

Vergaderjaar 2020–2021

35 867

Instelling van een tijdelijke commissie fraudebeleid en dienstverlening

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden

Den Haag, 23 juni 2021

Het presidium legt hierbij aan u voor een brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken d.d. 4 juni 2021 waarin wordt voorgesteld om een tijdelijke commissie in te stellen met als taak een onderzoeksvorstel uit te werken voor de opzet van een parlementaire enquête over fraudebestrijding en handhaving, informatie-uitwisseling en dienstverlening bij uitvoeringsorganisatie.

Het presidium stelt u voor om in te stemmen met het voorstel tot instelling van een tijdelijke commissie fraudebeleid en dienstverlening.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten – Generaal,
V.A. Bergkamp

Aan het presidium

Den Haag, 4 juni 2021

Hierbij bied ik u namens de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (BiZa) een voorstel aan tot instelling van een tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening, met als taak voorstellen te doen voor de opzet van een parlementaire enquête naar Fraudebeleid en Dienstverlening. Dit betreft de nadere uitwerking van de op 11 februari 2021 aangenomen motie-Marijnissen c.s. (Kamerstuk 35 510, nr. 51), die uitspreekt dat een parlementaire enquête naar de dienstverlening, handhaving en fraudebestrijding bij uitvoeringsorganisaties wenselijk is.

Namens de commissie verzoek ik u het voorstel ter besluitvorming door te geleiden naar de Kamer.

De bij dit voorstel behorende begroting voor de instelling van een tijdelijke commissie is ter advisering aan de stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Kamer voorgelegd en goedgekeurd. De financiering van de tijdelijke commissie ter voorbereiding van de parlementaire enquête vindt plaats conform artikel 3 van de Wpe, hetgeen betekent dat de uitgaven van de ondervraging vanuit de rijksbegroting worden toegevoegd aan de begroting van de Staten-Generaal.

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bosma

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Roovers

Voorstel tot instelling tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening

1 Inleiding

Het presidium heeft naar aanleiding van de motie-Marijnissen c.s per brief van 25 februari 2021 de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (hierna: commissie BiZa) verzocht een onderzoeksvoorstel op te stellen voor een parlementaire enquête naar de dienstverlening, handhaving en fraudebestrijding bij overheidsdiensten. Het proces om te komen tot een parlementaire enquête kent doorgaans drie stappen: een voorbereidingsgroep, de instelling van een tijdelijke commissie en de instelling van een enquêtecommissie (die doorgaans uit dezelfde leden bestaat als de tijdelijke commissie).

De commissie BiZa heeft in haar procedurevergadering van 22 april 2021 besloten om een voorbereidingsgroep in stellen die als taak heeft een voorstel te doen tot de instelling van een tijdelijke commissie, waarbij de reikwijdte/scope van de enquête globaal wordt omschreven in thema's en deelvragen, inclusief een planning en begroting voor de tijdelijke commissie.¹

De voorbereidingsgroep bestond uit de leden Leijten (SP, voorzitter), Yeşilgöz-Zegerius (VVD, tot 25 mei), Becker (VVD, vanaf 25 mei), Belhaj (D66), Peters (CDA), Nijboer (PvdA, 10 mei), Kathmann (PvdA, vanaf 17 mei) en Van Raan (PvdD). De motie-Marijnissen c.s. (Kamerstuk 35 510, nr. 51) is bij het opstellen van het voorstel als uitgangspunt genomen.

De voorbereidingsgroep heeft de commissie BiZa voorgesteld de Tweede Kamer voor te stellen om een tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening (TCFD) in te stellen, onder verwijzing naar de Regeling parlementair en extern onderzoek en op basis van artikel 7.2 Reglement van Orde. De tijdelijke commissie krijgt als opdracht een onderzoeksvoorstel uit te werken voor de opzet van een parlementaire enquête over fraudebestrijding en handhaving, informatie-uitwisseling en dienstverlening bij uitvoeringsorganisaties (kortweg: parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening). In de procedurevergadering van 3 juni 2021 heeft de commissie BiZa ingestemd met dit voorstel.

In deze brief treft u het voorstel van de commissie BiZa aan voor de (globale) invulling van de onderzoeksopdracht aan de tijdelijke commissie. Het voorstel bestaat uit een indicatie van nader te onderzoeken thema's en suggesties voor te betrekken uitvoeringsorganisaties, inclusief een planning en begroting voor de tijdelijke commissie. Ook geeft de commissie een aantal aandachtspunten mee.

2 Suggesties invulling opdracht aan de tijdelijke commissie

Om tot een concreet en behapbaar onderzoeksvoorstel te komen, doet de commissie BiZa de suggestie om de breed ingestoken motie af te bakenen in een aantal thema's en deze thema's te onderzoeken bij een aantal uitvoeringsorganisaties. Daarbij stelt de commissie BiZa voor dat waarheidsvinding om lessen te trekken voor de toekomst het hoofddoel van de enquête is. De commissie BiZa adviseert de tijdelijke commissie om bij het opstellen van het onderzoeksvoorstel ervoor te zorgen dat de aanbevelingen, die op basis van het onderzoek gedaan worden, breed geïmplementeerd kunnen worden.

¹ Agendapunt 25 procedurevergadering 22 april.

2.1 Thema's

Politieke besluitvorming en de rol van de Tweede Kamer in het bijzonder

De commissie BiZa stelt voor dat in het onderzoek de rol die de Tweede Kamer heeft gespeeld expliciet onder de loep wordt genomen. Ook de politieke context en de dynamiek van beïnvloedende krachten over en weer, en de zogenoemde «gelaagdheid» wordt nader in kaart gebracht. Het gaat dan onder meer om de relatie tussen de politieke besluitvorming (kabinet – Staten-Generaal), de ambtelijke vormgeving (ambtelijke top departement – beleidsambtenaren), de uitvoering in de praktijk (ambtelijke top uitvoeringsorganisatie – ambtenaren op de werkvloer) en de terugkoppeling van de uitvoering richting wetgever (in het rapport van de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties wordt onder meer gesproken over de slechte samenwerking van de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties).

Daarnaast denkt de commissie BiZa indicatief aan de volgende thema's voor de parlementaire enquête:

Fraudebestrijding en handhaving

Dit betreft een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkeling van het fraudebeleid (inclusief preventie, handhaving en het toezicht daarop) en de wijze waarop de betreffende uitvoeringsorganisaties dit beleid nader hebben uitgewerkt en overheidsbreed in de praktijk hebben gebracht (waarbij ««onder de motorkap»» wordt gekeken bij een aantal uitvoeringsorganisaties). Hierbij wordt onder meer onderzocht in hoeverre de praktische uitwerking van dat beleid voldeed aan bestaande wet- en regelgeving (waarbij onder meer wordt gekeken in hoeverre er sprake was van etnische profilering, het bijhouden van de dubbele nationaliteit, de rol van de toenemende digitalisering en het toepassen van algoritmes) en wat de (neven-)effecten waren. In de beschrijving zal tevens (de dynamiek tussen) het politieke debat en de maatschappelijke discussie, de tijdsgeest en het discours² worden betrokken. De commissie BiZa doet de suggestie om een tijdlijn op te stellen, waarin de belangrijkste momenten in de ontwikkeling van het fraudebeleid zichtbaar worden. Als startpunt kan daarbij gedacht worden aan eind jaren negentig, wanneer het toenmalige kabinet het noodzakelijk achtte om fraude krachtiger te gaan bestrijden.³ De tijdelijke commissie kan vervolgens op basis van deze tijdlijn de onderzoeksperiode voor het casusonderzoek (zie paragraaf 2.2) nader bepalen.

Informatie-uitwisseling

Bij dit thema gaat het om de wijze waarop uitvoeringsorganisaties informatie in het kader van de fraudebestrijding met andere uitvoeringsorganisaties (centraal en decentraal) hebben gedeeld, en in hoeverre hierbij is gehandeld conform bestaande wet- en regelgeving. Hierbij gaat het zowel om eventuele zogenoemde «zwarte lijsten» als om de aanpak/methode van fraudebestrijding (werken met algoritmes).

² Onder discours wordt verstaan op welke manier er over een bepaald onderwerp in een bepaalde periode wordt gesproken in de maatschappij (onder meer binnen de wetenschap, in de media, politiek, e.d.).

³ Kamerstuk 17 050, nr. 203.

Dienstverlening

Uitvoeringsorganisaties kunnen met hun handelen een (in)directe invloed en grote impact hebben op mensenlevens. Hier gaat het om de wijze waarop de betreffende uitvoeringsorganisaties hun dienstverlening aan de burger in het kader van het fraudebeleid hebben vormgegeven, hoe professionals werkzaam binnen het fraudebeleid zijn opgeleid, welke werkinstructies en doelen zij hebben meegekregen, hoe zij werden aangestuurd en afgerekend, welke werkcultuur er heerste, hoe zij het beleid richting de burger hebben uitgevoerd en in hoeverre principes zoals rechtsstatelijkheid, behoorlijk bestuur, en de menselijk maat in acht zijn genomen.

2.2 Casusonderzoek bij uitvoeringsorganisaties

In de motie wordt gesproken over «overheidsdiensten». Deze term acht de commissie BiZa te beperkt, omdat het verwijst naar diensten rechtstreeks vallend onder departementen. Zij stelt voor te spreken van «uitvoeringsorganisaties». Een uitvoeringsorganisatie in dit onderzoek is: een organisatie van de rijksoverheid, een publieke organisatie of een van publieke taken en verantwoordelijkheden voorziene organisatie met als taak beleid uitvoeren met daarvoor beschikbare middelen en het toepassen van ter zake toegekende bevoegdheden.⁴

De commissie BiZa doet de suggestie om naast het brede beschrijvende onderzoek van het fraudebeleid, casusonderzoek uit te voeren en de thema's te onderzoeken bij een (beperkt) aantal uitvoeringsorganisaties met een directe en grote impact op de burger. De commissie BiZa kan zich voorstellen dat de tijdelijke commissie hier nog wijzigingen in aanbrengt door uitvoeringsorganisaties af te laten vallen of toe te voegen. Te denken valt aan uitvoeringsorganisaties zoals:

- Belastingdienst;
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV);
- Inlichtingenbureau (IB);
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

Ook is denkbaar dat in het onderzoek van de enquêtecommissie bepaalde organisaties (zowel publieke als private partijen) naar voren komen die ook in het onderzoek betrokken kunnen worden.

3 Planning

In de motie Marijnissen c.s. wordt aangegeven om ernaar te streven de openbare verhoren te houden voor de zomer van 2022. Gezien dit streven spreekt de commissie BiZa de wens uit dat de tijdelijke commissie nog voor het zomerreces 2021 wordt ingesteld.

De commissie BiZa stelt daarbij voor dat de leden van de tijdelijke commissie tevens de beoogde leden van de parlementaire enquêtecommissie zijn, zoals veelal gebruikelijk is. Op die manier kan de tijdelijke commissie zich al inwerken en tot een uitgewerkt onderzoeksvoorstel komen. Na instelling van de enquêtecommissie kan vervolgens direct worden overgegaan tot het vorderen van de noodzakelijke schriftelijke inlichtingen en documenten. De tijdelijke commissie zal in het onderzoeksvoorstel moeten aangeven of het houden van openbare verhoren voor de zomer van 2022 een realistisch streven is.

⁴ Kamerstuk 35 387, nr. 2, p. 162–163.

Gezien het feit dat ook de rol van het parlement onderwerp van onderzoek zal zijn, verdient het de voorkeur dat de leden van de tijdelijke commissie c.q. enquêtemissie geen woordvoerders zijn (geweest), en ook anderszins geen betrokkenheid hebben gehad, bij het onderwerp van onderzoek.

4 Begroting

De tijdelijke commissie zal na installatie het onderzoeksvoorstel opstellen voor de enquêtemissie. De tijdelijke commissie zal daarbij worden ondersteund door een ambtelijke staf bestaande uit een griffier, een adjunct-griffier, een commissie-assistent, een onderzoekscoördinator, een plaatsvervangend onderzoekscoördinator, een juridisch adviseur en een informatiespecialist. Daarnaast zal ondersteuning worden geboden door onder meer de Bodedienst, Dienst Communicatie en de Dienst Verslag en Redactie.

De kosten en uitgaven voor het onderzoek van de tijdelijke commissie zijn voorgelegd aan de Stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Tweede Kamer. Aangezien parlementaire enquêtes onder de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) vallen, waarvoor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de financiële middelen beheert, worden de uitgaven van de tijdelijke commissie ter voorbereiding van de parlementaire enquête doorberekend aan BZK. De tijdelijke commissie heeft dus geen gevolgen voor de begroting van de Kamer.

5 Overige aandachtspunten

Vorderingen

Om een voortvarend verloop van de enquête te kunnen bewerkstelligen, adviseert de commissie BiZa de tijdelijke commissie om over de op te stellen vorderingen vroegtijdig in overleg te treden met de betreffende uitvoeringsorganisaties, de betrokken bewindspersonen en de Minister-President. Het betreft hier onder meer werkafspraken inzake de schriftelijke informatievoorziening, waarbij de zogenoemde «modaliteitenregeling» kan worden gebruikt. De commissie BiZa adviseert de tijdelijke commissie om hierbij de aanbevelingen van de tijdelijke commissie Evaluatie wet op de parlementaire enquête (TCEWPE)⁵ ter harte te nemen, onder andere waar het de notulen van de ministerraad betreft. De commissie BiZa wijst daarbij op het uitgangspunt dat de werkafspraken geen afbreuk doen aan de wettelijke bevoegdheden van de enquêtemissie en dat gelet op de aard van het parlementaire enquêterecht maximale openbaarheid het streven is.

Klankbordgroep

De commissie BiZa adviseert de tijdelijke commissie een klankbordgroep in te stellen, die onder meer kan reflecteren op het onderzoeksvoorstel voor de parlementaire enquête.

Inbreng van burgers

De ervaring leert dat parlementaire onderzoeken en enquêtes naar onderwerpen waarbij burgers zich (direct) betrokken voelen, een stroom van aanvullende informatie oplevert. Denk aan zogenoemde burgerbrieven, e-mails en telefonische contacten. De commissie BiZa adviseert

⁵ Kamerstuk 33 812, nr. 4.

de tijdelijke commissie om deze inbreng systematisch te verwerken, opdat deze in het onderzoek betrokken kan worden.

Huisvesting

De commissie BiZa is van mening dat voor zowel de tijdelijke commissie als de enquêtecommissie, commissieleden en haar stafondersteuning bijeen, huisvesting in B67 gewenst en noodzakelijk is. Dit acht zij essentieel om uitvoering te kunnen geven aan de onderzoeksopdracht van de Kamer.