

Vergaderjaar 2011–2012

32 224

Toekomst- en onderzoeksagenda Tweede Kamer

Nr. 5

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2011

De Kamer heeft op dinsdag 6 december 2011 het voorstel van de commissie voor de Rijksuitgaven over de toekomst- en onderzoeksagenda 2012 met algemene stemmen aanvaard (Kamerstuk 32 224, nr. 4).

De volgende onderzoeken kunnen in 2012 worden uitgevoerd:

- Effectiviteit en kosten van het Nederlandse klimaat- en energiebeleid
- Kosten en prijzen van woningen
- ICT-problemen bij de overheid (onderzoek aan te vangen na mei 2012).

De commissies die zijn belast met het uitvoeren van de onderzoeken kunnen naar de opvatting van de commissie voor de Rijksuitgaven hun voordeel doen met opgedane ervaringen in 2010 en 2011 met de toekomst- en onderzoeksagenda.

Een door de ambtelijke diensten van de Kamer opgestelde tussenevaluatie heeft de commissie zich eigen gemaakt. De tussenevaluatie en de daarin opgenomen conclusies kunnen dienstig zijn bij de verdere uitwerking van de in 2012 uit te voeren onderzoeken. Reden voor de commissie om de tussenevaluatie en de conclusies met deze brief onder de aandacht van de leden te brengen.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

Tussenevaluatie toekomst- en onderzoeksagenda 2010 en 2011

Na een korte inleiding op de toekomst- en onderzoeksagenda als instrument worden de inventarisatie-, selectie-, toets- en opstartfasen van de onderzoeken in 2011 besproken. Tot besluit volgen conclusie en aanbevelingen.

Tevens zijn overzichten opgenomen van de ingediende en behandelde voorstellen tijdens de inventarisatie-, selectie- en toetsfase van de toekomst- en onderzoeksagenda 2012.

Voor de totstandkoming van de tussenevaluatie is gesproken met Kamerleden, griffiers en medewerkers van het Bureau Onderzoek & Rijksuitgaven (BOR) die betrokken waren bij de onderzoeken in 2010 en 2011.

1. Procedure tot stand komen toekomst- en onderzoeksagenda 2011

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

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

- Stap 0 – Inventariseren: binnen de afzonderlijke commissies kunnen fracties één of meerdere onderwerpen aandragen waarover zij een onderzoek wensen (vóór 1 oktober);
- Stap 1 – Per commissie wordt één voorstel geselecteerd en doorgeleid naar de commissie voor de Rijksuitgaven (vóór 1 november);
- Stap 2 – De commissie voor de Rijksuitgaven toetst de voorstellen marginaal aan de door het Presidium opgestelde criteria en zendt de drie meest geschikt bevonden voorstellen ter stemming aan de Kamer (vóór 1 december);
- Stap 3 – De Kamer besluit over ten hoogste drie nieuwe onderzoeksvoorstellen (vóór het Kerstreces);
- Stap 4 – De drie vaste commissies waarvan het voorstel in beginsel is gehonoreerd, leggen, met tussenkomst van het Presidium, zo nauwkeurig mogelijk uitgewerkte voorstellen aan de Kamer voor waarna kan worden gestart met de uitvoering van het onderzoek (vóór 1 maart)

In het hiernavolgend hoofdstuk wordt teruggeblikt op de afzonderlijke stappen voor het tot stand brengen van de toekomst- en onderzoeksagenda 2011.

2.1. Stap 0 – fracties dragen één of meer (onderwerp)voorstellen aan bij de afzonderlijke commissies

Op 30 augustus 2010 zijn alle afzonderlijke Kamercommissies per brief door de commissie voor de Rijksuitgaven op de hoogte gebracht van de start van een nieuwe ronde van de toekomst- en onderzoeksagenda en de te hanteren procedure waarin de aanbevelingen uit de procesevaluatie 2010 zijn verwerkt. De afzonderlijke commissies hebben deze brief vervolgens geagendeerd voor hun procedurevergaderingen.

Om fracties tevens meer tijd te geven om na te denken over een gewenst onderzoeksonderwerp, alsmede de uitwerking van een onderzoeksvoorstel, verdient het aanbeveling om de aankondiging van een nieuwe ronde niet in augustus te versturen maar reeds in juni, uiterlijk de laatste week vóór het zomerreces. Hierdoor ontstaat meer tijd om een afgewogen oordeel te vormen binnen de fractie en «overhaaste», door de actualiteit beheerste, voorstellen te voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan het versturen van een brief op hoofdlijnen over de procedure van de toekomst- en onderzoeksagenda en de voorwaarden waaraan een voorstel dient te voldoen. Voor de ronde 2012 is dat ook gedaan: de brief is in juni 2011 naar de Kamer gezonden.

2.2. Stap 1 – Selectiefase: keuze van één voorstel binnen commissie

Voor de toekomst- en onderzoeksagenda 2011 waren in totaal 27 voorstellen bij de commissies ingediend, tegen 15 in het jaar daarvoor. Voor de toekomst- en onderzoeksagenda 2012 zijn bij de commissies vier voorstellen ingediend. Voor de toekomst- en onderzoeksagenda 2011 ontvingen de oude commissies V&W en Justitie de meeste voorstellen (resp. 6 en 5), terwijl bij de commissies Defensie, OCW en SZW één voorstel werd ingediend. Een aantal voorstellen is bij meerdere commissies tegelijkertijd ingediend, maar werden slechts bij één commissie behandeld. Onder deze commissie staan de voorstellen in de tabel vermeld. Twee onderzoeksvoorstellen, te weten het toekomstonderzoek naar beschikbaarheid van defensiepersoneel (PvdA) en het toekomstonderzoek naar interdepartementaal beleid bij ontwikkelingssamenwerking (CDA), zijn ook bij de ronde 2010 van de Toekomst- en onderzoeksagenda ingediend. Het overgrote merendeel van de ingediende voorstellen is te kwalificeren als een uitvoeringsonderzoek ex post.

Waren bij de «agenda 2010» van de Toekomst- en onderzoeksagenda de ingediende voorstellen afkomstig van slechts vier fracties (CDA, VVD, PvdA en SP), voor de «agenda 2011» is elke in de Kamer vertegenwoordigde fractie, uitgezonderd de SGP, met een eigen onderzoeksvoorstel gekomen. Verreweg de meeste onderzoeksvoorstellen voor de «agenda 2011» waren afkomstig van de SP. Voor de «agenda 2012» werden door vijf fracties voorstellen bij de commissies ingediend: VVD, CDA, PvdA, SP, D66).

Tabel 1 Ingediende onderzoeksvoorstellen voor de T&O-agenda 2011 bij de commissies

Commissie	Onderwerp (fractie)	Soort onderzoek
<i>I&M</i>		
(V&W)	Modal shift wegverkeer/spoor (PVV)	Toekomst
	Effecten mobiele flitsers op verkeersveiligheid (PVV)	Uitvoering ex post
	Invloed commissie V&W op Europees transportbeleid (SP)	Uitvoering ex post
	Tunneltrageiek (CDA)	Uitvoering ex post
	Nederlands spoorsysteem/innovatie (VVD)	Uitvoering ex post
	Nederlands spoorsysteem/innovatie (CU)	Uitvoering ex post
(VROM)	Effecten deregulering en decentralisatie (SP)	Uitvoering ex post
	Invloed commissie VROM op Europese Milieuraad (SP)	Intern/Uitvoering ex post

Commissie	Onderwerp (fractie)	Soort onderzoek
<i>V&J</i>		
<i>(Justitie)</i>	Effecten bezuinigingen Openbaar Ministerie (D66) Financieringsstructuur locaties DJI (SP) Financiering rechterlijke macht (SP) Digitale agenda (GroenLinks) Uitvoeringspraktijk kinderalimentatie (PvdA)	Toekomst Uitvoering ex post Uitvoering ex post Toekomst Uitvoering ex post
<i>ELI</i>		
<i>(LNV)</i>	Duurzame voedselproductie (voortouw: PvdD) Nut en noodzaak campagnes Voedingscentrum (CDA) Gevolgen hoge vleesproductie en -consumptie (SP)	Toekomst Uitvoering ex post Uitvoering ex post
<i>(EZ)</i>	Steunmaatregelen duurzame en niet-duurzame energie (GroenLinks)	Uitvoering ex post
<i>BiZa</i>		
<i>(BZK)</i>	Stemmen in het buitenland (VVD)	Uitvoering ex post
<i>(WWI)</i>	Etnische registratie in de lokale praktijk (PvdA) Integrale vennootschapsbelasting woningcorporaties (CDA)	Uitvoering ex post Uitvoering ex post
<i>BuZa</i>		
	Interdepartementaal beleid ontwikkelingssamenwerking (CDA) Totale uitgaven operatie Uruzgan (SP)	Toekomst Uitvoering ex post
<i>VWS</i>		
	Stijging patiënten Alzheimer (PVV) Oorzaken verschil in kwaliteit verpleeghuizen (PvdA)	Toekomst Uitvoering ex post
<i>Defensie</i>		
	Beschikbaarheid defensiepersoneel (PvdA)	Toekomst
<i>OCW</i>		
	Arbeidsmarkresultaten speciaal onderwijs (VVD)	Uitvoering ex post
<i>SZW</i>		
	Lessen uit de recente arbeidsmigratie (SP)	Uitvoering ex post

Tot 1 november 2010 konden commissies maximaal één onderbouwd onderzoeksvorstel doorzenden naar de commissie voor de Rijksuitgaven. Hierbij werd tijdelijk de oude commissie-indeling aangehouden.

De keuze voor één voorstel voor de «agenda 2011» binnen de afzonderlijke commissies heeft, evenmin als voor de «agenda 2010», tot problemen geleid. De ingediende voorstellen werden in alle gevallen op een procedurevergadering op de agenda ter bespreking opgenomen. In veel commissies zijn, tijdens de procedurevergaderingen, slechts weinig woorden nodig geweest om een voorstel als commissie te dragen. Opvallend is dat in commissies met relatief veel ingediende voorstellen, zoals V&W (6 voorstellen) en Justitie (5), maar ook bij de commissies VROM (2) en VWS (2), in de procedurevergaderingen zonder discussie is gekozen voor één onderwerp. Bij zeker 5 voorstellen (commissies LNV, EZ, BuZa, OCW en SZW) is een nadere uitwerking gevraagd die al dan niet op een tweede procedurevergadering op de agenda is geplaatst. De voorstellen van VVD en CU bij de commissie V&W toonden een dermate

grote overlap dat is besloten de voorstellen samen te voegen en eveneens nader uit te werken. De commissie LNV, en in mindere mate ook BuZa, hechtte bovendien grote waarde aan de mening van de commissiegriffier over de voorstellen, waarbij de griffier van LNV werd gevraagd een voorlopige beoordeling te maken en deze met de commissie te bespreken. Verdeeldheid binnen de commissie deed zich, ten slotte, nog voor bij de commissies WWI en Defensie, maar leiden in geen van beide commissies tot een groot punt.

Voor de «agenda 2012» zijn vier voorstellen ingediend. Daarbij zijn vijf commissies betrokken omdat een van de voorstellen door twee commissies gezamenlijk is ingediend.

Tabel 2 Ingediende onderzoeksvoorstellen voor de T&O-agenda 2012 bij de commissies

Commissie	Onderwerp (fractie)	Soort onderzoek
<i>ELI en I&M</i>	Effectiviteit en kosten van het Nederlandse klimaat- en energiebeleid (VVD)	Uitvoering ex post
<i>BiZa</i>	Kosten en prijzen van woningen (PvdA en D66)	Uitvoering ex post
<i>Buza</i>	Buitenlandbeleid van de Europese Unie (D66)	Uitvoering ex post
<i>V&J</i>	ICT-problemen bij de overheid (CDA en SP)	Uitvoering ex post

Op dit moment wordt geconstateerd dat het aantal in de commissies ingediende voorstellen is teruggelopen: van 27 voor 2010 naar 15 voor 2011 en naar 4 voor de toekomst- en onderzoeksagenda 2012. Na een komende evaluatie kan hiervoor mogelijk een verklaring worden gegeven.

2.3. Stap 2 – Toetsing door de commissie voor de Rijksuitgaven

Na de keuze van de onderwerpen door de onderscheiden commissies heeft de commissie voor de Rijksuitgaven de volgende onderzoeksvoorstellen ter toetsing ontvangen:

Tabel 3 Commissievoorstellen 2011 ingediend bij de commissie voor de Rijksuitgaven

Commissie	Onderwerp (fractie)	Soort onderzoek
<i>I&M</i>	Effecten deregulering en decentralisatie (SP)	Uitvoering ex post
	Nederlands spoorstelsel/innovatie (VVD en CU)	Uitvoering ex post
<i>V&J</i>	Digitale agenda (GroenLinks)	Toekomst
<i>ELI</i>	Steunmaatregelen duurzame en niet-duurzame energie (GroenLinks)	Uitvoering ex post
	Duurzame voedselproductie (PvdD, D66, CU en GroenLinks)	Toekomst
<i>BiZa</i>	Stemmen in het buitenland (VVD)	Uitvoering ex post
	Integrale vennootschapsbelasting woningcorporaties (CDA)	Uitvoering ex post
<i>BuZa</i>	Interdepartementaal beleid ontwikkelingssamenwerking (CDA)	Toekomst
<i>VWS</i>	Oorzaken verschil in kwaliteit verpleeghuizen (PvdA)	Uitvoering ex post
<i>Defensie</i>	Beschikbaarheid defensiepersoneel (PvdA)	Toekomst
<i>OCW</i>	Arbeidsmarkresultaten speciaal onderwijs (VVD)	Uitvoering ex post
<i>SZW</i>	Lessen uit de recente arbeidsmigratie (SP)	Uitvoering ex post

De commissie voor de Rijksuitgaven is belast met de marginale toetsing van de commissievoorstellen aan de criteria zoals deze door het Presidium zijn opgesteld (31 845, nr. 9). Daarin wordt de commissie bijgestaan door een ondersteunende staf bestaande uit de griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven, twee medewerkers van de Diensten Commissieondersteuning (DCO's), twee medewerkers van het BOR en twee informatiespecialisten van de Dienst Informatievoorziening (DIV). Zij stellen een ambtelijk advies op met een beoordeling waarbij per criterium

een stand van zaken met betrekking tot het onderwerp van het onderzoeksvoorstel wordt gegeven, gevolgd door de kwalificatie +, – of +/- . Gelet op het politieke karakter van de onderzoeksvoorstellen bevat het advies geen totaalbeoordeling per voorstel. De commissie weegt zelf welk criterium zij eventueel zwaarder wil laten meewegen.

De commissie heeft voor de toekomst- en onderzoeksagenda 2011 drie onderwerpen geselecteerd voor de conceptvoordracht aan de Kamer:

- Nederlands spoorstelsel en onderhoud- en realisatiebudgetten in relatie tot innovatie (I&M; uitvoeringsonderzoek ex post);
- Lessen uit de recente arbeidsmigratie (SZW; uitvoeringsonderzoek ex post.);
- Economische dimensie verduurzaming voedselproductie (ELI; toekomstonderzoek).

In deze fase verdient het aanbeveling dat voor zover mogelijk binnen een vaste commissie wordt afgesproken welke commissieleden (tevens beoogde leden van de in te stellen tijdelijke commissie of werkgroep) bij de uitwerking van het voorstel betrokken worden.

Hierbij dienen beoogde leden er op te worden gewezen dat plaats nemen in een tijdelijke commissie gevolgen kan hebben voor het woordvoerschap op het domein van de tijdelijke commissie.

Voor de Toekomst- en onderzoeksagenda 2012 zijn vier voorstellen ingediend bij de commissie voor de Rijksuitgaven. Alle in de commissies ingediende voorstellen zijn uiteindelijk ook doorgeleid naar Rijksuitgaven. Op het niveau van de commissies hoefde dit jaar niet gekozen te worden uit concurrerende voorstellen. Wel kan worden geconstateerd dat het door de vaste commissie voor V&J ingediende voorstel eigenlijk op het terrein van de vaste commissie voor BiZa ligt. Aangezien die commissie voor 1 november 2011 al een voorstel bij de commissie voor de Rijksuitgaven had ingediend, hebben de initiatiefnemers er voor gekozen om het voorstel – pas op 11 november 2011 – in te dienen bij de vaste commissie voor V&J. Die commissie besloot in een extra procedurevergadering op 16 november 2011 om het voorstel door te geleiden naar de commissie voor de Rijksuitgaven.

Tabel 4 Commissievoorstellen 2012 ingediend bij de commissie voor de Rijksuitgaven

Commissie	Onderwerp (fractie)	Soort onderzoek
<i>ELI en I&M</i>	Effectiviteit en kosten van het Nederlandse klimaat- en energiebeleid (VVD)	Uitvoering ex post
<i>BiZa</i>	Kosten en prijzen van woningen (PvdA en D66)	Uitvoering ex post
<i>Buza</i>	Buitenlandbeleid van de Europese Unie (D66)	Uitvoering ex post
<i>V&J</i>	ICT-problemen bij de overheid (CDA en SP)	Uitvoering ex post

2.4. Stap 3 – Beslissing door de Kamer

De Kamer heeft op 7 december 2010, respectievelijk 6 december 2011, ingestemd met de door de commissie voor de Rijksuitgaven voorgedragen parlementaire onderzoeken in 2011, respectievelijk 2012.¹ In de respectievelijke voordrachten heeft de commissie voor de Rijksuitgaven de Kamer erop geattendeerd dat zij voldoende draagvlak veronderstelt bij de initiërende commissies om de onderzoeken daadwerkelijk in uitvoering te nemen. Daarnaast roept zij deze commissies op een uitgewerkt onderzoeksvoorstel (plan van aanpak), waarin alle personele en financiële consequenties inzichtelijk worden gemaakt, in te dienen bij het Presidium.

¹ Kamerstuk 32 224, nr. 2; HTK 2010–2011, (31–) 35 respectievelijk Kamerstuk 32 224, nr. 4).

Toelichtende tekst op de hierna volgende teksten

Ten tijde van de afronding van de tussenevaluatie bevindt het proces voor de Toekomst- en onderzoeksagenda 2012 zich in de fase voorafgaand aan stap 4. Hierna, bij de beschrijving van de ervaringen met de stappen 4 en verder, zullen daarom geen teksten volgen over de ronde 2012.

2.5. Stap 4 – De drie initiërende commissies zenden de Kamer een uitgewerkt onderzoeksvoorstel (opstartfase onderzoeken 2011)

Na het Kamerbesluit van 7 december 2010 hadden de initiërende commissies I&M, SZW en ELI tot 1 maart 2011 de tijd om een uitgewerkt onderzoeksvoorstel (plan van aanpak) inclusief begroting aan het Presidium voor te leggen. Net als voor een regulier parlementair onderzoek is de Regeling parlementair en extern onderzoek (31 019, nr. 6) van toepassing op de onderzoeken in het kader van de Toekomst- en onderzoeksagenda. Het voorstel dient daarmee te voldoen aan de inhoudelijke eisen van artikel 4 van de Regeling alvorens overgegaan kan worden tot de daadwerkelijke uitvoering van het onderzoek.¹

Hierna zal een aantal aandachtspunten uit de beginfase 2011 worden behandeld.

A. Commissieleden en staf

Het verder uitwerken van de geselecteerde onderzoeksvoorstellen valt of staat met de samenwerking tussen de commissieleden onderling en de commissieleden met de ambtelijke staf. Het is daarbij van belang dat reeds in een vroeg stadium, bij voorkeur bij de keuze voor het voorstel dat aan de commissie voor de Rijksuitgaven zal worden voorgedragen, duidelijk is welke leden als aanspreekpunt gaan fungeren. In de opstartfase van de onderzoeken van 2011 is bij twee voorbereidingscommissies op dit punt tijd verloren gegaan, door het ontbreken van voldoende betrokkenheid van commissieleden. Zodra de commissie voor de Rijksuitgaven een selectie van (ten hoogste) drie onderzoeken heeft gemaakt, verdient het aanbeveling dat zowel binnen de commissie als binnen de ambtelijke diensten op voorhand een of meerdere aanspreekpunten worden aangewezen. Binnen de ambtelijke diensten spelen de desbetreffende diensthoofden hierbij een coördinerende rol, binnen de commissies kunnen de commissievoorzitters hierbij een coördinerende rol op zich nemen. Het verdient de voorkeur in januari een ambtelijke staf beschikbaar te hebben en bij voorkeur ook de beoogde leden van een tijdelijke commissie.

B. Begeleidingsgroep beginfase

Na een moeizaam begin is voor elk van de drie in 2011 uit te voeren parlementaire onderzoeken een begeleidingsgroep in het leven geroepen, bestaande uit woordvoerders van diverse fracties uit de initiërende commissie. Van ambtelijke zijde is voor elk onderzoek een onderzoeksstaf gevormd bestaande uit medewerkers van de DCO's, het BOR en de DIV. Per onderzoek fungeert een griffier als onderzoeksgriffier en een (senior-)medewerker van het BOR als onderzoekscoördinator. De begeleidingsgroep diende te komen tot een gezamenlijk gedragen onderzoeksvoorstel met behulp van de door de onderzoeksstaf aangeleverde beslispunten. Hieraan is in alle gevallen een door het BOR en het DIV uitgevoerde beknopte literatuurstudie voorafgegaan. Deze aanpak is als effectief ervaren, hoewel tijdrovend. Het verdient aanbeveling om voor de toekomst en onderzoeksagenda 2012 de opstartfase niet eerst te beginnen met overleg met de oorspronkelijke indieners en de onderzoeksstaf, maar *direct met de beoogde leden van een tijdelijke commissie*. Hier is idealiter een taak weggelegd voor de commissievoorzitter van de betreffende vaste Kamercommissie om zo snel mogelijk het initiatief te

¹ Artikel 4 van de Regeling schrijft voor dat het onderzoeksvoorstel in ieder geval bevat:

- a. de aanleiding voor het onderzoek,
- b. een vastomlijnde onderzoeksvraag en een opsplitsing daarvan in deelvragen,
- c. een indicatie van de kosten van het onderzoek,
- d. een indicatie van de tijdsduur van het onderzoek,
- e. een indicatie van de benodigde (ambtelijke) ondersteuning,
- f. een onderbouwde keuze voor het in te zetten onderzoeksinstrument.

nemen voor het door de Kamer instellen van de beoogde tijdelijke commissie. Het is in de beginfase begin 2011 nuttig gebleken dat de commissievoorzitter, als procesbewaker, tevens de vergaderingen van de begeleidingsgroep heeft voorgezeten om besluitvaardig te zijn en de snelheid in het proces te houden.

C. Personele en materiële kosten

In haar brief van 25 september 2009 (31 845, nr. 9) heeft het Presidium een voorbeeldberekening gemaakt van de personele bezetting die als richtlijn kan dienen bij een parlementair onderzoek in het kader van de toekomst- en onderzoeksagenda. In het voorbeeld wordt uitgegaan van 3 onderzoeken gedurende 6 maanden in de vorm van tijdelijke commissies waar een totaal aan personeel beslag van 5,8 fte op jaarbasis aan verbonden is. De drie in uitvoering zijnde onderzoeken komen gezamenlijk op 5,7 fte op jaarbasis.¹ In de drie onderzoeken in 2011 zal blijken of dit voldoende blijkt te zijn of dat aanpassingen in de beoogde bestaande gedaan moeten worden. Uitgangspunt blijft dat zo veel mogelijk met ingewerkte medewerkers en dus met interne capaciteit gewerkt wordt en dat voor het vervullen van reguliere werkzaamheden externe vervanging (waar nodig en mogelijk) wordt geregeld. Zowel ten aanzien van de personele als de financiële kaders geldt dat het benodigde budget per onderzoek zal verschillen en onder andere afhangt van de breedte van het onderwerp, de mate van complexiteit en de vereiste en beschikbare deskundigheid.²

D. Tijdelijke commissie

Bij de uitwerking van de procedure voor de toekomst- en onderzoeksagenda is het Presidium ervan uitgegaan dat een tijdelijke commissie de meest logische organisatievorm is voor deze parlementaire onderzoeken (31 845, nr. 9). Een tijdelijke commissie laat zich immers beter als project benaderen en heeft van nature een grotere betrokkenheid van Kamerleden, omdat zij formeel in de commissies worden benoemd. Daarnaast heeft ook een tijdelijke commissie dezelfde zelfstandige bevoegdheden die Kamercommissies toekomen. Bij de uitvoering van de toekomst- en onderzoeksagenda in 2010 is echter afgezien van het instellen van tijdelijke commissies en is gekozen voor respectievelijk een werkgroep (onderzoek jeugdzorg) en een klankbordgroep (onderzoek inburgering). Bij de uitvoering van de toekomst- en onderzoeksagenda 2011 is gekozen voor tijdelijke commissies (onderzoek arbeidsmigratie en onderzoek spoor) en voor een klankbordgroep (voedselproductie). Na afloop van de in 2011 uitgevoerde onderzoeken kunnen de ervaringen met tijdelijke commissies worden geanalyseerd en worden vergeleken met andere gebruikte organisatievormen.

Bij het instellen van een tijdelijke commissie dient een aantal punten evenwel in het oog te worden gehouden:

1. Er dient goede afstemming plaats te vinden met de verwante vaste Kamercommissie(s) ten aanzien van overlappende werkzaamheden;
2. Leden dienen zich nogmaals bewust te zijn dat deelname aan een tijdelijke commissie vaak betekent dat het woordvoederschap over het onderzoeksonderwerp tijdelijk niet meer, of alleen onder voorwaarden, kan worden uitgeoefend;
3. Samenhangend met het vorige punt, kan het voorkomen dat de leden van de beoogde tijdelijke commissie niet dezelfde zijn als de leden die het onderzoek geïnitieerd hebben. Een nadere aanscherping van de onderzoeksvragen is overigens ook na de goedkeuring van het definitieve onderzoeksvoorstel mogelijk, mits het onderzoeksvoorstel deze ruimte biedt.

Door een wat moeizaam begin bij twee van de drie onderzoeken aan het begin van de eerste fase is de deadline van 1 maart 2011 voor de toezending van een uitgewerkt onderzoeksvoorstel aan het Presidium niet

¹ Het uitvoeringsonderzoek Nederlands spoorsysteem 2,7 fte, het uitvoeringsonderzoek Lessen uit de recente arbeidsmigratie 1,5 fte en het toekomstonderzoek Economische dimensie verduurzaming voedselproductie eveneens 1,5 fte op jaarbasis.

² Voor de drie hiervoor genoemde onderzoeken is een budget vrijgemaakt van resp. € 613 925,-; € 285 000,- en € 373 365,-. In totaal is een budget gereserveerd van € 1 272 290,-. Het betreft hier echter de begrote kosten, ter onderscheiden van de begrote uitgaven. Deze liggen beduidend lager door de inzet van interne staf.

meer gehaald. Op 9 maart 2011 is het uitgewerkte onderzoeksvoorstel Lessen uit de recente arbeidsmigratie in het Presidium goedgekeurd, de andere twee onderzoeksvoorstellen volgden op 23 maart 2011. De Kamer stemde vervolgens op 15 maart 2011 respectievelijk 29 maart 2011 met de uitgewerkte voorstellen in. Het verdient aanbeveling ook in de volgende ronde alle onderzoeksvoorstellen tegelijkertijd naar het Presidium te sturen om daar een samenhangend en zo volledig mogelijk beeld te creëren van de personele en financiële gevolgen van het instrument Toekomst- en onderzoeksagenda, tenzij een onderzoek daardoor nodeloos dreigt te worden vertraagd.

Het heeft vervolgens nog tot 7 april 2011 geduurd voordat de tijdelijke commissies geconstitueerd konden worden omdat er nog niet voldoende leden voor de commissies waren aangedragen én omdat het lang duurde alvorens de kandidaat-voorzitters werden voorgedragen. Dit verlies van bijna vier weken zou bij de uitvoering van de agenda 2012 voorkomen moeten worden door bij de brief aan het Presidium aandacht te vragen voor een zo snel mogelijke invulling van voorzitters en leden van de tijdelijke commissie/werkgroep.

E. Communicatie

Respondenten geven aan dat er nog verbeterpunten zijn, met name in de communicatie over de te volgen procedure en de daaraan verbonden voorwaarden en de betrokkenheid van leden in de beginfase.

3. Conclusie

De toekomst- en onderzoeksagenda 2011 kan worden gezien als de eerste «complete» ronde van het instrument. Een jaar eerder, in 2010 werden twee van de drie door de Kamer geselecteerde onderzoeken daadwerkelijk in uitvoering genomen en vond onderzoek niet plaats in de vorm van tijdelijke commissies. In 2011 vinden drie door de Kamer aangewezen onderzoeken daadwerkelijk hun weg naar de uitvoering en geschiedt dit in twee van de drie onderzoeken in de vorm van een tijdelijke commissie. De inmiddels opgedane ervaringen in de uitvoeringsfase worden meegenomen in de aanpak van de Toekomst- en onderzoeksagenda in 2012. De Toekomst- en onderzoeksagenda moet zo min mogelijk ten koste gaan van de ambtelijke ondersteuning van de commissies ten aanzien van de reguliere werkzaamheden. De inzet van de ambtelijke staf bij de voorbereiding en uitvoering van de onderzoeken heeft logischerwijs substantiële gevolgen voor de beschikbare capaciteit op het terrein van de reguliere commissieondersteuning (zowel vanuit de commissiestaf als vanuit het BOR en mogelijk de DIV). Dit wordt nog versterkt op het moment dat de toekomst- en onderzoeksagenda een doorlopend karakter krijgt. Er zal zich jaarlijks een periode voordoen waarin onderzoeken uit de vorige ronde worden afgerond terwijl reeds begonnen is met het «opstarten» van onderzoeken uit de nieuwe ronde. In de periode oktober 2011 tot en met februari 2012 doet zich dit voor de eerste maal voor. Er dient dan een juiste balans gevonden te worden tussen (de mogelijkheid van) ondersteuning van onderzoeken en de inzet van de ambtelijke ondersteunende staf bij de uitoefening van de reguliere werkzaamheden. Mogelijk dat het verkorten van de beginfase van de onderzoeken, waardoor er meer tijd is voor de uitvoering van de onderzoeken, ertoe kan bijdragen dat de ondersteuning van de vaste Kamercommissies minder door de onderzoeken beïnvloed wordt. Een kortere, en intensievere, beginfase kan tevens de betrokkenheid van de Kamerleden bij het onderzoek vergroten. Het (toenemende) beroep op de diensten DCO en BOR als gevolg van de toekomst- en onderzoeksagenda zal worden meegenomen in de evaluatie van de uitvoering van de agenda 2011.

4. Aanbevelingen

Hieronder volgt een overzicht van de in dit document opgenomen aanbevelingen en aandachtspunten:

Inventarisatiefase, indiening onderzoeksvoorstellen door fracties

- Om leden meer tijd te geven om onderzoeksvoorstellen voor te bereiden verdient het de voorkeur om de aankondiging van een nieuwe ronde reeds in juni, uiterlijk de laatste week vóór het zomerreces te verzenden in de vorm van een brief op hoofdlijnen, met uitleg over de procedure van de toekomst- en onderzoeksagenda en de voorwaarden waaraan een voorstel dient te voldoen. Deze aankondiging kan tegen het einde van het zomerreces worden herhaald. (Opmerking; Vastgesteld kan overigens worden dat deze procedure dit jaar niet tot meer onderzoeksvoorstellen heeft geleid!
- Om onvoldoende uitgewerkte voorstellen te voorkomen dienen onderzoeksvoorstellen slechts dan binnen de commissies te worden gehonoreerd indien deze expliciet ingaan op de eerder door de Kamer vastgestelde toetsingscriteria, alsmede op het doel van het onderzoek en de mogelijke onderzoeksmethoden.
- Om de kwaliteit van voorstellen te bevorderen kunnen de leden griffiers en medewerkers van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) raadplegen over onderzoekstechnische punten ten aanzien van individuele onderzoeksvoorstellen. Het is niet de bedoeling dat het hier gaat om onderwerpinhoudelijke ondersteuning.

Selectie van de onderzoeksvoorstellen in de vaste Kamercommissies

- Benadrukt moet worden dat de onderzoeksvoorstellen weliswaar beginnen vanuit de fracties, maar eenmaal aangenomen door de commissie als *commissie*voorstel de verdere procedure doorlopen.
- Voor leden dient duidelijk te zijn dat het aandragen van het uitverkoren commissievoorstel bij de commissie voor de Rijksuitgaven niet vrijblijvend is en uitwerking niet (langer) een taak is van de oorspronkelijke indiener(s) alleen.

Toetsing door de commissie voor de Rijksuitgaven

- Het zwaartepunt in de ambtelijke ondersteuning bij de toetsing door de commissie voor de Rijksuitgaven dient te liggen bij een beoordeling aan de hand van de toe te passen criteria.

Vooruitlopend op de beginfase

- Zodra de commissie voor de Rijksuitgaven een selectie van onderzoeken heeft gemaakt, dienen zowel binnen de Kamercommissie als binnen de ambtelijke diensten op voorhand een of meerdere aanspreekpunten te worden aangewezen. Binnen de ambtelijke diensten spelen de desbetreffende diensthoofden hierbij een coördinerende rol, binnen de commissies zouden de commissievoorzitters deze rol kunnen vervullen.

Opstartfase onderzoeken toekomst- en onderzoeksagenda

- Het verdient aanbeveling in een nieuwe ronde de eerste fase niet eerst te beginnen met overleg met de oorspronkelijke indiëners en de onderzoeksstaf maar direct met een begeleidingsgroep uit de initiërende commissie. Hier is idealiter een taak weggelegd voor de commissievoorzitter om zo snel mogelijk een (beoogde) tijdelijke commissie te doen instellen. Beoogde leden dienen geïnformeerd te worden dat het eventueel plaats nemen in een tijdelijke commissie/werkgroep gevolgen kan hebben voor het woordvoerschap op het onderzoeksdomein.