

Vergaderjaar 2007–2008

31 019

Wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer in verband met de invoering Wet op de parlementaire enquête 200. en de Regeling parlementair en extern onderzoek

Nr. 6

GEWIJZIGD VOORSTEL

14 mei 2008

REGELING PARLEMENTAIR EN EXTERN ONDERZOEK

HOOFDSTUK 1. ALGEMEEN EN DEFINITIES

Artikel 1

1. In deze regeling wordt verstaan onder:
 - a. onderzoek: een onderzoek door of voor de Kamer op basis van een besluit door de Kamer,
 - b. parlementair onderzoek: onderzoek door de Kamer,
 - c. extern onderzoek: onderzoek voor de Kamer.
2. Er zijn vier vormen van onderzoek:
 - a. parlementair onderzoek door een enquêtecommissie 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.

Artikel 2

Bij parlementair onderzoek draagt de Kamer verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het onderzoek. De Kamer legt de uitvoering van parlementair onderzoek in handen van een door de Kamer in te stellen enquêtecommissie of tijdelijke commissie. Waar in deze regeling sprake is van een tijdelijke commissie wordt een tijdelijke commissie zonder enquêtebevoegdheden bedoeld.

Artikel 3

Bij extern onderzoek is de uitvoerder verantwoordelijk voor de uitvoering en de uitkomsten.

HOOFDSTUK 2. BESLUITVORMING

Artikel 4

1. Door een of meer leden of een commissie wordt een onderzoeksvoorstel opgesteld.
2. Het onderzoeksvoorstel bevat in ieder geval:
 - 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:
 - 1°. een in te stellen enquêtecommissie als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder a,
 - 2°. een in te stellen tijdelijke commissie als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder b,
 - 3°. onderzoek voor de Kamer door derden als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder c.
 - 4°. onderzoek voor de Kamer door derden als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder d.
3. Het Presidium kan een aangenomen motie tot het doen van onderzoek aan de meest betrokken commissie(s) voorleggen voor een nadere invulling van een of meer van de in het tweede lid genoemde onderwerpen.

Artikel 5

Een voorstel om de Algemene Rekenkamer te verzoeken een onderzoek uit te voeren geldt als een voorstel voor onderzoek, bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder d.

Artikel 6

Het onderzoeksvoorstel wordt aan het Presidium gezonden. Het Presidium behandelt het onderzoeksvoorstel en geeft de Kamer hierover advies.

Artikel 7

De Kamer besluit over het voorstel.

HOOFDSTUK 3. BEVOEGDHEDEN EN UITVOERING

Artikel 8

Nadat de Kamer tot het instellen van een parlementair onderzoek heeft besloten, draagt zij de uitvoering op aan een in te stellen enquêtecommissie als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder a, dan wel een tijdelijke commissie als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder b. In beide gevallen wordt de commissie samengesteld conform artikel 25 van het Reglement van Orde. De benoeming van de voorzitter van de commissie vindt plaats conform artikel 26 van het Reglement van Orde.

Artikel 9

1. De bevoegdheden van een enquêtecommissie zijn omschreven in de Wet op de parlementaire enquête 2008.

2. De bevoegdheden van een tijdelijke commissie zijn de bevoegdheden genoemd in artikel 27 van het Reglement van Orde.

3. Bij onderzoek voor de Kamer door derden gelden geen bijzondere bevoegdheden.

Artikel 10

De tijdelijke commissie heeft de bevoegdheid hoorzittingen te houden conform artikel 27 van het Reglement van Orde. Rijksambtenaren worden conform artikel 29 van het Reglement van Orde uitgenodigd door tussenkomst van de desbetreffende minister. De tijdelijke commissie kan geen medewerking afdwingen van derden.

Artikel 11

Bij extern onderzoek kan een klankbordgroep van leden uit de meest betrokken commissie(s) worden ingesteld. De dagelijkse begeleiding van de uitvoerder is in handen van de Griffier van de Kamer.

Artikel 12

1. De tijdelijke commissie kan zich tot een minister wenden ter verkrijging van alle documenten waarvan zij de kennisneming nodig acht conform artikel 27 van het Reglement van Orde.

2. Bij extern onderzoek bestaan geen bevoegdheden inzake toegang tot informatie.

Artikel 13

1. Enquêtecommissies en tijdelijke commissies kunnen afspraken maken over de informatie-uitwisseling met de minister.

2. Afspraken over informatie-uitwisseling tussen de minister en uitvoerders van extern onderzoek worden zonedig neergelegd in een protocol tussen kabinet en Kamer.

Artikel 14

Er bestaat geen voorrang van enquêteonderzoek en onderzoek door tijdelijke commissies in geval van samenloop met strafrechtelijk of bestuursrechtelijk onderzoek. Daar waar samenloop en afstemmingsproblemen zich voordoen worden afspraken gemaakt met de betrokken minister.

HOOFDSTUK 4. AANBIEDING EN BEEINDIGING

Artikel 15

1. Alle rapporten van parlementaire onderzoekscommissies worden aangeboden aan de Voorzitter van de Kamer.

2. Het Presidium stelt het rapport in handen van de meest betrokken commissie(s).

3. Extern onderzoek voor de Kamer door derden wordt direct aangeboden aan de meest betrokken commissie(s).

Artikel 16

Een tijdelijke commissie beëindigt haar werkzaamheden nadat de tijdelijke commissie aan de Kamer verantwoording heeft afgelegd over haar werkzaamheden. De Kamer heft de tijdelijke commissie vervolgens op.

HOOFDSTUK 5. ARCHIVERING EN TOEGANKELIJKHEID VAN DOCUMENTEN

Artikel 17

1. De documenten die onder een enquêtecommissie of een tijdelijke commissie berusten gaan met ingang van de dag waarop de commissie haar werkzaamheden beëindigt van rechtswege over op de Kamer.

2. Bij extern onderzoek berust de verantwoordelijkheid voor de archivering bij de uitvoerder, voor zover de Kamer geen aanspraak wenst te maken op de door derden in opdracht van de Kamer verzamelde documenten.

Artikel 18

1. Er wordt tot de dag waarop de tijdelijke commissie haar rapport aanbiedt aan de Kamer geen inzage gegeven in documenten die onder de commissie berusten tenzij de tijdelijke commissie anders besluit.

2. De tijdelijke commissie kan beperkingen stellen aan de openbaarheid van documenten die onder haar berusten.

Artikel 19

Bij extern onderzoek berust de verantwoordelijkheid voor de toegang tot het archief bij de uitvoerder met inachtneming van artikel 17, tweede lid.

HOOFDSTUK 6. SLOTBEPALING

Artikel 20

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling parlementair en extern onderzoek.

TOELICHTING

Inleiding

De Regeling parlementair en extern onderzoek vindt zijn grondslag in artikel 140 van het Reglement van Orde. In de Regeling parlementair en extern onderzoek wordt de besluitvormingsprocedure over de totstandkoming van onderzoek middels een parlementaire enquête, door een tijdelijke commissie en middels overige onderzoeksvormen, alsmede over hetgeen verder met het bedoelde onderzoek samenhangt, vastgelegd.

De Regeling parlementair en extern onderzoek dient ter vervanging van het Draaiboek onderzoek dat de Kamer vaststelde in 2001 (28 336, nr. 8). Het vervangen van het draaiboek bleek nodig nadat Tweede en Eerste Kamer instemden met de nieuwe Wet op de parlementaire enquête 2008. Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Wet op de parlementaire enquête 2008 zal de Regeling parlementair onderzoek inwerking treden.

De nieuwe Wet op de parlementaire enquête 2008 maakt tevens een wijziging van het Reglement van Orde noodzakelijk. De wijziging is tevens aangegrepen om de bestaande procedures tegen het licht te houden. Dit heeft geresulteerd in een vergaande verheldering en vereenvoudiging van de procedures.

Verschillende onderzoeksinstrumenten

Er zijn twee hoofdvormen van onderzoek te onderscheiden: onderzoek **door** de Kamer (parlementair onderzoek) en onderzoek **voor** de Kamer (extern onderzoek). De twee hoofdvormen kennen elk twee varianten, zodat de Kamer vier instrumenten voor onderzoek kent:

Onderzoeksvorm	Instrument
Parlementair onderzoek	Enquêtecommissie Tijdelijke commissie
Extern onderzoek	Onderzoek door derden in opdracht van de Kamer Onderzoek door derden op verzoek van de Kamer

Onderzoeksvormen

Onder parlementair onderzoek wordt verstaan:

- *een activiteit op basis van een besluit door de Kamer, op voorstel van één of meer leden tot vaststelling van een vraagstelling/onderzoeksopdracht, waarbij beantwoording van die vraag dan wel uitvoering van het onderzoek niet aan de regering wordt gevraagd en waarbij de Kamer de verantwoordelijkheid draagt voor de uitkomsten van het onderzoek.*

Onder extern onderzoek wordt verstaan:

- *Vormen van onderzoek in opdracht van, of op verzoek van, de Kamer door derden, waarbij de Kamer geen verantwoordelijkheid draagt voor de uitkomsten. De uitvoerder is verantwoordelijk voor de uitkomsten van het onderzoek.*

Het kenmerkende verschil tussen parlementair en extern onderzoek is derhalve gelegen in het feit dat bij parlementair onderzoek de Kamer het onderzoek in eigen beheer uitvoert en de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering ervan. Bij extern onderzoek is dat de uitvoerder.

Parlementair onderzoek

Parlementair onderzoek kan verricht worden door een tijdelijke commissie of een enquêtecommissie. Wat de parlementaire enquête ten principale van ander parlementair onderzoek onderscheidt, is het feit dat een onderzoekscommissie bij een enquête over machtsmiddelen beschikt die zich niet alleen tot de overheid, maar ook tot de burger uitstrekken. Burgers zijn verplicht tot medewerking. Zo kunnen rechtspersonen verplicht worden onder ede verklaringen af te leggen, beschikt een enquêtecommissie over de mogelijkheid van toepassing van dwangmiddelen en bestaat de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van personen die medewerking weigeren.

Een enquêtecommissie is in feite ook een tijdelijke commissie. In deze regeling wordt consequent gesproken over een enquêtecommissie wanneer het gaat over een onderzoekscommissie uit de Kamer MET enquêtebevoegdheden. Er wordt gesproken over een tijdelijke commissie wanneer het gaat over onderzoekscommissie uit de Kamer ZONDER enquêtebevoegdheden.

Een onderzoek is pas een parlementair onderzoek wanneer de Kamer daartoe heeft besloten. Een commissie uit de Kamer kan dus niet eigenstandig besluiten tot het instellen van een enquêtemissie of een tijdelijke commissie.

Het Reglement van Orde en deze Regeling schrijven voor dat parlementair onderzoek wordt verricht door een daarvoor in te stellen commissie. Een vaste commissie kan niet worden belast met onderzoeksopdrachten. Een vaste commissie die een parlementair onderzoek uitvoert loopt nadrukkelijk het risico ook het eigen optreden in een bepaalde zaak te moeten onderzoeken. De commissie zou dan rechter worden in eigen zaak. Dit is ongewenst. Daarnaast spelen praktische bezwaren. Een vaste commissie kent veel leden. Het is een fictie te veronderstellen dat deze allemaal in gelijke mate kunnen participeren in onderzoeksactiviteiten zoals het houden van hoorzittingen. Wanneer een vaste commissie onderzoek verricht heeft, is er geen andere commissie die de verdere parlementaire behandeling van hun onderzoeksrapport ter hand kan nemen.

Een bijzondere situatie kan ontstaan wanneer de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten zou willen voorstellen een enquêtecommissie dan wel een tijdelijke commissie in te stellen. De toegang tot de zeer vertrouwelijke informatie die in deze commissie wordt besproken komt in de regel alleen de leden van deze commissie toe. Parlementair onderzoek naar de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zal door de aard van de zaak een dermate bijzonder karakter kennen dat voor ieder onderzoek maatwerkafspraken noodzakelijk zijn. Er is derhalve gekozen geen uitzonderingsbepaling te formuleren.

Een tijdelijke commissie of enquêtemissie zal in de regel onderzoekswerkzaamheden uitbesteden. De beschikbare tijd en de specifieke deskundigheid bij de kamerleden schiet vaak tekort om alles zelf ter hand te nemen. Enquêtemissies en tijdelijke commissies kunnen daarom beschikken over een eigen onderzoeksstaf en kunnen delen van het onderzoek door derden laten verrichten. Er is een belangrijk verschil met de variant van «onderzoek voor de Kamer door derden». Onderzoek dat voor een enquêtemissie of een tijdelijke commissie wordt verricht, geschiedt onder de verantwoordelijkheid van deze commissie. De enquêtemissie of tijdelijke commissie is verantwoordelijk voor de totstandkoming en de inhoud van het onderzoek, inclusief de delen die zij door anderen hebben laten opstellen. Een hoogleraar, een wetenschappelijk instituut of een onderzoeksinstelling zal ook wanneer hij voor een enquêtemissie of een tijdelijke commissie werkt geen gebruik mogen maken van de bijzondere bevoegdheden. Deze bevoegdheden komen immers alleen de Kamer toe.

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 verbeter-

maatregelen is. Als aan deze voorwaarden is voldaan, wordt duurzaam leren van parlementair onderzoek bevorderd.

Extern onderzoek

Extern onderzoek kan verricht worden in opdracht van de Kamer of op verzoek van de Kamer.

In het geval van extern onderzoek dat in opdracht van de Kamer wordt verricht, vervult de Kamer de rol van opdrachtgever. Deze vorm van extern onderzoek geeft de Kamer mogelijkheden om zich in de verschillende stadia van het onderzoek actief op te stellen. Zo kan de Kamer zelf de onderzoeksopdracht voorschrijven en tot op zekere hoogte eisen stellen aan de vormgeving, opzet en tijdsplanning van het onderzoek. Het is bij dit type onderzoek gebruikelijk dat de onderzoeksopdracht middels een openbare offerteprocedure wordt aanbesteed. Onderzoek in opdracht wordt vaak uitgevoerd door gespecialiseerde onderzoeksbureaus in de private sector. Veelal wordt uit leden van de meest betrokken commissie(s) een klankbordgroep gevormd, die tijdens de uitvoering van het onderzoek contact onderhoudt met de onderzoekers.

In het geval van extern onderzoek dat op verzoek van de Kamer wordt verricht, vervult de Kamer de rol van vragende partij, die een derde partij verzoekt een bepaalde vraagstelling te onderzoeken. Deze vorm van extern onderzoek impliceert een relatief passieve rol van de Kamer bij het onderzoek. De uitvoerder is immers vrij om te bepalen of en hoe zij het onderzoeksverzoek van de Kamer uitvoert. Vormgeving, opzet en tijdsplanning van het onderzoek zijn aan de uitvoerder. Ingaan op een onderzoeksverzoek is vrijwillig, er is geen wettelijke verplichting de opdracht uit te voeren. Onderzoek in opdracht wordt vaak uitgevoerd door universiteiten, (semi-)publieke onderzoeksinstituten of instellingen met een wettelijke taak. Voorbeelden daarvan zijn onder andere: het CPB, het CBS, het SCP, de RPD, het RIVM en het Rathenau-instituut. Een bijzonder variant is verzoekonderzoek door de Algemene Rekenkamer. Dit wordt later toegelicht.

Wanneer de Kamer kiest voor onderzoek voor de Kamer door derden gelden geen bijzondere bevoegdheden. De bevoegdheden die een enquêtecommissie of een tijdelijke commissie hebben staan niet ter beschikking van de uitvoerder van deze vorm van onderzoek. Dergelijke opdrachtnemers zijn zelf verantwoordelijk voor de totstandkoming en de inhoud van het onderzoek. Een hoogleraar, een wetenschappelijk instituut of een commerciële onderzoeksinstelling kan – uiteraard – gebruik maken van openbare bronnen en kan in voorkomende gevallen een beroep doen op de Wet openbaarheid van bestuur.

Extern onderzoek voor de Kamer door derden kan een goed instrument zijn wanneer specifieke, vaak technische kennis, nodig is. Ook vanuit het karakter van het instrument kan gekozen worden voor dit instrument. Uitbesteden van onderzoek is een minder zwaarwichtig instrument dan een enquêtecommissie of een tijdelijke commissie.

Voor het uitvoeren van onderzoek door derden voor de Kamer kan de Tweede Kamer beschikken over een onderzoeksbudget. Het onderzoeksbureau van de Tweede Kamer is belast met het beheer van deze gelden en is samen met het bureau inkoop door de Griffier belast met de uitvoering van het inkoopproces. De inkoopregels die gelden voor alle ambtelijke organisaties gelden ook voor de Tweede Kamer. Dit betekent dat in de regel meerdere offertes worden aangevraagd en de selectie geschiedt aan de hand van objectieve criteria. In voorkomende gevallen kan een

Europese aanbestedingsprocedure noodzakelijk zijn. Het onderzoeksbureau van de Kamer selecteert de uitvoerder en legt deze keuze voor aan de Griffier. Vooraf wordt getoetst bij de meest betrokken leden of de voorgestelde keuze wordt onderschreven.

De dagelijkse begeleiding van onderzoek door derden voor de Kamer is in handen van het onderzoeksbureau van de Tweede Kamer. Dit bureau bewaakt de voortgang en toetst de inhoudelijke kwaliteit van de werkzaamheden. Het onderzoeksbureau vormt het aanspreekpunt voor het onderzoek. Voor het goed verlopen van het onderzoek kan het instellen van een klankbordgroep wenselijk zijn. De klankbordgroep wordt samengesteld uit leden van de commissie die het onderzoeksvoorstel hebben opgesteld. De klankbordgroep heeft tot taak toelichting en duiding te verzorgen voor de onderzoekers op het onderzoeksvoorstel. De klankbordgroep heeft geen rol bij het formuleren van conclusies of aanbevelingen.

Verzoekonderzoek door de Algemene Rekenkamer

Een bijzondere vorm van onderzoek op verzoek van de Kamer is het verzoek tot onderzoek dat de Kamer op grond van artikel 90 van de Comptabiliteitswet 2001 in samenhang met artikel 21a van het Reglement van Orde kan doen aan de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft bijzondere wettelijke bevoegdheden waar het de toegang betreft tot publieke en semi-publieke organisaties. Daarom kan het voor de Kamer opportuun zijn om de Algemene Rekenkamer te verzoeken bepaald onderzoek te laten verrichten vanwege de specifieke deskundigheid en/of bijzondere onderzoeksbevoegdheden die de Algemene Rekenkamer heeft. Zulks ook mede ter beoordeling van de commissie voor de Rijksuitgaven, die op grond van artikel 21a RvO ook een advies uitbrengt aan de Kamer bij een voornemen om de Algemene Rekenkamer te verzoeken onderzoek te doen. De Algemene Rekenkamer is een onafhankelijk Hoog College van Staat en bepaalt zelf of en hoe zij gehoor geeft aan een verzoek van de Kamer tot het uitvoeren van een onderzoek. De Algemene Rekenkamer is niet verplicht tot medewerking en indien zij een onderzoek uitvoert, gaat zij zelf over de invulling en de planning ervan. Hierbij hanteert de Algemene Rekenkamer binnen het onderzoeksproces haar eigen interne kwaliteitswaarborgen, waaronder het uitgebreide hoor- en wederhoor dat de Algemene Rekenkamer toepast op haar feitelijke onderzoeksbevindingen (ambtelijk hoor- en wederhoor) en de uiteindelijke conclusies en aanbevelingen (bestuurlijk hoor- en wederhoor met de minister). Dit betekent dat de betrokken bewindspersonen voor publicatie van het onderzoek op de hoogte worden gesteld van de conceptrapportage en vertrouwelijk reageren op de bevindingen en conclusies van het onderzoek. Deze reactie wordt door de Algemene Rekenkamer opgenomen in haar eindrapport aan de Kamer.

De werkgroep

In het verleden is een aantal malen onderzoek uitgevoerd door werkgroepen uit een vaste commissie. De werkgroep heeft geen van de bevoegdheden die toekomen aan een enquêtemissie of een tijdelijke commissie. De werkgroep wordt om die reden vaak gebruikt in het kader van een vooronderzoek. Zo kan een werkgroep bijvoorbeeld een verkenning uitvoeren van een bepaald onderwerp om vast te stellen of verder onderzoek (parlementair of extern) zinvol en nuttig kan zijn. Hierbij beperkt de werkgroep zich veelal tot analyse van bestaande documenten.

De werkgroep is evenwel in het verleden ook wel gebruikt als instrument om eigenstandig onderzoek te doen en daarover een onderzoeksrapport te publiceren. Werkgroepen ontplooiden daarbij soms

ook activiteiten die derden raakten, zoals het opvragen van informatie bij derden of het horen van derden.

Deze wijze van het gebruik van de figuur van een werkgroep wordt afgeraden. Belangrijkste bezwaar tegen de werkgroep is dat deze niet beschikt over welke bevoegdheid dan ook. De bevoegdheden die een commissie toekomen (artikel 27 Reglement van Orde) komen niet toe aan een werkgroep. Een werkgroep mag geen stukken opvragen bij de minister of hoorzittingen houden. Als onderzoeksinstrument is de werkgroep daardoor niet erg bruikbaar. Verder is er soms het probleem dat na aanbieding van het rapport van een werkgroep, er geen commissie is die het rapport kan bespreken. De leden uit de werkgroep zijn namelijk tevens lid van de betreffende commissie en moeten een inhoudelijk oordeel vellen over hun eigen werk. Dat verdient geen aanbeveling.

Het onderzoeksvoorstel

Een goed onderzoeksvoorstel vormt de basis van de besluitvorming in de plenaire vergadering. Het is om die reden dat in de regeling kwaliteits-eisen worden geformuleerd waaraan een onderzoeksvoorstel moet voldoen. Immers, de kwaliteit van de besluitvorming kan worden verhoogd wanneer de onderzoeksvragen zorgvuldig zijn uitgewerkt en onderbouwd. Goede onderzoeksvragen maken duidelijk welk onderzoeksinstrument het meest geschikt is en maken een goede inschatting van benodigde tijd en kosten mogelijk.

In de meeste gevallen is een onderzoek door het parlement gericht op het trekken van lessen voor de toekomst. 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. Bij het opstellen van het onderzoeksvoorstel is het wenselijk zich vooraf te beraden op de vraag wat men beoogt te leren van het onderzoek.

Het verdient aanbeveling een onderzoeksvoorstel in een commissie voor te bereiden en eerst dan voor te leggen aan de plenaire vergadering. Het komt regelmatig voor dat de Kamer het Presidium bij motie oproept een onderzoek te starten. Het Presidium kan bij aanneming van een dergelijke motie de meest betrokken commissie(s) verzoeken een nader voorstel uit te werken. Het uitgewerkte voorstel wordt dan aan de Kamer aangeboden voor besluitvorming.

Ambtelijke ondersteuning

In alle fasen van het onderzoeksproces is ambtelijke ondersteuning mogelijk. De griffier van de commissie en de medewerkers van het onderzoeksbureau van de Kamer kunnen ondersteuning bieden bij het opstellen van het onderzoeksvoorstel en dragen zorg voor de uitvoering en eventuele uitbesteding van onderzoek. Een lid met het voornemen een

onderzoek te starten wordt geadviseerd in een zo vroeg mogelijk stadium contact op te nemen met het onderzoeksbureau van de Kamer om samen te komen tot zo scherp mogelijke onderzoeksvragen. Het tijdig scherp afbakenen van de onderzoeksvragen verhoogt de kwaliteit en bruikbaarheid van het uiteindelijke onderzoek.

Wanneer de Kamer besluit tot het instellen van een enquêtecommissie of een tijdelijke commissie zal de Griffier van de Tweede Kamer een griffier aanwijzen voor deze commissie. Vanuit het onderzoeksbureau van de Tweede Kamer, maar ook vanuit andere dienstonderdelen, kan desgewenst ondersteuning worden verzorgd. De ondersteuning heeft betrekking op het uitwerken van het onderzoeksplan maar ook op facilitaire zaken zoals de huisvesting en vragen rond voorlichting en beveiliging. De ondersteuning is beschikbaar in de opstartfase maar ook tijdens de uitvoering van het onderzoek. In de regel zal een enquêtecommissie of tijdelijke commissie kunnen beschikken over een (beperkte) onderzoekstaf. Deze staf kan veel onderzoeksactiviteiten voorbereiden en uitvoeren. Daarnaast kunnen, zoals eerder beschreven, delen van het onderzoek worden uitbesteed.

De ambtelijke diensten van de Kamer werken met draaiboeken om parlementair onderzoek zorgvuldig en voorspoedig te laten verlopen.

De verhouding van parlementair onderzoek tot andere procedures

De samenloop van een parlementaire enquête of het onderzoek door een tijdelijke commissie met ander onderzoek is geen zeldzaamheid. Parlementair onderzoek en strafrechtelijke of bestuurlijke onderzoeken kunnen samenlopen en op hetzelfde thema betrekking hebben. Het gaat bij parlementair onderzoek immers vaak om maatschappelijke misstanden of grootschalige incidenten. Daarvoor bestaat ook vaak strafrechtelijke belangstelling. Ook kan het zijn dat er belangstelling is vanuit de hoek van een bestuurlijke toezichthouder. Een samenloop heeft zich regelmatig voorgedaan en zal zich in de toekomst blijven voordoen.

Het is alleen aan de Kamer om te bepalen of een parlementair onderzoek moet worden gehouden. De Kamer dient op basis van haar eigen verantwoordelijkheid zelf over de inzet van haar eigen instrumenten te oordelen. Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat de Kamer bij haar beslissing een enquête te houden of een tijdelijke commissie te belasten met een onderzoeksopdracht diverse belangen zal moeten afwegen. Het is niet bezwaarlijk vanwege de andersoortige functie van het strafproces indien naast een parlementair onderzoek een strafrechtelijk onderzoek plaatsvindt. Parlementair onderzoek strekt expliciet niet tot het vaststellen van schuld aan strafbare feiten of aansprakelijkheid. Parlementair onderzoek heeft derhalve een geheel andere functie dan een strafrechtelijke vervolging. Bij een strafrechtelijke vervolging staat immers juist de schuldvraag voorop. Het doel van het onderzoek is dus anders. Parlementair onderzoek is niet gericht op het ontstaan van rechtsgevolgen. Beide vormen van onderzoek kunnen daarom heel goed parallel naast elkaar plaatsvinden. Dat dit geen knelpunt behoeft te zijn bewijst de geschiedenis. Er is in het verleden vaak sprake geweest van samenloop van parlementair onderzoek enerzijds en justitieel of ander onderzoek anderzijds. Er zijn geen voorbeelden bekend waarin de samenloop van verschillende soorten onderzoek een belemmering heeft gevormd bij de waarheidsvinding. Ook zijn geen rechtszaken bekend waarbij de bewijslast niet rond kon komen door gebeurtenissen in of rond een parlementair onderzoek.

Om bovengenoemde redenen zijn in de Regeling geen bepalingen opgenomen over de verhouding tussen een parlementair onderzoek en ander onderzoek. De Kamer respectievelijk de enquêtecommissie of de tijdelijke commissie zullen zich echter wel rekenschap moeten geven van de manier waarop zij met ander onderzoek omgaan. De Kamer moet immers oog hebben voor andere belangen van de Staat. Dat de regeling geen bepalingen bevat, betekent dus niet dat er in de praktijk geen afspraken moeten of kunnen worden gemaakt. De ervaring leert dat in de praktijk zich afstemmingsproblemen voordoen. De Kamer kan bijvoorbeeld behoefte hebben aan stukken die het openbaar ministerie onder zich heeft. Hierover worden in de praktijk in goed overleg protocollen afgesloten.

Tot openbaarmaking rapport geen inzagerecht

Enquêtecommissies en tijdelijke commissies moeten, afgezien van de openbare verhoren en de hoorzittingen, voor de publicatie van hun rapport hun werk ongestoord en in stilte kunnen verrichten. Documenten dienen daarnaast altijd in hun context te worden gezien. Een bepaald document kan bijvoorbeeld aanleiding zijn tot een bepaalde conclusie, die niet gedragen wordt door andere documenten, feiten of omstandigheden. Een afzonderlijk document kan derhalve een geheel eigen leven gaan leiden. Het is om deze redenen ongewenst indien voor de publicatie van het rapport onder de commissie berustende documenten door anderen ingezien kunnen worden. Daarom is in de regeling neergelegd dat voor de aanbidding van het rapport aan de Kamer niemand recht op inzage in of afschrift van onder de commissie berustende documenten heeft. Dit betekent dat alle stukken tot dit moment vertrouwelijk zijn. Ook in de afrondende fase van een enquête of tijdelijke commissie wordt vaak nog hard gewerkt aan het vervolmaken van het rapport. Het zou verstrend en vertragend werken indien een enquêtecommissie of een tijdelijke commissie in die fase vragen van buitenstaanders zouden moeten beantwoorden.

Nadat het parlementair onderzoek aan de Kamer is aangeboden, worden alle documenten die onder de commissie berusten in beginsel openbaar en kan eenieder inzage in deze documenten krijgen. Het betreft hier een *passieve* openbaarheid: de commissie maakt de onder haar berustende documenten niet uit eigen beweging openbaar, maar derden hebben wel een recht op inzage. Ten aanzien van alle afzonderlijke documenten die de commissie bij haar onderzoek heeft gebruikt, beslist de commissie expliciet of deze al dan niet vertrouwelijk zijn. De stukken die niet vertrouwelijk zijn, mogen vervolgens door derden worden ingezien.

Onderzoek door derden voor de Kamer geschiedt geheel onder verantwoordelijkheid van deze derden. Dat betekent dat deze derde ook verantwoordelijk is voor de inzage in en het beheer van het onderzoeksarchief.

Evaluatie

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.

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 de Kamer bij de

implementatie momenten aanwijst waarop ze zal 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.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Onder extern onderzoek op verzoek van de Kamer uitgevoerd door derden valt ook onderzoek op verzoek van de Kamer door de Algemene Rekenkamer conform artikel 90 van de Comptabiliteitswet 2001 in samenhang met artikel 21a van het Reglement van Orde.

Artikel 2

Onderzoek door de Kamer kan worden uitgevoerd door een enquêtecommissie of een tijdelijke commissie. Een enquêtecommissie is in feite ook een tijdelijke commissie maar wanneer in deze regeling over een tijdelijke commissie wordt gesproken betreft het een tijdelijke commissie zonder enquêtebevoegdheden.

Artikel 3

Onderzoek voor de Kamer uitgevoerd door derden is onderzoek in opdracht van, of op verzoek van, de Kamer. De Kamer is opdrachtgever of verzoekt om een onderzoek, maar is daarbij niet verantwoordelijk voor de uitvoering en uitkomsten van het onderzoek. Dat is de partij die het onderzoek uitvoert. Het uitbesteden van onderzoek aan commerciële partijen of wetenschappelijke instituten is een voorbeeld van onderzoek dat wordt uitgevoerd in opdracht van de Kamer. Onderzoek waartoe de Kamer, op grond van artikel 90 van de Comptabiliteitswet 2001 in samenhang met artikel 21a van het Reglement van Orde de Algemene Rekenkamer kan verzoeken, is een voorbeeld van onderzoek op verzoek van de Kamer.

Artikel 4

Dit artikel regelt de inhoudelijke vereisten waaraan een onderzoeksvoorstel moet voldoen. De kwaliteit van de besluitvorming kan worden verhoogd wanneer de onderzoeksvragen zorgvuldig zijn uitgewerkt en onderbouwd. Goede onderzoeksvragen maken duidelijk welk onderzoeksinstrument het meest geschikt is en maken een goede inschatting van benodigde tijd en kosten mogelijk.

Het Presidium kan in voorkomende gevallen een of meer (vaste) commissies vragen een onderzoeksvraag nader uit te werken. Dit verdient aanbeveling in het geval van een zogenoemde onderzoeksmotie: een motie die de Kamer oproept tot het doen van een onderzoek maar waarbij een nadere uitwerking nog ontbreekt.

Artikel 5

Uit dit artikel volgt dat de in artikel 4, tweede lid, aan een onderzoeksvoorstel gestelde eisen ook voor een verzoek aan de Algemene Rekenkamer gelden.

Artikel 7

De Kamer kan debatteren over het onderzoeksvoorstel, wijzigingen aanbrengen, moties indienen en stemmingen houden.

Artikel 9

De bevoegdheden van een enquêtecommissie zijn omschreven in de Wet op de parlementaire enquête 2008. De bevoegdheden van een

tijdelijke commissie zijn de bevoegdheden zoals neergelegd in artikel 27 van het Reglement van Orde. Het houden van een algemeen overleg door een enquêtecommissie is niet verboden maar is wel zeer uitzonderlijk.

Artikel 10

Anders dan een enquêtecommissie kan een tijdelijke commissie geen medewerking van derden afdwingen.

Artikel 11

De Griffier van de Kamer is bij extern onderzoek verantwoordelijk voor de dagelijkse begeleiding van door de Kamer ingeschakelde onderzoekers. De Griffier heeft de bevoegdheid ambtenaren van de Kamer te belasten met deze taak. Voor het goed verlopen van het onderzoek kan het instellen van een klankbordgroep wenselijk zijn. De klankbordgroep wordt samengesteld uit leden van de commissie die het onderzoeksvoorstel hebben opgesteld. De klankbordgroep heeft tot taak toelichting en duiding te verzorgen voor de onderzoekers op het onderzoeksvoorstel. De klankbordgroep heeft geen rol bij het formuleren van conclusies of aanbevelingen.

Artikel 12, eerste lid

De commissie kan ter verkrijging van inlichtingen een beroep doen op de inlichtingenplicht voor ministers en staatssecretarissen zoals vastgelegd in artikel 68 Grondwet.

Artikel 12, tweede lid

Derden die voor de Tweede Kamer onderzoek verrichten hebben geen toegang tot vertrouwelijke informatie. In voorkomende gevallen zal de Tweede Kamer een aanbevelingsbrief op kunnen stellen om zo medewerking te bevorderen.

Artikel 13, tweede lid

Zie hiervoor het protocol Staatscourant nr. 68, 2002. Dit protocol geldt voor alle gevallen van informatie-uitwisseling tussen ministers en uitvoerders van extern onderzoek.

Artikel 15

Onderzoek op verzoek van de Kamer verricht door de Algemene Rekenkamer wordt, evenals bij reguliere Algemene Rekenkamerrapporten, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, die het veelal in handen stelt van de commissie voor de Rijksuitgaven.

Artikel 17

Een document is een schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.

Artikel 19

Voor de inzage in het archief gelden de bepalingen zoals deze zijn vastgelegd in de interne archiefregels van de Kamer.

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