

Vergaderjaar 2009–2010

31 845

Parlementaire zelfreflectie 2007–2009

Nr. 9

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 25 september 2009

Tijdens de behandeling van de Raming 2010¹ heeft de Voorzitter naar aanleiding van de behandeling van het rapport van de stuurgroep Parlementaire zelfreflectie, «Vertrouwen en zelfvertrouwen»², toegezegd dat het Presidium vóór Prinsjesdag 2009 een uitvoeringsvoorstel aan de Kamer zal presenteren, met name met betrekking tot de aanbeveling van de stuurgroep om vorm te geven aan een eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer. Onderstaand voorstel strekt tot nakoming van die toezegging.

Een eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer

Nu de aanbevelingen van de stuurgroep door de Kamer zijn overgenomen, is het de bedoeling dat de Kamer jaarlijks bepaalt op welke terreinen zij een uitvoeringsonderzoek ex post of een toekomstonderzoek wil uitvoeren. Jaarlijks kunnen ten hoogste drie van deze onderzoeken worden uitgevoerd. Deze limiet vloeit voort uit capaciteits- en budgettaire overwegingen, hetgeen tijdens de parlementaire behandeling ook als zodanig is herkend.

Een *uitvoeringsonderzoek ex post* is een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van bestaande regelgeving en heeft het karakter van een beleids-evaluatie. Een *toekomstonderzoek* is een onderzoek naar ontwikkelingen die zich op een bepaald beleidsterrein kunnen afspelen. Het zijn totaal verschillende typen van onderzoek, maar maken deel uit van de eigen onderzoeksagenda van de Kamer.

Deze onderzoeksagenda bestaat dus uit uitvoeringsonderzoeken ex post en toekomstonderzoeken en moet dus worden onderscheiden van uitvoeringsonderzoeken ex ante en van de parlementaire onderzoeken die opkomen op grond van actuele ontwikkelingen.

De uitvoeringsonderzoeken ex ante kan men ook uitvoeringstoetsen op aanhangige wetsvoorstellen³, noemen. Daarbij stelt de commissie die het

¹ Kamerstukken 31 952.

² Kamerstuk 31 845 nr. 3.

³ Wellicht kunnen de Raad van State en/of andere adviesraden in dit kader een functie vervullen. Het ligt mijns inziens op de weg van de Commissie voor de Werkwijze om zich hierover nader te buigen.

wetsvoorstel moet behandelen vragen over de uitvoerbaarheid: kan het veld er praktisch mee uit de voeten, zijn er voldoende middelen voorhanden voor de invoering en uitvoering? Deze uitvoeringstoetsen, die in het rapport «Vertrouwen en zelfvertrouwen eveneens worden bepleit, kunnen plaatsvinden binnen het kader van het reguliere voorbereidend onderzoek van een wetsvoorstel. Door middel van hoorzittingen met het veld kan de commissie een antwoord trachten te krijgen op de vragen. Het is ook denkbaar dat een onafhankelijke instantie in opdracht van de Kamer een onderzoek instelt naar en een oordeel velt over de uitvoerbaarheid. Het spreekt voor zich dat het dan moet gaan om een substantiële en ingrijpende wijziging van bestaande regelgeving.

De parlementaire onderzoeken die opkomen op grond van actuele ontwikkelingen laten zich niet vooraf in een onderzoeksagenda opnemen. Zij vinden immers niet volgens plan plaats, maar omdat zich in de praktijk vragen aan de Kamer opdringen over een incident, een beslissing van de regering, een plotseling opkomend uitvoeringsprobleem enz.

Voor elk parlementair onderzoek, of het nu voortkomt uit de eigen onderzoeksagenda of uit actuele ontwikkelingen of anderszins, geldt dat de zogenoemde Regeling parlementair en extern onderzoek van toepassing is¹. Deze regeling gaat onder andere uit van een nauwe betrokkenheid van Kamerleden bij elke fase van het onderzoek. De ervaring heeft namelijk geleerd, dat intensieve betrokkenheid van Kamerleden een belangrijke succesfactor is om een dergelijk onderzoek ook echt «impact» te laten hebben.

Voor zowel uitvoeringsonderzoeken ex post als toekomstonderzoeken geldt dat zij, om deel te kunnen uitmaken van de onderzoeksagenda van de Kamer, aan een aantal criteria zullen moeten voldoen, namelijk:

1. het onderwerp is maatschappelijk en politiek relevant en heeft een zekere mate van urgentie;
2. indien het onderwerp van onderzoek al op de onderzoeksagenda van de regering of van andere organen, zoals de Algemene Rekenkamer en adviesraden, staat of recent heeft gestaan, wordt nadrukkelijk gemotiveerd waarom parlementair onderzoek noodzakelijk wordt geacht (meerwaarde heeft);
3. zij moeten binnen een jaar uitvoerbaar zijn, inclusief de behandeling van de resultaten in de Kamer. (Dit éénjaarscriterium moet voorkomen dat er op enig moment sprake is van een té grote samenloop van onderzoeken. Mocht een onderzoek op de eigen onderzoeksagenda komen, waarvan min of meer vaststaat dat het langer dan één jaar in beslag zal nemen, dan zal dat onderzoek dus ook meerjarig op de agenda moeten worden geplaatst).

De keuze van de onderwerpen

Het is het meest voor de hand liggend om de selectie van onderzoeken (ofwel het vaststellen van de onderzoeksagenda van de Kamer) in het najaar te laten plaatsvinden, zodat de feitelijke uitvoering in de loop van het daaropvolgende begrotingsjaar kan plaatsvinden. Dit is niet alleen in financieel-administratief opzicht efficiënt, maar, belangrijker nog, het sluit ook aan bij het moment in de Kamer waarop uitdrukkelijk bij majeure uitvoeringsvraagstukken en de toekomst wordt stilgestaan, namelijk tijdens de Algemene beschouwingen en de begrotingsbehandelingen.

Stap 0

De fracties dragen vóór 1 oktober (voor het eerst in 2009) onderwerpen aan bij de vaste commissies. Gelet op het politieke karakter van de keuze van onderwerpen kan niet verwacht worden dat van ambtelijke zijde voor-

¹ Er zijn vier vormen van onderzoek:

- a. parlementair onderzoek door een enquête-commissie als bedoeld in de Wet op de parlementaire enquête 2008 en hoofdstuk XII van het Reglement van Orde,
- b. parlementair onderzoek door een tijdelijke commissie als bedoeld in artikel 18 van het Reglement van Orde,
- c. extern onderzoek in opdracht van de Kamer uitgevoerd door derden en
- d. extern onderzoek op verzoek van de Kamer uitgevoerd door derden.

stellen worden gedaan en/of worden onderbouwd. Het is zaak dat de fracties zich ervan vergewissen dat hun voorstellen voldoen aan de eerdergenoemde criteria.

Stap 1

Daartoe bij brief uitgenodigd door de commissie voor de Rijksuitgaven, waarin de achtergrond en de te volgen procedure wordt toegelicht, doen de vaste commissies uit de Kamer vóór 1 november (voor het eerst in 2009) één gemotiveerd voorstel voor een uitvoeringsonderzoek ex post of een toekomstonderzoek aan de commissie voor de Rijksuitgaven. Uitsluitend voorstellen die in de commissie steun van een meerderheid krijgen, kunnen naar de commissie voor de Rijksuitgaven worden gestuurd. Deze commissie is het meest geschikt om een voorselectie toe te passen, zodat niet in een plenair Kamerdebat alle argumenten pro en contra enig voorstel gewikt en gewogen hoeven te worden. De commissie heeft immers ervaring met het begeleiden van onderzoeksvoorstellen (grote projecten, verzoekonderzoeken van de Algemene Rekenkamer). Overwogen kan worden om deze rol van de commissie ook in haar naam tot uiting te laten komen (commissie voor de Rijksuitgaven en Onderzoeken).

Stap 2

De commissie voor de Rijksuitgaven toetst marginaal aan de hand van de bovengenoemde criteria. Uiteindelijk doet zij de Kamer vóór 1 december een voorstel voor de onderzoeksagenda van het daaropvolgende jaar (voor het eerst de onderzoeksagenda 2010), bestaande uit *ten hoogste* drie onderzoeken. Daarbij wordt een overzicht van alle ontvangen voorstellen gegeven.

Stap 3

De Kamer neemt vóór het Kerstreces (voor het eerst vóór 1 januari 2010) een beginselbeslissing door het voorstel geheel of deels en al dan niet gewijzigd goed te keuren.

Stap 4

De drie vaste commissies waarvan het voorstel in beginsel is gehonoreerd, leggen vóór 1 maart (voor het eerst vóór 1 maart 2010) zo nauwkeurig mogelijk uitgewerkte voorstellen aan de Kamer voor, met tussenkomst van het Presidium, overeenkomstig de eerdergenoemde Regeling parlementair en extern onderzoek.

Het is denkbaar dat tijdens de Algemene beschouwingen in september bij motie al voorstellen worden gedaan. Deze worden dan ter kennis gebracht van de commissie voor de Rijksuitgaven en maken per definitie deel uit van de (nog op te stellen) onderzoeksagenda. Uiteindelijk beslist de Kamer in december zelf of het voorgestelde onderzoek zal worden uitgevoerd of niet.

Er zou verwarring kunnen ontstaan tussen de selectie van onderwerpen voor de onderzoeksagenda van de Kamer en de selectie van de onderwerpen waaraan in het kader van het verantwoordingsdebat over het voorgaande jaar speciale aandacht wordt gevraagd. Dit is een reden temeer om de commissie voor de Rijksuitgaven een coördinerende rol toe te kennen.

Personele en financiële gevolgen

In de voorstellen van het Presidium aan de Kamer is reeds helder over het voetlicht gebracht, dat de implementatie van voorstellen van de parlementaire zelfreflectie personele en financiële gevolgen heeft¹. Geraamd wordt dat hiervoor een budget van € 1,5 mln. structureel nodig is. Bij de

¹ Kamerstuk 31 845 nr. 4, bladzijde 17.

behandeling van de Raming heeft de Kamer hierover nog geen besluit genomen.

Het personele en financiële beslag van de onderzoeken die op de onderzoeksagenda prijken zal steeds vooraf duidelijk moeten zijn. Het benodigde budget per onderzoek zal onder andere afhangen van de omvang van het onderwerp, de mate van complexiteit en de vereiste deskundigheid. De noodzakelijke middelen zullen dus van onderzoek tot onderzoek verschillen; doch helder is dat, indien aan de orde, de betreffende onderzoeken gefinancierd kunnen worden. Daartoe wordt budget vrijgemaakt waaruit tot € 1,5 mln, kan worden geput, mocht dit nodig zijn. Het Presidium wordt geïnformeerd over de uitputting van dit budget. Zoals kort voor het zomerreces aan u is toegezegd, ontvangt u binnenkort een voorstel voor de financiële dekking van de uitvoering van de besluiten die over het rapport Vertrouwen en Zelfvertrouwen zijn genomen. Daarbij kan op voorhand worden opgemerkt dat tot nu toe jaar in jaar uit het budget van onderzoek bij lange na niet volledig wordt benut. Overigens wordt voor ex-ante en vergelijkbare onderzoeken, zoals de huidige naar de oorzaken van de kredietcrisis, exogene financiering beschikbaar gesteld.

Naast de financiële randvoorwaarden zijn er ook personele gevolgen.

- Vast staat dat *altijd* interne personele capaciteit nodig zal zijn, zelfs bij een volledig uitbesteed onderzoek. Want in dat geval zal er immers begeleiding van de onderzoekers nodig zijn door een klankbordgroep van de Kamerleden, ondersteund door medewerkers van de DCO's en BOR.
- Vast staat ook dat inzet van interne capaciteit, *zelfs* indien er financiële middelen zijn om vervangend personeel aan te trekken, tot fricties in de dienstverlening aanleiding zal geven. Immers, het gelijktijdig ondersteunen vanuit de interne staf van een aantal tijdelijke onderzoekscommissies¹ op grond van de onderzoeksagenda *naast* ad hoc parlementaire onderzoekscommissies doet een grote aanslag op het aanwezige potentieel. Reeds in de huidige situatie wordt door DCO's en BOR een aanzienlijk beroep gedaan op tijdelijke medewerkers, detachanten en trainees. Bij een verdere uitbreiding hiervan kan de huidige kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening niet gegarandeerd worden. Een en ander zal zich dan ook uiten in verminderde dienstverlening op andere fronten (bijv. de levering van wetgevingsrapporten, de begeleiding van werkbezoeken, de levering van notities, verificaties en begeleiding van andere onderzoeken).

Deze doorwerking zal omvangrijker en dus voelbaarder zijn naarmate er minder middelen voor vervanging beschikbaar zijn. De DCO's en het BOR willen de kwaliteit van de huidige dienstverlening, die door de commissies zeer gewaardeerd wordt, graag continueren. Mede vanwege de doorstromingsnelheid binnen de fractieondersteuning is een stabiele aanwezigheid van kennis en kunde van groot belang. Zoals boven echter al opgemerkt, zullen zelfs extra financiële middelen niet kunnen voorkomen dat door de introductie van een eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer ook die kennis en kunde verspreid worden, meer dan tot nu toe het geval is. Zolang hier oog voor is en ruimte om deze consequenties op te vangen biedt het ook kansen voor het verder verbeteren van de inhoudelijke ondersteuning vanuit beide diensten.

Zo gauw de Kamer haar onderzoeksagenda voor het lopende jaar heeft vastgesteld (stap 4, zie boven) kunnen DCO's en BOR meer exact aangeven welke gevolgen een en ander heeft voor de reguliere ondersteuning die zij leveren². Uiteraard zullen beide diensten hier in hun jaarplannen voor 2010 – noodzakelijkerwijs in wat globalere termen – reeds op anticiperen.

¹ Een tijdelijke commissie is het meest logisch «vehiculum» voor een onderzoek, hoewel bij een toekomstonderzoek ook een themacommissie in aanmerking komt. Het verschijnsel «werkgroep» moet zoveel mogelijk worden teruggedrongen. Een tijdelijke commissie laat zich veel beter als project benaderen en heeft van nature een groter commitment van Kamerleden, omdat zij formeel in de commissie benoemd worden. Het ligt – gezien de gewenste betrokkenheid van de betreffende Kamercommissie – voor de hand om de tijdelijke commissie samen te stellen uit leden van de betreffende Kamercommissie.

² Een voorbeeld: de Kamer besluit tot de instelling van 3 tijdelijke commissies, die elk gedurende 6 maanden een onderzoek uitvoeren. De onderwerpen bevinden zich op de beleidsterreinen SZW, Verkeer en Waterstaat en Justitie. De (adjunct)griffiers van deze commissies worden aangewezen als griffier van deze commissies en worden daarvoor voor 60 procent van hun tijd vrijgesteld. Daarnaast worden ook 3 BOR-medewerkers als onderzoekers toegevoegd aan de commissies, ieder voor 50 procent van hun tijd. De Dienst informatievoorziening levert aan elke staf voor 40 procent vrijgesteld informatiespecialisten. Daarnaast worden 3 commissieassistenten ieder voor de helft van hun tijd aan de commissies toegevoegd. Het (interne) personele beslag van deze commissies is derhalve 5,8 fte, waarbij ervan wordt uitgegaan dat medewerkers niet voor 100 procent van hun tijd aan deze tijdelijke commissies worden toegewezen. Deze veronderstelling overigens dat het steeds om slechts deels vrijgestelde medewerkers zal gaan, is gewaagd. Volledige externe vervanging is weinig zinvol (saldo van inzetbaarheid minus inwerktijd is nauwelijks positief). Vervanging vindt daarom slechts gedeeltelijk plaats en wel door andere DCO- en BOR-medewerkers. De staven van de commissies EZ, LNV en BZK leveren die vervangende krachten. Dan zullen de 6 in dit voorbeeld genoemde commissies rond 1 maart van het betreffende jaar worden geïnformeerd dat zij in mindere mate dan voorheen zullen kunnen rekenen op wetgevingsrapporten, intensieve voorbereidingen van hoorzittingen, verificaties enz.

Relatie met andere voorstellen

De bovengenoemde financiële en personele consequenties van de toekomst- en onderzoeksagenda moeten ook in een breder perspectief worden gezien. De vanuit de parlementaire zelfreflectie aanbevolen intensief voorbereide hoorzittingen in het kader van uitvoeringstoetsen zullen eveneens een beslag leggen op de capaciteit van DCO's en BOR. Indien het onderzoeksvoorstel van een commissie door de Kamer op de onderzoeksagenda van enig jaar is geplaatst, is het vrijwel uitgesloten dat diezelfde commissie in datzelfde jaar ook nog een uitvoeringstoets kan laten uitvoeren. Haar staf zal immers voor een belangrijk deel belast zijn met de ondersteuning van de tijdelijke commissie.

Evaluatie

Zoals al afgesproken met de Kamer tijdens de behandeling van het rapport «Vertrouwen en zelfvertrouwen» zal de uitvoering van de aanbevelingen worden gemonitord en jaarlijks bij de behandeling van de Raming worden geëvalueerd. Zeker wat de (ontwikkeling en uitvoering van de) eigen onderzoeksagenda betreft zal de behoefte aan en noodzaak van evaluatie groot zijn, vanwege de impact op de organisatie van de Kamer, zowel politiek als qua ondersteuning.

Ten slotte

Indien zich een situatie voordoet waarbij drie (of meer) moties worden ingediend en aangenomen bij de APB, zal, ter optimalisatie van een efficiënt verloop, de procedure worden vereenvoudigd, in de zin dat de Commissie voor de Rijksuitgaven bekijkt welke overige Commissies hierbij betrokken zouden kunnen worden. Deze commissies zal vervolgens door de commissie RU worden gevraagd een onderzoeksvoorstel op te stellen. De betreffende voorstellen zullen vervolgens, voorzien van een onderzoeksvoorstel via de commissie RU aan het Presidium en vervolgens aan de Kamer ter instemming worden voorgelegd.

Het Presidium stelt u voor met deze voorstellen in te stemmen.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
G. A. Verbeet

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden