

Vergaderjaar 2019–2020

35 387

Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 6 februari 2020

Het presidium heeft in haar vergadering van 5 februari jl. gesproken over het onderzoeksvoorstel voor een parlementair onderzoek naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties. Dit betreft het onderzoeksvoorstel in het kader van de motie van het lid Pieter Heerma c.s. (Kamerstuk 35 300, nr. 12). De motie verzoekt een parlementair onderzoek voor te bereiden over de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties, het verlies aan menselijke maat, de rol en de informatiepositie van de Tweede Kamer zelf en hoe de uitvoerbaarheid van beleid gewaarborgd kan worden in het parlementaire proces. Het presidium heeft besloten om in te stemmen met het voorgelegde onderzoeksvoorstel en de bijbehorende begroting. Het presidium stelt de Kamer voor om in te stemmen met bovenstaande en stelt u voorts voor om in te stemmen met de instelling van een tijdelijke commissie parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
K. Arib

Aan het presidium

Den Haag, 21 januari 2020

Bijgaand treft u een onderzoeksvoorstel voor een parlementair onderzoek over de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Namens deze commissie verzoek ik u het voorstel ter besluitvorming door te geleiden naar de Kamer.

De commissie vraagt de Kamer in te stemmen met het verrichten van onderzoek naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties, de wijze waarop de Kamer geïnformeerd wordt (informatiepositie van de Kamer) en de wijze waarop de Kamer haar controlerende taak uitvoert wanneer zich problemen voordoen. Het doel is daarbij om te komen een (betere) waarborg van de menselijke maat en de uitvoerbaarheid van beleid in het parlementair proces.

De commissie stelt voor om een tijdelijke commissie in te stellen die wordt belast met de uitvoering van het parlementair onderzoek. De tijdelijke commissie zal worden ondersteund door een ambtelijke staf. Daarnaast zal een aantal onderdelen van het onderzoek worden uitbesteed aan derden in verband met de specifieke inhoudelijke expertise die voor beantwoording van de betreffende onderzoeksvragen vereist is. De Dienst Analyse en Onderzoek is betrokken bij de totstandkoming van het onderzoeksvoorstel. De begroting voor het onderzoek is ter advisering aan de stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Kamer voorgelegd en goedgekeurd.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De griffier van de commissie,
Roovers

Onderzoeksvoorstel parlementair onderzoek oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties

1. Inleiding

Op 30 oktober 2019 heeft het presidium besloten de commissie Binnenlandse Zaken te vragen het parlementair onderzoek over de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties voor te bereiden en uiterlijk januari 2020 een uitgewerkt onderzoeksvoorstel aan te leveren. Dit besluit is genomen naar aanleiding van de aangenomen motie van het lid Pieter Heerma c.s.¹ De motie betreft een parlementair onderzoek over de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties, het verlies aan menselijke maat, de rol en de informatiepositie van de Tweede Kamer zelf en hoe de uitvoerbaarheid van beleid gewaarborgd kan worden in het parlementaire proces.

De commissie voor Binnenlandse Zaken heeft vervolgens een voorbereidingsgroep ingesteld die de opzet, scope en planning van het onderzoek heeft uitgewerkt. Deze voorbereidingsgroep, bestaande uit de leden Bosman (VVD, voorzitter), Sloopweg (CDA), Groothuizen (D66), Özütok (GL) en Lacin (SP), heeft het voorliggende onderzoeksvoorstel opgesteld. Het voorstel gaat allereerst in op de context en het doel van het parlementair onderzoek. Daarna komen de onderzoeksvragen en -methoden, de beoogde planning en de begroting aan de orde.

2. Aanleiding onderzoek

In de Miljoenennota 2020 (Kamerstuk 35 300, nrs. 1 en 2) staat over het vertrouwen van de burger het volgende: «Het kabinet benadrukt dat de uitvoering en dienstverlening door de (Rijks)overheid de plek is waar de burger de overheid ontmoet. Hierdoor is het werk van de uitvoeringsorganisaties van grote waarde voor het vertrouwen van de burger in de overheid en van essentieel belang voor het functioneren van de overheid.» Het kabinet stelt hier dat extra aandacht nodig is om zeker te stellen dat de uitvoeringspraktijk van beleid goede randvoorwaarden heeft en blijft houden om haar werk te doen. De zorg die hier uit spreekt wordt door de Raad van State onderschreven. De Raad maakt zich in haar advies over de Miljoenennota zorgen over de (in haar ogen) niet altijd realistische beleidsambities. De Raad van State adviseert daarom de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving politiek-bestuurlijke prioriteit te geven².

Tijdens de Algemene Beschouwingen mondt de zorg van het kabinet en de Raad van State uit in een pleidooi door de Kamer voor een parlementair onderzoek naar de vraag welke oorzaken ten grondslag liggen aan problemen bij uitvoeringsorganisaties en welke rol de Kamer zelf kan spelen (of heeft gespeeld) bij het waarborgen van het uitvoeringsbeleid (Handelingen II 2019/20, nr. 2, item5). Dit pleidooi is neergelegd in de, met algemene stemmen aangenomen, motie van het lid Pieter Heerma c.s. voor een parlementair onderzoek naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties.

3. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is driedelig, namelijk:

- Inzicht krijgen in de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties («rode draden» oorzaken en problemen);

¹ Kamerstuk 35 300, nr. 12

² Advies Raad van State op ontwerp Miljoenennota 2020 d.d. 20 september 2019 (No.W06.19.0195/III)

- Inzicht krijgen in de wijze waarop de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties (informatiepositie Kamer);
- Inzicht krijgen in de wijze waarop de Tweede Kamer haar controlerende taak uitvoert bij problemen bij uitvoeringsorganisaties (controlerende taak / rol Kamer).

Om er vervolgens voor te zorgen dat:

- De uitvoerbaarheid van beleid in het parlementaire proces (beter) gewaarborgd wordt en «de menselijke maat» niet uit het oog verloren wordt.

4. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De hoofdvraag of probleemstelling luidt:

Welke oorzaken van problemen zijn terugkerend bij uitvoeringsorganisaties én in de rol en informatiepositie van de Tweede Kamer daarbij? En hoe kan met dit ontstane inzicht de uitvoerbaarheid van beleid in het parlementaire proces (beter) gewaarborgd worden om tevens oog te blijven houden voor «de menselijke maat»? Op basis van deze hoofdvraag kunnen de volgende onderzoeksvragen worden geformuleerd:

Onderzoeksvraag 1 (OV1)

Wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties waardoor uiteindelijk o.a. de menselijke maat (lees: passende dienstverlening aan de burger) uit het oog verloren wordt?

- Welke problemen zijn zichtbaar geworden afgelopen vijf jaar?
- Welke rode draden kunnen hieruit gedestilleerd worden?
- En wat zijn de werkzame mechanismen («trigger points») hierachter?

Toelichting

Bij *oorzaken van problemen* kan gedacht worden aan de volgende aspecten:

- De organisatiecultuur (onder andere goed werkgeverschap) en personeel;
- Governance en sturingsrelaties;
- Uitvoeringsproblemen (waardoor er geen passende dienstverlening aan de burger geleverd kan worden);
- Het niet aanwezig zijn of niet optimaal werken van een interne signaalfunctie / checks & balances;
- ICT en digitalisering;
- Wet- en regelgeving (toezicht en handhaving).

Werkzame mechanismen: bij diverse uitvoeringsorganisaties worden golfbewegingen verondersteld: periodes waarin het relatief goed lijkt te gaan in de uitvoering en dienstverlening aan de burger, en periodes waarin het minder goed gaat. Om deze golfbewegingen te duiden, kan het onderzoek in gaan op het doorgronden welke «trigger points» zorgen voor een omslag. Er hoeft daarbij niet één duidelijk aanwijsbare oorzaak te zijn, maar er kan ook sprake zijn van een combinatie van dingen waardoor de organisatie de uitvoering van beleid niet kan dragen (bijvoorbeeld: vertrek van veel ervaren personeel tegelijk, het overgaan op een ander ICT-systeem of veranderende wet- en regelgeving). Het onderzoek kan naast de belangrijkste problemen zich ook richten op de oorzaak en verbanden daarachter. Hiermee kunnen «trigger points» of de werkzame mechanismen in beeld gebracht worden, alsmede de wijze waarop vastgesteld kan worden wat een «goede» of «minder goede» periode lijkt te zijn. Waarom bezorgt bijvoorbeeld het overgaan op een nieuw

ICT-systeem of een andere organisatiestructuur / governance in de ene situatie een *trigger point* die een periode van gebrek aan controle inluit, terwijl dit in een andere situatie niet het geval is en de organisatie «in-control» blijft?

Onderzoeksvraag 2 (OV2)

Wat is de rol en informatiepositie van de Kamer bij problemen bij uitvoeringsorganisaties?

Deelvragen:

- Hoe wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties (informatiepositie Kamer)
- Hoe voert de Tweede Kamer haar controlerende taak uit bij problemen bij uitvoeringsorganisaties (controlerende taak / rol Kamer)?

Hierbij zijn richtinggevende deelvragen onder andere (niet uitputtend):

- Hoe worden de verschillende vaste commissies in de Kamer geïnformeerd door het departement over de voortgang / problemen bij onderzochte uitvoeringsorganisaties?
- Welke instrumenten³ staan de Kamer(commissies) daartoe ter beschikking uit het Reglement van Orde? Welke daarvan worden daadwerkelijk ingezet? En naar aanleiding waarvan?
- Is er een (directe of indirecte) aanleiding waardoor een verandering in de informatiepositie van de Kamer optreedt? Wat is de achtergrond daarvan? Gedacht kan worden aan een verzoek van de Kamer om meer of andersoortige informatie, Kamervragen of berichtgeving in de media;
- Is er een verband tussen verschillen in de informatiepositie van de Kamer, de wijze waarop de parlementaire behandeling is verlopen (de rol van de Kamer) bij de drie – vijf geselecteerde uitvoeringsorganisaties en de relatie tussen het departement en de uitvoeringsorganisatie (gerelateerd aan het type uitvoeringsorganisatie)?
- Hoe handelt de Kamer in de fase voorafgaand aan het stadium waarin problemen ontstaan of zichtbaar worden? Hoe proactief is zij en hoe stelt de Kamer zich op als zich problemen voordoen?
- Hoe worden moties, amendementen en toezeggingen aan de Tweede Kamer vertaald in uitvoeringsbeleid?
- Welke (directe / indirecte) verbanden zijn er te leggen tussen de rol en informatiepositie van de Kamer en veranderingen in de uitvoering bij uitvoeringsorganisaties?
- Welke partijen / organisaties behartigen de externe signaalfunctie? Worden hun signalen (tijdig) gegeven en in hoeverre worden deze herkend en opgepakt door de Kamer?

Toelichting

Bij deze onderzoeksvraag is het de bedoeling in kaart te brengen welke rol de Tweede Kamer bekleedt en kan bekleden bij de ontstane problemen bij uitvoeringsorganisaties en vanuit welke informatiepositie. Is de uitvoering van de betreffende uitvoeringsorganisatie regelmatig onderwerp van gesprek in de Kamer en is dat nodig / passend gezien de vorm van de uitvoeringsorganisatie, wel of niet direct vallend onder de ministeriële verantwoordelijkheid? Welke relatie is er tussen type uitvoeringsorganisatie en de (gewenste) informatiepositie? Hoe verloopt het contact tussen Kamer, departement en uitvoeringsorganisaties? Hoe wordt door de Tweede Kamer omgegaan met uitvoeringstoetsen? In welke verhouding staat de Kamer tot de departementen en tot toezichthoudende partijen die

³ Hierbij kan gedacht worden aan instrumenten zoals een rondetafelgesprek, hoorzitting, werkbezoek, schriftelijk overleg, algemeen overleg, feitelijke vragenronde, groot project etc.

externe signalen kunnen geven? Bij deze onderzoeksvraag ligt de focus op drie tot vijf uitvoeringsorganisaties die nog nader geselecteerd zullen worden.

Onderzoeksvraag 3 (OV3)

Hoe kan de uitvoerbaarheid van beleid (beter) gewaarborgd worden in het parlementaire proces en wat betekent dit voor de rollen, (wettelijke) taken en (wettelijke) verantwoordelijkheden van: Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties?

Toelichting

Deze onderzoeksvraag betreft een verdere uitwerking van de synthese van de twee eerdere vragen. Op het moment dat de belangrijkste problemen en mechanismen in kaart zijn gebracht (OV 1) en ook inzicht is ontstaan in wat de rol en informatiepositie van de Tweede Kamer / commissies hierin is (OV 2), kan het handelingsperspectief voor drie partijen verder worden uitgewerkt, namelijk de Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties (als verzamelterm voor de diverse varianten die hieronder bestaan). Aan de volgende vragen kan aandacht worden geschonken:

- Wat betekent hetgeen de onderzoeksvragen 1 en 2 hebben opgeleverd voor de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden van de drie genoemde partijen? Welke rol spelen uitvoeringstoetsen hierbij (wat verwacht de Kamer en op basis van welke indicatoren)?
- Wat is voor de Kamer, departement en uitvoeringsorganisatie een constructieve manier van informatievoorziening en informatie-uitwisseling in verschillende omstandigheden / situaties? En op welke momenten?
- Hoe gaan Kamer, departement en uitvoeringsorganisatie idealiter met elkaar om in een politieke constellatie? Zijn veranderingen in deze omgang wenselijk om de uitvoerbaarheid van beleid voor uitvoeringsorganisaties te waarborgen met als uiteindelijk doel om de menselijke maat niet uit het oog te verliezen?
- Zo ja, welke veranderingen zijn wenselijk en welk handelingsperspectief levert dit voor de Kamer op?

Toelichting bij figuur 1 in de bijlage (driehoek): bij deze onderzoeksvraag bekijken we de wisselwerking tussen de drie partijen in de driehoek, zijnde de Tweede Kamer, het departement en de uitvoeringsorganisatie. Welke rollen, taken, verantwoordelijkheden en informatiestromen vinden er plaats tussen deze drie partijen ten opzichte van elkaar en wat merkt de burger hiervan c.q. wat zijn de consequenties hiervan voor de burger.

5. Scope van het onderzoek

Definitie uitvoeringsorganisaties

Onder uitvoeringsorganisaties worden de volgende vormen verstaan: Rijksdienst, Zelfstandig bestuursorgaan, Rechtspersoon met wettelijke taak en agentschap (= Baten-lasten dienst).

Metastudie

Het onderzoek betreft een overkoepelende analyse (op meta-niveau) vanuit bestaand onderzoeksmateriaal en is niet gericht op het in kaart brengen van alle oorzaken van problemen bij *afzonderlijke* uitvoeringsorganisaties.

Afstemming andere lopende onderzoeken rondom uitvoeringsorganisaties

In de oriëntatiefase van het onderzoek zal nadere afstemming plaatsvinden met andere lopende onderzoeken rondom uitvoeringsorganisaties door de tijdelijke onderzoekscommissie. Zo zal bijvoorbeeld afstemming plaatsvinden met betrokkenen van het onderzoek «Werk aan uitvoering» (SZW)⁴ dat één van de onderdelen vormt van de werkagenda van de Ministeriële Commissie Uitvoering, maar ook met andere onderzoeken die lopen binnen deze werkagenda.

Maar ook afstemming met andere onderzoeken die in dezelfde periode worden uitgevoerd, is van belang. Het perspectief van dit onderzoek is vooral vanuit de rol, taken en verantwoordelijkheden van de Kamer (en van experts). Het perspectief van uitvoeringsorganisaties en departementen komt vanuit andere lopende onderzoeken.

Afbakening in de tijd

De afbakening van het onderzoek in de tijd is van belang: welke onderzoeksperiode houdt het onderzoek aan, hoe ver kijken we terug? Voorgesteld wordt om het rode draden-onderzoek (deskresearch/ metastudie) te starten met relevante onderzoeken uit de periode 2015 t/m 2019. Indien nodig voor duiding kijkt het onderzoek verder terug. Nadere invulling van de periode waar het onderzoek betrekking op zal hebben wordt bepaald in de oriëntatiefase van het onderzoek.

6. Onderzoeksaanpak en -fasering

Voorgesteld wordt te starten met een rode draden-analyse ofwel metastudie op bestaande onderzoeken over uitvoeringsorganisaties. Hierbij gaat het om belangrijke (overkoepelende) onderzoeken over uitvoeringsorganisaties over de periode 2015–2019. Om onderzoeken beter te kunnen duiden bestaat in deze fase de mogelijkheid om informatieve gesprekken te voeren. Deze fase wordt gevolgd door een verdieping onder een selectie van ongeveer drie tot vijf uitvoeringsorganisaties, waaronder in elk geval de Belastingdienst, UWV en CBR. Hierbij gaat het om een nadere duiding van oorzaken en problemen, het achterhalen van trigger points en werkzame mechanismen (door bijvoorbeeld desk research, gesprekken of werkbezoeken). Vervolgens is het voorstel om casusonderzoek onder twee uitvoeringsorganisaties te doen met de focus op het burgerperspectief. Dit inzicht is nodig voor het uitwerken van een realistisch en effectief handelingsperspectief als uitkomst van dit onderzoek. De keuze en invullingen van de exacte uitvoeringsorganisaties is onderwerp van nadere invulling in de oriëntatiefase van het onderzoek. Naast uitvoeringsorganisaties met problemen in de uitvoering wil de voorbereidingsgroep ook leren van goede voorbeelden in de uitvoering. Dit leidt tot het voorstel voor de onderzoeksfasering op hoofdlijnen zoals gepresenteerd in figuur 2, het trechtermodel in de bijlage.

Daar waar het onderzoek verdiept op individuele uitvoeringsorganisaties, wordt nader ingezoomd op enkele specifieke problemen in de uitvoering die gerelateerd zijn aan de menselijke maat. Er zal geen totale analyse van een gehele uitvoeringsorganisatie worden uitgevoerd in de verdiepingfase bij drie tot vijf uitvoeringsorganisaties. Bij de grondige analyse van twee casussen gaat het er met name om de dienstverlening van de betreffende uitvoeringsorganisatie te bezien vanuit de **burger**.

⁴ Kamerstuk 31 490, nr. 269

De in het onderzoek mee te nemen uitvoeringsorganisaties worden geselecteerd op in de oriëntatiefase vast te stellen criteria, waarbij gedacht kan worden aan:

- mate van problematiek (voor de burger)
- type problematiek (en relatie met de menselijke maat)
- grootte van de uitvoeringsorganisatie
- type uitvoeringsorganisatie (wat naar verwachting verband houdt met de verantwoordelijkheden binnen de driehoek Tweede Kamer – departement – uitvoeringsorganisatie).

7. Globale planning en onderzoeksfasen

De planning die is meegegeven betreft goedkeuring van het voorstel door het presidium in februari 2020. Het gehele parlementaire onderzoek moet afgerond zijn voor de verkiezingen van 2021. Dit betreft oplevering van het rapport (exclusief de kabinetsreactie en de parlementaire behandeling). Hieronder in hoofdlijnen de planning in onderzoeksfasen. Daaronder volgt per fase een korte toelichting en invulling.

Maand	Activiteit
5 februari 2020	Besluitvorming presidium en Kamer onderzoeksvoorstel
Februari 2020	Instellen tijdelijke commissie en verdere voorbereidingen
Maart – april 2020	Oriëntatiefase: afstemming lopende onderzoeken, rode draden-onderzoek, overige voorbereidingen
April – augustus 2020	Verdiepingsfase: verdieping drie – vijf uitvoeringsorganisaties en twee casussen burgerperspectief (extern onderzoek)
September – november 2020	Uitvoeren verhoren
December 2020 – februari 2021	Rapportagefase
Februari – maart 2021	Afrondingsfase

Verdere voorbereidingen (februari 2020)

- Instelling tijdelijke parlementaire onderzoekscommissie.
- Staf verzamelt onderzoeken uitvoeringsorganisaties uit de periode 2015–2019

Oriëntatiefase (maart – april 2020)

- Afstemming met lopende onderzoeken die raakvlakken hebben met ons onderzoek (voor nadere afbakening)
- Bepalen van de onderzoeksperiode die centraal staat in het onderzoek
- Start rode draden-onderzoek (deskresearch) naar problemen en oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties, waaronder de Belastingdienst, UWV en CBR aan de hand van beschikbaar onderzoeksmateriaal (OV1)
- Indien van toepassing: verduidelijkende gesprekken rondom de beschikbare onderzoeken (OV1)
- Definitieve selectie van te betrekken uitvoeringsorganisaties op basis van vastgestelde criteria en selectie twee casussen
- Indien van toepassing: uitzetten extern onderzoek, detachering
- Indien van toepassing: verzoek om position papers van experts rondom verschillen tussen (typen) uitvoeringsorganisaties (OV2)
- Start analyse parlementaire stukken in commissies (OV2)

Verdiepingsfase (april – augustus 2020)

- Verdieping bij drie – vijf uitvoeringsorganisaties door middel van deskresearch en verduidelijkende gesprekken met als doel: meer inzicht in problemen (vanuit o.a. het perspectief van de burger), trigger points en werkzame mechanismen (OV1)
- Uitvoering casussen met doel inzicht in problematiek vanuit zienswijze van de burger (OV1)
- Verdere analyse en deskresearch parlementaire stukken (OV2)
- Gesprekken binnen en buiten het parlement (Kamerleden, oud-Kamerleden, staf commissies) (OV2)
- Aanvullende position papers opvragen rondom informatiepositie Tweede Kamer (OV2)

Uitvoeringsfase (september – november 2020)

- Reflectie door experts (en mogelijk andere partijen) op uitkomsten van OV2 en OV3 (gesprekken, rondetafelgesprekken en position papers)
- Hoorzittingen met een selectie van gesprekspartners (experts, betrokkenen uitvoeringsorganisaties, ministeries, Tweede Kamer, partijen met signaalfunctie) om zicht te krijgen op het handelingsperspectief van de Tweede Kamer (en mogelijk andere partijen). Inschatting: totaal 75 personen.

Rapportagefase (december 2020 – februari 2021)

In deze fase schrijft de commissie het eindrapport.

Afrondingsfase (februari – maart 2021)

Drukken rapport en aanbieden aan de Kamer.

8. Tijdelijke onderzoekscommissie

Vanuit haar taken op het gebied van parlementaire controle en (mede)wetgeving staan de Kamer diverse onderzoeksinstrumenten ter beschikking. Eén daarvan is parlementair onderzoek uitgevoerd door een tijdelijke onderzoekscommissie, doorgaans resulterend in een eindrapport met politieke conclusies en aanbevelingen (een parlementair onderzoek, artikel 142 Reglement van Orde). Gezien het brede karakter van de motie, zal het onderzoek zich uitstrekken over verschillende uitvoeringsorganisaties, waarbij het zich niet zal beperken tot één beleidsterrein.

Tevens verzoekt de motie in te gaan op de rol en informatiepositie van de Kamer zelf. De uitvoering hiervan is gebaat bij een zelfstandig onderzoek met conclusies en aanbevelingen door een tijdelijke commissie, waarin leden uit diverse commissies zitting hebben en waarbij gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheid om personen en organisaties uit te nodigen en te horen. Bovendien is een tijdelijke commissie verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderzoek en de daarop gebaseerde conclusies, en is daarom een aangewezen vorm om het onderzoek ter hand te nemen.

De tijdelijke commissie heeft de mogelijkheid om in de eerste fase van het onderzoek de onderzoeksvragen nader aan te scherpen. Zij wordt bijgestaan door een interne ambtelijke staf. De ambtelijke staf zal de commissie bij haar werkzaamheden in logistieke, procesmatige en inhoudelijke zin ondersteunen. Het gaat daarbij om het voorbereiden en begeleiden van vergaderingen, gesprekken en werkbezoeken. Daarnaast betreft dit het opstellen van discussiestukken en concept-rapportages, het

uitvoeren van delen van het onderzoek en het uitbesteden en begeleiden van onderdelen van het onderzoek aan derden. Tevens wordt het schrijven van het eindrapport ondersteund.

9. Kwaliteitsborging

De mogelijkheid bestaat om een onafhankelijke, externe klankbordgroep in te stellen die de tijdelijke commissie op cruciale besluitvormende momenten kan adviseren. Een dergelijke klankbordgroep speelt een belangrijke rol in de kwaliteitsborging van het onderzoek en bestaat doorgaans uit enkele inhoudelijke experts die een onafhankelijke positie hebben ten aanzien van het parlementaire onderzoek. De tijdelijke commissie besluit in de eerste fase van het onderzoek of gebruik gemaakt zal worden van een dergelijke externe klankbordgroep.

10. Risico's

In dit voorstel voorziet de voorbereidingsgroep twee reële risico's voor de uitvoering van het onderzoek: planning en afstemming met andere onderzoeken. Deze twee risico's worden hier kort beschreven met daarbij een voorstel om met deze risico's om te gaan.

Planning

Een belangrijke randvoorwaarde voor het onderzoek is dat het onderzoek afgerond moet zijn voor de verkiezingen van 2021 (zie ook uitgewerkte planning). Omdat de datum aan het eind van de onderzoeksperiode hard is, is het noodzakelijk dat zo spoedig mogelijk van start kan worden gegaan met het daadwerkelijke onderzoek. Elke vertraging bij de start, kan immers niet door uitloop van het onderzoek worden ingehaald. Bij de planning is daarom terug geredeneerd vanaf het moment dat het onderzoeksrapport moet worden opgeleverd. Op basis van deze planning zijn in het voorstel de voorliggende onderzoeksvragen als haalbaar ingeschat.

De voorbereidingsgroep meent dat deze onderzoeksvragen kunnen worden uitgevoerd wanneer het instellen van een tijdelijke commissie in februari plaatsvindt, zodat deze in maart 2020 van start kan gaan. *Om het onderzoek vanuit de voorliggende onderzoeksvragen te kunnen realiseren is het voorstel van de voorbereidingsgroep om maart 2020 als startdatum aan te houden.*

Gedurende het traject zijn er ook nog enkele risico's wat betreft voortgang omtrent beschikbaarheid van informatie op het juiste moment. Daarom stelt de voorbereidingsgroep voor om direct bij de start alle zaken die bij andere partijen liggen uit te zetten met hele duidelijke deadlines (aanvraag van position papers, externe onderzoeken et cetera) en deze tijdlijnen zeer goed te bewaken door op zeer regelmatige basis gerichte afstemming te hebben met de externe partijen, bijvoorbeeld door oplevering van tussenproducten.

Afstemming / overlap met andere lopende onderzoeken uitvoeringsorganisaties

Het feit dat er al veel andere onderzoeken lopen naar uitvoeringsorganisaties is een voordeel (deze informatie kunnen we namelijk benutten), maar ook een risico. Immers, dit vraagt afstemming bij de *start* rondom afbakening van het onderzoek maar vraagt ook *tussentijdse* afstemming en tevens richting het *einde* van de onderzoeksperiode om te bezien hoe en wanneer over uitkomsten van diverse partijen wordt gecommuniceerd en de boodschap uit het parlementair onderzoek ook de benodigde

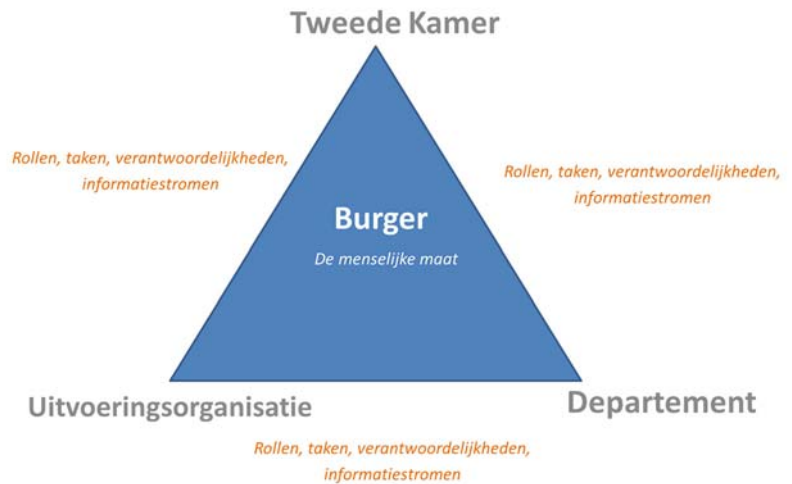
aandacht krijgt. Tevens zou het kunnen dat informatie die uit andere onderzoeken komt, pas later (te laat) beschikbaar is (om mee te nemen in het parlementair onderzoek), doordat de planning van deze onderzoeken uitloopt. Het parlementair onderzoek is een eigenstandig onderzoek dat niet leunt op andere lopende onderzoeken naar uitvoeringsorganisaties, maar gezien de veelheid aan lopend onderzoek, is het van belang om voeling / afstemming te blijven houden met de uitkomsten van andere lopende onderzoeken. De mate waarin wordt afgestemd en de wijze waarop is ter nadere bepaling van de tijdelijke commissie.

11. Begroting

De met dit onderzoek gemoeide kosten en uitgaven zijn afgestemd met de stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer. Deze uitgaven komen ten laste van het kennis-en onderzoeksbudget van de Kamer.

TWEE FIGUREN

Figuur 1. Driehoek: Tweede Kamer- Departement – Uitvoeringsorganisatie



Figuur 2. Onderzoeksfasering op hoofdlijnen (trechtermodel)

Trechtermodel in aanpak uitvoeringsorganisatie



Fase 1:
Desk research/ meta-analyse:
uitvoeringsorganisaties breed

Fase 2:
Verdieping: drie tot vijf
uitvoeringsorganisaties

Fase 3:
Grondige analyse burger-
perspectief: twee casussen

Good & bad practices in alle fasen