

Vergaderjaar 2007–2008

31 235

Leren van parlementair onderzoek

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL I CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES	5	1.2	Achtergrond	31
1 Over dit onderzoek	7	1.3	Onderzoeken van het parlement	31
1.1 Aanleiding	7	1.3.1	Ontwikkelingen in parlementair onderzoek	32
1.2 Achtergrond	7	1.3.2	Naar een nieuwe wet op de parlementaire enquête	35
1.3 Vraag- en doelstelling	8	1.4	Parlementair onderzoek en leren	36
1.4 Opzet onderzoek	8	1.5	Vraagstelling	38
1.4.1 Reikwijdte	8	1.5.1	Reikwijdte	38
1.4.2 Drie parlementaire onderzoeken	8	1.5.2	Drie parlementaire onderzoeken	39
1.5 Leeswijzer	9	1.6	Leeswijzer	39
2 Conclusies en aanbevelingen	10	2	Parlementair onderzoek «Evaluatie opsporingsmethoden»	40
2.1 Algemeen beeld	10	2.1	De aanleiding	40
2.1.1 Gevarieerde lessen	10	2.2	Het rapport van de onderzoekscommissie	40
2.1.2 Duurzaam leren	12	2.3	Betrokkenheid en rollen van de departementen	41
2.2 Evaluatie opsporingsmethoden	12	2.4	Opstelling departementen tijdens het onderzoek	41
2.3 Besluitvorming uitzendingen	14	2.4.1	Organisatie	41
2.4 Bouwnijverheid	15	2.4.2	Houding betrokken departementen	41
3 Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer	17	2.4.3	Leren tijdens het onderzoeksproces	42
3.1 Algemene conclusies en aanbevelingen	17	2.5	Wat is er geleerd van het onderzoek?	42
3.1.1 Reacties	17	2.5.1	Kabinetsreactie	42
3.1.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	17	2.5.2	Normering opsporingsmethoden	42
3.2 Reacties per parlementair onderzoek	18	2.5.3	Betrokkenheid en gezag	43
3.2.1 Reacties op casus «Opsporingsmethoden»	18	2.5.4	Omgang met informatie	44
3.2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	20	2.5.5	Kwaliteit en expertise	46
3.2.3 Reacties op casus «Uitzendingen»	22	3	Parlementair onderzoek «Besluitvorming uitzendingen»	48
3.2.4 Nawoord Algemene Rekenkamer	24	3.1	De aanleiding	48
3.2.5 Reacties op casus «Bouwnijverheid»	24	3.2	Het rapport van de onderzoekscommissie	48
3.2.6 Nawoord Algemene Rekenkamer	25	3.3	Betrokkenheid en rollen van de departementen	48
Bijlage Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	26	3.4	Opstelling departementen tijdens het onderzoek	49
DEEL II ONDERZOEKSBEVINDINGEN	29	3.4.1	Organisatie	49
1 Over het onderzoek	31	3.4.2	Houding betrokken departementen	49
1.1 Aanleiding	31	3.4.3	Leren tijdens het onderzoeksproces	49
		3.5	Wat is er geleerd van het onderzoek?	50
		3.5.1	Kabinetsreactie en herziening toetsingskader	50

3.5.2	Het toetsingskader in de praktijk	51	4.5.3	Aanpassing wet- en regelgeving	59
3.5.3	Evaluatie van crisisbeheersingsoperaties	54	4.5.4	Professionalisering van aanbestedende diensten	60
4	Parlementaire enquête «Bouwnijverheid»	56	4.5.5	Actiever toezicht	61
4.1	De aanleiding	56	4.5.6	Interne integriteit	63
4.2	Het rapport van de enquêtecommissie	56	Bijlage 1	Overzicht parlementair onderzoek sinds 1945	64
4.3	Betrokkenheid en rollen van de departementen	56	Bijlage 2	Toelichting op de gehanteerde aanpak voor het casestudieonderzoek	65
4.4	Opstelling departementen tijdens de enquête	57	Bijlage 3	Samenvattende tabellen effecten parlementair onderzoek	68
4.4.1	Organisatie	57	Bijlage 4	Onderzochte aanbevelingen	70
4.4.2	Houding van de meest betrokken departementen	57		Literatuur	75
4.4.3	Leren tijdens het enquêteproces	57			
4.5	Wat is er geleerd van de enquête?	58			
4.5.1	Kabinetsreactie	58			
4.5.2	Zakelijke verhoudingen	59			

**DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

1 OVER DIT ONDERZOEK

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht welke uitwerking de uitkomsten van parlementaire onderzoeken hebben op ministeries. Worden er lessen getrokken, en beklijven die op de lange termijn? En hoe zou eventueel bevorderd kunnen worden dat er structureel méér van parlementaire onderzoeken wordt geleerd? Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van drie parlementaire onderzoeken, waarvan één parlementaire enquête.¹

Hieronder lichten we de aanleiding, de achtergrond, de vraag- en doelstelling en de opzet van het onderzoek kort toe.

1.1 Aanleiding

Bouwfraude, opsporingsmethoden, paspoorten, klimaatverandering: dit is een greep uit de uiteenlopende onderwerpen die de afgelopen decennia zijn onderzocht door het parlement.

Als de Eerste of Tweede Kamer vindt dat een onderwerp in het normale politieke proces onvoldoende tot zijn recht komt, kan zij besluiten zelf tot onderzoek over te gaan. Sinds 1945 heeft het parlement 31 keer daartoe besloten. Het meest recente onderzoek is dat naar onderwijsvernieuwingen.

Het parlement kan op twee manieren zelf onderzoek verrichten: door middel van een parlementaire enquête of door middel van een parlementair onderzoek. De bevoegdheden van het parlement zijn bij een parlementaire enquête groter. Er kunnen dan bijvoorbeeld getuigen onder ede worden verhoord. De keuze voor één van de twee vormen van onderzoek hangt vaak samen met de aard en ervaren ernst van het te onderzoeken onderwerp. Soms wil de Kamer vooral dat over een kwestie verantwoording wordt afgelegd. Een andere keer staat het verkennen van een nieuw maatschappelijk vraagstuk centraal. Meestal gaat het er ook om dat er lessen voor de toekomst worden getrokken.

1.2 Achtergrond

Leren heeft te maken met het vergroten van kennis en kunde. We onderscheiden drie vormen van leren. Leren kan ten eerste gericht zijn op het voorkomen van fouten. Dit gebeurt meestal naar aanleiding van incidenten. Een voorbeeld hiervan is leren hoe met bepaalde praktische en technische maatregelen fraude kan worden tegengegaan. Een tweede vorm van leren is gericht op het vinden van oplossingen voor meer structurele (beleids-)problemen. Een voorbeeld hiervan is het leerproces dat ten grondslag heeft gelegen aan de herziening van het stelsel van sociale zekerheid.

De derde vorm van leren die we onderscheiden, is gericht op de voortdurende ontwikkeling van nieuwe oplossingen. Een voorbeeld hiervan is het opzetten en onderhouden van een innovatiecentrum sociale zekerheid. Tussen deze drie vormen van leren kan 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 innovatie ook te lijden onder een gebrek aan aandacht.

¹ De Tweede Kamer hanteert het koepelbegrip «parlementair onderzoek» voor zowel parlementaire enquêtes als parlementaire onderzoeken (Tweede Kamer, 2002a). Wij doen dit ook. Waar onze conclusies en bevindingen betrekking hebben op alleen parlementaire enquêtes, geven we dit aan.

1.3 Vraag- en doelstelling

In dit onderzoek staat de vraag centraal op welke manier en in welke mate er op departementen wordt geleerd van (de verschillende vormen van) parlementair onderzoek en wat de opbrengst daarvan is.

Hoe gaan de betrokken departementen om met het fenomeen parlementair onderzoek? Worden de aanbevelingen opgevolgd, wat betekent dat voor het beleid en de uitvoering daarvan in de praktijk? En wat gebeurt er daarna?

We willen met dit onderzoek lessen trekken voor nieuw uit te voeren parlementair onderzoek en een bijdrage leveren aan het vergroten van de effectiviteit van reeds uitgevoerde onderzoeken.

1.4 Opzet onderzoek

We hebben een algemene inventarisatie uitgevoerd van alle naoorlogse parlementaire onderzoeken. Hieruit hebben we vervolgens drie recente parlementaire onderzoeken geselecteerd die (mede) gericht waren op verbetering van de bestaande beleidspraktijk.² Deze drie parlementaire onderzoeken vormen de casussen van deze studie.

1.4.1 Reikwijdte

De uitkomsten van een verdiepend onderzoek naar de leereffecten van drie parlementaire onderzoeken zijn niet zonder meer van toepassing te verklaren op parlementaire onderzoeken en enquêtes in het algemeen. Met de keuze van de drie casussen hebben we geprobeerd spreiding, relevantie en onderzoekbaarheid zo goed mogelijk te waarborgen. We hebben de volgende criteria gehanteerd:

- De te selecteren enquêtes/onderzoeken moesten tussen 1998 en 2003 zijn afgerond (opdat effecten al zijn vast te stellen en er een redelijke kans is dat personen binnen de organisatie nog aanwezig zijn voor de reconstructie van het onderzoeksproces).
- De te selecteren enquêtes/onderzoeken moesten gericht zijn op verbetering van de beleidspraktijk (beoordeeld op basis van de onderzoeksopdracht en de aanwezigheid van aanbevelingen).
- De te selecteren enquêtes/onderzoeken moesten een zekere spreiding over de betrokken ministeries vertonen.

Op basis van deze selectiecriteria zijn we gekomen tot uitspraken en aanbevelingen die een bredere geldigheid hebben dan alleen de onderzochte casussen en de daarbij betrokken departementen.

1.4.2 Drie parlementaire onderzoeken

De drie bestudeerde casussen zijn:

1. *Onderzoek Evaluatie opsporingsmethoden (de commissie-Kalsbeek)*

In mei 1996 aanvaardde de Tweede Kamer een motie van het lid Schutte, waarin werd voorgesteld de effecten van de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden te evalueren. Op 18 november 1998 werd deze commissie ingesteld, onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Ella Kalsbeek. De commissie presenteerde haar rapport, *Opsporing in uitvoering*, op 30 juni 1999 (Tweede Kamer, 1999).

2. *Onderzoek Besluitvorming uitzendingen (de commissie-Bakker)*

De val van de Bosnische enclave Srebrenica, in juli 1995, en het daarop

² Een methodologische verantwoording van dit onderzoek is te vinden in bijlage 2.

volgende onderzoek van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) waren voor de Tweede Kamer aanleiding om een werkgroep in te stellen die moest onderzoeken hoe de informatievoorziening aan de Tweede Kamer kan worden verbeterd. Op 7 april 1999 besloot de Tweede Kamer tot het instellen van de tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen. De commissie stond onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Bert Bakker. De commissie moest onderzoeken of het besluitvormingsproces over deelname van Nederland aan crisisbeheersingsoperaties verder zou kunnen worden verbeterd. De commissie publiceerde haar rapport, *Vertretpunt Den Haag*, op 4 september 2000 (Tweede Kamer, 2000a).

3. Enquête Bouwnijverheid (de commissie-Vos)

In een uitzending van het televisieprogramma *Zembla* bleek dat binnen de bouwsector illegale prijsafspraken golden, die de overheid als grote aanbesteder ernstig benadeelden. Op 5 februari 2002 gaf de Tweede Kamer opdracht tot een parlementaire enquête naar onregelmatigheden in de bouwsector. Op 10 december 2002 presenteerde de enquêtecommissie, onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Marijke Vos, haar eindrapport *De bouw uit de schaduw* (Tweede Kamer, 2002).

1.5 Leeswijzer

In het nu volgende hoofdstuk bespreken we de conclusies en aanbevelingen waartoe ons onderzoek heeft geleid. We schetsen daarbij een algemeen beeld, verduidelijkt aan de hand van een aantal ondersteunende voorbeelden uit de drie door ons onderzochte casussen. De bestuurlijke reacties op het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

Dit rapport telt tevens een deel II; daarin bespreken we onze bevindingen over de afzonderlijke casussen meer in detail.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Algemeen beeld

De aanbevelingen waarin parlementaire onderzoeken uitmonden, laten over het algemeen een brede variatie zien: van herziening van wetgeving tot het vergroten van het leervermogen. De aanbevelingen zijn doorgaans deels gericht op het oplossen van incidentele problemen en deels op het blootleggen en aanpakken van systematische, structurele oorzaken. Bij de betrokken departementen worden na een parlementair onderzoek verbeteracties in gang gezet. Meestal laten deze verbeteracties in eerste instantie dezelfde brede variatie zien. Het zijn echter vooral de maatregelen die eenvoudig te nemen zijn en sneller tot zichtbare resultaten leiden waar in tweede instantie de meeste energie in wordt gestoken. Voor alle aanbevelingen en verbetermaatregelen blijkt te gelden dat ze beter beklijven als de implementatie gevolgd wordt door een evaluatie. In zo'n evaluatie moet niet alleen worden bekeken of de aanbevelingen zijn opgevolgd, maar ook wat de effectiviteit van de ingezette verbetermaatregelen is. Als aan deze voorwaarden is voldaan, wordt duurzaam leren van parlementair onderzoek bevorderd.

2.1.1 Gevarieerde lessen

De aanbevelingen van parlementair onderzoek zijn over het algemeen zowel gericht op concrete, «harde» maatregelen zoals de totstandkoming van nieuwe regelgeving en organisatieverandering, als op meer diffuse, «zachte» aspecten zoals gedragsverandering, vergroting van het leervermogen en betere voorlichting. Over het algemeen zien we dat beide soorten aanbevelingen worden overgenomen. Regels worden aangepast, en gedrag en handelen worden via allerlei initiatieven aangepakt. Daarbij valt te denken aan het opbouwen van expertise, het ontwikkelen van mogelijkheden om tussentijds beleid bij te sturen, het organiseren van intercollegiale toetsing, het opvangen van signalen uit de uitvoeringspraktijk en het ontwikkelen van een proactieve houding om misstanden te signaleren.

De aanbevelingen van parlementaire onderzoeken verschillen daarnaast ook van elkaar in de mate waarin ze gericht zijn op fundamentele wijzigingen. Aan het ene uiterste van de schaal staan de aanbevelingen die zijn gericht op het oplossen en het voorkomen van herhaling van incidenten. Aan het andere uiterste staan de aanbevelingen voor de herziening van stelsels of systemen.

In onderstaande figuur hebben we deze twee verschillende indelingen van aanbevelingen gecombineerd.

Figuur 1 Objecten van aanbevelingen: van incidenten tot fundamentele problemen



Naarmate de aanbevelingen en de ingezette verbeteracties zich in deze figuur meer rechtsonder bevinden, is de directe opbrengst ervan moeilijker aan te wijzen. De effecten ervan worden bovendien vaak pas na langere tijd zichtbaar. Het risico bestaat dat de energie die er aanvankelijk in werd gestoken dan al is afgenomen of verdwenen. Dit speelt bijvoorbeeld bij activiteiten die zijn gericht op cultuurverandering bij aanbestedende diensten, een andere vormgeving van het politiebestedel, of de omgang met tijdsdruk bij de besluitvorming over de uitzending van troepen. De verbetermaatregelen linksboven in de figuur hebben dit zichtbaarheids- en continuïteitsprobleem niet.

De zichtbaarheid van leren

De *Regieraad voor de Bouw* werd in 2003 opgericht als platform waarin overheid en bedrijfsleven samenwerken om noodzakelijke veranderingen in de bouwsector te realiseren. Het zwaartepunt lag op het creëren van nieuwe verhoudingen tussen overheid en sector. Daartoe werden onder meer symposia georganiseerd en publicaties verspreid. Onduidelijk en onzichtbaar is in hoeverre deze initiatieven hebben bijgedragen aan een andere omgang tussen overheid en bouwsector.

Het *Landelijk Expertisecentrum Opsporing (LEXPO)* is in 2002 opgericht als samenwerkingsverband tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie (OM). In het centrum zou expertise over opsporing moeten worden samengebracht, ontwikkeld en verspreid. Vastlegging en ontsluiting (via een website) van opsporingskennis is tot op zekere hoogte gerealiseerd, maar of er ook kennis is ontwikkeld en verspreid valt niet vast te stellen. Het LEXPO als zodanig bestaat niet meer, en taken zijn deels bij de Politieacademie, en deels bij Landelijk Parket van het OM ondergebracht.

Wij bevelen de betrokken ministers aan om bij de uitvoering van aanbevelingen van parlementair onderzoek evenveel energie te steken in het ontwikkelen, implementeren en onderhouden van «zachte» instrumenten die op structurele wijze kunnen bijdragen aan het leervermogen van de betrokken organisatie, als in de toepassing van «harde» instrumenten om de concrete problemen op te lossen. Geïnvesteed zou bijvoorbeeld kunnen worden in:

- het organiseren en stimuleren van intercollegiale toetsing;
- het inbouwen van mechanismen om beleid te toetsen op uitvoerbaarheid.

De volgende fase in het leerproces is het bestendigen van de leerwinst.

2.1.2 Duurzaam leren

De implementatie van verbetermaatregelen is niet het eindstation van een leerproces. Het volgen en onderhouden van eenmaal geïmplementeerde maatregelen is noodzakelijk. We bevelen aan dat departementen bij de implementatie momenten aanwijzen waarop ze zullen evalueren of de voorgenomen verbeteracties zijn ingezet, en of dit op een doeltreffende en doelmatige manier is gebeurd. Dit zou in elk geval één à anderhalf jaar na het verschijnen van het rapport van de onderzoeks- of enquêtecommissie moeten gebeuren.

Zo kan er tijdig worden gereageerd wanneer er sprake blijkt van een kloof tussen de aanbevelingen van de parlementaire commissie, de uitvoering daarvan door de departementen, en de uiteindelijke effecten.

In onderstaand kader geven we bij elk van de parlementaire onderzoeken die wij hebben bekeken, een voorbeeld van situaties waarin kansen lagen voor duurzaam leren.

De duurzaamheid van leren
<p>Opsporingsmethoden Op verschillende plekken binnen de politie wordt aan de ontwikkeling van expertise gewerkt. Voorbeelden zijn het Financieel Expertisecentrum en het Team Digitale Recherche. Ontwikkelde kennis en expertise worden echter nauwelijks uitgewisseld met andere delen van de politieorganisatie, zo stellen wij vast. Daarmee wordt het onderhouden en verder ontwikkelen van kennis en expertise gefrustreerd. Wij hebben geconstateerd dat die situatie tot op heden nauwelijks is verbeterd.</p>
<p>Uitzenden van militairen Het <i>Toetsingskader uitzending militaire eenheden</i> is op een groot aantal punten herzien. Dat heeft ertoe geleid dat de presentatie van de beschikbare informatie in zogenoemde artikel 100-brieven (waarin de regering de Tweede Kamer inlicht over de voorgenomen inzet van militaire eenheden voor vredesmissies) thans evenwichtig is. Aanvullend onderzoek is nodig om een uitspraak te kunnen doen over de werkbaarheid en de werkzaamheid van het toetsingskader in de praktijk en in welke mate hiermee tegemoet is gekomen aan de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie-Bakker in 2000.</p>
<p>Bouwfraude De enquêtecommissie Bouwnijverheid beval de rijksoverheid in 2002 aan zorg te dragen voor een nieuw wettelijk kader voor overheidsaanbestedingen. Dit is de Aanbestedingswet geworden. Op dit moment ligt het voorstel ter behandeling bij de Eerste Kamer. De Senaat heeft bezwaren tegen het wetsvoorstel, vooral omdat innovatieve vormen van aanbesteding (die niet alleen op de laagste prijs zijn gericht) niet worden gestimuleerd. Weliswaar worden aanzetten tot innovatie ondernomen binnen fora als het kennisnetwerk Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers (PIANOo) en de Regieraad Bouw, maar het uitblijven van een duidelijk wettelijk kader belemmert het vasthouden van de geleerde lessen.</p>

2.2 Evaluatie opsporingsmethoden

Conclusies

In het parlementair onderzoek *Evaluatie opsporingsmethoden* werd aandacht gevraagd voor een evenwichtiger afweging tussen rechtmatigheid en effectiviteit van de opsporing. De aanbevelingen van de

commissie waren gericht op versterking van de effectiviteit van de opsporing door versterking van de expertise en door verbetering van de informatie-uitwisseling.

Vanuit het Ministerie van Justitie en het OM zijn initiatieven ondernomen die hierop aansluiten: het «Handboek voor de opsporingspraktijk» is opgesteld, er zijn infodesks ingericht waar vragen over de toepassing van regels en bevoegdheden kunnen worden neergelegd, er zijn projecten opgestart om kennis en expertise binnen de politieorganisatie te versterken en er wordt geprobeerd om de informatiehuishouding en informatie-uitwisseling bij de politie beter op orde te brengen.

We hebben moeten vaststellen dat deze centraal geleide initiatieven weinig zichtbaar effect sorteren. Er worden echter op het niveau van afzonderlijke regiokorpsen ook allerlei initiatieven ondernomen, bijvoorbeeld gericht op de realisatie van een meer informatiegestuurde opsporing, die meer succes hebben. Tussen het centrale, regelstellende niveau (Ministerie van Justitie en OM) en de regionale uitvoering (politieregio's) lijkt nog een grote afstand te bestaan – een perceptie die op het regionale niveau van de politieorganisatie breed wordt gedeeld. Wij concluderen dat het tot nu toe niet is gelukt het beleid gericht op professionalisering, expertiseontwikkeling, informatie-uitwisseling en ordening van de informatiehuishouding bij de verschillende korpsen, op nationaal niveau op eenduidige wijze te beleggen. Dat werkt niet alleen negatief uit op de effectiviteit van de opsporing, maar kan in het uiterste geval risico's opleveren voor de rechtsgelijkheid.

Aanbevelingen

Om het leereffect van het parlementair onderzoek *Evaluatie opsporingsmethoden* te vergroten, doen wij de volgende aanbevelingen.

Besteed meer aandacht aan effectiviteit van opsporing

Binnen de grenzen van de rechtmatigheid dient meer aandacht te worden besteed aan de doelmatigheid van de opsporing. Problemen die de politie ondervindt bij het gebruik van opsporingsmethoden, dienen beter en meer structureel te worden teruggekoppeld naar het regelstellende niveau. We bevelen aan dat de «Board Opsporing» van de Raad van Hoofdcommissarissen van politie hierover periodiek overlegt met de Ministeries van Justitie en BZK.

Investeer in opbouw en bundeling van expertise

De bundeling van expertise, onder meer op het terrein van de toepassing van (bijzondere) opsporingsmethoden, zou organisatorisch beter verankerd moeten worden. Wij pleiten 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.

Stimuleer meer vormen van intercollegiale toetsing

De rechtmatigheid en de effectiviteit van de opsporing zijn gebaat bij horizontale, intercollegiale toetsing. Vormen hiervan bestaan reeds. Deze vormen hebben doorgaans echter een sterk ad hoc-karakter, zoals binnen het officierenberaad van de criminele inlichtingeneenheden. Wij bevelen aan dat ook op dit hogere niveau intercollegiale toetsing structureel wordt verankerd.

Zorg voor spoedige totstandkoming van bovenregionale informatievoorziening

Een goede informatie-uitwisseling tussen en binnen korpsen is alleen mogelijk als er sprake is van een deugdelijk functionerende bovenregionale informatiehuishouding. De inhoudelijke besluitvorming over de totstandkoming van een interregionale informatievoorziening is thans ondergebracht in het samenwerkingsverband Politie Nederland. De minister van BZK heeft niettemin beheersmatige bevoegdheden op dit terrein. Wij bevelen aan dat de minister haar bevoegdheden gebruikt om het maken van realistische keuzes inzake de informatiehuishouding binnen de politieorganisatie binnen dit samenwerkingsverband af te dwingen en zondig hier inhoudelijk een aanwijzing voor te geven.

2.3 Besluitvorming uitzendingen

Conclusies

Met de herziening van het «Toetsingskader uitzending militaire eenheden» naar aanleiding van het parlementair onderzoek *Besluitvorming uitzendingen* hebben de ministers van Buitenlandse Zaken (BuZa) en Defensie een impuls gegeven aan de totstandkoming van betere regels. We concluderen dat het herziene toetsingskader structurerend werkt voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer en dat de zogenaamde artikel 100-brieven (waarin de regering de Tweede Kamer inlicht over de voorgenomen inzet van militaire eenheden voor vredesmissies) thans evenwichtig zijn opgesteld.

Toepassing van de aangepaste regels in het herziene toetsingskader blijkt in de praktijk problemen te geven. De formele vereisten uit het toetsingskader kunnen bijvoorbeeld op gespannen voet staan met de tijdsdruk op de besluitvorming die de internationale politieke actualiteit soms met zich meebrengt. Dat kan ertoe leiden dat besloten wordt tot uitzending van militaire eenheden terwijl nog niet alle relevante informatie beschikbaar is. De besluitvorming over uitzendingen wordt verder beïnvloed door de kwaliteit van de beschikbare dreigingsanalyses. In 2006 bleek uit eigen onderzoek van het Ministerie van Defensie dat de kwaliteit van de dreigingsanalyses van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) op onderdelen voor verbetering vatbaar is.

Het toetsingskader kan daarnaast niet voorkomen, zo is gebleken, dat het soms niet geheel duidelijk is op grond van welke informatie en welke afwegingen de betrokken ministers tot een besluit over uitzending zijn gekomen.

Aanbevelingen

Om het leereffect van het parlementair onderzoek *Besluitvorming uitzendingen* te vergroten, doen wij de volgende aanbevelingen.

Stel verwachtingen over invloed op internationale besluitvorming bij

Wij bevelen de ministers van BuZa en Defensie aan om bij een eventuele nieuwe herziening van het toetsingskader de tekst in overeenstemming te brengen met de invloed die Nederland binnen de internationale politieke verhoudingen heeft op besluitvorming over vredesmissies. Het huidige toetsingskader stelt dat Nederland voldoende invloed moet kunnen uitoefenen op *de duur en het mandaat van de operatie*. In de praktijk heeft Nederland weliswaar invloed op de duur van de deelname van de Nederlandse eenheden en deels ook op de wijze van uitvoering van de operatie, maar de invloed op de duur van de operatie als geheel en het bijbehorende mandaat is in de door ons onderzochte gevallen zeer beperkt geweest.

Onderzoek het functioneren van het toetsingskader in de praktijk
Gezien de gesignaleerde spanning tussen (inter-)nationale verwachtingen, tijdsdruk en de informatiebehoefte van de Tweede Kamer, bevelen we de ministers van BuZa en Defensie aan om de werking van het herziene toetsingskader in de praktijk te evalueren.

We bevelen aan dat de evaluatieafdelingen van de Ministeries van Defensie, BuZa en Algemene Zaken samenwerken bij de evaluatie van de totstandkoming van de artikel 100-brieven. Een dergelijke intercollegiale toetsing kan eraan bijdragen dat betrokken departementen beter kunnen omgaan met het hierboven genoemde spanningsveld.

We bevelen daarnaast de ministers van BuZa en Defensie aan om de Tweede Kamer te melden welke informatie op het moment van besluitvorming over de uitzending van een missie nog niet bekend is.

2.4 Bouwnijverheid

Conclusies

De parlementaire enquête Bouwnijverheid heeft geleid tot beter inzicht in de omvang van de onregelmatigheden in de bouwnijverheidssector. Deze bleken omvangrijker en structureler van aard dan in eerste instantie werd gedacht. Mede door de media-aandacht voor het onderwerp ontstond een gevoel van urgentie bij de betrokken ministeries.

Vijf jaar na de enquête heeft de onderkenning van het probleem zijn weerslag gevonden in nieuwe wet- en regelgeving, die het aanbestedingsproces in de bouwsector transparanter maakt (Aanbestedingsreglement Werken, Aanbestedingswet).

De aandacht voor *innovatie* in de bouwsector is daarbij achtergebleven, hoewel een aantal initiatieven in gang is gezet, zoals de instelling van de Regieraad voor de Bouw en het kennisnetwerk Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers (PIANOo).

Innovatie is echter ook belangrijk om onregelmatigheden tegen te gaan. Wanneer immers ondernemers de gelegenheid krijgen om innovatieve bouwwijzen te ontwikkelen, kunnen zij zich door middel van kwaliteit onderscheiden. Dat verkleint de behoefte om prijsafspraken te maken. De enquête maakte ook duidelijk dat er bij de overheid organisatie- en cultuurveranderingen nodig waren. Bij de onderzochte departementen (VROM, Verkeer en Waterstaat (VenW), en Economische Zaken (EZ)) zien we dat er op dit punt veel in gang is gezet. De resultaten van die inspanningen zijn nog niet overal goed zichtbaar. Zo beschikt de Rijksgebouwendienst nog niet over een aanbestedingsstrategie en is de alertheid op signalen van onregelmatigheden bij deze dienst nog niet groot. Dat laatste geldt ook voor Rijkswaterstaat. De rijksbrede gedragscode integriteit is er inmiddels wel, zij het aanmerkelijk later (drie jaar) dan bedoeld. Hetzelfde geldt voor het expertisecentrum PIANOo. Ten slotte staat de expertiseopbouw van forensische accountancy binnen het Rijk nog steeds in de kinderschoenen.

Aanbevelingen

Om het leereffect van de parlementaire enquête *Bouwnijverheid* te vergroten, doen wij de volgende aanbevelingen.

Evalueer en vergroot alertheid op signalen van marktverdeling

Wij bevelen de ministers van VROM en VenW aan om ervoor te zorgen dat aanbestedende diensten, waaronder de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat, periodiek hun eigen aanbestedingsresultaten analyseren op signalen van marktverdeling. Zij kunnen dit doen aan de hand van

criteria van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Daarnaast blijft het aan projectmanagers om verdachte signalen intern te melden. Verder bevelen wij aan dat aanbestedende diensten standaard gebruikmaken van hun bevoegdheid om enveloppen met inschrijvingsbegrotingen te openen (zie ook deel II, § 4.5.3 en § 4.5.5).

Intensieveer professionalisering van aanbestedende diensten

Wij bevelen de betrokken ministers verder aan om te bevorderen dat de aanbestedende diensten de inspanningen die zij hebben geleverd om hun organisatie te professionaliseren, voortzetten en intensiveren.

De Rijksgebouwendienst zou voor complexe projecten standaard een marktanalyse kunnen (laten) uitvoeren waarin niet alleen de vraag centraal staat wie in staat zijn de opdracht uit te voeren, maar waarin ook wordt gekeken naar de beschikbare capaciteit en fluctuaties in vraag en aanbod op de markt. De analyses die Rijkswaterstaat op dit vlak uitvoert, kunnen voor andere aanbestedende diensten als voorbeeld gelden. De Rijksgebouwendienst en overige aanbestedende diensten zouden verder een aanbestedingsstrategie kunnen ontwikkelen op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt op het punt van aanbestedingswijze, gunningscriterium, contractvorm en contractgrootte. Doel van zo'n strategie is om niet steeds op dezelfde wijze de markt te benaderen, maar maatwerk te kunnen bieden.

Besteed aandacht aan nazorg bij vermoedens van onregelmatigheden

Om de meldingsbereidheid van aanbestedende diensten optimaal te laten zijn, zou de NMa deze diensten na de melding van een mogelijke onregelmatigheid standaard op de hoogte moeten houden van de eventuele vervolgacties van de NMa.

3 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Wij hebben op ons onderzoek reacties ontvangen van de bewindspersonen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie, Buitenlandse Zaken (BuZa), Defensie, Verkeer en Waterstaat (VenW), Economische Zaken (EZ) en van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI). De bewindspersonen hebben in hun reacties aandacht besteed aan zowel de algemene als de specifiek voor hun departement relevante conclusies en aanbevelingen.

Verder heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de parlementaire enquête *Bouwnijverheid*, en heeft de Raad van Hoofddcommissarissen een reactie gegeven op onze conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het parlementaire onderzoek *Evaluatie opsporingsmethoden*.

Hieronder volgt een samenvattende weergave van de bestuurlijke reacties en onze nawoorden daarbij. Een integrale weergave van de reacties is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

3.1 Algemene conclusies en aanbevelingen

3.1.1 Reacties

De betrokken bewindspersonen nemen onze aanbeveling over om in zowel lerend vermogen («zachte» instrumenten) als probleemoplossing («harde» maatregelen) te investeren.

De staatssecretaris van Justitie geeft daarbij aan dat ze de verhouding tussen de aandacht voor zachte en harde instrumenten zal baseren op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek in kwestie. Ze zal daarbij alert zijn dat de geïnvesteerde energie ten behoeve van het lerend vermogen niet op langere termijn zal verdwijnen.

De bewindspersonen geven aan dat de door ons aanbevolen intercollegiale toetsing al op verschillende gebieden plaatsvindt. De minister van BZK, de staatssecretaris van Justitie en de Raad van Hoofddcommissarissen wijzen in dit verband op het Verbeterprogramma Opsporing en Vervolging, dat maatregelen bevat zoals de invoer van tegenspraak en review (zie ook § 3.2.1); de ministers van EZ en VenW en de minister voor WWI wijzen op initiatieven als de «Rijksbrede benchmark» en het «Opdrachtgeversforum voor de bouw».

De betrokken bewindspersonen geven verder aan dat ze de door ons aanbevolen mechanismen om beleid te toetsen op uitvoerbaarheid reeds hebben ingebouwd door, in overleg met de uitvoeringsinstanties, veel te investeren in nulmetingen en evaluatiemomenten.

Onze aanbeveling om na één à anderhalf jaar een evaluatiemoment in te bouwen voor verbeteracties, nemen alle bewindspersonen ter harte. Ze merken 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.

3.1.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn ingenomen met de toezeggingen van de bewindspersonen om de

aanbevelingen op het gebied van duurzaam leren en de variatie in verbeteracties op te volgen.

3.2 Reacties per parlementair onderzoek

3.2.1 Reacties op casus «Opsporingsmethoden»

Op onze bevindingen over de lessen die zijn geleerd uit het parlementaire onderzoek *Evaluatie opsporingsmethoden* (commissie-Kalsbeek) is gereageerd door de staatssecretaris van Justitie (op 4 september 2007), de minister van BZK (op 5 september 2007) en door de Raad van Hoofdcommissarissen (op 7 september 2007).

Onderwerpkeuze en gegevensverzameling

De minister van BZK vindt dat, om na te kunnen gaan in hoeverre de Ministeries van BZK en van Justitie hebben geleerd van de parlementaire onderzoeken naar opsporing, een onderzoek naar de naleving van de aanbevelingen van de commissie-Van Traa meer voor de hand had gelegen.

De Raad van Hoofdcommissarissen wijst erop dat de commissie-Kalsbeek al snel was «ingeaald» door de Wet BOB.

De Raad schrijft verder dat er sinds de commissie-Kalsbeek geen (structurele) onrechtmatigheden meer zijn opgetreden bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden in de politiekorpsen en concludeert hieruit dat de aanbevelingen van de commissie-Van Traa – en daarop de commissie-Kalsbeek – hun gewenste navolging hebben gehad in het politiedomein.

De Raad van Hoofdcommissarissen geeft aan het bezwaarlijk te vinden dat wij in ons onderzoek nauwelijks aandacht hebben besteed aan de randvoorwaarden voor de rechtmatige inzet van bijzondere opsporingsmethoden.

De minister van BZK stelt dat uit ons onderzoek het beeld naar voren komt dat de politiekorpsen «het allemaal zelf moeten doen» en dat op nationaal niveau slechts dingen worden bedacht waar de praktijk niets aan heeft. Zij deelt dit beeld niet en meent dat het ontstaan is doordat het onderzoek zich heeft beperkt tot gesprekken met medewerkers op uitvoerend niveau. De oordelen van respondenten op het strategische niveau binnen de politieorganisaties en van leden van de gespecialiseerde rechercheonderdelen op nationaal en bovenregionaal niveau zijn haars inziens ten onrechte buiten beschouwing gebleven.

Ook de Raad van Hoofdcommissarissen heeft twijfels over de mogelijkheden om op basis van onderzoek op uitvoerend niveau tot een oordeel te kunnen komen.

De staatssecretaris van Justitie geeft aan dat onze rapportage deels een bevestiging is van bevindingen uit eerdere onderzoeken. Zij stelt daarnaast vast dat onze bevindingen slechts gedeeltelijk worden ondersteund door ons onderzoek. Zij betreurt het te beperkte beeld in onze rapportage van wat er sinds het verschijnen van het rapport van de commissie-Kalsbeek is veranderd, zoals de implementatie van het Versterkingsprogramma Opsporing en Vervolgning. Ze bekritiseert in dit verband net als de minister van BZK onze keuze voor het enkel bevragen van de respondenten op uitvoerend niveau.

Effectiviteit van de opsporing

De bewindspersonen onderschrijven de noodzaak om meer aandacht te

besteden aan de effectiviteit van de opsporing. De minister van BZK tekent daarbij aan dat ons rapport weinig onderbouwing biedt voor deze aanbeveling. De Raad van Hoofdcommissarissen wijst erop dat de oplossingspercentages al een aantal jaren groeien, vooral bij delicten waarbij bijzondere opsporingsmethoden worden ingezet. De staatssecretaris van Justitie merkt op dat de primaire verantwoordelijkheid voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden bij het OM ligt. De staatssecretaris mist in de onderbouwing van onze aanbeveling de opvatting van het OM.

Opbouw en bundeling expertise

De bewindspersonen onderschrijven ook onze aanbeveling om te investeren in de opbouw en bundeling van expertise op het gebied van opsporingsmethoden. De staatssecretaris van Justitie geeft aan dat OM en politie voortdurend aandacht zullen (moeten) blijven geven aan het ontwikkelen en het borgen van kennis, daarin gesteund en gestimuleerd door de departementen. Beide bewindspersonen vinden dat in ons rapport onvoldoende rekening is gehouden met ontwikkelingen sinds het verschijnen van het rapport van de commissie-Kalsbeek. De minister van BZK noemt in dit verband verbeteringen in het politieonderwijs; de staatssecretaris van Justitie wijst erop hoe het OM tegenwoordig de kennis over de (bijzondere) opsporingsmethoden bundelt en actueel houdt. Op het gebied van innovatie noemt de Raad van Hoofdcommissarissen een aantal verbeteringen die in de afgelopen jaren in de techniek en methodiek zijn ontwikkeld en doorgevoerd.

Intercollegiale toetsing

Het structureel organiseren van meer vormen van intercollegiale toetsing heeft de nadrukkelijke aandacht van de minister van BZK, de staatssecretaris van Justitie en de Raad van Hoofdcommissarissen (zie § 3.1.1). Zij verwijzen onder meer naar het stelsel van reflectie, tegenspraak en review bij de politie en het OM dat is ontwikkeld naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord. De staatssecretaris van Justitie noemt ook het versterken van de rol van de rechercheofficieren van justitie, zoals opgenomen in het Versterkingsprogramma.

Bovenregionale informatievoorziening

De minister van BZK is het slechts gedeeltelijk eens met onze conclusie dat de politie nog steeds een centrale sturing van de informatiehuishouding ontbeert en dat de korpsen de eigen informatiehuishouding organiseren. Ze wijst erop dat de korpsen een aantal taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op dit gebied hebben ondergebracht bij de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland.

De minister geeft aan dat volgens de Politiewet uit 1993 korpsen de mogelijkheid hebben om op het gebied van de opsporing en de daarbij gebruikte informatiesystemen onderling te verschillen. Dat neemt niet weg dat er op landelijk niveau wel degelijk keuzes zijn gemaakt voor een meer centrale en gezamenlijke aanpak van de criminaliteitsbestrijding. Zo zijn de Nationale recherche en de Bovenregionale rechteerteams opgericht, en is in 2006 het landelijke Verbeterprogramma Opsporing en Vervolg opgesteld. Ook op het gebied van ICT zijn en worden de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling tussen korpsen volgens de minister sterk verbeterd. Het huidige kabinet wil bezien of samenwerking tussen de korpsen een efficiënter en effectiever werkende politie kan bereiken. Eind 2008 zal het kabinet beoordelen of met samenwerking voldoende voortgang en resultaat wordt behaald.

Ook de Raad van Hoofdcommissarissen wijst op lopende acties op het terrein van de eenheid van de informatievoorziening.

De Raad van Hoofdcommissarissen merkt verder op dat het politiebesteding een decentraal karakter kent. De inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden geschiedt daarom niet vanuit één centraal punt. Het behoort tot de taken en bevoegdheden van de afzonderlijke korpsen en parketten. Kennis en expertise over (nieuwe) ontwikkelingen dienen op decentraal niveau geborgd te zijn. Landelijke voorzieningen moeten volgens de Raad hierin worden gezien als een aanvullend of tijdelijk hulpmiddel.

Het bevreemdt de Raad van Hoofdcommissarissen overigens dat ons onderzoek zicht toespitst op ontwikkelingen binnen de informatiehuishouding. De Raad vraagt zich af of wij op basis van ons onderzoek uitspraken kunnen doen over de nationale informatiehuishouding.

De staatssecretaris van Justitie geeft aan dat de aanbevelingen van zowel de commissie-Van Traa als de commissie-Kalsbeek op het vlak van meer centrale sturing langdurig overleg met vele partijen bleken te vergen, waardoor ze lastig uitvoerbaar waren.

De minister van BZK wijst erop dat de systemen *Grey View* en *Blue View* in het kader van het ICT-programma 2007–2010 door de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling tussen korpsen sterk zijn verbeterd en de komende twee jaar verder worden verbeterd. De staatssecretaris van Justitie meldt dat er wordt gewerkt aan het tot stand brengen van een landelijk register zware criminaliteit. Ze wijst erop dat de verantwoordelijkheid voor de uitrol van de Basis Voorziening Opsporing bij de minister van BZK ligt.

In antwoord op onze aanbeveling om de bestaande bevoegdheden te gebruiken om keuzes op het gebied van de informatiehuishouding van de politie af te dwingen, schrijft de minister van BZK dat zij en haar ambtgenoot van Justitie onlangs afspraken hebben gemaakt met de korpsbeheerders over de resultaten die hierin eind 2008 moeten zijn behaald. De minister zal hierbij, indien nodig, haar (aanwijzings)bevoegdheden benutten om het behalen van de afgesproken resultaten te ondersteunen.

3.2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Keuze van onderzoeksobject

Wij hebben ons onderzoek toegespitst op de doorwerking van de lessen die de commissie-Kalsbeek heeft getrokken uit de effecten van de aanbevelingen van de commissie-Van Traa. We hebben daarbij de beide onderzoekscommissies steeds in onderlinge samenhang beschouwd. Wij erkennen dat over de hele linie de opsporing goed wordt aangestuurd en dat de beide onderzoeken dus op positieve wijze effect hebben gesorteerd. Dat laat echter onverlet dat er belangrijke terreinen binnen de opsporing zijn – ICT, afweging tussen recht- en doelmatigheid, delen van kennis en bundelen van innovatie – die verdere verbetering behoeven. Zoals wij aangeven in deel 2 zijn veel van de aanbevelingen van de commissie-Kalsbeek al meegenomen in het implementatietraject van de Wet BOB. Andere zaken, zoals de aandacht die werd gevraagd voor de doelmatigheid in de opsporing, zijn ook na de inwerkingtreding van de Wet BOB nog actueel.

Afgaand op cijfers van het OM worden sinds «Van Traa» niet meer alle bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet. Wij hebben er daarom voor gekozen om ons te richten op één specifieke bevoegdheid – de «stelselmatige informant» – en de manier waarop met die bevoegdheid door de

centrale inlichtingeneenheden na de commissies-Van Traa en Kalsbeek is omgegaan.

Gebruik van bestaand onderzoek

Voor onze bevindingen over de doorwerking van de aanbevelingen van de commissie-Kalsbeek hebben we de uitkomsten van recent onderzoek geïnventariseerd. Uit deze studies kwam een beeld naar voren van de informatiepositie van de politie, de effectiviteit van de opsporing en de relatie tussen het centrale en regionale niveau van de opsporing (zie hoofdstuk 2 in deel II). Deze uitkomsten hebben we geverifieerd en geactualiseerd in gesprekken met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie, de Ministeries van Justitie en BZK en het OM. Aanvullend hierop hebben we de doorwerking van de geselecteerde aanbevelingen in vier politieregio's bestudeerd. In ons rapport verwijzen we naar tal van verbeteracties die, zowel centraal als regionaal, zijn opgezet sinds rapporten van de commissies-Van Traa en -Kalsbeek.

Niveau van gegevensverzameling

Dat wij nadruk hebben gelegd op de uitvoering van de opsporing, heeft als reden gehad dat het probleem van de beperkte rechtmatigheid zich juist daar voordeed (in het bijzonder bij de toenmalige CID) en dat de aanbevelingen van zowel de commissie-Van Traa als die van de commissie-Kalsbeek betrekking hadden op de versterking van recht- en doelmatigheid op dit uitvoerende niveau. Wij hebben overigens óók gesprekken gevoerd met medewerkers op strategisch niveau.

Effectiviteit van de opsporing

We zijn het met de staatssecretaris van Justitie eens dat de primaire verantwoordelijkheid voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden bij het OM ligt. In onze rapportage wijzen we op de zoektocht van de bij opsporing betrokken actoren naar de juiste balans van recht- en doelmatigheid en de regionale verschillen in deze afweging. Onze gesprekken met de regiokorpsen onderbouwen deze constatering.

Opbouw en bundeling expertise

We zijn het met de bewindspersonen eens dat de initiatieven die zij noemen een bijdrage kunnen leveren aan een goede bundeling en opbouw van expertise in opsporingsmethoden. We bevelen hen aan om een moment aan te wijzen om te evalueren of de beoogde effecten hiermee worden gerealiseerd.

We onderkennen net als Raad van Hoofdcommissarissen het belang van innovatie in technische zin. Wij doelen met «innovatie» met name op het zoeken naar een verstandige of slimme inzet van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden. Die innovatie komt weliswaar soms lokaal wel tot stand, maar wordt vaak niet verspreid.

Intercollegiale toetsing

Wij onderkennen dat politie en OM werk hebben gemaakt van de organisatie van intercollegiale toetsing binnen specifieke zaken. In onze aanbeveling doelen wij op een nog bredere invoering van tegenspraak: het betrekken van medewerkers *los* van specifieke zaken en *los* van de hiërarchische lijn. De tegenspraak zoals die is voorzien voor het OM vindt binnen de hiërarchische lijn plaats.

Bovenregionale informatievoorziening

De commissie-Kalsbeek verwachtte dat binnen het huidige regionale

politiebestel een optimale nationale recherche huishouding nauwelijks realiseerbaar zou zijn. De inzet van inmiddels aanzienlijke hoeveelheden financiële en andere middelen om een dergelijke huishouding van de grond te krijgen, was voor ons aanleiding hier onderzoek naar te doen. We wachten de uitkomst van de verlegging van sturing, taken en bevoegdheden naar de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland met belangstelling af.

We zullen de effecten op de (stroomlijning van de) informatie-uitwisseling in de komende jaren volgen. Met de minister wachten wij de resultaten van de onlangs hierover gemaakte afspraken af.

3.2.3 Reacties op casus «Uitzendingen»

Op onze bevindingen over de lessen die zijn geleerd uit het parlementaire onderzoek *Besluitvorming uitzendingen* (commissie-Bakker) hebben de ministers van BuZa en Defensie op 4 september 2007 gereageerd. De ministers spreken hun waardering uit over de rapportage. Zij stellen vast dat wij over het algemeen positief zijn over de wijze waarop de regering invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen van de commissie-Bakker.

Dreigingsanalyses MIVD

De ministers wijzen erop dat behalve door de commissie-Bakker ook door het Ministerie van Defensie zelf intern onderzoek is gedaan naar de operationele inlichtingenketen van de krijgsmacht, inclusief de operationele ondersteuning door de MIVD. Op basis van beide onderzoeken zijn reeds in 2006 maatregelen in gang gezet om de operationele inlichtingen-capaciteit te verbeteren. De ministers geven aan dat het overgrote deel van de aanbevelingen uit beide onderzoeken wordt overgenomen.

Artikel 100-brief over ISAF

De ministers stellen dat de artikel 100-brief aan de Tweede Kamer over Nederlandse deelname aan de ISAF-operatie in Afghanistan uitvoerig ingaat op zowel de desbetreffende VN-Veiligheidsraadresolutie, als de militaire opdracht van ISAF en het daarvan afgeleide «concept of operations». Zij vinden dat in de brief voldoende is onderbouwd waarom de militaire opdracht en het voorziene «concept of operations» helder en uitvoerbaar waren. Ze tekenen verder aan dat ten tijde van de besluitvorming al militairen van ISAF-landen ter plaatse waren.

De ministers schrijven dat in de artikel 100-brief over ISAF de door de MIVD gesignaleerde risico's zijn vermeld. De MIVD gaf in een dreigingsanalyse aan dat er al partijen zijn die de in Bonn gemaakte afspraken niet erkennen en verwerpen. De artikel 100-brief stelde daarover: «Diverse factieleiders hebben hun ontevredenheid over het akkoord van Bonn uitgesproken.»

De ministers citeren in hun reactie passages uit de artikel 100-brief waarmee zij de twijfel van de MIVD aan de bereidheid van partijen om zich te houden aan de afspraken hebben verwoord. Zij geven aan in welke passage van de artikel 100-brief is verdisconteerd dat er volgens de inschatting van de MIVD een grote kans is dat de situatie in Afghanistan zal verslechteren.

De ministers wijzen erop dat de artikel 100-brief duidelijk maakte dat het bij een eventuele hervatting van de strijd tussen de verschillende facties niet tot de taak van de veiligheidsmacht behoort om de strijdende partijen te scheiden.

Artikel 100-brief over SFIR

De ministers geven aan dat uit de artikel 100-brief over deelname aan de SFIR-operatie in Irak, en ook uit de onderliggende documenten, naar voren komt dat een positieve houding bij de Iraakse bevolking werd bespeurd, maar dat het risico van een omslag in de houding van de bevolking nadrukkelijk aanwezig werd geacht. De ministers citeren twee passages uit de artikel 100-brief die daarvan een voorbeeld zouden zijn.

Volledigheid artikel 100-brieven

De ministers merken op dat het «Toetsingskader uitzending militaire eenheden» geen formele vereisten bevat voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, maar het karakter heeft van een reeks aandachtspunten. De regering is volgens de ministers zo volledig mogelijk geweest in het opsommen van de motieven om te besluiten tot deelname aan de betrokken operaties. Zij schrijven dat alleen de motieven die de regering heeft opgesomd in de artikel 100-brieven politiek relevant zijn.

Invloed Nederland volgens artikel 100-brieven

De ministers stellen dat de invloed van Nederland op de internationale besluitvorming over vredesmissies weliswaar begrensd is, maar voldoende. De Nederlandse invloed kan per operatie sterk verschillen. Daarbij is van groot belang of Nederland deel uitmaakt van de organisatie die de operatie leidt, of niet.

In het eerste geval, bij door de NAVO geleide operaties, heeft Nederland zitting in het hoogste besluitvormende orgaan, de NAVO-raad. Besluiten worden daar bij unanimitie genomen. Hierbij is Nederland per definitie verzekerd van voldoende invloed.

In het tweede geval kan de regering, als een operatie niet of niet langer zou voldoen aan de Nederlandse voorwaarden, besluiten om geen bijdrage te leveren of – indien de operatie al aan de gang is – de Nederlandse bijdrage heroverwegen, waarbij terugtrekking de uiterste consequentie kan zijn.

Intercollegiale toetsing

In reactie op onze aanbeveling over intercollegiale toetsing schrijven de ministers dat bij het opstellen van artikel 100-brieven al verschillende directies en afdelingen van verscheidene departementen betrokken zijn. Toetsing op uitvoerbaarheid is daarbij een belangrijk aandachtspunt. De conceptbrieven worden ook besproken in de Stuurgroep Militaire Operaties, waarin hoge ambtelijke vertegenwoordigers van de Ministeries van Algemene Zaken, BuZa en Defensie wekelijks intensief overleggen over het beleid rondom uitzendingen. Als regel worden artikel 100-brieven ondertekend door minimaal twee en vaak drie bewindslieden: de minister van BuZa en de minister van Defensie, en geregeld ook de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Voordat de brieven aan het parlement worden verzonden, worden zij bovendien behandeld in de ministerraad. Het toevoegen van een extra controle aan dit proces achten de ministers niet zinvol; het kan bovendien tot vertraging leiden in een proces dat vaak onder tijdsdruk staat.

Kamer melden welke informatie nog niet bekend is bij de besluitvorming

Onze aanbeveling om de Tweede Kamer te melden welke informatie op het moment van besluitvorming over de uitzending van een missie nog niet bekend is, nemen de ministers over; zij geven aan dat dit al staande praktijk is.

Werkzaamheid en werkbaarheid toetsingskader evalueren

In antwoord op onze aanbeveling om de werking van het herziene toetsingskader te evalueren, maken de ministers melding van het advies «Inzet van de krijgsmacht: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming» dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in mei 2007 heeft uitgebracht. De AIV adviseert om het toetsingskader en de daarin beschreven procedures op gezette tijden aan te passen. Voor de verdere behandeling van deze aanbeveling verwijzen de ministers naar de komende reactie van de regering op het advies van de AIV.

3.2.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

Toetsingskader

Het toetsingskader vermeldt inderdaad dat het karakter ervan een reeks aandachtspunten is en dat deze aandachtspunten per operatie een ander gewicht kunnen hebben.

Wij wijzen erop dat artikel 100 van de Grondwet de regering verplicht om het parlement vooraf te informeren over een besluit tot deelname aan een internationale vredesmissie, en dat het toetsingskader expliciet bedoeld is om aan deze grondwettelijke verplichting te voldoen (BuZa & Defensie, 2001, p. 3).

Artikel 100-brief over ISAF

Wij onderschrijven dat er al veel bekend was over de militaire opdracht van ISAF in Afghanistan toen de regering besloot om troepen bij te dragen aan deze operatie. Ten tijde van het besluit waren echter de «rules of engagement» nog niet vastgesteld en er waren nog geen afspraken gemaakt met de Afghaanse regering.

Artikel 100-brief over SFIR

Wij onderkennen dat de ministers in hun brief aan de Tweede Kamer hebben aangegeven dat het belangrijk is om steun van de lokale bevolking voor de autoriteiten te behouden en dat een zichtbare verbetering van de leefomstandigheden daarvoor cruciaal is.

3.2.5 Reacties op casus «Bouwnijverheid»

Reacties bewindspersonen

De ministers van VenW en EZ en de minister voor WWI hebben op 4 september 2007 gereageerd op onze bevindingen over de lessen die zijn geleerd uit de parlementaire enquête Bouwnijverheid.³ De ministers geven aan in de genoemde lessen en onze conclusies en aanbevelingen een stimulans te zien om bestaande verbetertrajecten door te zetten en concrete nieuwe maatregelen te treffen, voor zover dat nog niet of niet geheel het geval is.

Onze aanbeveling om periodiek de eigen aanbestedingsresultaten te analyseren op signalen van marktverdeling volgen de ministers op. Er wordt inmiddels al niet meer alleen op projectniveau gesignaleerd en gemeld; er worden ook analyses uitgevoerd op de aanbestedingsresultaten over langere periodes. Tussen de NMa en Rijkswaterstaat vindt periodiek overleg plaats.

De ministers zijn het met ons eens dat de professionalisering van de aanbestedende diensten intensivering behoeft. In hun ogen is dit een van

³ Ook de minister van BZK heeft op onze bevindingen inzake de casus «Bouwnijverheid» gereageerd, vanuit haar betrokkenheid bij het rijksbrede integriteitsbeleid. Zij heeft aangegeven dat de bevindingen in onze rapportage kloppen en haar geen aanleiding geven om hierop te reageren.

de belangrijkste vervolgacties uit de parlementaire enquête, die reeds door zowel de Rijksgebouwendienst als Rijkswaterstaat stevig is ingezet. Onze aanbeveling om bij complexe projecten standaard een marktanalyse uit te (laten) voeren, is bij Rijkswaterstaat al opgevolgd. Bij de Rijksgebouwendienst wordt dit per project gezien. Via PIANOo zal het opzetten van een marktanalyse verder worden gestimuleerd, onder andere met regionale bijeenkomsten en in de vorm van publicaties.

De ministers erkennen dat de Rijksgebouwendienst geen algemene aanbestedingsstrategie heeft opgesteld, maar geven aan dat de dienst diverse kaders voor het aanbesteden hanteert. Zo is er een afwegingskader voor grote projecten om te bepalen of toepassing van publiek-private samenwerking mogelijk is. Daarnaast is de Commissie Aanbesteden van de Regieraad Bouw een Leidraad Aanbesteden aan het opstellen. Deze leidraad zal gelden als aanvullend algemeen kader voor de aanbestedingsstrategie voor overheidsopdrachtgevers in de bouw, zeker voor de aanbestedende departementen.

De ministers onderschrijven onze conclusie dat de aanbestedende diensten nauwelijks gebruikmaken van het recht om inschrijvingsbegrotingen in te zien na de aanbesteding. Ze geven aan dat de diensten deze begrotingen echter wel achter de hand willen houden in het kader van de bewijslast bij signalen van onregelmatigheden. De diensten zullen in voorkomende gevallen het inzien van de begrotingen afstemmen met de NMa.

De ministers stemmen in met onze aanbeveling om de terugkoppeling door de NMa naar aanbestedende diensten over meldingen te verbeteren. De NMa zal voortaan in alle gevallen een terugkoppeling geven aan de meldende dienst.

Reactie Nederlandse Mededingingsautoriteit

De NMa heeft op 25 augustus 2007 op onze rapportage gereageerd. De NMa zegt toe aan de meldende dienst in alle gevallen een terugkoppeling te geven, ook wanneer uit de NMa-analyse blijkt dat het betreffende signaal onvoldoende aanknopingspunten biedt voor het starten van een opsporingsonderzoek, maar wel in portefeuille blijft.

De NMa schrijft verder dat zij met de Rijksgebouwendienst inmiddels een overleg heeft gehad over vermoedens van onregelmatigheden en dat er afspraken voor verdere periodieke overleggen zijn gemaakt. Het is de bedoeling in deze overleggen aan de hand van gemelde signalen de werkwijze van de NMa toe te lichten en met de aanbestedende dienst van gedachten te wisselen over actuele ontwikkelingen die verscherpte aandacht van de aanbestedende dienst of de NMa vragen.

3.2.6 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn ingenomen met het voornemen van de ministers VenW en EZ en de minister voor WWI om periodiek de eigen aanbestedingsresultaten te analyseren op signalen van marktverdeling.

Het via PIANOo stimuleren van het opzetten van marktanalyses zullen we met belangstelling volgen.

Wij wachten de Leidraad aanbesteden met belangstelling af.

We zijn ingenomen met de toezegging van de bewindspersonen en de NMa om in alle gevallen een terugkoppeling aan de meldende dienst te geven.

Algemene conclusies en aanbevelingen

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.1.1	<i>Parlementaire onderzoeken leveren brede variatie in aanbevelingen op. Verbeteracties departementen in eerste instantie gericht op verschillende typen acties. In tweede instantie meer op relatief eenvoudig te nemen maatregelen die snel tot zichtbare resultaten leiden.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In gelijke mate in beide typen verbeteracties blijven investeren. • Intercollegiale toetsing organiseren en stimuleren. • Mechanismen om beleid te toetsen op uitvoerbaarheid inbouwen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is aandacht voor beide typen verbeteracties. • Intercollegiale toetsing vindt reeds plaats. • Toetsen op uitvoerbaarheid is al praktijk.
§ 2.1.2	<i>Lessen en verbetermaatregelen bekijken beter naarmate implementatie wordt gevolgd door evaluatie.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Eén à anderhalf jaar na afloop parlementair onderzoek ingeslagen weg evalueren en waar nodig bijsturen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbeveling wordt ter harte genomen. Evaluatiemoment wordt gekozen afhankelijk van type verbeteractie.

Conclusies en aanbevelingen Opsporingsmethoden

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.2	<i>Opsporing is nu wettelijk genormeerd. Aan effectiviteit opsporing is afgelopen jaren minder aandacht besteed. Politiekorpsen ervaren afstand tot landelijke aansturing.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Meer aandacht besteden aan effectiviteit opsporing. 	<ul style="list-style-type: none"> • Noodzaak aanbeveling wordt onderschreven.
§ 2.2	<i>Justitie, OM en politie hebben geïnvesteerd in bundeling van expertise. Ontwikkeling nieuwe (toepassingen van) opsporingsmethoden nog onvoldoende van de grond gekomen.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Investeren in opbouw en bundeling expertise. Aanbeveling wordt onderschreven. 	<ul style="list-style-type: none"> • Politieonderwijs en bundeling kennis bij OM zijn aangepakt.
§ 2.2	<i>Bestaande vormen van intercollegiale toetsing voorzien in behoefte, maar zijn nog te ad hoc en te vrijblijvend.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Meer vormen van intercollegiale toetsing structureel organiseren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatie intercollegiale toetsing heeft nadrukkelijke aandacht bewindspersonen.
§ 2.2	<i>Politieregio's werken aan informatiegestuurde opsporing. Achterblijvende informatiehuishouding hindert deze ontwikkeling.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgen voor spoedige totstandkoming bovenregionale informatievoorziening. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kabinet bekijkt eind 2008 voortgang en resultaat samenwerking met de politieregio's.

Conclusies en aanbevelingen Besluitvorming uitzendingen

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.3	<i>Toetsingskader werkt structurerend voor artikel 100-brieven. Maar ondanks toetsingskader gronden van besluitvorming over uitzendingen soms niet geheel duidelijk.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Interne collegiale toetsing op kwaliteit artikel 100-brieven organiseren. • Tweede Kamer melden welke informatie nog niet bekend is bij besluitvorming. • Werkzaamheid en werkbaarheid toetsingskader evalueren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedoelde interne toetsing is al praktijk. • Bedoelde melding aan Tweede Kamer is al praktijk. • Bedoelde evaluatie volgt in kabinetsreactie op advies Adviesraad Internationale Vraagstukken.
§ 2.3	<i>Invloed Nederland op duur en mandaat operaties geringer dan toetsingskader veronderstelt.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Realistischer verwachtingen voor Nederlandse invloed op internationale besluitvorming formuleren. • Tekst toetsingskader bij eventuele herziening in overeenstemming brengen met werkelijke invloed Nederland. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen sprake van onrealistische verwachtingen. • Invloed Nederland is beperkt, maar voldoende.

Conclusies en aanbevelingen Bouwnijverheid

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.4	<i>Rijkswaterstaat en Rijksgebouwendienst hebben organisatorische voorzieningen getroffen om signalen marktverdeling op te pikken, maar zijn niet actief op zoek naar dit soort signalen.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Periodiek eigen aanbestedingsresultaten analyseren op signalen van marktverdeling.	<ul style="list-style-type: none">• Aanbeveling wordt overgenomen. NMa en Rijkswaterstaat hebben periodiek overleg.
§ 2.4	<i>Aanbestedende diensten werken aan professionalisering aanbestedingsproces, maar dit is proces van lange adem. Kleine diensten besteden veelal nog op traditionele wijze aan.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Professionalisering aanbestedende diensten intensiveren.• Bij complexe projecten standaard marktanalyse uit (laten) voeren.• Aanbestedingsstrategie ontwikkelen.	<ul style="list-style-type: none">• Aanbeveling wordt onderschreven.• Marktanalyse is al uitgevoerd bij Rijkswaterstaat.• Leidraad Aanbesteden wordt thans opgesteld.
§ 2.4	<i>Aanbestedende diensten maken nauwelijks gebruik van recht inschrijvingsbegrotingen in te zien na de dag van aanbesteding.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Inschrijvingsbegrotingen analyseren op mogelijke signalen onregelmatigheden.	<ul style="list-style-type: none">• Diensten zullen in voorkomende gevallen inzien van begrotingen afstemmen met NMa.
§ 2.4	<i>NMa koppelt niet altijd terug over meldingen van aanbestedende diensten.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Aandacht besteden aan nazorg gemelde vermoedens van onregelmatigheden.	<ul style="list-style-type: none">• Aanbeveling wordt overgenomen.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 OVER HET ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Als de Eerste of Tweede Kamer vindt dat een onderwerp in het normale politieke proces onvoldoende tot zijn recht komt, kan zij besluiten zelf tot onderzoek over te gaan. Sinds 1945 heeft de Tweede Kamer 31 keer besloten zelf op onderzoek uit te gaan. Het meest recente onderzoek is dat naar onderwijsvernieuwingen, waarvoor in april 2007 de commissie-Dijsselbloem is ingesteld.

De onderzoeken van het parlement kunnen twee vormen aannemen: de parlementaire enquête en het parlementaire onderzoek. De bevoegdheden van het parlement zijn bij een parlementaire enquête groter. Zo kunnen getuigen onder ede worden verhoord. De keuze voor één van de twee vormen van onderzoek hangt vaak samen met de aard en ervaren ernst van het te onderzoeken onderwerp. Soms wil de Kamer vooral dat over een kwestie verantwoording wordt afgelegd. Een andere keer staat het verkennen van een nieuw maatschappelijk vraagstuk centraal. Meestal gaat het er ook om dat er lessen voor de toekomst worden getrokken. De Algemene Rekenkamer heeft aan de hand van drie parlementaire onderzoeken, waarvan één parlementaire enquête, onderzocht welke uitwerking de lessen van het parlement hebben gehad op de betrokken departementen. Ook hebben we gekeken of en hoe bevorderd kan worden dat er structureel méér van parlementaire onderzoeken wordt geleerd.

1.2 Achtergrond

We onderscheiden drie vormen van leren. Leren kan ten eerste gericht zijn op het voorkomen van fouten. Dit gebeurt meestal naar aanleiding van incidenten. Een voorbeeld hiervan is leren hoe met bepaalde praktische en technische maatregelen fraude kan worden tegengegaan.

Een tweede vorm van leren is gericht op het vinden van oplossingen voor meer structurele (beleids-)problemen. Een voorbeeld hiervan is het leerproces dat ten grondslag heeft gelegen aan de herziening van het stelsel van sociale zekerheid.

De derde vorm van leren die we onderscheiden, is gericht op de voortdurende ontwikkeling van nieuwe oplossingen. Een voorbeeld hiervan is het opzetten en onderhouden van een innovatiecentrum sociale zekerheid. 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 innovatie ook te lijden onder een gebrek aan aandacht.

1.3 Onderzoeken van het parlement

Het *Draaiboek onderzoek* van de Tweede Kamer definieert parlementair onderzoek als: «Een activiteit op basis van een besluit door de Kamer, op voorstel van een of meer leden tot vaststelling van een vraagstelling/onderzoeksopdracht, waarbij de beantwoording van die vraag dan wel uitvoering van het onderzoek niet aan de regering wordt gevraagd en waarbij de Kamer verantwoordelijkheid draagt voor de uitkomsten van het onderzoek.» (Tweede Kamer, 2002a, p. 2).

Er bestaan belangrijke verschillen tussen de parlementaire enquête en het parlementair onderzoek, met name op het vlak van de bevoegdheden van de onderzoekscommissie en de plichten van de gehoorde.

Parlementaire onderzoekscommissies zijn voor een goede invulling van hun taken bevoegd:

- zich tot een minister te wenden ter verkrijging van alle stukken waarvan zij kennisneming nodig achten;
- mondeling of schriftelijk in overleg te treden met een minister;
- tot het houden van hoorzittingen;
- tot het afleggen van werkbezoeken;
- zich te laten voorlichten door colleges van advies;
- externe deskundigen in te schakelen.

De commissie die het onderzoek uitvoert, bestaat uit leden van het parlement (Eerste of Tweede Kamer), die namens de betrokken Kamer een bepaald onderwerp onderzoeken.

Een *parlementaire enquête* is een bijzondere vorm van parlementair onderzoek, omdat gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheden van de Wet op de parlementaire enquête. Deze wet biedt de Kamer aanvullende bevoegdheden naast de reguliere bevoegdheden van de leden van het parlement, namelijk:

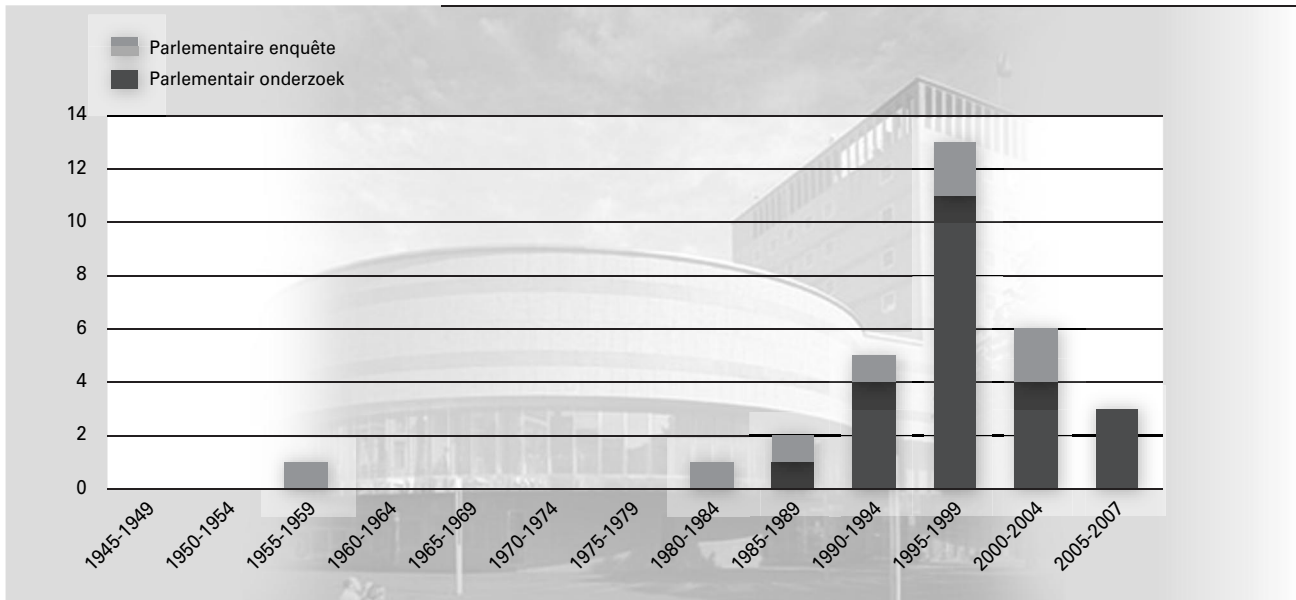
- eenieder is verplicht te verschijnen voor een enquêtecommissie;
- eenieder kan gevraagd worden verklaringen onder ede af te leggen ten overstaan van de enquêtecommissie;
- eenieder dient alle informatie over te leggen aan de enquêtecommissie;
- alle informatie die voor de taak van de commissie noodzakelijk is, kan de commissie opvragen. Slechts indien het belang van de Staat dat vergt, kan informatie worden achtergehouden.

1.3.1 Ontwikkelingen in parlementair onderzoek

Groei in het aantal onderzoeken

Uit een inventarisatie die wij in het kader van dit onderzoek hebben uitgevoerd, blijkt dat het aantal parlementaire onderzoeken in de jaren negentig van de vorige eeuw explosief is gestegen. In de periode 1947–1956 werd er slechts één parlementaire enquête ingesteld (naar het regeringsbeleid in de Tweede Wereldoorlog). Daarna duurde het tot 1984 voordat de volgende enquête plaatsvond (naar de ondergang van het scheepsbouwbedrijf Rijn-Schelde-Verolme). Vanaf dat moment is het aantal parlementaire onderzoeken sterk toegenomen. Onderstaande figuur toont de aantallen. Een overzicht van alle onderzoeken is opgenomen in bijlage 1.

Figuur 2 Aantallen parlementaire onderzoeken sinds 1945



Aanleidingen voor parlementair onderzoek 1945-heden

Opvallend is dat in de helft van de parlementaire onderzoeken die sinds 1945 zijn ingesteld het leervermogen van de departementen direct de aanleiding vormde tot het instellen van het onderzoek. In totaal was dit het geval bij veertien van de éénendertig onderzoeken.

Klachten over de kindbescherming en signalen over fraude in de bouw

De aanleiding voor het parlementair onderzoek Kinderbescherming (1990, commissie-Vliegthart) lag in het aantal en de aard van de klachten dat in de jaren 1988 en 1989 bij de Tweede Kamer binnenkwamen over de kindbescherming. De commissie gaf aan dat de klachten onvoldoende door de sector zelf waren opgepikt.

De enquêtecommissie Bouwnijverheid (2002, commissie-Vos) concludeerde dat door het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Mededingingsautoriteit onvoldoende was gereageerd op de signalen over fraude met aanbestedingen van bouwprojecten die «klokkenluider» Ad Bos sinds 1999 had afgegeven.

De overige zestien onderzoeken werden ingesteld op basis van een op zichzelf staand incident (zoals de Ctsv-affaire⁴ of de val van de moslim-enclave Srebrenica) of naar aanleiding van een vraagstuk dat nieuw op de politieke agenda verscheen (zoals klimaatverandering en biotechnologie).

⁴ Ctsv: College van toezicht sociale verzekeringen.

In 1996 verschenen berichten in de media over problemen binnen het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv). De verhoudingen tussen bestuur en directie zouden ernstig zijn verstoord. Daarnaast was de Tweede Kamer niet tijdig in kennis gesteld van een Ctsv-rapport over de evaluatie van de Wet terugdringing ziekteverzuim (TZ). Schriftelijke vragen verschaften de Tweede Kamer onvoldoende duidelijkheid. Dat vormde voor de Tweede Kamer aanleiding een tijdelijke commissie in te stellen, onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Jan van Zijl.

De Tweede Kamer besloot in januari 2001 tot het instellen van een tijdelijke commissie biotechnologie, onder leiding van Tweede Kamerlid Erica Terpstra. De commissie zou de discussie over een aantal beleidsnota's over biotechnologie (de Integrale Nota Biotechnologie, het kabinetsstandpunt «Kennisinfrastructuur genomics» en de nota «Genetica in de gezondheidszorg») moeten voorbereiden. Dit deed de commissie door bedrijven en kennisinstellingen te bezoeken en door deel te nemen aan publieke bijeenkomsten over biotechnologie. Het werk van de commissie mondde niet uit in een rapport, maar in moties die werden ingediend tijdens een debat met het kabinet in januari 2002, en waarin werd gevraagd het biotechnologiebeleid op bepaalde vlakken te veranderen of aan te scherpen.

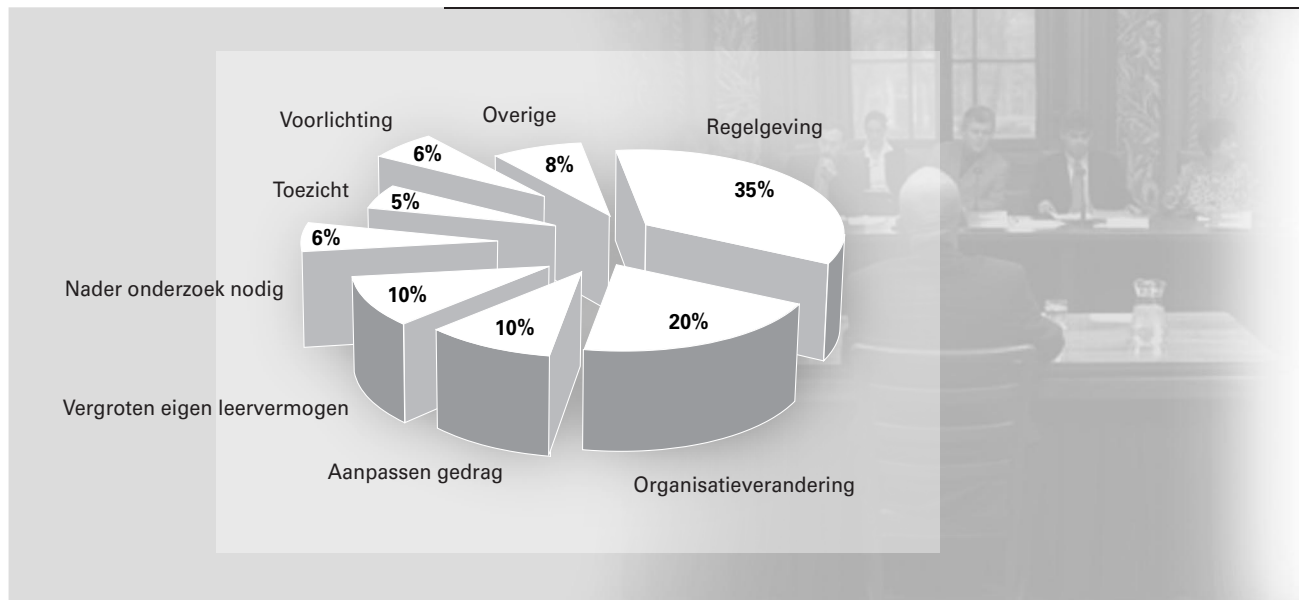
«Leren» is in ruim 80% van de onderzoeken expliciet als doel- en/of vraagstelling opgenomen, al neemt het niet altijd een grote plaats in. Opvallend is ook dat, beoordeeld op basis van doel- en vraagstelling, de aandacht die parlementaire onderzoekscommissies hebben voor de leerfunctie van het onderzoek de afgelopen tien jaar is toegenomen.

Aanbevelingen van parlementaire onderzoeken 1945-heden

Er bestaat grote variëteit in de aanbevelingen uit parlementaire onderzoeken. Vier van de dertig parlementaire onderzoeksrapporten bevatten in het geheel geen aanbevelingen. Aan het andere einde van het spectrum vinden we drie parlementaire onderzoeksrapporten waarin de onderzoekscommissie zeer gedetailleerd voorschrijft hoe de beleidspraktijk ingericht zou moeten worden. De parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden ging daarin het verst. De commissie deed 128 aanbevelingen. De overige onderzoeken nemen middenposities in. Verreweg de meeste aanbevelingen (84%) van parlementaire onderzoekscommissies zijn gericht aan ministeries en de overheid in bredere zin. Daarnaast richten parlementaire onderzoekscommissies aanbevelingen aan de Tweede Kamer zelf, aan (delen van) de samenleving en aan de rechterlijke macht.

We zijn ook nagegaan wat voor type aanbevelingen er worden gedaan; zie figuur 3.

Figuur 3 Aard van de aanbevelingen van parlementaire onderzoeken sinds 1945



Duidelijk is te zien dat oplossingen primair worden gezocht in (1) het aanpassen van wet- en regelgeving en (2) organisatorische wijzigingen. Daarnaast doet het parlement onder meer aanbevelingen gericht op gedragsverandering, het vergroten van het eigen leervermogen en het geven van voorlichting.

1.3.2 Naar een nieuwe wet op de parlementaire enquête

In juni 2006 heeft een commissie onder leiding van Tweede Kamerlid Klaas de Vries een voorstel ingediend voor een nieuwe Wet op de parlementaire enquête (zie kader).

Commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête (commissie-de Vries)

Op 28 oktober 2004 werd door de Tweede Kamer de commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête ingesteld onder leiding van Tweede Kamerlid Klaas de Vries. De commissie kreeg als opdracht te komen met een aparte wettelijke regeling voor de toepassing van het enquêterecht door de Tweede Kamer. Voor parlementaire onderzoeken zou eveneens een aparte, nieuwe regeling moeten worden opgesteld. De commissie had een brede samenstelling, met leden uit de fracties van PvdA, CDA, VVD en SGP. Ook had een extern lid zitting in de commissie. Aanvankelijk was de bedoeling dat ook een lid van de Eerste Kamer in de commissie zitting zou nemen. Omdat de Eerste Kamer zich niet vooraf aan de voorstellen van de commissie wilde committeren, werd daar uiteindelijk vanaf gezien.

De commissie werd verzocht in ieder geval aandacht te schenken aan drie vraagstukken:

- openbaarheid en openbaarmaking van (geheime of vertrouwelijke) informatie;
- de positie van getuigen en de gronden voor verschoning;
- samenloop met ander, al dan niet justitieel, onderzoek.

De commissie presenteerde op 21 december 2005 haar voorstel voor een nieuwe wet op de parlementaire enquête aan de Tweede Kamer.

Met het wetsvoorstel «Vernieuwing wet op de parlementaire enquête» beoogt de Tweede Kamer:

- de bevoegdheden van de enquêtecommissie op enkele punten te verruimen en te verduidelijken;
- de positie van personen die tot medewerking aan een parlementaire enquête verplicht zijn te verbeteren en te verduidelijken;
- de samenloop met ander, al dan niet justitieel, onderzoek te verhelderen;
- de regeling inzake openbaarheid en toegang tot en archivering van documenten te verbeteren en te verduidelijken.

Inmiddels ligt dit wetsvoorstel ter behandeling in de Eerste Kamer.

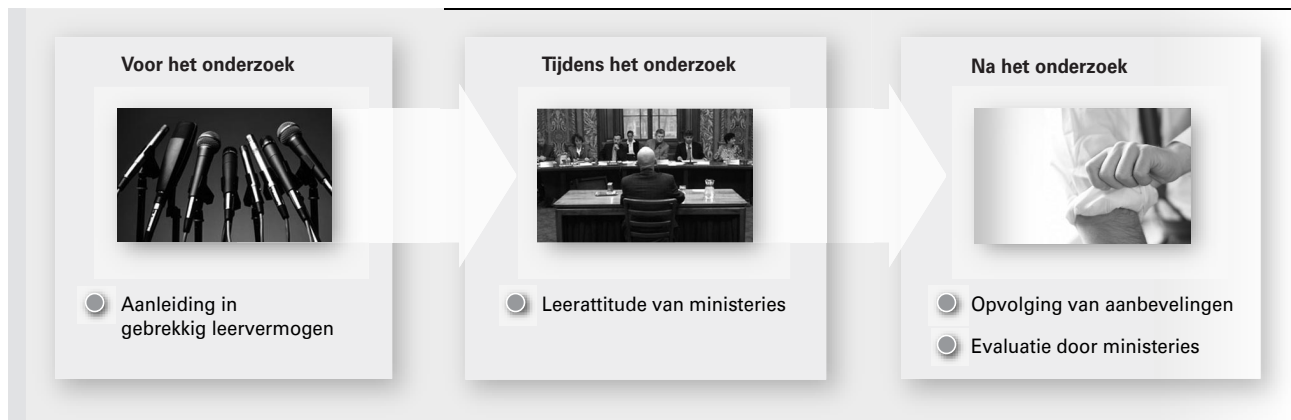
1.4 Parlementair onderzoek en leren

In de meeste gevallen is een onderzoek door het parlement gericht op het trekken van lessen voor de toekomst. In dit rapport beperken wij ons tot de vragen wat en hoe departementen leren van de uitkomsten van parlementair onderzoek.

Bij deze afbakening moet wel worden bedacht dat parlementair onderzoek altijd plaatsvindt binnen de context van partijpolitieke verhoudingen en doorgaans veel aandacht krijgt van de media. Ook voor parlementaire onderzoeken die gericht zijn op het trekken van lessen voor de toekomst geldt dat het onderzoek, behalve een aanzet tot leren, tegelijkertijd een bijzondere en verscherpte vorm van parlementaire *controle* is. Hierbij zijn de verantwoordelijkheidsverdeling, de reconstructie van de besluitvorming of de kwaliteit van het toezicht terugkerende elementen van het politieke discours. Aan de ene kant wil men een probleem oplossen of fouten in de toekomst voorkomen, aan de andere kant speelt altijd de vraag wie er verantwoordelijk is of was voor de geconstateerde problemen. Ook in de methodologische en bestuurskundige literatuur wordt vaak gewezen op deze spanning tussen «afrekenen» aan de ene kant en leren aan de andere kant (Noordegraaf & Abma, 2003).

Parlementaire onderzoeken bieden verschillende aanknopingspunten om het leervermogen van departementen te onderzoeken (zie figuur 4).

Figuur 4 Aanknopingspunten voor leren van parlementair onderzoek



Aanleiding

Tot parlementair onderzoek wordt vaak besloten wanneer er grote maatschappelijke problemen spelen of als zich ingrijpende incidenten

hebben voorgedaan waarachter structurele onvolkomenheden of misstanden schuilgaan. Het blijkt dan soms dat er al signalen zijn afgegeven, zonder dat daar adequaat op is gereageerd door verantwoordelijke bestuurders. In zulke gevallen vormt gebrekkig leervermogen dus de *aanleiding voor parlementair onderzoek*.

Houding van ministeries tijdens het onderzoek

Ook *tijdens* een parlementair onderzoek speelt het leervermogen van ministeries een rol. De betrokken ministeries kunnen een constructieve of juist een gesloten houding aannemen.⁵ Deze houding is vaak mede bepalend voor de mate waarin een parlementair onderzoek in de praktijk veranderingen ten goede teweegbrengt.

De houding van departementen blijkt onder meer uit de manier waarop zij zich voorbereiden op de parlementaire verhoren. Van ministeries wordt verwacht dat ze volledige medewerking aan het onderzoek verlenen. De Tweede Kamer dient immers altijd juist en volledig te worden geïnformeerd. Tegelijkertijd is het noodzakelijk dat departementen de ambtenaren die door een onderzoekscommissie gehoord zullen worden, goed voorbereiden. Dit is in het belang van de voortgang van het onderzoek en is ook vanuit een oogpunt van goed werkgeverschap wenselijk. Openbare verhoren brengen immers voor betrokken ambtenaren altijd een zekere spanning met zich mee.

Tussen de norm van volledige medewerking en de noodzaak om verhoren voor te bereiden kan in de praktijk een spanning bestaan. Waar de voorbereiding op de verhoren doorschiet in het «regisseren van antwoorden», bestaat immers de kans dat het proces van waarheidsvinding niet optimaal verloopt, waardoor er potentieel waardevolle lessen buiten beeld blijven.

Opvolging van de aanbevelingen van parlementair onderzoek

Uiteraard wordt ook *na afloop* van een parlementair onderzoek het leervermogen van de overheid aangesproken. Vaak worden er lessen voor de toekomst geformuleerd. Die lessen kunnen op verschillende manieren vorm krijgen.

Leren kan ertoe leiden dat mensen of organisaties iets (een handeling, een procedure enzovoort) dat al tot hun repertoire behoorde, beter gaan beheersen. Leren kan ook een meer fundamenteel karakter hebben en leiden tot een herbezinning op de uitgangspunten van het beleid. Verder kan ook van parlementair onderzoek geleerd worden doordat er meer kennis ontstaat over het betreffende beleidsterrein, op basis waarvan het beleid kan worden bijgestuurd.

De aanbevelingen van parlementaire onderzoekscommissies vormen een goed en duidelijk vertrekpunt voor onderzoek naar het leervermogen van departementen. Ze bieden zicht op elementen waar departementen in het verleden niet goed hebben geleerd. En door na te gaan op welke manieren de betrokken partijen omgaan met de aanbevelingen van een commissie, krijgen we zicht op wat er geleerd wordt, maar met name ook hoe, volgens welke routines, geleerd wordt. Dat tezamen, de mate en aard van het leren, noemen we in dit onderzoek het leervermogen.

Tegelijkertijd is een aanbeveling van een parlementaire onderzoekscommissie niet het eindpunt van een denkproces. Het niet-opvolgen van een aanbeveling kan ook een vorm van leren behelzen, wanneer blijkt dat de aanbeveling niet het gewenste effect heeft of kan hebben. En omgekeerd kan ook het te strikt opvolgen van aanbevelingen, naar de letter in plaats van naar de geest, ongewenste effecten met zich meebrengen. We hebben dit van geval tot geval bekeken. Wanneer wordt afgeweken van toezeg-

⁵ In de literatuur over leren wordt in het laatste geval ook wel van «defensieve routines» gesproken (Argyris & Schön, 1978).

gingen aan de Tweede Kamer, stellen we als norm dat de Tweede Kamer hierover adequaat wordt geïnformeerd.

Evaluatie van het onderzoeksproces

Een ander aspect van leervermogen na afloop van een parlementair onderzoek betreft de vraag of en hoe de betrokken ministeries het onderzoeksproces en hun eigen opstelling daarin evalueren. De manier waarop een organisatie met dit proces en de daarbij behorende druk omgaat, kan immers bepalend zijn voor de mate waarin een organisatie in staat is daadwerkelijk lessen te trekken.

1.5 Vraagstelling

In dit onderzoek staat de vraag centraal op welke manier en in welke mate er op departementen wordt geleerd van (de verschillende vormen van) parlementair onderzoek en wat de opbrengst daarvan is.

Hoe gaan de betrokken departementen om met het fenomeen parlementair onderzoek? Worden de aanbevelingen opgevolgd, wat betekent dat voor het beleid en de uitvoering daarvan in de praktijk? En wat gebeurt er daarna?

We willen met dit onderzoek lessen trekken voor nieuw uit te voeren parlementaire onderzoek en een bijdrage leveren aan het vergroten van de effectiviteit van reeds uitgevoerde onderzoeken.

We hebben een algemene inventarisatie uitgevoerd van alle naoorlogse parlementaire onderzoeken. Hieruit hebben we vervolgens drie recente parlementaire onderzoeken geselecteerd die (mede) gericht waren op verbetering van de bestaande beleidspraktijk.⁶

1.5.1 Reikwijdte

De conclusies en aanbevelingen op basis van een verdiepend onderzoek naar de leereffecten van drie parlementaire onderzoeken zijn niet zonder meer van toepassing te verklaren op het algemene fenomeen parlementair onderzoek. Met de keuze van de drie casussen hebben we geprobeerd spreiding, relevantie en onderzoekbaarheid zo goed mogelijk te waarborgen. We hebben de volgende criteria gehanteerd:

- De te selecteren enquêtes/onderzoeken moesten tussen 1998 en 2003 zijn afgerond (opdat effecten al zijn vast te stellen en er een redelijke kans is dat personen binnen de organisatie nog aanwezig zijn voor de reconstructie van het onderzoeksproces).
- De te selecteren enquêtes/onderzoeken moesten gericht zijn op verbetering van de beleidspraktijk (beoordeeld op basis van de onderzoeksopdracht en de aanwezigheid van aanbevelingen).
- De te selecteren enquêtes/onderzoeken moesten een zekere spreiding over de betrokken ministeries vertonen.

Op basis van deze criteria zijn we gekomen tot uitspraken over en aanbevelingen voor het leren van parlementair onderzoek die een bredere geldigheid hebben dan alleen de onderzochte casussen en de daarbij betrokken departementen.

⁶ Een methodologische verantwoording van dit onderzoek is te vinden in bijlage 2.

1.5.2 Drie parlementaire onderzoeken

De drie bestudeerde casussen zijn:

1. *Het onderzoek Evaluatie opsporingsmethoden (de commissie-Kalsbeek)*

In mei 1996 aanvaardde de Tweede Kamer een motie van het lid Schutte, waarin werd voorgesteld de effecten van de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden te evalueren. Op 18 november 1998 werd deze commissie ingesteld, onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Ella Kalsbeek. De commissie presenteerde haar rapport, «Opsporing in uitvoering», op 30 juni 1999 (Tweede Kamer, 1999).

2. *Het onderzoek Besluitvorming uitzendingen (de commissie-Bakker)*

De val van de Bosnische enclave Srebrenica, in juli 1995, was voor het kabinet aanleiding om te komen tot een toetsingskader dat zou moeten worden gehanteerd bij de besluitvorming over toekomstige uitzendingen van Nederlandse troepen. Discussie binnen de Tweede Kamer over andere crisisbeheersingsoperaties waarbij Nederland betrokken was, leidde op 7 april 1999 tot de tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen. De commissie stond onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Bert Bakker. De commissie moest onderzoeken of het besluitvormingsproces over deelname aan crisisbeheersingsoperaties verder zou kunnen worden verbeterd. De commissie publiceerde haar rapport, «Vertrekpunt Den Haag», op 4 september 2000 (Tweede Kamer, 2000a).

3. *De enquête Bouwnijverheid (de commissie-Vos)*

In een uitzending van het televisieprogramma Zembla bleek dat binnen de bouwsector illegale prijsafspraken golden, die de overheid als grote aanbesteder ernstig benadeelden. Op 5 februari 2002 gaf de Tweede Kamer opdracht tot een parlementaire enquête naar onregelmatigheden in de bouwsector. Op 10 december 2002 presenteerde de enquêtecommissie, onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Marijke Vos, haar eindrapport «De bouw uit de schaduw» (Tweede Kamer, 2002).

1.6 Leeswijzer

Het tweede deel van dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 behandelt het parlementaire onderzoek «Evaluatie opsporingsmethoden», hoofdstuk 3 het parlementaire onderzoek «Besluitvorming uitzendingen» en hoofdstuk 4 de parlementaire enquête «Bouwnijverheid».

In elk hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens: de aanleiding tot het parlementaire onderzoek, de hoofdpunten uit het rapport van de onderzoekscommissie, de betrokken departementen en de rollen die zij bij het onderzoek vervullen, de opstelling van deze departementen tijdens het parlementaire onderzoek en de lessen die zij uit het onderzoek hebben getrokken. Hierbij kijken we zowel naar de uitgevoerde activiteiten als naar de concrete resultaten daarvan in de beleidspraktijk.

2 PARLEMENTAIR ONDERZOEK «EVALUATIE OPSPORINGS-METHODEN»

2.1 De aanleiding

In mei 1996 aanvaardde de Tweede Kamer de motie-Schutte (Tweede Kamer, 1996a). In de motie werd voorgesteld de effecten van de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Van Traa, 1995) binnen enkele jaren te evalueren. Aanleiding voor deze enquête vormde een door het interregionaal rechteam (IRT) Noord-Holland/Utrecht begin jaren negentig toegepaste, omstreden opsporingsmethode, waarbij onder regie van politie en justitie drugs werd doorge laten.⁷ Het gebruik van die methode zorgde voor een crisis in het Amsterdamse politiekorps. De commissie-Van Traa had vastgesteld dat er in de opsporing sprake was van een drieledige crisis:

- een crisis rondom *normering* van opsporingsmethoden: normen ontbraken goeddeels;
- een crisis rondom de *organisatie* van de opsporing: er werd onvoldoende samengewerkt;
- een crisis rondom het *gezag* over de opsporing.

De motie-Schutte was erop gericht om te achterhalen in hoeverre deze crisis in de opsporing drie jaar na dato was opgelost. De uitvoering van de motie hield in dat de Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden werd ingesteld. Dit gebeurde op 18 november 1998. Tweede Kamerlid Ella Kalsbeek werd benoemd tot voorzitter van de commissie (Tweede Kamer, 1998b).

Er was hier sprake van een parlementair novum, aangezien de Tweede Kamer voor het eerst in haar geschiedenis de gevolgen van haar eigen besluitvorming na een parlementaire enquête ging onderzoeken.

2.2 Het rapport van de onderzoekscommissie

Het rapport van de commissie-Kalsbeek, *Opsporing in uitvoering*, werd op 30 juni 1999 gepubliceerd (Tweede Kamer, 1999). Belangrijkste conclusie was dat het signaleren van de drieledige crisis in de opsporing aanleiding was geweest voor een veelheid van veranderingsprocessen. De commissie-Kalsbeek oordeelde dat de hoofdboodschap van de commissie-Van Traa – «geen opsporing zonder wettelijke grondslag en meer transparantie» (Ibid., p. 6) – bij de betrokkenen in het veld goed was doorgedrongen. Dat liet onverlet dat nog niet alle veranderingsprocessen goed verliepen.

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de commissie-Kalsbeek laten zich grofweg onder vier thema's scharen:

- normering van opsporingsmethoden;
- betrokkenheid van het Openbaar Ministerie (OM) bij de opsporing en het gezag daarover;
- omgang met (opsporings-)informatie;
- kwaliteit en expertise.

Deze thema's worden in § 2.5 verder besproken.

⁷ Deze werkwijze was erop gericht om door te dringen tot in de top van de criminele organisatie die onderzocht werd.

2.3 Betrokkenheid en rollen van de departementen

De Ministeries van Justitie en BZK waren bij het parlementair onderzoek betrokken.

Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor het opsporingsbeleid.

De opsporing zelf staat onder leiding van het OM.

Het Ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de politie. Die verantwoordelijkheid heeft onder meer betrekking op (de ontwikkeling van) de informatiehuishouding bij de politie.

Voor de commissie-Kalsbeek vormde Justitie de eerste aanspreekpartner.

Het zwaartepunt van de eerdere parlementaire enquête Opsporingsmethoden had immers bij de opsporing gelegen. In hun omgang met de commissie-Kalsbeek trokken de beide departementen wel gezamenlijk op.

2.4 Opstelling departementen tijdens het onderzoek

2.4.1 Organisatie

De omgang van beide departementen met de parlementaire onderzoekscommissie werd in handen gelegd van een interdepartementale stuurgroep en een projectgroep, die beide onder de naam «Implementatie Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden» (IPEO) opereerden. Deze groepen waren opgericht om de implementatie van beslispunten uit de eerdere enquête te begeleiden.

2.4.2 Houding betrokken departementen

Beide departementen waren kritisch over de timing van het onderzoek. De implementatie van de aanbevelingen van de parlementaire enquête uit 1995 was nog niet afgerond, het onderzoek volgde naar het oordeel van betrokkenen te kort op die enquête. De houding tegenover de commissie was echter neutraal en zakelijk. Er bestond begrip voor de wens van de Tweede Kamer om goed zicht te houden op de in gang gezette veranderingen na de enquête. Wel werd gewezen op de voortgangsrapportages die Justitie opstelde over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen uit de parlementaire enquête, en die ook aan de Tweede Kamer werden toegestuurd.

Bij beide departementen bestond enige beduchtheid voor mogelijke incidenten die de aandacht van het (verbeteren van het) opsporingsbeleid zouden kunnen afleiden, of die de politie- en opsporingsorganisatie (opnieuw) uit balans zouden kunnen brengen. Die beduchtheid bleek onder meer uit de manier waarop in eerste instantie met verzoeken om vertrouwelijke informatie, onder meer afkomstig van korpsen en arrondissementen, werd omgegaan. Uiteindelijk werd door de ministers van BZK en Justitie, in overleg met de commissie-Kalsbeek, een brief met instructies aan het OM en de korpsen opgesteld, over hoe moest worden omgegaan met informatieverzoeken (Tweede Kamer, 2000).

De manier waarop beide ministeries zich voorbereidden op de verhoren is zakelijk te noemen. Het Ministerie van Justitie heeft voorafgaand aan de verhoren gebruikgemaakt van een extern bureau. Dit bureau organiseerde een mediatraining voor personen met wie de commissie zou spreken, in het bijzonder medewerkers van het OM en politiefunctionarissen.⁸ De training betrof vooral presentatietechnieken. Inhoudelijke zaken werden niet voorbereid. Afspraak was dat ook medewerkers van het Ministerie van BZK gebruik konden maken van het trainingstraject. In de praktijk is dat niet gebeurd.

⁸ «Stand van Zaken Commissie Kalsbeek». Interne notitie Ministerie van BZK, niet gepubliceerd.

2.4.3 Leren tijdens het onderzoeksproces

Ten tijde van het parlementair onderzoek waren alle betrokkenen er sterk van doordrongen dat de door de commissie-Van Traa waargenomen crisis in de opsporing bezworen moest worden. Het instellen van de commissie-Kalsbeek was wat beide departementen betreft niet nodig geweest om dat besef te doen beklijven. In de perceptie van de departementen heeft het onderzoek van de commissie dan ook beperkt bijgedragen aan verbetering van de opsporing. Het heeft de aandacht voor het onderwerp mogelijk wel langer vastgehouden. Het onderzoek van de commissie is primair opgevat als een «voortgangsrapportage» in het implementatietraject van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB).

2.5 Wat is er geleerd van het onderzoek?

2.5.1 Kabinetsreactie

De kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Kalsbeek verscheen op 7 september 1999 (Justitie & BZK, 1999).

Met de commissie stelde het kabinet vast dat er sinds de dagen van de IRT-affaire veel ten goede was veranderd in de opsporing. Het kabinet nam het grootste deel van de aanbevelingen van de commissie over, niet alleen omdat ze een goede aanzet vormden tot een verdere verbetering van de opsporing, maar ook omdat veel van de aanbevelingen al werden meegenomen in het implementatietraject van de Wet BOB.

2.5.2 Normering opsporingsmethoden

In de periode na «Van Traa» stond (het herstel van) de rechtmatigheid in de opsporing voorop. Die boodschap is door de verantwoordelijke departementen goed begrepen en opgepakt. Met de Wet BOB, die in 2000 in werking trad, zijn bijzondere opsporingsbevoegdheden juridisch verankerd. In de wet staat centraal dat (elk gebruik van) opsporingsbevoegdheden op een wettelijke norm moet berusten.

Volgens de commissie-Kalsbeek heeft het streven naar rechtmatigheid en transparantie, dat terecht zwaar heeft gewogen, tegelijkertijd wel de aandacht afgeleid van de *effectiviteit* van de opsporing. Een eenzijdige gerichtheid op het stellen van normen kan leiden tot problemen in de uitvoering van de opsporing; regels moeten ook toepasbaar zijn, aldus de commissie. Zij vroeg daarom, in het proces van normering, aandacht voor een goede afweging tussen rechtmatigheid en doelmatigheid.

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie evalueerde in 2004 de Wet BOB. Het WODC stelt over de stelselmatig ingezette informant vast dat «... [d]oor interpretatie van het begrip «stelselmatig» vrijwel geen enkele inzet van een burger als «stelselmatig» [wordt] beschouwd» (Beijer, et al., 2004, p. 16). Volgens sommige officieren van criminele inlichtingeneenheden (CIE's) met wie het WODC heeft gesproken, heeft het niet stelselmatig inzetten van informanten negatief uitgewerkt op de informatiepositie van de politie. De gesprekken die wij in het kader van dit onderzoek voerden met CIE-officieren, CIE-hoofden en CIE-medewerkers bevestigden dit beeld.

De criminele inlichtingeneenheden

De criminele inlichtingeneenheden (CIE's) binnen de politieregio's houden zich bezig met het verzamelen, vastleggen en analyseren van informatie. Als enige politieonderdeel mogen zij daarbij gebruikmaken van informanten: mensen die anoniem informatie aan de politie verstrekken. Informatie van de CIE heeft in het strafproces geen bewijskracht, maar kan wel bijdragen aan een verdenking op grond waarvan een opsporingsonderzoek gestart mag worden. De werkzaamheden van de CIE zijn aan strikte regels gebonden. Deze regels zijn onder andere vastgelegd in de Wet Politieregisters en de CIE-regeling (Justitie, BZK en Defensie, 5 oktober 2000).

We hebben uiteindelijk niet verder onderzocht of en in hoeverre de opsporing schade heeft ondervonden van de focus op rechtmatigheid, bijvoorbeeld door naar individuele strafzaken te kijken. We stellen vast dat het streven naar een stevige wettelijke verankering van de opsporing goeddeels is gelukt. Dat regels en praktijk niet altijd goed op elkaar aansluiten is op zichzelf niet nieuw en ook niet problematisch. Van belang is dat een goede balans bestaat tussen de rechtmatigheid van de opsporing en de doelmatigheid ervan. De oproepen van CIE's en van de Raad van Hoofdcommissarissen zijn op te vatten als stadia in een leerproces dat zoekt naar die balans. In ons onderzoek constateren we wel dat die balans tussen recht- en doelmatigheid nog niet is gevonden. Ook stellen we vast dat de afweging tussen recht- en doelmatigheid regionaal verschillend kan uitpakken.

2.5.3 Betrokkenheid en gezag

Betrokkenheid

In het implementatietraject van de Wet BOB hebben het Ministerie van Justitie en het OM diverse acties in gang gezet om de aansluiting met de praktijk van de opsporing te vergroten. Het traject stond onder regie van de eerdergenoemde projectgroep IPEO. Het traject behelsde opleiding, voorlichting, verbeterde coördinatie en ontwikkelingen van modellen en standaarden voor de opsporingspraktijk. Die activiteiten zouden zowel op centraal als decentraal (regionaal) niveau ontplooid worden. De Wet BOB, en ook de activiteiten in het kader van het implementatietraject, zijn in 2001 door het WODC tussentijds geëvalueerd. Uit die evaluatie blijkt dat vooral regionale initiatieven, gericht op het vergroten van de kennis over de nieuwe wetgeving, positief worden beoordeeld. Centrale initiatieven werden door respondenten binnen politieregio's veel minder genoemd. Er was ook wel kritiek op deze centrale initiatieven. Zo was het door Justitie opgestelde «Handboek voor de Opsporingspraktijk» slechts enkele dagen voor de inwerkingtreding van de wet BOB beschikbaar (Bokhorst, et al., 2002, p. 83). Daar staat tegenover dat we hebben kunnen vaststellen, dat dit Handboek inmiddels – ook binnen politieregio's – volop wordt gebruikt.

Ook uit de gesprekken die we met medewerkers van de vier geselecteerde politieregio's hebben gevoerd, komt het beeld naar voren dat de afstand tussen centrale sturing en regionale praktijk nog steeds als groot wordt ervaren. Daar staat tegenover dat de betrokkenheid op regionaal niveau vanuit het OM sterk is verbeterd. Dat heeft veel te maken met de betere verankering van het (regionale) gezag over de opsporing.

Gezag

Met de komst van de Wet BOB is ook het gezag over de opsporing geregeld. Binnen de regio's ligt het gezag over de opsporing eenduidig bij

het OM. De officier van justitie leidt het onderzoek. Bij de opsporing betrokken instanties staan onder het gezag van het OM. Dit ligt vast in de Wet BOB.

Vervolgens geeft de CIE-regeling de CIE-officier het gezag over de CIE van een politiekorps, en de Wet op de Bijzondere Politierregisters vult dat gezag nader in op het punt van de vastlegging en het gebruik van opsporingsinformatie (Ministers van Justitie, BZK en Defensie, 5 oktober 2000). We kunnen vaststellen dat het proces van normering heeft geresulteerd in een eenduidige, transparante aansturing van de opsporing. De kwaliteit van dat gezag wordt ook door betrokkenen in de regio's als goed beoordeeld, zo blijkt uit ons onderzoek. Een punt van aandacht is wel de wijze waarop het gezag wordt ingevuld. Die invulling is deels afhankelijk van de wijze van uitoefening door de betrokken officier. Daardoor zijn er regionale verschillen in bijvoorbeeld de toepassing van opsporingsmethoden door officieren. Het komt voor dat officieren in soortgelijke gevallen afwijkende beslissingen nemen over het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden. In het CIE-officierenberaad vindt weliswaar discussie en kennisuitwisseling plaats, maar dat gebeurt op vrijwillige basis. Daarnaast is het verloop onder CIE-officieren groot.

2.5.4 Omgang met informatie

Vastleggen van informatie

De commissie-Kalsbeek bepleitte een betere organisatie en registratie van opsporingsinformatie, onder meer door de (toenmalige) Criminele Inlichtingendiensten (de huidige CIE's). De commissie drong aan op meer eenvormigheid en duidelijkheid: vastlegging van informatie zou altijd en overal gelijk moeten zijn.

Wij hebben vastgesteld dat de vastlegging van informatie in politierregisters inmiddels sterk is verbeterd. Normering van vastlegging en toezicht daarop vond plaats in de Wet op de Bijzondere Politierregisters en in de CIE-regeling (beide in 2000 in werking getreden).

In het geval van de CIE-registers is het toezicht door de CIE-officier in opzet goed geregeld. Voor zover wij dat hebben kunnen nagaan functioneert dat toezicht in de praktijk ook naar behoren. Afspraken over toezicht, onder meer tussen de CIE-officier en het hoofd van een CIE, zijn geformaliseerd en worden nagekomen. Er zijn wel verschillen waarneembaar in de wijze waarop het toezicht door verschillende CIE-officieren wordt ingevuld. Dit kan leiden tot uiteenlopende afwegingen over recht- en doelmatigheid van (voorgenomen) acties door de CIE.

Een criminele inlichtingeneenheid (CIE) kent drie registers. Dat zijn het register zware criminaliteit (*zwacri-register*), het *voorlopig register* en het *informantenregister*. Op basis van hun contacten met informanten werken «runners» (CIE-medewerkers die de contacten met informanten onderhouden) zo gedetailleerd mogelijk de gespreksverslagen uit. Deze gespreksverslagen worden door de coördinatoren van de runners getoetst op volledigheid en duidelijkheid. Dit verslag wordt opgehangen aan de betreffende personen en opgenomen in het informantenregister.

Informatie uit het verslag die leidt tot voldoende verdenking van een persoon in het kader van een bepaald delict, wordt opgenomen in het *voorlopig register*. De persoon op wie de verdenking rust, wordt in dit register «subject» genoemd. Als binnen een half jaar na opname van een subject in het voorlopig register nieuwe informatie over dat subject in relatie tot het specifieke delict binnenkomt, gaat het subject over naar het *zwacri-register*. Het *zwacri-register* is het register waarin informatie over of zware en/of georganiseerde criminaliteit wordt opgeslagen. Is na zes maanden geen sprake van nieuwe informatie, dan verdwijnt het subject uit het voorlopig register. Mochten zich binnen vijf jaar na opname in het *zwacri-register* vervolgens geen nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan rondom een subject, dan wordt deze uit het *zwacri-register* verwijderd.

Het toezicht op één type register, het voorlopige register, werkt niet goed. Dit zijn registers die bij het begin van een opsporingsonderzoek worden geopend. Het is mogelijk dat in een dergelijk register ook vertrouwelijke (CIE-)informatie terechtkomt. Onderhoud en (toezicht op) opheffing van voorlopige registers hebben geen prioriteit binnen de korpsen. Uit onze gesprekken met de korpsen blijkt dat het veelvuldig voorkomt dat informatie in verscheidene systemen blijft opgeslagen en zich zo aan formele vernietigingstermijnen onttrekt. Het onderhouden en opheffen van deze registers vergt veel meer en meer structurele aandacht dan het nu krijgt.

Gebruik van informatie voor de opsporing

Ook het gebruik van informatie ten behoeve van de opsporing zou volgens de commissie-Kalsbeek binnen korpsen eenduidiger moeten zijn.

Wij hebben vastgesteld dat inderdaad steeds gericht en eenduidiger gebruik wordt gemaakt van informatie ten behoeve van de opsporing. De ontwikkeling en verspreiding van de «informatiegestuurde politie» verloopt wel anders en wellicht langzamer dan de commissie-Kalsbeek voorstond.

De organisatie van de opsporing wordt ook steeds meer rondom die informatie gepositioneerd. In een aantal regio's werkt men met het concept van de informatiegestuurde politie (IGP). Dit houdt in dat alle instanties die betrokken zijn bij het verzamelen, verwerken en analyseren van informatie, in één organisatie bij elkaar worden gebracht. Dit soort regionale initiatieven dragen binnen politieregio's bij aan een beter gebruik van informatie in de opsporing. De initiatieven komen van onderaf, zonder dat er sprake is van (structurele) afstemming tussen regio's, of tussen regio's en de centrale, beleidsbepalende instanties.

Informatiehuishouding

Het kabinet heeft geen gehoor gegeven aan de oproep van de commissie-Kalsbeek om een onderzoek in te stellen naar de informatiehuishouding van de Nederlandse politie. Het kabinet gaf er de voorkeur aan om bestaande ICT-toepassingen te verbeteren via het project Aanpak bedrijfsvoering recherche-informatiehuishouding en opleiding (Abrio). Binnen dit project worden op basis van vrijwilligheid afspraken gemaakt tussen Rijk en korpsen.

Relevante Abrio-producten zijn bijvoorbeeld de procesbeschrijvingen/werkmodellen Observeren, het modelproces CIE, de Infodesk en de ontwikkeling en de implementatie van de Verwijsindex Rechercheonderzoeken en Subjecten (VROS). Al deze producten zijn in overleg met het politieveld ontwikkeld, na 2002 beschikbaar gekomen en door de tijd heen door politieregio's geïmplementeerd.

In de periode tot 2006 zijn daarnaast ook andere initiatieven ontplooid om te komen tot een meer uniforme, en meer op het delen en uitwisselen van informatie gerichte informatiehuishouding. Dat heeft soms geleid tot verbeteringen, zoals het systeem *Blue View*, een «Google»-achtige applicatie waarmee binnen bestaande handhavingssystemen van alle korpsen kan worden gezocht. Algemeen wordt *Blue View* gezien als een tijdelijke oplossing. Andere projecten, zoals Politie Suite Opsporing (PSO) 1 en 2, zijn niet succesvol geweest. De minister van BZK heeft dit de Tweede Kamer ook gemeld (BZK, 2005).

Wij hebben in een eerder onderzoek gesteld dat er één instantie zou moeten zijn die ten aanzien van informatisering knopen doorhakt en betrokkenen aan afspraken houdt (Algemene Rekenkamer, 2003b). Ook nu nog missen politieregio's een centrale beheersmatige aansturing van de (automatisering van de) informatiehuishouding van de politieorganisatie. Regio's organiseren daarom grotendeels hun eigen informatiehuishouding. Een gestructureerde, duurzame en betrouwbare gegevensuitwisseling tussen korpsen is daardoor nog niet goed mogelijk. Deze situatie werkt uiteindelijk negatief uit voor de doelmatigheid van de opsporing. Zo geven gesprekspartners binnen de geselecteerde politieregio's aan dat de uitwisseling van voor de opsporing relevante gegevens over personen of over delicten, niet altijd goed verloopt. Het kan voorkomen dat binnen verschillende regio's informatie aanwezig is over één bepaalde persoon of over één bepaalde zaak, zonder dat die informatie (automatisch) bij elkaar wordt gebracht.

In een brief aan de Tweede Kamer van 12 december 2005 erkent de minister van BZK dat de uniformering van ICT-toepassingen achterblijft bij de gestelde doelen (BZK, 2005). Eerder al had de door de minister ingestelde commissie-Leemhuis vastgesteld 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 deze commissie behoeft het ICT-dossier permanente bestuurlijke druk om te kunnen slagen (commissie-Leemhuis, 2005). Op 8 maart 2006 is het Besluit samenwerkingsvoorzieningen politie van kracht geworden, waarmee politieregio's en de minister van BZK onderwerpen kunnen aanwijzen waar samenwerking noodzakelijk is. Uit de memorie van toelichting blijkt dat ICT zo'n onderwerp is; hiervoor zal een voorziening moeten worden getroffen (BZK, 2006, p. 9). In juli 2006 is in dit kader de «Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland» door de korpsbeheerders van de 26 politiekorpsen opgericht.⁹

2.5.5 Kwaliteit en expertise

Kwaliteit

De commissie-Kalsbeek pleitte ervoor de kwaliteit van het opsporingswerk te verbeteren. De opleidingsbehoefte zou in kaart moeten worden gebracht en opsporingsexpertise moest worden versterkt.

Wij constateren dat er binnen regiokorpsen meer aandacht is gekomen voor opleiding en opleidingsbehoefte van de eigen mensen. Ook zijn de functie-eisen en -profielen meer uniform gemaakt. Zo zijn nieuwe

⁹ Deze voorziening is erop gericht de verantwoordelijkheden voor exploitatie, beheer en beleid op het terrein van ICT-voorzieningen binnen de politie eenduidig vast te leggen. De voorziening maakt deel uit van het project Politie Nederland, dat tot doel heeft de 26 korpsen beter te laten samenwerken. Een en ander staat overigens los van voorstellen van de minister van BZK om te komen tot een nationale politie.

medewerkers van de CIE verplicht om de CIE-opleiding te volgen en met succes af te ronden.

Daarnaast is een belangrijke ontwikkeling binnen de opsporingsorganisatie het organiseren van intercollegiale toetsing. We noemden hiervoor het periodiek overleg van CIE-officieren, dat een platform biedt om problemen aan collega's voor te leggen. Ook actuele zaken worden hier ter discussie ingebracht. Initiatieven als deze kunnen enerzijds helpen om het maken van fouten in de afhandeling van opsporingszaken te voorkomen. Anderzijds kan uitwisseling van ervaringen tussen bijvoorbeeld regio's, officieren of rechercheurs helpen bij het effectief toepassen van opsporingsbevoegdheden.

Expertise

De belangrijkste aanbeveling van de commissie-Kalsbeek op het punt van expertiseontwikkeling was de oprichting van een expertisecentrum voor de opsporing. Dit centrum zou moeten bijdragen aan bundeling en systematischer gebruik van kennis en expertise in de opsporing. In de woorden van de commissie dienden «... alternatieve opsporingsstrategieën meer systematisch te worden ontwikkeld en beoordeeld op hun werkbaarheid in de praktijk en niet langer enkel op basis van toevalligheden tot stand te komen» (Tweede Kamer, 1999, p. 201).

Overheid, politie en justitie hebben de afgelopen jaren initiatieven genomen om de ontwikkeling en bundeling van expertise op het gebied van (innovatieve) bijzondere opsporingsmethoden te versterken. Zo is in 2002 het Landelijk Expertisecentrum Opsporing (LEXPO) opgericht, een samenwerkingsverband tussen Justitie, BZK, OM en politieregio's. Daarnaast is een nationale en bovenregionale recherche opgericht. Eén van de effecten van het beleggen van rechetaken op een hoger niveau is de bundeling van kennis en expertise.

Het LEXPO als zodanig bestaat inmiddels niet meer. De taken zijn deels overgenomen door de politieacademie en deels door het landelijk parket van het OM. Bij het landelijk parket is ook de helpdesk Wet BOB belegd, en wordt het «Handboek voor de opsporingspraktijk» verder uitgewerkt en onderhouden.

Het LEXPO en de opvolgers ervan hebben hun nut bewezen bij het *faciliteren* van de opsporingspraktijk op het punt van het werken met de nieuwe opsporingsregelgeving. Zo worden bij de Helpdesk BOB jaarlijks ruim 200 vragen neergelegd. Het «Handboek voor de opsporingspraktijk» wordt in de opsporingspraktijk breed gebruikt, zo hebben wij in ons onderzoek kunnen vaststellen.

Het *ontwikkelen* van expertise op het gebied van de opsporing is tot op heden minder goed 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. Men mist het innovatief vermogen dat zo belangrijk is om de zich ontwikkelende georganiseerde criminaliteit goed te kunnen bestrijden.

Op verschillende plekken wordt wel aan expertiseontwikkeling gewerkt (zoals het Financieel Expertisecentrum of het Team Digitale Recherche bij de Nationale Recherche). De commissie-Kalsbeek constateerde echter 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 (Tweede Kamer, 1998a, p. 201). In deze situatie is tot op heden weinig veranderd.

3 PARLEMENTAIR ONDERZOEK «BESLUITVORMING UITZENDINGEN»

3.1 De aanleiding

In juli 1995 werd de Bosnische enclave Srebrenica ingenomen door Bosnisch-Servische troepen. Duizenden moslimmannen kwamen hierbij om het leven. De moslims in de enclave stonden formeel onder bescherming van een Nederlands VN-bataljon. De val van Srebrenica was voor het kabinet in 1996 reden om het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie (RIOD, thans NIOD) te vragen onderzoek te doen naar de gebeurtenissen (Tweede Kamer, 2000a, p. 8). Het onderzoek werd in 2002 gepubliceerd. Naar aanleiding van het rapport bood het tweede kabinet-Kok op 16 april 2002 zijn ontslag aan (Tweede Kamer, 2003, p. 7). Gedurende het NIOD-onderzoek kwamen Srebrenica en andere crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland deelnam vaak terug in de media. Dit leidde tot schriftelijke en mondelinge Kamervragen. Na een vooronderzoek van de commissie-Blaauw besloot de Tweede Kamer op 7 april 1999 de Tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen (TCBU) in te stellen, onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Bert Bakker.

3.2 Het rapport van de onderzoekscommissie

De centrale vraag die door de tijdelijke commissie beantwoord diende te worden was of het proces van politieke besluitvorming over de deelname van Nederland aan crisisbeheersingsoperaties verder kon worden verbeterd. De commissie-Bakker bracht op 4 september 2000 haar rapport *Vertrekpunt Den Haag* uit (Tweede Kamer, 2000a). De centrale bevindingen en aanbevelingen van het rapport hadden betrekking op:

- de inhoudelijke en organisatorische voorbereiding van de besluitvorming over deelname aan crisisbeheersingsoperaties;
- de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de besluitvorming over deelname aan crisisbeheersingsoperaties;
- de evaluatie van crisisbeheersingsoperaties.

De commissie was van mening dat er op deze drie punten verbeteringen noodzakelijk waren.

3.3 Betrokkenheid en rollen van de departementen

Internationale crisisbeheersingsoperaties in VN- of NAVO-verband vinden sinds de Tweede Wereldoorlog plaats. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is dit soort operaties fors in aantal toegenomen. Nederland nam deel aan 52 naoorlogse missies. Veertig daarvan vonden ná 1990 plaats.

De minister van Buitenlandse Zaken (BuZa) is de eerstverantwoordelijke minister voor de Nederlandse buitenlandse politiek en daarmee ook voor de Nederlandse deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties. De minister van Defensie heeft een rol waar het de militaire en operationele aspecten van crisisbeheersingsoperaties betreft. De minister-president is betrokken als voorzitter van de Raad voor Internationale en Europese Zaken, een van de onderraden van de ministerraad.

3.4 Opstelling departementen tijdens het onderzoek

3.4.1 Organisatie

Het Ministerie van BuZa vond de extra aandacht die door het onderzoek gevestigd zou worden op het drama in voormalig Joegoslavië «ongelukig», omdat het parlementair onderzoek mogelijk het NIOD-onderzoek naar de val van de enclave Srebrenica in de weg zou zitten.¹⁰ Het Ministerie van Defensie achtte de politieke risico's minder groot, omdat het NIOD-onderzoek pas na het rapport van de commissie-Bakker gepubliceerd zou worden.

Drie tot vier maanden na het besluit tot instelling van de commissie-Bakker stelden de Ministeries van BuZa en Defensie ieder een ambtelijke werkgroep ter begeleiding van het onderzoek in. De Ministeries van BuZa en Defensie zijn gedurende het proces samen opgetrokken. Er waren twee interdepartementale werkgroepen betrokken bij het parlementair onderzoek: de bestaande werkgroep ter begeleiding van het NIOD-onderzoek en een werkgroep op hoog ambtelijk niveau (HAN).

3.4.2 Houding betrokken departementen

De Ministeries van Defensie en BuZa hebben zich constructief opgesteld tegenover de commissie-Bakker. De belangrijkste kwestie die rond de communicatie met de commissie speelde betrof de toegang van de commissie tot vertrouwelijke stukken, onder meer de notulen van de ministerraad en internationale gerubriceerde bronnen. Uiteindelijk werd overeengekomen dat de commissie «geobjectiveerde samenvattingen» zou krijgen van de ministerraadnotulen en dat de voorzitter kon verifiëren of deze samenvattingen overeenkwamen met de volledige notulen.

3.4.3 Leren tijdens het onderzoeksproces

Inhoudelijke oriëntatie

Tussen de val van de enclave Srebrenica in 1995 en het instellen van de commissie-Bakker zat een periode van vier jaar. In die periode troffen de betrokken departementen verschillende maatregelen die het proces van besluitvorming over crisisbeheersingsoperaties en de uitvoering van die operaties moesten verbeteren. Concrete voorbeelden van deze maatregelen zijn:

- De Chef Defensiestaf (CDS) heeft de leiding gekregen over alle crisisbeheersingsoperaties en het Defensiecrisisbeheersingscentrum is versterkt.
- Er is een bureau Evaluaties opgericht dat zich in samenwerking met de krijgsmacht delen richt op het tussentijds evalueren van crisisbeheersingsoperaties.
- De Tweede Kamer krijgt vooraf helderheid over de duur van de Nederlandse inbreng in een crisisbeheersingsoperatie.
- De deelname van andere, grotere landen aan een operatie is een voorwaarde voor de inzet van Nederlandse troepen.
- Aan de uitgezonden Nederlandse eenheden is een «nationale contingentscommandant» toegevoegd die rechtstreeks rapporteert aan de CDS.
- Er wordt gezorgd voor voldoende bewapening voor eventuele verdediging van de eigen troepen.
- Er wordt op structurele wijze overlegd tussen de Ministeries van BuZa, van AZ en van Defensie over voorgenomen en lopende uitzendingen.

¹⁰ «Memorandum, 20 augustus 1999, van S. aan M.» (interne notitie Ministerie van BuZa).

De maatregelen maken duidelijk dat er is geleerd van de ervaringen in Bosnië. Voor een belangrijk deel waren deze lessen al getrokken en toegepast *voordat* de commissie-Bakker met haar rapport kwam. Het onderzoek leidde dan ook niet tot fundamenteel nieuwe inzichten bij de departementen over hun rol bij crisisbeheersingsoperaties. Het benadrukte wel de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij deze operaties.

Leren omgaan met parlementair onderzoek

De Ministeries van BuZa en van Defensie hadden op het moment dat de commissie-Bakker met haar werkzaamheden aanving beperkte actuele ervaring met parlementair onderzoek. Wel liep er sinds 1996 het NIOD-onderzoek. Hiervoor was een interdepartementale ondersteuningsgroep ingesteld. Deze moest ook gaan zorgen voor de coördinatie van het parlementaire onderzoek. De Ministeries van BuZa en van Defensie hebben hun opstelling en rol in het proces van het parlementair onderzoek achteraf niet geëvalueerd.

3.5 Wat is er geleerd van het onderzoek?

3.5.1 Kabinetsreactie en herziening toetsingskader

De commissie-Bakker maakte duidelijk dat de Tweede Kamer beter geïnformeerd wenste te worden over de voorbereiding van en de besluitvorming over deelname aan crisisbeheersingsoperaties. Anders dan bij de twee andere casussen in ons onderzoek kwam het kabinet niet met een aparte kabinetsreactie naar aanleiding van het rapport. Wel gaf het kabinet uitvoerig antwoord op 235 Kamervragen die op het rapport volgden (Tweede Kamer, 2000b) en ging het op 11 en 12 oktober 2000 in debat met de Tweede Kamer. Minister-president Kok benadrukte in dit debat onder meer het belang van een goede informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Een groot aantal aanbevelingen werd door het kabinet overgenomen.

Begin november 2000, na het Kamerdebat, stelden de Ministeries van BuZa en van Defensie een gezamenlijke werkgroep in. Deze werkgroep had tot taak na te gaan welke aanbevelingen al geïmplementeerd waren en welke hadden geleid tot nog te implementeren toezeggingen.¹¹ Een belangrijk deel van de aanbevelingen kreeg een vertaling in de herziening van het sinds 1995 bestaande «Toetsingskader uitzending militaire eenheden».

Het nieuwe toetsingskader moest een lijst zijn van aandachtspunten waar het kabinet in zijn informatievoorziening aan de Tweede Kamer aandacht aan diende te besteden. Het nieuwe toetsingskader was een half jaar na het Kamerdebat gereed (BuZa & Defensie, 2001).

We zijn nagegaan in welke mate de aanbevelingen die betrekking hadden op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, zijn terug te vinden in het herziene toetsingskader.

Van de vijftien aanbevelingen die direct relevant waren voor de zogeheten artikel 100-brieven¹² en die door het kabinet zijn overgenomen, blijken er elf verwerkt te zijn in het toetsingskader.¹³ Vier overgenomen aanbevelingen zijn *niet* in het toetsingskader opgenomen. Het gaat om de volgende vier aanbevelingen:

- De regering moet in haar brieven aan de Kamer zo volledig mogelijk zijn in het opsommen van de motieven om te besluiten tot deelname aan de betreffende vredesoperatie. Hetzelfde geldt voor de motieven inzake een besluit tot voortzetting of afronding van Nederlandse deelname aan een operatie (aanbeveling 3).

¹¹ «Memorandum, 6 november 2000, Rapport van de tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen (TCBU): vervolgactie, van DVB aan DGPZ en S». (interne notitie Ministerie van BuZa).

¹² Sinds 2000 is in artikel 100 van de Grondwet vastgelegd dat de regering het parlement vooraf moet inlichten over de inzet van militaire eenheden voor vredesmissies, en dat alleen als er dwingende redenen zijn deze informatie «zo spoedig mogelijk» achteraf kan worden verstrekt.

¹³ Het gaat om de aanbevelingen 2, 6, 7, 26, 28, 31, 39, 40, 41, 42 en 43.

- In deze brieven moet de regering ook duidelijk beschrijven op welke wijze het betreffende initiatief tot stand is gekomen (aanbeveling 4).
- Uit de informatie van de regering aan de Kamer moet eenduidig blijken welke criteria van overwegend belang zijn geweest bij een besluit tot deelname aan een operatie (aanbeveling 5).
- Bij de opstelling van de brief aan de Kamer dienen ook de internationale risicoanalyses te worden betrokken (aanbeveling 27).

In de door ons onderzochte artikel 100-brieven is in alle gevallen invulling gegeven aan de drie laatstgenoemde aanbevelingen. Over de invulling van de eerstgenoemde aanbeveling constateren we dat de artikel 100-brieven de belangrijkste motieven om te besluiten tot deelname aan de betreffende vredesoperaties bevatten. Andere motieven, die op de achtergrond ook een rol spelen, zijn niet in deze brieven opgenomen. De Tweede Kamer stemde in met de opzet van het herziene toetsingskader, dat tot op heden geldt.

3.5.2 Het toetsingskader in de praktijk

De aandachtspunten uit het toetsingskader zijn geen *dwingend* format voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Het kabinet is met de Tweede Kamer overeengekomen dat de aandachtspunten per operatie, afhankelijk van belang, mandaat en geweldsniveau een ander gewicht kunnen hebben (BuZa & Defensie, 2001, p. 3). Met andere woorden: de informatievoorziening over kleine missies met een gering risico moet beknopter kunnen zijn.

Om na te gaan in welke mate de aanbevelingen die in het toetsingskader zijn verwerkt, in de praktijk werkbaar en werkzaam blijken bij de besluitvorming en de informatievoorziening over concrete crisisbeheersingsoperaties, hebben we drie missies bestudeerd, en de wijze waarop daarover de Tweede Kamer werd geïnformeerd. De geselecteerde missies worden hieronder kort beschreven.

1. International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan	ISAF had tot doel de interim-regering van Afghanistan bij te staan bij het scheppen van een veilige omgeving in Kaboel en omstreken. Het besluit tot deelname werd in december 2001 genomen. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd in een brief d.d. 21 december 2001 (27 925, nr. 35). We hebben ons geconcentreerd op de eerste periode van uitzending (zes maanden).
2. NAVO-operatie Amber Fox in Macedonië ¹	De missie Amber Fox diende als aanvullende veiligheidsregeling voor de internationale waarnemers van de European Monitoring Mission (EUMM) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Het besluit tot deelname werd in april 2002 genomen. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd in een brief d.d. 19 april 2002 (22 181, nr. 352).
3. Multinationale stabilisatiemacht (SFIR) in Irak	De SFIR-troepenmacht werd ingezet na de val van het regime van Saddam Hoessein. De troepenmacht diende bij te dragen aan het behoud van territoriale integriteit en aan binnenlandse veiligheid en stabiliteit. Het besluit tot deelname werd in juni 2003 genomen. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd in een brief d.d. 6 juni 2003 (23 432, nr. 116). We hebben ons geconcentreerd op de eerste periode van uitzending (zes maanden).

¹ De daarbij ingezette strijdmacht heette Task Force Fox. Nederland nam hierin de positie van «lead nation» op zich.

Vorbereiding van de besluitvorming

Een aantal aanbevelingen van de commissie-Bakker was gericht op het verbeteren van de voorbereiding van de besluitvorming over uitzending. Deze besluitvorming betreft bijvoorbeeld het kiezen van de juiste bewapening, het geven van een expliciet oordeel over de militaire haalbaarheid van een operatie, de benutting van internationale risico-analyses en het maken van plannen voor de eventuele evacuatie van Nederlandse eenheden.

De drie door ons geselecteerde missies laten zien dat bij de voorbereiding en ambtelijke afstemming van crisisbeheersingsoperaties op een aantal punten rekening is gehouden met de aanbevelingen van de commissie-Bakker.

Er is, mede als gevolg van de ervaringen in Bosnië, bij de besluitvorming over de onderzochte missies ruime aandacht voor de bescherming van de eigen eenheden en het bereiken van de doelstellingen van de missie.

Concreet gaat het dan om:

- de zorg voor voldoende militair vermogen;
- het vóóraf duidelijk maken voor welke periode Nederlandse eenheden beschikbaar zijn;
- het maken van calamiteitenplannen en afspraken met andere landen over voortijdige terugtrekking;
- de aanwezigheid ter plaatse van een Nederlandse militair vertegenwoordiger («senior national representative»), die namens de Chef Defensiestaf er onder meer op toeziet dat de uitgevoerde operaties binnen het afgesproken mandaat vallen.

Tijdsdruk

De drie uitzendmissies die wij hebben bekeken, laten zien dat er een spanning kan bestaan tussen de praktijk van internationale besluitvorming en de wens om, op basis van zo volledig mogelijke informatie, een oordeel te geven over de haalbaarheid van de operatie. Onder de druk van tijd en internationale politieke actualiteit gaat het kabinet in sommige gevallen over tot uitzending vóórdát alle relevante informatie beschikbaar is. Het maakt een inschatting op basis van de informatie die op dat moment voor handen is. De gang van zaken rond de missies ISAF en SFIR illustreert dit.

Tijdsdruk bij besluitvorming over uitzendingen: ISAF en SFIR

De besluitvorming over de ISAF-missie in Afghanistan vond plaats onder grote tijdsdruk. Op 20 december 2001 riep de VN lidstaten op om bij te dragen aan de veiligheidsmacht. Op 21 december 2001 besloot het kabinet over deelname en stuurde het de artikel 100-brief naar de Tweede Kamer. Het wilde gebruikmaken van het politieke momentum. Dit betekende onder meer dat er nog geen afspraken waren gemaakt met de Afghaanse regering en dat de «rules of engagement» (gedragsregels voor VN-missies) nog niet waren vastgesteld op het moment dat de regering besloot tot deelname. Wel lag er een resolutie van de VN-veiligheidsraad waarin werd verwezen naar het VN-handvest. Daarnaast waren de deelnemende landen bekende NAVO-partners. Maar op het moment waarop het besluit tot deelname werd genomen, hadden de Britten nog geen verkenningsmissie uitgevoerd. Het is dan ook de vraag of de regering al kon aangeven, zoals zij wel deed, dat de wijze van optreden (*Concept of Operations*) «helder en uitvoerbaar» was (Tweede Kamer 27 925, nr. 35, p. 10).

Ook in het geval van de SFIR-missie naar Irak waren de instructies voor militair optreden nog niet vastgesteld op het moment dat de brief aan de Tweede Kamer werd verstuurd. Het kabinet vond dat de VN-resolutie een voldoende ruim mandaat bood om, vooruitlopend op de definitieve vaststelling van de «rules of engagement» positief te oordelen over de militaire haalbaarheid.

De Ministeries van Defensie en BuZa zijn in hun informatievoorziening naar de Tweede Kamer transparant geweest over deze door tijdsdruk ontstane onduidelijkheden.

Kwaliteit van de gegevens

De besluitvorming over uitzendingen wordt verder beïnvloed door de kwaliteit van de beschikbare dreigingsanalyses. In 2006 heeft de commissie-Dessens in haar rapport over het functioneren van de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD) geconstateerd dat de kwaliteit van de dreigingsanalyses op onderdelen voor verbetering vatbaar is. De strategische kwaliteit wordt door betrokkenen als goed ervaren, maar het dreigingsbeeld is te weinig operationeel. De MIVD heeft aangegeven dat de huidige analysecapaciteit niet toereikend is om de taken naar behoren uit te kunnen voeren (Onderzoeksgroep Inlichtingen en veiligheid Defensie, 2006, p. 50).

Kwaliteit informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Enkele andere aanbevelingen van de commissie-Bakker waren specifiek gericht op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer wenste bijvoorbeeld dat de regering voortaan in voorkomende gevallen een uitspraak zou doen over de geschiktheid van de militaire eenheden voor de uitzending en dat er een aparte risicoparagraaf zou opnemen in de artikel 100-brieven. De regering heeft de meeste van deze aanbevelingen verwerkt in het nieuwe toetsingskader.

In de artikel 100-brieven over de drie door ons bestudeerde missies is de hoofdstructuur van het nieuwe toetsingskader gehanteerd. Dit geldt ook voor alle andere artikel 100-brieven die we in het kader van dit onderzoek zijn tegengekomen. Het nieuwe toetsingskader werkt dus structurerend voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. We hebben ook geconstateerd dat de artikel 100-brieven over het geheel genomen evenwichtig zijn opgesteld.

Daar staat tegenover dat niet altijd geheel duidelijk is hoe de gekozen bewoordingen van enkele passages in de artikel 100-brieven over de situatie ter plaatse zich verhouden tot de onderliggende, verifieerbare broninformatie. De voorbeelden in de onderstaande kaders illustreren dit. We merken daarbij op dat de totale informatievoorziening over uitzendingen omvangrijker is dan de artikel 100-brief en bijvoorbeeld ook kan bestaan uit hoorzittingen en briefings en antwoorden op Kamervragen.

Draagvlak voor Bonn-akkoord bij Afghaanse partijen

Op 5 december 2001 werd het Bonn-akkoord ondertekend. Het Bonn-akkoord was de uitkomst van de conferentie over de politieke toekomst van Afghanistan, die werd gehouden nadat de Taliban-regime was verdreven. Alle belangrijke Afghaanse leiders waren hier vertegenwoordigd. Het akkoord vormde een belangrijke stap in het vredesproces in Afghanistan.

In een brief van 21 december 2001 aan de Tweede Kamer gaven de ministers van Defensie en BuZa aan dat het akkoord van Bonn «... kan rekenen op een breed draagvlak; onder Afghanen, binnen en buiten Afghanistan (...). Ondanks de kritiek heeft geen van de leiders zich tegenstander verklaard van de aanwezigheid van de internationale veiligheidsmacht» (p. 7–8).

De ministers schrijven dat het realistisch lijkt te zijn dat sommige krijgsheren zich niet volledig zullen houden aan de gemaakte afspraken (p. 13). Dit is een enigszins andere inschatting dan die in de onderliggende, verifieerbare brondocumenten. Zo geeft de MIVD op 14 december 2001 in een dreigingsanalyse aan dat er al partijen zijn die de in Bonn gemaakte afspraken niet erkennen en verwerpen. De MIVD twijfelt dan ook aan de bereidheid van partijen om zich te houden aan de afspraken en hun toezegging na te komen dat zij hun eenheden zullen terugtrekken uit de gebieden waar de veiligheidsmacht actief zal zijn. De MIVD schrijft dat er een grote kans is dat de situatie zal verslechteren. «Indien de strijd tussen de verschillende facties wordt hervat, zal de vredesmacht mogelijk niet in staat zijn de partijen met militaire middelen tot andere gedachten te dwingen» (p. 12).

Houding Irakese bevolking tegenover coalitie

In de planningsopdracht van Defensie d.d. 11 april 2003 stond dat de houding van de Irakese bevolking ten opzichte van de stabilisatiemacht in Irak nog «onduidelijk» was. In de periode tussen 11 april en juni 2003 werd op dit punt nadere informatie ingewonnen.

Op 6 juni 2003 lieten de ministers van Defensie en BuZa aan de Tweede Kamer weten dat de houding van de bevolking ten opzichte van de stabilisatiemacht in het algemeen als «positief» werd beoordeeld (p. 12).

Dit is een enigszins andere inschatting dan die in de onderliggende, verifieerbare brondocumenten. De MIVD beschikte weliswaar eind april/begin mei 2003 over inlichtingen waaruit een positieve houding van de bevolking naar voren komt, maar uit de verslagen van de eind mei georganiseerde Nederlandse verkenningsmissie komt ook andere informatie naar voren. De aanwezigheid van de internationale coalitie wordt nog wel gedoogd in de provincie Al Muthanna, zo wordt dan gemeld, maar in de steden Al Samawah, Rumaythah en Al Khidr kan de situatie snel escaleren. De verdraagzaamheid jegens VS-militairen lijkt niet toereikend voor een goede verstandhouding met de lokale bevolking.

De invloed van Nederland

Ten slotte heeft Nederland doorgaans veel *minder invloed* op het mandaat en de wijze van uitvoering van een internationale militaire operatie dan waar men bij het opstellen van het toetsingskader van uit is gegaan. Nederland heeft invloed op de eigen deelname en (tot op zekere hoogte) op de wijze van uitvoering daarvan. Maar in de door ons bestudeerde missies heeft Nederland weinig tot geen invloed op het mandaat en de duur van de internationale militaire operatie als geheel.

3.5.3 Evaluatie van crisisbeheersingsoperaties

De commissie-Bakker heeft ook een aantal aanbevelingen gedaan die betrekking hadden op het evalueren van crisisbeheersingsoperaties. Zo was de commissie van mening dat evaluaties openbaar dienden te zijn (aanbeveling 33), dat deze zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer dienden te worden aangeboden (aanbeveling 34).

Verder diende in de evaluaties aandacht te worden besteed aan de internationale context en de nationale politieke besluitvorming leidend tot

besluiten over deelname aan, en voortzetting en afronding van uitendingen (aanbeveling 35).

Voorts beval de commissie aan dat de aandachtspunten van het toetsingskader een herkenbare plaats krijgen (aanbeveling 36). Deze aanbevelingen zijn door het kabinet overgenomen.

De drie door ons onderzochte missies zijn door de betrokken ministers achteraf geëvalueerd en aan de Tweede Kamer aangeboden. In de evaluaties is aandacht besteed aan de internationale context en de nationale politieke besluitvorming leidend tot besluiten over deelname. We hebben de evaluaties van de onderzochte missies niet inhoudelijk beoordeeld. We hebben wel vastgesteld dat er een vaste rapportagefrequentie is, dat de aandachtspunten uit het hernieuwde toetsingskader ook structurerend werken voor de rapportages en dat de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten.

Lessen uit eerdere missies zijn sinds eind 2000 toegankelijk voor de gehele krijgsmacht door middel van een digitale databank met geleerde lessen. We zijn ook enkele voorbeelden tegengekomen waarin gebruik is gemaakt van deze databank voor de door ons geselecteerde missies. (bijvoorbeeld het gebruik van acclimatisatieprogramma's in Irak). We stellen vast dat de aanbevelingen van de commissie betreffende het evalueren van missies in de door ons onderzochte gevallen goed zijn opgepakt door de regering.

4 PARLEMENTAIRE ENQUÊTE «BOUWNIJVERHEID»

4.1 De aanleiding

Op 9 november 2001 was het televisieprogramma *Zembla* gewijd aan illegale prijsafspraken in de bouwnijverheidsector (Tweede Kamer, 2002, p. 12). Een voormalig directeur van het bouwbedrijf Koop Tjuchem, Ad Bos, toonde in de uitzending een schaduwboekhouding waaruit zou blijken dat er kartelafspraken bestonden tussen bouwbedrijven. Werk dat via reguliere procedures werd aanbesteed, zou via vooroverleg tussen bouwbedrijven worden verdeeld. Via onderlinge verrekeringen zouden bouwbedrijven de kosten voor het opstellen van offertes compenseren. Volgens Bos zou de overheid jaarlijks meer dan honderd miljoen gulden te veel betalen. Hij beweerde verder dat er een lijst bestond van corrupte ambtenaren bij Rijkswaterstaat (Tweede Kamer, 2002, p. 15).

4.2 Het rapport van de enquêtecommissie

Op 5 februari 2002 gaf de Tweede Kamer opdracht tot een parlementaire enquête naar onregelmatigheden in de bouwsector. Ruim tien maanden later, op 12 december 2002, presenteerde de enquêtecommissie (onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Marijke Vos) haar eindrapport. De commissie concludeerde dat de onregelmatigheden een structureel karakter hadden. Vooroverleg over marktverdeling en prijzen bleek gemeengoed te zijn in belangrijke delen van de bouwnijverheid. «In alle sectoren waar sprake is van aanbestedingen kunnen zich soortgelijke onregelmatigheden voordoen als kennelijk in de grond-, weg- en waterbouwsector het geval was», zo luidde een van de conclusies (Tweede Kamer, 2002).¹⁴

De systematiek van schaduwadministraties bleek een veelvoorkomend fenomeen in vrijwel alle sectoren binnen de bouwnijverheid. Uit de enquête kwamen in ieder geval de installatiebranche, de betonsector en de zandwinning naar voren als problematische sectoren. Uit onderzoek bleek volgens de commissie dat van 211 onderzochte aanbestedingen de prijzen met gemiddeld 8,8% werden opgehoogd. Daardoor heeft de Staat vele honderden miljoenen euro's te veel betaald (Tweede Kamer, 2002, p. 263–265).

Uit de conclusies van de enquêtecommissie blijkt niet dat er op grote schaal sprake is geweest van corruptie of omkoping van ambtenaren. Wel is voor de commissie duidelijk geworden dat het toezicht onvoldoende was. Het Openbaar Ministerie (OM) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) hebben te weinig aandacht gehad voor berichten dat zich in de bouw misstanden voordeden. Met signalen over fraude en onregelmatigheden in de bouwsector werd onvoldoende gedaan.

4.3 Betrokkenheid en rollen van de departementen

De meest bij de bouwnijverheid betrokken departementen zijn de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), van Economische Zaken (EZ) en van Verkeer en Waterstaat (VenW). Het Ministerie van VROM, dat ten tijde van de enquête een coördinerende rol in het bouwbeleid had, is verantwoordelijk voor één van de grootste aanbestedende diensten, de Rijksgebouwendienst. Het Ministerie van VenW is verantwoordelijk voor een andere grote aanbestedende dienst, Rijkswaterstaat. De door Ad Bos aangeleverde

¹⁴ In de bouw worden twee deelsectoren onderscheiden: de burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U) en de grond-, weg- en waterbouw (GWW). In de GWW-sector is de overheid de grootste opdrachtgever. De B&U-sector laat een ander beeld zien. Hier zorgt de overheid voor nog geen 10% van de omzet (Tweede Kamer, 2002).

schaduwboekhouding had onder meer betrekking op bouwopdrachten die door Rijkswaterstaat waren uitgezet.

Het Ministerie van EZ is verantwoordelijk voor de regelgeving rond aanbesteding en mededinging. De onder dit departement ressorterende NMa is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van mededingingsregels.¹⁵

Bij het onderwerp «bouwfraude» is verder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) betrokken voor zover het integriteitsbeleid betreft.

4.4 Opstelling departementen tijdens de enquête

4.4.1 Organisatie

Bij de betrokken departementen, in het bijzonder bij de Ministeries van VenW en VROM, leidde de uitzending van *Zembla* en de commotie hierover in de Tweede Kamer tot verhoogde activiteit op ambtelijk en politiek niveau. Terwijl de Tweede Kamer bezig was met de voorbereidingen voor de parlementaire enquête werd onder leiding van het Ministerie van VROM door de verschillende departementen gewerkt aan de zogenaamde 5 decemberbrief, ook wel de «Sinterklaasbrief» genoemd (VROM, 2001). In deze brief kondigde het kabinet tien acties en onderzoeken aan die het naar aanleiding van de geconstateerde onregelmatigheden ter hand zou nemen. Met deze acties gaf het kabinet aan zowel zelf inzicht te willen krijgen in de omvang van de onregelmatigheden, alsook alvast na te willen denken over de vraag hoe het in de toekomst om wilde gaan met de bouwsector.

Verder werden in korte tijd binnen de betrokken departementen mensen vrijgemaakt en projectorganisaties opgezet. Bij vooral de Ministeries van VROM en VenW was er intensieve betrokkenheid van de ambtelijke top.

4.4.2 Houding van de meest betrokken departementen

De meest betrokken departementen stelden zich ten opzichte van het parlementaire onderzoek, na enige beduchtheid bij de aanvang van de enquête, constructief op. Er werden met de commissie afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Er deden zich tussen de commissie en de departementen weinig conflicten voor.

De Ministeries van VROM en VenW hebben veel tijd besteed aan de voorbereiding op de verhoren door de enquêtecommissie. Zo maakten deze departementen gebruik van mediatraining en werden «kernboodschappen» ontwikkeld voor de ambtenaren die voor de commissie moesten verschijnen. Uit eigen interne evaluaties blijkt dat departementen zich achteraf bewust zijn geworden van de risico's die hieraan verbonden zijn. De Algemene Rekenkamer waardeert deze reflexieve houding en merkt op dat een dergelijk besef ook van groot belang is voorafgaand aan en tijdens de uitvoeringsfase van parlementair onderzoek.

4.4.3 Leren tijdens het enquêteproces

Groeiend besef omvang onregelmatigheden

De meeste betrokken departementen hadden vooraf wel vermoedens van onregelmatigheden in de bouw, maar konden deze niet hard maken. Ook het structurele karakter ervan was niet bekend. Door de vragen van de commissie en de openbare verhoren ontstond in juni 2002 bij de departementen het besef dat fraude op grote schaal en in diverse sectoren voorkwam. Dit besef leidde tot een gevoel van urgentie binnen de

¹⁵ Het functioneren van de NMa komt in dit onderzoek maar in beperkte mate aan de orde. Op 30 mei 2007 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport Toezicht op de mededinging door de NMa aan de Tweede Kamer aangeboden (Algemene Rekenkamer, 2007).

departementen. Deze begonnen hierdoor al in september 2002, dus ruim voor het verschijnen van het eindrapport, actief na te denken over de toekomst van de bouwsector en de relatie tussen overheid en de sector.

Leren omgaan met parlementair onderzoek

Sinds de parlementaire enquête Vliegkamp Bijlmermeer beschikt het Ministerie van VenW over een «enquêtewijzer» (VenW, 2003). Dit document geeft een overzicht van de gang van zaken bij een parlementair onderzoek en de zaken die hiervoor op het departement geregeld moeten worden. Behalve VenW zelf hebben ook beide andere departementen die betrokken waren bij de enquête Bouwnijverheid gebruikgemaakt van deze handleiding.

De drie meest betrokken departementen (EZ, VROM en VenW) hebben na afloop van de enquête hun eigen rol in het enquêteproces geëvalueerd. Vanuit het oogpunt van leren is dit positief te waarderen. Een opmerkelijke rode draad in alle drie de interne evaluaties is dat men van mening is dat er eerder te veel energie in het proces is gestoken, dan te weinig.

Departementale evaluaties: te veel energie gestoken in enquêteproces

De evaluatie van het Ministerie van VenW stelt dat de grote hoeveelheid dossiers, audits en acties, vele richtingen en signalen aangeven dat de consequenties van het eigen handelen «niet altijd goed zijn doordacht» (VenW, 2003). Ook is meer werk verzet dan achteraf nodig bleek: te ruime selectie van dossiers en onnodige digitalisering. Het Ministerie van EZ is eveneens zelfkritisch op de overvloedige aandacht die aan de enquête is besteed en op de overhaaste toezeggingen die het kabinet deed in zijn eerste reactie op het bekend worden van de schaduwboekhouding van Ad Bos (EZ, 2003).

In de evaluatie van het Ministerie van VROM worden vraagtekens geplaatst bij de intensieve werkwijze rondom de voorbereiding op de verhoren. Volgens die evaluatie zou «de enquêtecommissie zich wat «genomen» hebben gevoeld over de eenvormigheid van de stijl van beantwoording van de vragen, waardoor de verhoren bij tijd en wijle wat onnatuurlijk en mechanisch overkwamen (VROM, 2003, p. 30 en 34).

4.5 Wat is er geleerd van de enquête?

4.5.1 Kabinetsreactie

De enquête heeft geresulteerd in beter inzicht in de omvang van de onregelmatigheden in de bouwsector. Ook ontstond een breed gedragen gevoel binnen de overheid dat zij een nieuwe relatie moest ontwikkelen met de bouwsector. De kabinetsreactie getuigde hiervan; de meeste aanbevelingen van de commissie werden overgenomen. Een uitzondering vormde de aanbeveling om het coördinatorschap van het bouwbeleid over te dragen van het Ministerie van VROM naar het Ministerie van EZ. Het kabinet vond dat de bouwsector een normale sector moest worden en dat een coördinerend ministerschap niet meer passend was. Verder wilde het kabinet wat het uitsluiten van bouwbedrijven betreft minder ver gaan dan de commissie had geadviseerd.

We hebben de aanbevelingen van de commissie gerangschikt onder vijf thema's:

1. zakelijke verhoudingen tussen overheid en bouwsector;
2. aanpassing wet- en regelgeving;
3. professionalisering van aanbestedende diensten;
4. actiever toezicht;
5. interne integriteit.

Voor elk van deze thema's zijn we nagegaan op welke wijze aanbevelingen zijn opgepakt en wat daarvan het resultaat was.

4.5.2 Zakelijke verhoudingen

De enquêtecommissie beval aan te komen tot zakelijker verhoudingen tussen de bouwsector en de overheid. De bouwsector moest een normale sector worden.

Bij de gewenste verzakelijking gaat het niet alleen om het opheffen van de uitzonderingspositie van de bouwsector, maar vooral om veranderingen in de *omgang* tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In de periode vlak na de enquête was het zowel voor ambtenaren als voor de bouwsector onduidelijk wat gewenst en ongewenst gedrag was. Projectmanagers bij de overheid kozen uit overwegingen van zekerheid voor terughoudend in hun contacten met potentiële opdrachtnemers. Geleidelijk is het besef bij aanbestedende diensten gegroeid dat de overheid uiteindelijk toch gediend is bij een goede communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemers. Maar de balans is nog niet overal gevonden. Zo zoekt Rijkswaterstaat nog naar een goede manier om aanbieders te informeren over prestatiecontracten (zie § 4.5.4).

Al met al kan worden vastgesteld dat de bouwsector door de overheid steeds meer als een reguliere economische sector wordt beschouwd. Het aanspreekpunt voor de sector is overgegaan naar het Ministerie van EZ. Ook is de bouwsector minder nauw betrokken bij de totstandkoming van nieuwe aanbestedingsregels. Het Ministerie van VROM is verantwoordelijk gebleven voor de coördinatie van het rijksopdrachtgeverschap voor werken en diensten in de bouwsector.

4.5.3 Aanpassing wet- en regelgeving

De enquêtecommissie beval de rijksoverheid aan zorg te dragen voor een nieuw wettelijk kader voor overheidsaanbestedingen. Het ministerie van EZ heeft in eerste instantie bestaande regelgeving in overeenstemming gebracht met Europese regelgeving. Afzonderlijke regelingen rond aanbesteding, mededinging en uitsluiting zijn tot stand gekomen of aangepast.¹⁶ Op grond van deze regelingen zijn de boetes voor het niet-meewerken aan NMa-onderzoek verhoogd, hebben aanbestedende diensten de bevoegdheid gekregen om enveloppen met de inschrijvingsbegrotingen in te zien en zijn er meer mogelijkheden gekomen voor innovatieve aanbestedingswijzen.

Ook werd gewerkt aan een omvattend wettelijk kader. Dit is de Aanbestedingswet geworden. Deze wet is in 2006 door de Tweede Kamer aangenomen. Op dit moment ligt het voorstel ter behandeling bij de Eerste Kamer. Bij de Senaat leven zowel wetstechnische als inhoudelijke bezwaren tegen de wet. De wetstechnische bezwaren hebben met name betrekking op het punt van delegatie. De Aanbestedingswet is een kaderwet waarbinnen veelal wordt gedelegeerd naar lagere wettelijke regelingen, waardoor werking en strekking van de wet onduidelijk is. Een ander inhoudelijk bezwaar betreft de beperkte gerichtheid op innovatie in het wetsvoorstel. «In tegenstelling tot private partijen spelen innovatie, partnerschap en sustainability bij overheidsaanbestedingen nauwelijks een rol. De Eerste Kamer maakt zich daar zorgen over. Zij betreurt het dat de overheid zich daarmee nieuwe ontwikkelingen onttrekt, en ook geen gebruik maakt van haar aanmerkelijke marktmacht ten dienste van het Innovatiebeleid in het algemeen, en de stimulering van start-ups en het MKB in het bijzonder» (Eerste Kamer, 2006, p. 3).

¹⁶ Het betreft hier: het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten, het Besluit aanbestedingen speciale sectoren, het Aanbestedingsreglement Werken 2005, de wijziging van de Mededingingswet en de Beleidsregels integriteit en uitsluiting in BIBOB-sectoren.

Innovatie is ook van belang bij het tegengaan van prijsafspraken. Ondernemers krijgen zo de gelegenheid zich door middel van kwaliteit te onderscheiden. Dit verkleint de behoefte om prijsafspraken te maken.

De Regieraad Bouw signaleerde dit probleem al eerder. Volgens de Regieraad heeft de overheid met het belang van innovatie de afgelopen jaren onvoldoende rekening gehouden. Zo stellen mededingingsregels grenzen aan de informatie die uitgewisseld mag worden tussen opdrachtgever en gegadigden. Soms is het echter wenselijk dat de betrokken gegadigde zijn varianten op de aanbesteding tijdens de aanbestedingsprocedure vertrouwelijk kan voorleggen aan de aanbestedende dienst. Daarnaast worden er vrij hoge eisen gesteld aan de wijze waarop bij aanbesteding op basis van de economisch voordeligste aanbieding moet worden gewerkt (Regieraad Bouw, 2005, p. 7). Dat leidt ertoe dat een aanbestedende dienst geneigd zal zijn tot gunning op basis van de laagste prijs; dit is het eenvoudigst te verantwoorden tegenover de politieke organen en tegenover de rechter. Het kan echter soms wenselijk zijn om duurdere, innovatieve plannen een kans te geven.

Overigens ziet de Regieraad Bouw ruime mogelijkheden om ook *binnen* de bestaande regelgeving innovatie verder te bevorderen. De aanbesteder weet echter niet altijd goed hoe hij moet omgaan met de ruimte die het aanbestedingsrecht hem biedt (Regieraad Bouw, 2006). En met dat punt wordt weer terugverwezen naar de beperkte transparantie van de aanbestedingsregelgeving.

4.5.4 Professionalisering van aanbestedende diensten

De enquêtecommissie beval aanbestedende diensten aan zich verder te professionaliseren. In ons onderzoek hebben we ons geconcentreerd op twee grote aanbestedende diensten: Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst. Deze diensten hebben in korte tijd een aantal organisatorische wijzigingen doorgevoerd; er wordt gewerkt met prestatiebestekken, een aanbestedingsstrategie en marktanalyses.

Professioneel aanbesteden vergt daarnaast echter een andere houding, kennis en vaardigheden.

Prestatiebestekken

Rijkswaterstaat heeft zijn bestekken ingrijpend veranderd. Waar voorheen precies werd aangegeven hoe er gebouwd moest worden, is de afgelopen jaren steeds meer gekozen voor het werken met functionele specificaties, waarbij alleen wordt aangegeven wat een bepaald object moet «kunnen». Daarnaast is Rijkswaterstaat omgeschakeld van het enkel aanbesteden van de bouwfase naar het mede aanbesteden van de gebruiksfase van een project. Dit betekent in de praktijk dat risico's meer bij de opdrachtnemer komen te liggen. Om deze omschakeling vorm te geven wordt onder meer met prestatiebestekken gewerkt. Een interne evaluatie uit december 2005 wijst uit dat het werken met prestatiebestekken een goede ontwikkeling is, maar dat er nog veel moet gebeuren om er op de juiste manier mee te werken (VenW, 2005).

Een tijdelijk ongewenst effect van de nieuwe werkwijze was dat het aantal inschrijvingen sterk daalde. Dit kwam voor een deel doordat er onvoldoende werd overlegd en werd afgestemd met de marktpartijen. Ook de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer was vaak nog niet duidelijk genoeg. Daarnaast waren er ook minder zekerheden rondom de gunning van projecten dan in het oude systeem van prijs- en verdelingsafspraken.

Aanbestedingsstrategie en marktanalyses

Rijkswaterstaat beschikt sinds juli 2004 over een aanbestedingsstrategie op basis waarvan keuzes gemaakt kunnen worden op het punt van aanbestedingswijze, contractvorm- en grootte en selectiecriteria (VenW, 2004). De Rijksgebouwendienst beschikt niet over een dergelijke strategie. Een aanzet hiertoe uit 2003 is niet verder ontwikkeld (Berenschot Osborne, 2003).

Rijkswaterstaat voert voor grote projecten standaard marktanalyses uit. In deze analyses vormt de dienst zich een oordeel over onder meer de beschikbare capaciteit en de fluctuaties in vraag en aanbod op de markt. Ook de Rijksgebouwendienst voert marktanalyses uit. Deze richten zich primair op de vraag welke aanbieders technisch gekwalificeerd zijn om het werk uit te kunnen voeren. Deze analyses worden niet voor alle grote projecten uitgevoerd.

Houding, kennis en vaardigheden

We hebben geconstateerd dat de twee grootste aanbestedende diensten werken aan professionalisering, maar dat dit tijd kost. De mogelijkheden die kleinere (bijvoorbeeld gemeentelijke) diensten hebben om te professionaliseren, zijn beperkter dan bij grotere aanbestedende diensten. Het expertisecentrum dat is opgericht om de professionalisering van kleinere diensten te stimuleren (PIANOo, wat staat voor Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsaanbesteders), werd weliswaar later actief dan was voorzien, maar lijkt een goede kennisuitwisselende en ondersteunende rol te spelen.

Tegelijkertijd blijkt uit een onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid uit oktober 2006 dat veel aanbestedende diensten nog steeds kiezen voor traditionele aanbestedingswijzen en nog weinig ruimte bieden voor innovatie (Jansen & Sijpersma, 2006).

4.5.5 Actiever toezicht

De enquêtecommissie beval aanbestedende diensten aan om alerter te zijn op signalen van onregelmatigheden en adviseerde de NMa om actiever op te treden. Uit ons onderzoek blijkt dat de NMa haar toezicht heeft geïntensiveerd en actiever optreedt. Aanbestedende diensten hebben voorzieningen getroffen om beter te kunnen inspelen op signalen over onregelmatigheden. Die voorzieningen werken nu nog incidentgericht. De aanbestedende diensten moeten nog de stap maken naar het systematisch analyseren van aanbestedingsresultaten op mogelijke onregelmatigheden.

Alertheid op signalen

Op het punt van alertheid op signalen is Rijkswaterstaat actiever dan de Rijksgebouwendienst en overlegt periodiek met de NMa over vermoedens van onregelmatigheden. Het aantal signalen dat door beide diensten intern wordt onderzocht, lijkt klein. Bij de Rijksgebouwendienst zijn sinds 2001 vier signalen intern geregistreerd van vermoedens van onregelmatigheden (marktverdeling). Twee hiervan zijn gemeld aan de NMa. De andere twee hebben na nadere afweging niet geleid tot een melding. Rijkswaterstaat heeft in dezelfde periode een tiental meldingen bij de NMa gedaan.

Wij zijn aan de hand van een aantal door de NMa ontwikkelde criteria nagegaan of er in de geautomatiseerde gegevensbestanden van de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat met aanbestedingsresultaten aanwijzingen waren te vinden voor marktverdeling. We hebben op basis

van de analyse van 800 aanbestedingsresultaten uit 2004 en 2005 vastgesteld dat er in een beperkt aantal gevallen aanleiding is tot nader onderzoek en mogelijk tot melding bij de NMa. Zowel Rijkswaterstaat als de Rijksgebouwendienst hebben aangegeven dat zij van plan zijn deze systematiek te gaan hanteren.¹⁷ Rijkswaterstaat benadrukt dat deze werkwijze als een aanvulling moet worden gezien op de verantwoordelijkheid die projectmanagers op decentraal niveau hebben om signalen van onregelmatigheden op te pikken.

Inzien van enveloppen met inschrijvingsbegrotingen

Zoals we hiervoor al vermeldden (zie § 4.5.3) hebben aanbestedende diensten sinds 2004 het recht om alle enveloppen met inschrijvingsbegrotingen te openen. Deze enveloppen kunnen aanwijzingen bevatten voor onderlinge prijsafspraken.

De Rijksgebouwendienst maakt van dit recht tot inzage sporadisch gebruik. Als verklaring hiervoor geeft de dienst aan dat de enveloppen bedrijfsgevoelige informatie bevatten en dat wanneer deze onverhoopt via de Rijksgebouwendienst op straat zouden komen te liggen, er schadeclaims kunnen volgen.

Rijkswaterstaat bekijkt de enveloppen wel, maar analyseert ze niet structureel. Ook Rijkswaterstaat geeft aan dat hier juridische aspecten een rol spelen. Verder, zo geeft men aan, is het «de cultuur niet» om er uitgebreid aandacht aan te besteden.

Ook op dit punt zien we dat het veranderen van een regel niet vanzelf impliceert dat handelswijzen en omgangsvormen zonder meer en zonder vertraging mee veranderen. Dat hoeft niet problematisch te zijn, zolang het een kenmerk blijft van een geleidelijk veranderingsproces. We merken wel op dat – formeel – de vrees dat geopende enveloppen door derden met een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) op te vragen zouden zijn, ongegrond is. Artikel 10 WOB biedt immers de mogelijkheid om af te zien van het openbaar maken van bedrijfs- en fabricagegegevens.

Toezicht door NMa

De NMa heeft de afgelopen jaren het toezicht op de sector geïntensiveerd. De NMa rondde in de periode oktober 2004-december 2005 acht onderzoeken af in deelsectoren, waarbij 1 460 ondernemingen waren betrokken. Voor een aanzienlijk deel waren dit zaken die als gevolg van de clementieregeling naar voren waren gekomen.

Uit onderstaande blijkt dat het aantal meldingen van vermoedens van onregelmatigheden door aanbestedende diensten bij de NMa afneemt. De NMa heeft naar aanleiding van ons onderzoek aangegeven dat de terugkoppeling naar de meldende dienst zou kunnen worden verbeterd, bijvoorbeeld door aan te geven wanneer een signaal niet direct opgepakt wordt, maar wel in portefeuille blijft. Dit kan bijdragen aan een grotere meldingsbereidheid.

Aantallen bij NMa binnengekomen meldingen van aanbestedende diensten

2002	2003	2004	2005
26	10	12	5

In onze publicatie *Toezicht op mededinging door de NMa* doen we uitgebreider verslag van ons onderzoek naar hoe de NMa de primaire toezichtstaken uitvoert (Algemene Rekenkamer, 2007). We hebben geconcludeerd dat de NMa haar toezichtinstrumentarium op de meeste punten goed heeft ontwikkeld. De aanpak van de bouwfraude is een goed

¹⁷ In de uitgebreide methodologische verantwoording op onze website wordt deze systematiek toegelicht. Zie www.rekenkamer.nl.

voorbeeld van een effectieve instrumentenmix. De criteria op grond waarvan zij zaken beoordeelt, zijn ook behoorlijk uitgewerkt in openbaar gemaakte richtsnoeren. Waarborgen voor de wettelijk verplichte functiescheiding tussen onderzoek naar en sancties bij kartel- en misbruikzaken zijn voldoende aanwezig en werken ook in de praktijk. Verbeterpunten zien we nog bij aspecten van opsporing en selectie van kartel- en misbruikzaken, inzet van instrumenten anders dan een boete, beheersing van doorlooptijden en follow-up van zaken.

4.5.6 Interne integriteit

De aandacht voor integriteit binnen de rijksdienst heeft door de enquête Bouwnijverheid een impuls gekregen. In ons onderzoek *Nulmeting integriteit* hebben we hier eerder over gerapporteerd (Algemene Rekenkamer, 2005).

De Ministeries van VenW en VROM beschikken beide over een integriteitsbeleid, een gedragscode en een instrumentarium voor het uitvoeren van het beleid. De departementen erkennen dat het zaak is om ervoor te zorgen dat het beleid geen dode letter wordt. Daarvoor is doorlopende aandacht nodig.

De rijksbrede gedragscode is in maart 2006 in werking getreden. Dat is bijna drie jaar later dan bedoeld (BZK, 2006). Het Ministerie van BZK heeft aangegeven dat onderbezetting en moeizaam overleg met de vakbonden de reden vormden van de vertraging.

Aan de aanbeveling om forensische expertise op te bouwen is nog weinig uitvoering gegeven. Momenteel bekijkt het Ministerie van Financiën of en hoe een auditpool voor forensische accountancy kan worden vormgegeven.

Naam onderzoek	Jaar	Parlementair onderzoek	Parlementaire enquête
1. Regeringsbeleid 1940–1945	1956		X
2. RSV	1984		X
3. Subcommissie visquotering	1987	X	
4. Paspoortenquête	1988		X
5. Kinderbescherming	1990	X	
6. De zaak-Bosio	1992	X	
7. Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen	1993		X
8. Subcommissie bijstand	1993	X	
9. Besluitvorming volksgezondheid	1994	X	
10. Toezicht verzekeringskamer	1995	X	
11. Stichting Woningbeheer Limburg	1996	X	
12. College van toezicht sociale verzekeringen	1996	X	
13. Klimaatverandering	1996	X	
14. Opsporingsmethoden	1996		X
15. Werkgroep subsidieverlening TCR	1996	X	
16. Technolease	1997	X	
17. Werkgroep aanpak riooloverstorten	1998	X	
18. Asbestproblematiek Cannerberg	1998	X	
19. Werkgroep onderzoek archieven AIVD	1998	X	
20. Evaluatie opsporingsmethoden	1999	X	
21. Vliegcramp Bijlmermeer	1999		X
22. Besluitvorming uitzendingen	1999	X	
23. Vliegcramp Eindhoven	2000	X	
24. Biotechnologie	2001	X	
25. Srebrenica	2003		X
26. Bouwnijverheid	2003		X
27. Integratiebeleid	2004	X	
28. Zorguitgaven	2004	X	
29. Infrastructuurprojecten	2005	X	
30. TBS-stelsel	2006	X	
31. Onderwijsvernieuwingen	2007	X	

De in dit onderzoek bestudeerde casussen bestonden uit een deel dat gelijk was voor iedere casus en een deel waarvoor de onderzoeksvragen apart geoperationaliseerd moesten worden.

Algemene aanpak: houding ten opzichte van parlementair onderzoek

Voor elke casus hebben we de houding van de betrokken departementen tegenover het parlementaire onderzoek onderzocht. We hebben zowel gekeken naar opvattingen en meningen over het (te starten) onderzoek als naar de manier waarop, in organisatorische zin, is geanticipeerd en ingespeeld op het onderzoek. Hiervoor hebben we (groeps-)interviews gehouden, het beschikbare evaluatiemateriaal en dossieronderzoek verricht. In de dossiers troffen we onder meer interne notities en vergaderverslagen aan.

Individuele aanpak: Opsporingsmethoden

Het zwaartepunt in deze casus lag op een analyse van geleerde lessen in de (regionale) uitvoering van de opsporing. De 66 aanbevelingen van de commissie-Kalsbeek waren voornamelijk gericht aan aanbestedende diensten en aan de Ministeries van Justitie en BZK en de Politiekorpsen en het Openbaar Ministerie (OM).

De huidige Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE, toenmalige CID) heeft zowel bij de parlementaire enquête opsporingsmethoden als bij het parlementaire onderzoek van de commissie-Kalsbeek een bijzondere positie ingenomen. Alle aanbevelingen die de CIE raken hebben wij in dit onderzoek ook geselecteerd. Op deze manier hebben we de kern van de aanbevelingen van de commissie-Kalsbeek in ons onderzoek betrokken. Van alle geselecteerde aanbevelingen zijn we nagegaan op welke wijze daaraan door het kabinet in directe zin opvolging is gegeven (bijvoorbeeld door de aankondiging van wetgeving).

De doorwerking van de aanbevelingen hebben we als volgt onderzocht:

- Voor elk van de thema's zijn we nagegaan (a) of ten aanzien van die thema's eerder (evaluatief) onderzoek is gedaan en (b) wat de belangrijkste uitkomsten van die onderzoeken waren. Die uitkomsten hebben wij samengevat weergegeven.
- Deze uitkomsten hebben we geverifieerd en geactualiseerd door middel van gesprekken met het WODC, Justitie en het OM.
- We hebben de doorwerking van de geselecteerde aanbevelingen in vier politieregio's bestudeerd. Een aanvankelijke selectie van regio's, op basis van meldingen van voornemens tot het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden bij de Centrale Toetsingscommissie van het OM (CTC) hebben wij voorgelegd aan alle betrokkenen (Justitie, BZK, OM en Politie). De uiteindelijke selectie bestond de regio's Brabant Noord, Brabant Midden-West, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond.
- We hebben gesprekken gevoerd met betrokkenen op sturend niveau, zowel op landelijk niveau als binnen de regionale korpsen en arrondissementen.
- Wij hebben gesprekken gevoerd met het Landelijk Parket van het OM, de Landelijk CIE-officier en met een aantal CIE-officieren.
- Binnen de vier onderzochte regio's hebben wij interviews gehouden met actoren op uitvoerend en op meer strategisch niveau: hoofden en medewerkers van de CIE, met Hoofden Recherche, met onderzoeksleders en met andere leidinggevenden binnen de opsporing.

¹⁸ Een volledige methodologische verantwoording van dit onderzoek is te vinden op www.rekenkamer.nl.

Individuele aanpak: Besluitvorming uitzendingen

Het onderzoek van de commissie Bakker resulteerde in 49 aanbevelingen, voornamelijk gericht aan de Ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. Daarnaast waren er aanbevelingen gericht aan de Tweede Kamer. Deze laatste hebben we niet in het onderzoek betrokken.

We zijn nagegaan op welke manier uitvoering is gegeven aan de centrale aanbevelingen van de commissie-Bakker. We zijn door middel van gesprekken bij de betrokken ministeries en de MIVD en door het bestuderen van schriftelijk materiaal nagegaan op welke manier deze aanbevelingen zijn opgepakt. Voor een aanzienlijk deel hiervan bleek dit gedaan te zijn door het bestaande toetsingskader voor de besluitvorming over uitzendingen aan te passen. Dit toetsingskader beoogt de besluitvorming en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te structureren. Om na te gaan in welke mate dit toetsingskader ook daadwerkelijk bijdraagt aan de goede voorbereiding en een goede informatievoorziening hebben we drie missies nader bekeken. Bij de selectie van missies zijn de volgende criteria gebruikt:

- het besluit tot uitzending vond plaats na het in werking treden van het hernieuwde toetsingskader (2001);
- de missies moesten militair van aard zijn en een redelijke omvang hebben;
- de periode van uitzending moest zijn afgerond;

De missies zijn na overleg met Defensie en BuZa geselecteerd. Het betreft de volgende missies:

- International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan;
- NAVO-operatie Amber Fox in Macedonië;
- Multinationale stabilisatiemacht (SFIR) in Irak.

De aandachtspunten uit het toetsingskader hebben we op twee manieren gehanteerd. We zijn voor de geselecteerde missies nagegaan in welke mate in de voorbereiding van het besluit tot uitzending de aandachtspunten een rol hebben gespeeld. Verder zijn we nagegaan in welke mate de aandachtspunten uit het toetsingskader terugkomen in de zogenoemde artikel-100 brieven die de Tweede Kamer heeft ontvangen over de geselecteerde missies. Dit zijn de centrale beleidsdocumenten waarin de regering de Tweede Kamer informeert over een besluit tot uitzending. We hebben ons op basis van gesprekken en onderliggende broninformatie een oordeel gevormd over de aansluiting tussen de broninformatie en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Voor dit laatste onderdeel hebben we uit de drie artikel 100-brieven negen passages geselecteerd die cruciaal waren voor het besluit tot deelname. Hiervan hebben we bekeken op welke manier deze passages konden worden onderbouwd met behulp van schriftelijk bronmateriaal.

Individuele aanpak: Bouwnijverheid

Het onderzoek van de commissie-Vos resulteerde in 22 aanbevelingen, voornamelijk gericht aan aanbestedende diensten en aan de Ministeries van VROM en EZ. Daarnaast waren er ook aanbevelingen gericht aan de Ministeries van BZK, Financiën en Justitie en aan de NMa.

Om na te gaan hoe de aanbevelingen van de commissie zijn opgevolgd hebben we gesprekken gevoerd met de departementen van VROM, VenW en EZ. Het onderzoek naar de aanbevelingen gericht op aanbestedende diensten heeft zich beperkt tot de twee grootste diensten: de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met de Regieraad Bouw, het kennisnetwerk Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers (PIANOo) en met

een aantal bouwondernemingen. Het relevante schriftelijke materiaal van deze actoren is door ons bestudeerd. Ook aan de NMa zijn tweemaal schriftelijk vragen gesteld.

Om na te gaan in welke mate aanbestedende diensten in de praktijk ook alerter zijn op signalen van marktverdeling hebben we een analyse uitgevoerd op de aanbestedingsresultaten van 2004–2005 van Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst, op basis van door de NMa aangedragen criteria. Zie voor verdere details de methodologische bijlage die bij dit rapport op www.rekenkamer.nl verschijnt.

Parlementair onderzoek «Evaluatie Opsporingsmethoden»

Globale omschrijving aanbevelingen	Feitelijk genomen maatregelen	Oordeel Algemene Rekenkamer over effect
Evenwicht tussen normering en effectiviteit van opsporing Aanbevelingen 2, 12, 53, 54, 61 en 63	<ul style="list-style-type: none"> • Normering van opsporingsmethoden is via Wet BOB tot stand gekomen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normering is op hoofdlijnen helder. • Nog weinig aandacht voor praktische bruikbaarheid van regels.
Versterken van gezag en betrokkenheid Aanbevelingen 14, 15, 28, 29, 30, 31 en 51	<ul style="list-style-type: none"> • Gezag over de opsporing is geregeld in Wet BOB en onderliggende regelgeving (zoals de CIE-regeling). • Het Implementatietraject Wet BOB is verder ontwikkeld. De belangrijkste elementen hierbij zijn het handboek voor de Opsporingspraktijk en het oprichten van de Infodesk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het gezag werkt in de praktijk goed. • Betrokkenheid <i>binnen</i> regio's is verbeterd. • Regio's ervaren afstand tot Rijk (OM landelijk en Justitie). Centrale initiatieven om betrokkenheid te vergroten hebben weinig effect gesorteerd.
Omgang met informatie beter organiseren Aanbevelingen 4, 14, 23, 32, 39 en 41	<ul style="list-style-type: none"> • Vastlegging van informatie is genormeerd (onder meer in Wet Politierregisters). • Er zijn verschillende regionale initiatieven om opsporing meer informatiegestuurd te maken. • Met project Abrio (Aanpak bedrijfsvoering recherche-informatiehuishouding en -opleiding) zou informatiehuishouding worden aangepakt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vastlegging van informatie is na Van Traa sterk verbeterd, voorlopige registers onttrekken zich aan afdoende toezicht. • Informatiegestuurde opsporing wordt steeds breder ingevoerd, maar blijft regionale aangelegenheid. • (Bovenregionale) informatiehuishouding nog niet op orde.
Kwaliteit en expertise-ontwikkeling versterken Aanbevelingen 1, 26 en 62	<ul style="list-style-type: none"> • Opleidingseisen zijn geüniformeerd. • Oprichting van expertisecentrum LEXPO. 	<ul style="list-style-type: none"> • LEXPO heeft niet geleid tot ontwikkeling van expertise; expertise en expertise-ontwikkeling blijven versnipperd over afzonderlijke organisatie-eenheden.

Parlementair onderzoek «Besluitvorming uitzendingen»

Globale omschrijving aanbevelingen	Feitelijk genomen maatregelen	Oordeel Algemene Rekenkamer over effect
Verbetering voorbereiding besluitvorming Aanbevelingen 5, 26, 31, 40, 42 en 43	<p>Relevante maatregelen reeds genomen voordat TCBU met aanbevelingen kwam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een grotere aandacht voor voldoende militair vermogen. • Het vooraf duidelijk maken voor welke periode Nederlandse eenheden beschikbaar zijn. • Het maken van calamiteitenplannen en afspraken met andere landen over voortijdige terugtrekking (extraction). • De aanwezigheid ter plaatse van een Senior National Representative (SNR) als «ogen en oren» van de Chef Defensiestaf (CDS). <p>Relevante maatregelen genomen naar aanleiding van TCBU:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanpassing van het toetsingskader 	<ul style="list-style-type: none"> • Zichtbare verbetering van de voorbereiding in de onderzochte missies. • Besluitvorming vindt soms onder tijdsdruk plaats voordat alle relevante informatie beschikbaar is. • Kwaliteit MIVD rapportages op onderdelen voor verbetering vatbaar.

Globale omschrijving aanbevelingen	Feitelijk genomen maatregelen	Oordeel Algemene Rekenkamer over effect
Verbetering informatievoorziening Aanbevelingen 2–7, 26–28 en 39–43	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassing van het toetsingskader. 	<ul style="list-style-type: none"> • Toetsingskader werkt structurerend voor artikel 100-brieven. • Artikel 100-brieven over het geheel genomen evenwichtig. Twee kanttekeningen hierbij: <ol style="list-style-type: none"> 1) Op onderdelen is niet altijd duidelijk hoe bewoordingen uit artikel 100-brieven zich verhouden tot de onderliggende verifieerbare broninformatie. 2) Nederland heeft doorgaans minder invloed op het mandaat en uitvoering van gehele operatie dan het toetsingskader veronderstelt.
Meer aandacht voor ex post evaluatie van missies Aanbevelingen 33–36	<p>Relevante maatregelen reeds genomen voordat TCBU met aanbevelingen kwam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lessen van eerdere missies zijn sinds eind 2000 toegankelijk voor de gehele krijgsmacht door middel van een digitale database met <i>lessons learned</i>. • Aanpassing van het toetsingskader. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportage volgens vaste frequentie. • Aandachtspunten toetsingskader werken structurerend voor evaluaties. • Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten. • Voorbeelden aangetroffen van daadwerkelijk gebruik van de database <i>lessons learned</i>.

Parlementaire enquête «Bouwnijverheid»

Globale omschrijving aanbevelingen	Feitelijk genomen maatregelen	Oordeel Algemene Rekenkamer over effect
Zakelijke verhoudingen Aanbeveling 1	<ul style="list-style-type: none"> • Coördinerend ministerschap is afgeschaft • Bouwsector minder nauw betrokken bij totstandkoming nieuwe regelgeving. • Projectmanagers kiezen in eerste instantie voor afstand tot de markt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verzakelijking is tot stand gekomen. • RWS zoekt nog wel naar juiste verhoudingen rond prestatiecontracten.
Aanpassen van wet- en regelgeving rond aanbesteding en mededinging Aanbevelingen 1, 3, 13, 14, 15 en 16	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe regelgeving grotendeels succesvol tot stand gekomen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Door nadruk op transparantie en mededinging wordt innovatie niet optimaal gestimuleerd.
Aanbestedende diensten moeten verder professionaliseren Aanbevelingen 7, 8, 9, 10, 11 en 12	<ul style="list-style-type: none"> • Door de onderzochte diensten serieus opgepakt: nieuwe contractvormen, aanbestedingsstrategie, variatie in gunningscriteria. • Trage start kenniscentrum dat bijdraagt aan professionalisering van kleinere diensten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voor professionalisering is nieuwe kennis en ervaring nodig, het opbouwen daarvan kost tijd. • Rgd kan meer doen aan marktanalyses en aanbestedingsstrategie. • Bij kleinere diensten nog weinig verandering zichtbaar.
Actiever toezicht Aanbevelingen 1,17 en 18	<ul style="list-style-type: none"> • RWS en Rgd hebben intern afdelingen opgericht. • NMa begint met structuuronderzoeken. 	<ul style="list-style-type: none"> • RWS en Rgd zijn niet actief op zoek naar signalen van marktverdeling. • Structuuronderzoeken afgerond, NMa kan meer werk maken van nazorg meldende diensten.
Aanscherping integriteitsbeleid bij de Rijksoverheid Aanbevelingen 5, 6 en 22	<ul style="list-style-type: none"> • Integriteitsbeleid door de onderzochte diensten serieus opgepakt. • Trage totstandkoming resourcepool forensische accountancy en Rijksbrede gedragscode integriteit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aandacht voor integriteit moet blijvend op de agenda blijven. Onderzochte diensten zijn zich hiervan bewust. • Gedragscode sinds maart 2006 ingevoerd; onderzoek wenselijkheid resourcepool is afgerond.

Aanbevelingen van de tijdelijke commissie Evaluatie opsporingsmethoden

1 Er dienen organisatorische en inhoudelijke voorzieningen te worden gecreëerd waar de praktische inzichten en oplossingen voor problemen in de opsporing bij elkaar worden gebracht en toegankelijk worden gemaakt. Alternatieve opsporingsstrategieën dienen meer systematisch te worden ontwikkeld en beoordeeld op hun werkbaarheid in de praktijk. Dit mag gegeven het belang van een effectieve criminaliteitsbestrijding niet aan de toevallige creativiteit van individuele functionarissen van het OM of de politie worden overgelaten. De commissie beveelt aan een expertisecentrum in te richten waar deze activiteiten kunnen worden ondergebracht. Dit dient gepaard te gaan met opheffing/sanering van werkgroepen, overlegplatforms en commissies die zich met bepaalde aspecten van de opsporing(smethoden) bezig houden.

2 Nu het wetsvoorstel BOB naar verwachting binnenkort in werking zal treden moet de praktijk intensief worden geïnstrueerd over de wijze waarop met de nieuwe regelgeving moet worden omgegaan. Dat betekent vooral meer duidelijkheid omtrent de uitvoeringsregelingen van het wetsvoorstel BOB, meer aandacht voor de verspreiding en meer aandacht voor de implementatie. Of de uitvoeringsregelingen in de praktijk worden begrepen en werkbaar zijn moet regelmatig worden getoetst door korpsleiding en hoofdofficier van justitie. Bij gebleken problemen dient een terugkoppeling plaats te vinden naar het Ministerie van Justitie en het College hetgeen eventueel kan leiden tot verduidelijking of wijziging van die regelgeving.

5 Er dient een toegankelijk systeem te worden opgezet voor de relevante jurisprudentie omtrent opsporingsmethoden onder verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal.

12 Een nadere afbakening van de begrippen informanten en infiltranten is noodzakelijk. De commissie beveelt aan het onderscheid te zoeken in het al dan niet onder regie van politie en justitie plegen van strafbare feiten. Dat betekent dat een infiltrant onder regie van politie en justitie bepaalde strafbare feiten kan plegen. Een informant mag geen strafbare feiten plegen. Uitzondering moet daarbij worden gemaakt voor bepaalde hand- en spandiensten van geringe importantie in relatie tot het delict waarover de informant informatie geeft, die van een informant gevraagd kunnen worden en bij weigering waarvan de «dubbelrol» van de informant onmiddellijk aan het licht zou treden. Om die reden moeten de strafbare feiten de informant niet worden aangerekend. De aard van de toegestane hand- en spandiensten moeten worden omschreven in de overeenkomst met de informant. Dit oordeel van de commissie wijkt af van hetgeen in het rapport van de werkgroep Van de Beek over deze thematiek is opgemerkt. *(gedeeltelijk overgenomen door het kabinet)*

13 De commissie beveelt aan de definitie van criminele burgerinfiltrant zoals omschreven in de Concept-richtlijn informant en Infiltranten te volgen en daadwerkelijk bekend te maken in de praktijk van de opsporing. Daarbij dienen casusgewijs voorbeelden gegeven te worden van de consequenties van deze definitie. De werkgroep Van de Beek geeft hiertoe een eerste aanzet, maar naar het oordeel van de commissie blijft er te veel onduidelijkheid bestaan.

14 De commissie beveelt aan over enige tijd door het kabinet te laten onderzoeken of en in hoeverre de informatiepositie van de politie in negatieve zin is beïnvloed door het aantal informanten, waarover de politie de beschikking heeft.

15 De commissie beveelt aan nadere regels te stellen voor het runnen van informanten, in het bijzonder ten aanzien van het waarborgen van anonimiteit en de afscherming van informanten.

17 De commissie acht het noodzakelijk dat er meer inzicht aan de praktijk wordt geboden in de vereisten waaraan een overeenkomst met een informant moet voldoen, en in de consequenties die ook voor de overheid kunnen voortvloeien uit het sluiten van een overeenkomst met een informant. Een en ander moet leiden tot een standaardovereenkomst.

26 De commissie beveelt aan te komen tot een inventarisatie van opleidingsbehoefte bij de politie, het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur ten aanzien van de bijzondere opsporingsmethoden en zo nodig daarvoor additionele middelen ter beschikking te stellen. Een cursus opsporingsmethoden moet gelden als verplichte opleiding voor rechercheurs.

27 De commissie beveelt aan meer systematisch te bezien welke voor- en nadelen zijn verbonden aan de verschillende wijzen waarop de recherche binnen de regio's is georganiseerd en de resultaten daarvan voorzien van een aanbeveling terug te koppelen naar de korpsen.

29 De commissie is van oordeel dat op zeer korte termijn een nieuwe CID-regeling moet worden opgesteld waarin de taken, procedures en bevoegdheden van de CID zijn opgenomen.

30 Naar het oordeel van de commissie moeten de CID-en meer mogelijkheden (personeel, financiën en organisatie) krijgen om informanten in de «bovenwereld» te kunnen runnen. Dit is noodzakelijk om tot een betere informatiepositie van de CID-en te kunnen komen.

31 De commissie beveelt aan op korte termijn tot nadere regelgeving te komen omtrent de organisatorische en formele verhouding tussen de criminele inlichtingendiensten en de infodesks zodat duidelijk wordt wie waarover verantwoordelijk is. De relatie tussen de regionale CID en de infodesks moet vooral worden verhelderd wat betreft het toegangs- en verstrekkingen-regime.

32 De afstemming tussen de informatiebehoefte van de tactische recherche en de informatievoorziening door de CID moet verder worden verbeterd. De CID dient op basis van de informatie die haar ter beschikking staat een criminaliteitsbeeld te ontwikkelen, mede op basis waarvan de tactische recherche kan bepalen welke onderzoeken moeten worden uitgevoerd. Vervolgens dient de CID ondersteunende werkzaamheden ten behoeve van de door de tactische recherche geselecteerde onderzoeken te realiseren.

39 De commissie vraagt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek in te stellen waarbij alle aspecten van centrale sturing van de informatiehuishouding van de Nederlandse politie in kaart worden gebracht. Binnen het huidige regionale politiestel zal naar de verwachting van de commissie een optimale nationale recherche huishouding nauwelijks realiseerbaar zijn. *(overgenomen onder voorbehoud van lopende initiatieven)*

51 De rol van de CID-officier van justitie moet meer eenduidig vorm krijgen in de praktijk. De hoofdofficieren c.q. de rechercheofficieren dienen er op toe te zien dat de CID-officier daadwerkelijk intensieve sturing en controle uitoefent ten aanzien van de CID.

54 De commissie beveelt aan dat het College van procureurs-generaal op korte termijn voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel BOB nadere beslissingen neemt omtrent de doorwerking van richtlijnen en regels over opsporingsmethoden en de herziening van de procedure tot toewijzing van kernteamonderzoeken. De commissie verwacht van het College een meer actieve houding ten aanzien van de normering en organisatie van de opsporingsmethoden.

56 De criteria waaraan de CTC toetst moeten duidelijk gemaakt worden aan politie en officieren van justitie. De jurisprudentie van de CTC dient toegankelijk te worden gemaakt voor alle betrokkenen.

57 De toetsing van opsporingsmethoden door de CTC kan aan betekenis winnen door a) een meer gestructureerde behandeling van de voorgelegde onderzoeken, b) structurering en uniformering van de over te leggen dossierstukken en c) een expliciete toetsing aan de voorwaarden voor inzet, in het bijzonder de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

61 De commissie beveelt aan dat het Ministerie van Justitie een actievere houding aanneemt ten aanzien van de implementatie met betrekking tot de normering van de bijzondere opsporingsmethoden.

62 De commissie beveelt aan te komen tot een inventarisatie van de opleidingsbehoefte bij de politie ten aanzien van de bijzondere opsporingsmethoden en zo nodig daarvoor additionele middelen ter beschikking te stellen.

Aanbevelingen van de tijdelijke commissie Besluitvorming uitzendingen

2 Het is van groot belang om een duidelijk moment te markeren waarop het voor alle betrokkenen helder is dat dit het moment is waarop de Kamer «instemming» verleent. Dit is van belang voor de transparantie van de besluitvorming, maar ook omdat na het passeren van dit moment de marges voor nadere besluitvorming smal zijn. (alleen aanwezigheid toetsingskader onderzocht)

3 De regering moet in haar brieven aan de Kamer zo volledig mogelijk zijn in het opsommen van de motieven om te besluiten tot deelname aan de betreffende vredesoperatie. Hetzelfde geldt voor de motieven betreffende een besluit tot voortzetting of afronding van Nederlandse deelname aan een operatie.

4 In deze brieven moet de regering ook duidelijk beschrijven op welke wijze het betreffende initiatief tot stand is gekomen.

5 Uit de informatie van de regering aan de Kamer moet eenduidig blijken welke criteria van overwegend belang zijn geweest bij een besluit tot deelname aan een operatie.

6 Bij een wijziging van het mandaat, de taken of de locatie dient een hernieuwde afweging te worden gemaakt, waarbij in ieder geval deze criteria moeten worden toegepast. (alleen aanwezigheid toetsingskader onderzocht)

7 Een besluit tot voortzetting of tot afronding van de Nederlandse deelname aan een vredesoperatie dient eveneens getoetst te worden aan duidelijke criteria; tenminste aan dezelfde criteria die zijn gebruikt bij het besluit tot deelname. (alleen aanwezigheid toetsingskader onderzocht)

26 In de brief aan de Kamer over de uitzending moet in een aparte paragraaf inzicht worden gegeven in de uitkomsten van de analyse op Defensie van de potentiële veiligheidsrisico's verbonden aan een uitzending. Deze risicoanalyse moet betrekking hebben op zowel de risico's voor de gehele vredesoperatie als de specifieke risico's voor de Nederlandse eenheden.

27 Bij de opstelling van de brief aan de Kamer dienen ook de internationale risicoanalyses te worden betrokken.

28 Bij de risicoanalyse moeten ook worden betrokken de mogelijkheden tot en garanties voor een eventueel noodzakelijke evacuatie van de Nederlandse eenheden. Tevens moet worden vastgesteld welke hulp van bondgenoten is te verwachten in het geval van calamiteiten.

31 Bij de keuze voor de bewapening van de Nederlandse eenheden dient niet alleen te worden uitgegaan van het mandaat, de taken en de RoE. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met een mogelijke verslechtering van de veiligheidssituatie.

33 Evaluaties van Nederlandse deelname aan vredesoperaties dienen openbaar te zijn.

34 Evaluaties moeten zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

35 Er dient in de evaluaties aandacht te worden besteed aan de internationale context en de nationale politieke besluitvorming leidend tot besluiten over deelname, voortzetting en afronding.

36 In alle evaluaties behoren de aandachtspunten van het Toetsingskader een herkenbare plaats te krijgen

39 De aandachtspunten van het Toetsingskader dienen nader te worden gepreciseerd. Zij dienen eenduidig interpreteerbaar te zijn. Ook dienen de aandachtspunten elkaar niet te overlappen. Het gebruik van concrete voorbeelden in de aandachtspunten van het Toetsingskader zou moeten worden vermeden.

40 Het zevende aandachtspunt van het Toetsingskader moet zodanig worden geformuleerd dat ondubbelzinnig om een beoordeling van de haalbaarheid van de politieke en militaire doelen op twee niveaus wordt gevraagd: op het niveau van de operatie als geheel, en op militair-operationeel niveau.

41 De aandachtspunten van het Toetsingskader dienen als volgt te worden gerubriceerd: 1) gronden voor deelname; 2) politieke voorwaarden en wensen; 3) uitvoeringsmodaliteiten.

42 In het negende aandachtspunt van het Toetsingskader moet aandacht worden besteed aan de factor van *geschiktheid* voor uitzending. Het nagaan van de beschikbaarheid van eenheden is naar de mening van de commissie niet voldoende. Het criterium moet niet zijn welke eenheid aan de beurt is, maar welke beschikbare eenheid het best in staat is de beoogde taken uit te voeren.

43 Er dient een aandachtspunt te worden opgenomen waarin om een beoordeling wordt gevraagd van de mate waarin Nederland in staat is invloed uit te oefenen op de internationale politieke besluitvorming ten aanzien van de operatie. Ook moet in het Toetsingskader een bepaling over een exitstrategie worden opgenomen.

Aanbevelingen van de enquêtecommissie Bouwnijverheid

1. De verhoudingen tussen de overheid en de bouwnijverheid dienen in de toekomst te worden gekenmerkt door de trefwoorden «Nieuwe Zakelijkheid»: uit het oogpunt van mededinging heeft de bouwnijverheid geen aparte status. In de bouw zijn eerlijke concurrentie en gezonde marktwerking eveneens het uitgangspunt; overheid en bouwnijverheid respecteren elkaars taken en verantwoordelijkheden en maken werk van een integere interne organisatie; partijen dienen gepaste afstand tot elkaar te bewaren; de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en transparantie zijn maatgevend in de aanbesteding van overheidsopdrachten; de overheid zorgt voor een wettelijk verankerd aanbestedingskader; naleving van wet- en regelgeving wordt door actief toezicht gehandhaafd.
 3. In het kader van de nieuwe, gemoderniseerde Europese richtlijn voor aanbesteding van alle overheidsopdrachten moet de implementatie daarvan in Nederland geschieden door omzetting van de richtlijn in Nederlandse (kader)wetgeving.
 5. Aanscherping van de (basis)regels op integriteitsgebied voor ambtenaren en bestuurders is gewenst. Indien aan het deelnemen aan bijeenkomsten het zakelijk karakter en de noodzaak ontbreekt, dient van deelname te worden afgezien. Hetzelfde geldt voor de aanvaarding van andere zaken met enige materiële waarde. Indien het zakelijk karakter en de noodzaak wel aanwezig zijn, dienen de kosten in beginsel door de betrokken partijen zelf te worden gedragen.
 6. Integriteitsbeleid bij de overheid moet niet alleen beleden maar ook beleefd worden: integriteit moet een zichtbare en controleerbare plek in het personeelsbeleid krijgen.
 7. De verdere professionalisering van aanbestedende diensten – juist ook van kleinere diensten op de verschillende overheidsniveaus – dient voortvarend ter hand te worden genomen.
 8. Aanbestedende diensten dienen zelf meer marktwerking te stimuleren door openbaar aan te besteden, redelijke selectiecriteria te hanteren in relatie tot de aard en omvang van het werk, in bepaalde gevallen te kiezen voor criteria zoals de gebruikswaarde, de levensduur en de onderhoudsintensiteit, en de kosten van inschrijvers niet nodeloos te verhogen.
 9. Bij standaardwerken dient in beginsel de laagste prijs hét gunningscriterium te zijn. In dergelijke gevallen moet de opdrachtgever precies zijn wensen en eisen kunnen kwantificeren en de kwaliteitsaspecten kunnen definiëren, hetgeen een beroep doet op de professionaliteit van de aanbesteder.
 10. In geval van aanbesteding van complexere en innovatieve projecten kunnen ook andere criteria en procedures worden gehanteerd, zoals dat van de economisch meest voordelige aanbidding (waarbij bijvoorbeeld ook variatie in de levensduur, gebruikswaarde en onderhoudsintensiteit een rol kunnen spelen). Proefprojecten kunnen uitwijzen welke criteria hiervoor het meest geschikt zijn.
 11. Het uitbetalen van rekenvergoedingen door de overheid is niet aan de orde; bij complexere en innovatieve projecten kunnen ontwerpvergoedingen worden betaald.
 12. Risico's bij een aan te besteden werk moeten daar gelegd worden waar zij het best kunnen worden beheerst of gemitigeerd. In dat licht moet terughoudendheid worden betracht bij het toedelen van risico's aan de opdrachtnemer. De ervaring leert dat als te gemakkelijk de risico's bij de opdrachtnemer worden gelegd, dit de prijs disproportioneel verhoogt.
 13. Er moet een landelijk register komen waarin bedrijven die onregelmatigheden hebben gepleegd, worden geregistreerd. Dit systeem, omgeven met de nodige zorgvuldigheidswaarborgen, moet voor alle aanbestedende diensten toegankelijk zijn. Hoewel het Europese recht uitsluiting van bedrijven slechts onder restrictieve voorwaarden toestaat, kan een dergelijk systeem aanbestedende diensten ten minste attent maken op dubieuze opdrachtnemers, zodat zij tijdig maatregelen kunnen treffen om risico's te beperken. Uitsluitingsgronden dienen de Europeesrechtelijke toets te doorstaan.
 14. Het heeft de voorkeur van de enquêtecommissie de verplichting om aanbestedingsgeschillen aan de Raad van Arbitrage voor te leggen te schrappen. In plaats daarvan staat de gang open naar de rechter, eventueel in de vorm van een nog in te stellen bouwkamer, tenzij partijen expliciet anders overeenkomen en bijvoorbeeld de voorkeur geven aan de Raad van Arbitrage. In de nieuwe aanbestedingswetgeving kan de wijze van geschilbeslechting definitief worden geregeld.
-

15. Wat de wettelijke bevoegdheden van de NMa aangaat, is de enquêtecommissie van oordeel dat eventuele uitbreiding daarvan onderwerp van zorgvuldige afweging dient te zijn, met name waar mogelijke inbreuk op het huisrecht in het geding is. De commissie gaat er van uit dat uitbreiding met vergaande bevoegdheden aan de orde kan zijn als de huidige mogelijkheden, zoals het opleggen van last onder dwangsom, ontoereikend blijken. Maar ook dan zal een zorgvuldige afweging moeten worden gemaakt, met inachtneming van de onderscheiden bestuursrechtelijke en strafrechtelijke systematiek.

16. De werking van de mededingings- en aanbestedingsregels in de bouwnijverheid moeten periodiek worden geëvalueerd.
Het Besluit vrijstelling combinatieovereenkomsten dient op korte termijn te worden herzien.

17. De enquêtecommissie beveelt aan de ontwikkelingen rond VINEX-locaties op rijksniveau intensiever te monitoren en periodiek de bevindingen te toetsen aan de oorspronkelijke doelstellingen van de rijksoverheid.

18. Nader onderzoek door de NMa naar de combinatievorming of samenwerking van marktpartijen op VINEX-locaties is gewenst.

22. De overheid dient minder snel tot uitbesteding van bepaalde forensische opdrachten, zoals die inzake ernstige integriteitsinbreuken, over te gaan. Kennis en kunde op dit terrein dient veelvuldiger binnen de overheid zelf te worden belegd.

LITERATUUR

Wet- en regelgeving

- Beleidsregels integriteit en uitsluiting bij aanbesteding in BIBOB-sectoren. WJZ4012425, 20 februari 2004. Den Haag, EZ.
- Besluit samenwerkingsvoorzieningen politie. Staatsblad 2006, 182. BZK.
- CIE-regeling. Staatscourant, 5 oktober 2000, Ministers van Justitie BZK en Defensie.

Publicaties

- Adviesraad Internationale vraagstukken (2007). *Inzet van de krijgsmacht. Wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming*. No. 56, mei 2007. Den Haag: AIV.
- Algemene Rekenkamer (2003a). *Uitwisseling Opsporings- en Terrorisme-informatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 845, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2003b). *ICT bij de politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 350, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2005). *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 087, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2007). *Toezicht op de mededinging door de NMa*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 055, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- Argyris, C. & D. Schön (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, Massachusetts: Addison Wesley.
- Beijer, A. et al. (2004). *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie*. Onderzoek en Beleid. Den Haag: WODC.
- Berenschot Osborne (2003). *Leidraad afwegingskader contract-modellen voor de RGD, versie 1.0*. Utrecht: Berenschot Osborne.
- Bokhorst, R.J. et al. (2002). *Evaluatie van de Wet BOB- fase 1*. Cahiers Onderzoek en beleid. Den Haag: WODC.
- BuZa & Defensie (2001). *Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden/Besluitvorming uitzendingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 23 591 en 26 454, nr. 7. Den Haag: Sdu.
- BZK (2005). *Resultaten ICT Bestek 2001–2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 628, nr. 28. Den Haag: Sdu.
- BZK (2006). *Modelgedragscode integriteit sector Rijk*. Den Haag: eigen beheer.
- Commissie Leemhuis, S. E. P. (2005). *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Utrecht: Sdu.
- Eerste Kamer (2006). *Regels voor het gunnen van overheidsopdrachten door aanbestedende diensten en opdrachten door speciale-sector-bedrijven*. Den Haag: Sdu.
- EZ (2003). *EZ-Evaluatie PEC Bouw*. Den Haag: eigen beheer.
- Jansen, F. J. & R. Sijpersma (2006). *Opdrachtgevers aan het woord, meting 2006*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.
- Justitie & BZK (1999). *Kabinetsstandpunt inzake het rapport «Opsporing in uitvoering» van de Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 269, nr. 14. Den Haag: Sdu.
- Noordegraaf, M. & T. Abma (2003). «Management by measurement?

- Public management practices amidst ambiguity». In: *Public Administration*, 81, 853–871.
- Regieraad Bouw (2005). *Aanbestedingsregels moeten innovatie bouw stimuleren, Tussentijds advies over juridisch kader aanbestedingen*. Gouda: eigen beheer.
 - Regieraad Bouw (2006). *Beter aanbesteden in de bouw, regels bieden ruimte voor kwaliteit, efficiency en innovatie*. Gouda: eigen beheer.
 - Tweede Kamer (1993). *Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, regeling van 22 juni 1993, artikel 27.
 - Tweede Kamer (1996a). *Enquête Opsporingsmethoden; Motie van het lid Schutte c.s. inzake een parlementair onderzoek naar de uitvoering van de aanbevelingen van de enquêtecommissie en naar de effecten daarvan op de opsporing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 072, nr. 43. Den Haag: Sdu.
 - Tweede Kamer (1996b). *Kameronderzoek klimaatverandering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 695, nr. 2–3. Den Haag: Sdu.
 - Tweede Kamer (1998a). *Uitvoering aanbevelingen enquêtecommissie opsporingsmethoden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 269, nrs. 4–5. Den Haag: Sdu.
 - Tweede Kamer (1998b). *Voorstel tot instellen van tijdelijke onderzoekscommissie uitvoering aanbevelingen enquêtecommissie opsporingsmethoden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 269, nr. 3. Den Haag: Sdu.
 - Tweede Kamer (1999). *Uitvoering aanbevelingen enquêtecommissie opsporingsmethoden; Rapport van de commissie-Kalsbeek «Opsporing in uitvoering»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 269, nr. 5. Den Haag: Sdu.
 - Tweede Kamer (2000a). *Besluitvorming uitzendingen; Rapport van de Tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 454, nr. 8. Den Haag: Sdu.
 - Tweede Kamer (2000b). *Lijst van vragen antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 454, nrs. 7–8. Den Haag: Sdu.
 - Tweede Kamer (2002). *Enquête Bouwnijverheid; Rapport «De bouw uit de schaduw» van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 244, nr. 6. Den Haag: Sdu.
 - Tweede Kamer (2003). *Enquête Srebrenica*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 506, nrs. 2–3. Den Haag: Sdu.
 - VenW (2003). *Enquêtewijzer, handreiking voor de departementale organisatie bij een parlementaire enquête*. Den Haag: eigen beheer.
 - VenW (2004). *Corporate inkoopstrategie Rijkswaterstaat*. Den Haag: eigen beheer.
 - VenW (2005). *Quick Scan Prestatiebestekken Rijkswaterstaat*. Den Haag: eigen beheer.
 - VROM (2001). *Bouwfraude en corruptie bij ambtenaren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 093, nr. 18. Den Haag: Sdu.
 - VROM (2003). *Evaluatierapport; Het proces van de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid binnen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer «rondom waarheidsvinding en onwetendheid»*. Den Haag: eigen beheer.
 - WRR (2006). *Lerende overheid; een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Den Haag: Sdu.