door de desbetreffende vaste commissie tot het onderzoeksvoorstel dat aan het Presidium wordt voorgelegd. Sommige leden hadden er moeite mee dat zij, toen ze eenmaal lid werden van een tijdelijke commissie of klankbordgroep, voor voldongen feiten werden geplaatst, omdat de vaste commissie in feite de paaltjes had geslagen voor de reikwijdte en de operationalisering (inclusief de begroting) van het onderzoek. Daarnaast blijkt dat leden in de praktijk worden geconfronteerd met grenzen in de ondersteuning op personeel en financieel gebied. Ook blijkt dat begrenzingen door administratieve en procesmatige componenten (druktijd) door leden lopende de uitvoering soms als problemen worden ervaren. De uitgetrokken resources blijken voor de onderzoeken in de vorm van een tijdelijke commissie aan de krappe kant. In het bijzonder de personele capaciteit in de piekfasen van het

onderzoek. Meer flexibiliteit in de inzet van ambtelijke ondersteuning is gewenst. De waardering van de leden voor de ambtelijke staf is zeer groot.

5. Een afgebakende onderzoeksvraag draagt bij aan de kwaliteit en de meerwaarde van het onderzoek. De meeste leden menen dat een weloverwogen en binnen de tijdelijke commissie of klankbordgroep breed gedragen keuze (van de scope) van de onderzoeksvraag in belangrijke mate lijkt bij te dragen aan de toepasbaarheid en het effect van het onderzoek. De keuze voor een onderzoek moet weloverwogen zijn in de zin dat goed nagegaan moet worden of de onderzoeksvraag niet te complex van aard of te breed is om binnen de gegeven tijd beantwoord te kunnen worden, of de onderzoeksvraag niet (inmiddels) elders al wordt onderzocht en of de timing van de oplevering van de onderzoeksresultaten juist is. Het uitzetten van onderzoeksvragen bij het ministerie blijkt voordelen en nadelen te hebben. Hetzelfde geldt voor het inschakelen van de Algemene Rekenkamer, vanwege de bepaalde gegevenheden vanwege de constitutionele verhoudingen⁸.
6. Een plenaire afronding van het onderzoek draagt bij aan de toepasbaarheid en het effect van het onderzoek. Het onderzoek kan beter zicht geven op de mogelijke politieke keuzes. Echter verschillende politieke invalshoeken kunnen een onderzoek ook minder relevant maken. Een plenair debat en/of het opstellen van een stappenplan door de Kamer voor de regering zou voor meer impact van het onderzoek kunnen zorgen.
7. Het onderzoeksinstrument Toekomst- en onderzoeksagenda kan selectiever ingezet worden. Het structurele en integrale karakter van de Toekomst- en onderzoeksagenda wordt door sommige leden als een keurslijf ervaren. Leden geven aan zich liever te committeren aan onderzoeken die op enig moment noodzakelijk geacht worden. De gelijktijdige uitvoering van grote onderzoeken vergt veel capaciteit en sommige leden vragen zich af of het wel wenselijk en verstandig is de Toekomst- en onderzoeksagenda synchroon te laten lopen met een kalenderjaar.

Aanbevelingen

- A. Voorstellen voor de T&O agenda die door fracties worden ingediend bij de vaste commissies zouden, in aansluiting op eerdere aanbevelingen, ook moeten ingaan op de reden het onderzoek aan te dragen onder de paraplu van de T&O agenda als ook de wijze van begeleiding van het onderzoek (uitgangspunt is daarbij tijdelijke commissie en geen klankbordgroep). Ten behoeve daarvan wordt een sjabloon opgesteld die de fracties kunnen gebruiken bij het formuleren van de onderzoeksvoorstellen. Doel is te voorkomen dat fracties voorstellen voor de T&O agenda doen die wellicht beter zouden passen binnen de reguliere onderzoeksactiviteiten/mogelijkheden van commissies.
- B. De commissie voor de Rijksuitgaven gaat in haar voordracht aan de Kamer specifiek in op de eventuele overlap met de onderzoeken die (al dan niet als gevolg van de T&O agenda) reeds door de Kamer worden uitgevoerd en de doorlooptijden van alle onderzoeken. De commissie voor de Rijksuitgaven houdt hier in haar voordracht rekening mee door eventueel minder dan drie onderzoeken aan de Kamer voor te stellen. Dit om het overbelasten van de Kamer en de ambtelijke organisatie in de dan volgende periode van de T&O agenda te voorkomen. Tevens kan de commissie de suggestie doen onderzoeksvoorstellen niet onder

⁸ De Algemene Rekenkamer is een onafhankelijk Hoog College van Staat, met eigenstandige procedures voor verificatie en kwaliteitsborging, waaronder ambtelijk en bestuurlijk hoor- en wederhoor. De Algemene Rekenkamer bepaalt daarbij uiteindelijk haar eigen publicatiemoment.

de T&O agenda maar in het reguliere onderzoek instrumentarium in te passen.

- C. Nadat de commissie voor de Rijksuitgaven haar voorstel heeft gedaan aan de Kamer wordt in de betreffende commissies zo spoedig mogelijk geïnventariseerd wat de beoogde samenstelling van de onderzoekscommissie is. Binnen de betreffende ambtelijke diensten wordt onder leiding van de betrokken diensthoofden een start gemaakt met het samenstellen van de beoogde onderzoeksstaf. Op deze wijze kan, nadat de Kamer de T&O agenda heeft vastgesteld, direct begonnen worden met de uitwerking van onderzoeken door diegenen die daadwerkelijk betrokken zullen zijn bij het onderzoek. Een wisselende samenstelling moet zoveel als mogelijk voorkomen worden.
- D. Bij afronding van de onderzoeken onder de T&O agenda wordt door de desbetreffende onderzoekscommissie aangegeven op welke wijze de Kamer gebruik kan maken van de onderzoekresultaten. Indien mogelijk worden concrete stappen (aanbevelingen) voor Kamer en/of kabinet geformuleerd welke in een debat tussen de Kamer en de onderzoekscommissie worden besproken.