

Vergaderjaar 2015–2016

34 400

Verkenning parlementaire ondervraging

Nr. 2

VERSLAG VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE EVALUATIE WET OP DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE

De parlementaire ondervraging

Verlag van een verkenning van de mogelijkheden en randvoorwaarden van het horen onder ede buiten de parlementaire enquête

Inhoudsopgave	blz.
1 Inleiding	2
2 Opzet van de parlementaire ondervraging	3
2.1 De contouren van een nieuw instrument	3
2.2 Hoofdlijnen van de parlementaire ondervraging	4
2.3 Status van het protocol	6
2.4 Proefperiode en evaluatie	8
3 Meerwaarde en reikwijdte parlementaire ondervraging	8
3.1 Meerwaarde van het nieuwe instrument	9
3.1.1 Verfijning onderzoeksinstrumentarium van de Kamer	9
3.1.2 Versterking parlementaire controle	11
3.2 Reikwijdte van een ondervraging	15
4 Uitvoering van een parlementaire ondervraging	17
4.1 Voorbereiding van een ondervraging	17
4.2 Positie getuigen en deskundigen	18
5 Verantwoording	20
5.1 Eerste verkenning	20
5.2 Consultatie interne en externe deskundigen	22
Bijlage 1 Motie-Segers c.s.	23
Bijlage 2 Geraadpleegde personen en instanties	24
Bijlage 3 Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging	25

1 Inleiding

Aanleiding: motie-Segers c.s.

Tijdens het wetgevingsoverleg (Kamerstuk 33 609, nr. 19) over de raming voor de Tweede Kamer (hierna: de Kamer) voor het jaar 2014 heeft het lid Segers een motie ingediend, waarin het presidium wordt verzocht een verkenning uit te voeren naar een zogeheten parlementaire ondervraging onder ede, en te bezien welke aanpassing nodig is van de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe), alsmede van de Wet op de parlementaire enquête (Wpe 2008).¹ De motie werd medeondertekend door de leden Heijnen, Ouwehand, Van Raak, Van Toorenborg en Schouw en is op 3 juli 2013 door de Kamer aangenomen.

De commissie voor de Werkwijze heeft per brief van 11 december 2013 het presidium verzocht de Kamer voor te stellen de onderzoeksopdracht van een Tijdelijke commissie herziening Wpe te verbreden in die zin dat ook de mogelijkheden en randvoorwaarden van het horen onder ede buiten de parlementaire enquête door die commissie worden onderzocht. Per brief van 18 december 2013 heeft het presidium dit voorstel aan de Kamer voorgelegd. De Kamer heeft hiermee op 19 december 2013 ingestemd.²

Opdracht TCEWPE

Op donderdag 10 april 2014 heeft de constituerende vergadering van de Tijdelijke commissie evaluatie Wet op de parlementaire enquête (hierna: TCEWPE) plaatsgevonden. De TCEWPE heeft als taak gekregen om voorstellen aan de Kamer te doen voor de uitwerking van de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS)³, en tevens de mogelijkheden en randvoorwaarden van het horen onder ede buiten de parlementaire enquête te onderzoeken.⁴ Op 10 juni 2014 heeft de TCEWPE haar plan van aanpak aan het presidium gezonden. Per brief d.d. 18 juni heeft het presidium ingestemd met dit plan van aanpak.

Samenstelling TCEWPE

De leden van de TCEWPE zijn door de betreffende fracties voorgedragen. Tijdens de constituerende vergadering is het lid Van Raak tot voorzitter gekozen. De TCEWPE bestaat uit:

- A.A.G.M. van Raak (SP), voorzitter;
- R.E. van der Linde (VVD);
- R.A. Vermeij (PvdA);
- vacature (CDA);⁵
- W. Koolmees (D66);
- R.A. van Vliet (Van Vliet).

Leeswijzer

In het hiernavolgende doet de TCEWPE verslag van haar verkenning van de mogelijkheden en randvoorwaarden van het horen onder ede buiten de parlementaire enquête. Over de uitwerking van de aanbevelingen van de PEFS (en die van de daarop volgende enquêtecommissies Woningcor-

¹ Kamerstuk 33 609, nr. 14. Zie ook bijlage 1.

² Kamerstuk 33 812, nr. 2.

³ Kamerstuk 33 812, nr. 1.

⁴ Kamerstuk 33 812, nr. 2.

⁵ Tot 12 november 2014 Y.J. van Hijum, tot 20 mei 2015 S. de Rouwe, tot 4 januari 2016 P. Oskam.

poraties en Fyra) ter verbetering van de Wpe 2008 – het tweede deel van de taakopdracht van de TCEWPE – zal separaat gerapporteerd worden.

Hoofdstuk 2 begint met een beschrijving van het voorstel dat de TCEWPE aan de Kamer voorlegt om een parlementaire ondervraging – het horen van personen onder ede – mogelijk te maken. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 nader in op de meerwaarde en reikwijdte van de parlementaire ondervraging, waarna hoofdstuk 4 de uitvoering van een ondervraging behandelt. Ten slotte legt de TCEWPE in hoofdstuk 5 verantwoording af over de door haar uitgevoerde verkenning.

2 Opzet van de parlementaire ondervraging

Dit hoofdstuk beschrijft het voorstel van de TCEWPE om de parlementaire ondervraging – het horen van personen onder ede op grond van de Wpe 2008 – mogelijk te maken. Paragraaf 1 schetst de contouren van dit nieuwe onderzoeksinstrument aan de hand van de relevante artikelen uit de Wpe 2008, waarna in paragraaf 2 de hoofdlijnen van het voorstel nader worden beschreven. Paragraaf 3 licht de status van het door de TCEWPE opgestelde *Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging* toe, waarmee de Kamer concreet uitvoering kan geven aan de parlementaire ondervraging. Ten slotte stelt de TCEWPE in de laatste paragraaf een proefperiode en evaluatie voor, op basis waarvan de Kamer kan bezien in hoeverre en op welke wijze een wettelijke verankering van dit nieuwe instrument wenselijk is.

2.1 De contouren van een nieuw instrument

De TCEWPE is haar verkenning naar de mogelijkheden van een zogeheten parlementaire ondervraging begonnen met de vraag wat onder een dergelijk onderzoeksinstrument moet worden verstaan. De motie zelf en hetgeen daarover in de Kamer is gewisseld, maken duidelijk dat het instrument in de kern betrekking heeft op mondelinge informatievergaring op korte termijn middels het horen van personen onder ede. Ook heeft de TCEWPE verkend hoe een dergelijk nieuw instrument het beste vormgegeven kan worden. Op basis van die verkenning (zie ook hoofdstuk 5) heeft de TCEWPE er voor gekozen op dit moment geen wijzigingen in de bestaande regelingen voor te stellen, maar eerst enige tijd ervaring op te doen met deze nieuwe werkwijze onder de huidige Wpe 2008 aan de hand van een daartoe opgesteld protocol.

Verhoren onder ede op grond van Wpe 2008

Vooropgesteld moet worden dat het houden van dergelijke verhoren onder ede door een parlementaire onderzoekscommissie op dit moment reeds mogelijk is in het kader van Wpe 2008. In artikel 2 Wpe 2008 is bepaald dat een parlementaire enquête wordt uitgevoerd door een commissie van de Kamer. Artikel 9 van de wet geeft een commissie de bevoegdheid om getuigen en deskundigen te horen. Artikel 13 voegt daaraan toe dat getuigen voorafgaand aan het verhoor de eed of belofte afleggen dat zij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zullen zeggen, tenzij de commissie besluit het verhoor zonder voorafgaande eed of belofte te doen plaatsvinden. Op grond van artikel 14 is elke Nederlander, elke ingezetene van Nederland, iedereen die zich verder in Nederland bevindt, alsmede rechtspersonen die in Nederland gevestigd zijn of hun bedrijfsactiviteiten geheel of gedeeltelijk in Nederland uitoefenen, verplicht om medewerking te verlenen indien een enquêtecommissie dit vordert. Hieruit volgt dat getuigen en deskundigen die op grond van de wet worden opgeroepen voor verhoor tevens een opkomst- en antwoordplicht hebben.

De Wpe 2008 geeft enquêtemissies nog een aantal andere belangrijke onderzoeksbevoegdheden. Daarbij gaat het met name om de bevoegdheid tot het vorderen van schriftelijke inlichtingen en documenten (artikelen 5 en 6 Wpe 2008). Daarnaast zijn enquêtemissies bevoegd tot het betreden van plaatsen zonder toestemming van de rechthebbende (artikel 7).

Gelet op de tekst en de geest van de motie heeft de TCEWPE geconcludeerd dat het voorstel voor een parlementaire ondervraging ziet op het vergaren van mondelinge inlichtingen, waarbij het toepassen van deze andere bevoegdheden niet is voorzien. In die zin kan de parlementaire ondervraging dus worden gezien als een vorm van een enquête, die wordt uitgevoerd middels het verhoren van personen en niet (ook) middels het verzamelen van schriftelijke inlichtingen of documenten.

Tegen deze achtergrond wordt het begrip parlementaire ondervraging in dit verslag gedefinieerd als *een kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede*.

Werkwijze uitgewerkt in protocol

Hoewel de ondervraging formeel een parlementaire enquête is, zal deze in de praktijk naar verwachting een ander karakter hebben dan gebruikelijk bij enquêtes. Dit vloeit enerzijds voort uit het korte tijdsbestek en anderzijds uit de focus op de mondelinge verhoren. Bij een reguliere enquête is juist een lange doorlooptijd gebruikelijk geworden. Dit hangt onder meer samen met het uitvoerige dossieronderzoek dat doorgaans van een enquêtemissie wordt verlangd, waarbij enquêtemissies veelvuldig gebruik maken van de bevoegdheid tot het vorderen van schriftelijke stukken. In het bijgevoegde *Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging* (zie bijlage 3), bedoeld als een praktische handreiking voor de Kamer, is de compacte werkwijze tijdens een ondervraging nader uitgewerkt.

Toepassing van het protocol vergt geen aanpassing van bestaande wettelijke regelingen. Ook het Reglement van Orde en de Rpe behoeven niet te worden gewijzigd. Voor zover deze regelingen betrekking hebben op enquêtemissies, zijn zij tevens onverkort van toepassing op commissies waarop het protocol van toepassing is.

De volgende paragraaf licht op hoofdlijnen toe wat het voorstel voor een parlementaire ondervraging concreet behelst en hoe deze in bijgaand protocol nader is vormgegeven.

2.2 Hoofdlijnen van de parlementaire ondervraging

Medewerkingsplicht en horen onder ede

De parlementaire ondervraging wordt op grond van artikel 2 Wpe 2008 uitgevoerd door een commissie van de Kamer. De Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe) bevat nadere voorschriften omtrent de wijze waarop de Kamer haar besluit op grond van artikel 2 Wpe 2008 dient voor te bereiden. Zodra de commissie is ingesteld, rust op de personen genoemd in artikel 14 Wpe 2008 de verplichting om binnen de door haar gestelde termijn alle medewerking te verlenen die de commissie vordert bij de uitoefening van de haar bij wet verleende bevoegdheden, behoudens de mogelijkheid van verschoning op grond van de artikelen 19 tot en met 24 Wpe 2008. Bij weigerachtigheid voorziet de wet in een aantal door de rechter op te leggen dwangmiddelen. Daarnaast is het

weigeren om te getuigen wanneer daartoe een wettelijke plicht bestaat, of het afleggen van een valse verklaring onder ede, strafbaar gesteld.

Uitgangspunt is dat de commissie haar taak verricht door middel van de bevoegdheid tot het horen van getuigen en deskundigen, zoals vastgelegd in artikel 9. Het oproepen van te horen personen gebeurt conform artikel 10 Wpe 2008. Het verhoor wordt, zoals artikel 13 Wpe 2008 voorschrijft, onder ede afgenomen, tenzij de commissie besluit daarvan af te zien. Het verhoor is in beginsel openbaar, maar de commissie kan, al dan niet op verzoek van de getuige, om gewichtige redenen besluiten geen beeld- of geluidsregistratie toe te staan (artikel 11, tweede lid) of het verhoor in besloten zitting te doen plaatsvinden (artikel 12). Verder zijn alle wettelijke rechten en waarborgen voor personen van wie medewerking wordt gevorderd, onverkort van toepassing. Daarbij kan niet alleen gedacht worden aan de reeds genoemde wettelijke verschoningsrechten, maar ook aan het recht op bijstand en de regel dat getuigenverklaringen die op vordering van de commissie zijn afgelegd niet als bewijs in rechte kunnen worden gebruikt.

Vorderen schriftelijke stukken niet nodig, hoorzittingen op korte termijn

De parlementaire ondervraging is gericht is op mondelinge informatievergaring. Het gebruik maken van de wettelijke bevoegdheden tot het vorderen van schriftelijke inlichtingen (artikel 5) of van inzage in, afschrift van of kennisneming op andere wijze van documenten (artikel 6) ligt daarmee niet voor de hand. Op dat punt wijkt de parlementaire ondervraging in de praktijk sterk af van de reguliere enquête, waarin dossieronderzoek op basis van gevorderde documenten en/of informatie nu juist een belangrijke rol speelt. De ervaringen met parlementaire enquêtes en onderzoeken in Nederland laten zien dat het vorderen of opvragen van schriftelijke stukken vaak weken tot maanden in beslag neemt. De verstrekker moet de stukken allereerst verzamelen of opstellen, waarna de commissie de ontvangen documenten zal moeten bestuderen en analyseren. Het doel van de motie Segers c.s., zoals de TCEWPE deze heeft opgevat, is juist om een sneller en kleinschaliger vorm van parlementair onderzoek mogelijk te maken. Het doen van uitgebreid vooronderzoek past daar volgens de TCEWPE niet bij. Dit betekent wel dat de parlementaire ondervraging een wezenlijk andere functie zal vervullen dan een reguliere parlementaire enquête. Ook heeft deze nieuwe werkwijze gevolgen voor de zorgvuldigheid die de Kamer moet betrachten in de voorbereiding van deze ondervragingen. Op deze aspecten wordt in hoofdstuk 3 en 4 nader ingegaan.

Uit het voorgaande volgt dat in geval de Kamer van oordeel is dat het verkrijgen van bepaalde schriftelijke documenten of inlichtingen onontbeerlijk is voor het uit kunnen voeren van een parlementair onderzoek, dus *niet* gekozen moet worden voor het instrument van een parlementaire ondervraging. In dat geval ligt een reguliere parlementaire enquête (of parlementair onderzoek) meer voor de hand, inclusief de daaraan verbonden lange(re) doorlooptijd.

Dat van een ondervragingscommissie geen uitgebreid dossieronderzoek wordt verlangd, betekent evenwel niet dat een parlementaire ondervraging geen voorbereidende werkzaamheden zal kennen. De doorlooptijd van een parlementaire ondervraging kan, mede afhankelijk van het besluitvormingsproces binnen de Kamer en het aantal personen dat de Kamer wil horen, naar verwachting tussen de vier en twaalf weken bedragen. Daarmee houdt het nieuwe instrument het midden tussen een reguliere hoorzitting of rondetafelgesprek enerzijds en een reguliere enquête anderzijds.

Ter bescherming van de getuige of deskundige, van wie medewerking aan een verhoor in het kader van een parlementaire ondervraging wordt gevorderd, gelden zoals gezegd alle wettelijke rechten en waarborgen uit de Wpe 2008. In aanvulling daarop is in het bijgevoegde protocol bepaald dat ondervragingscommissies aan getuigen en deskundigen de mogelijkheid bieden om een schriftelijke verklaring in te zenden, die in beginsel uiterlijk op de dag van het verhoor op de website van de Kamer wordt gepubliceerd. Bovendien wordt getuigen en deskundigen de gelegenheid geboden om voorafgaand aan het verhoor een openingsverklaring af te leggen. Deze procedurele voorzieningen zijn in het buitenland niet ongebruikelijk en kunnen naar het oordeel van de TCEWPE een waardevolle verbetering van de waarborgen voor de getuige vormen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheden van de ondervragingscommissie. Hoofdstuk 4 gaat hier nader op in.

2.3 Status van het protocol

Het *Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging* beoogt de in dit hoofdstuk toegelichte opzet van de parlementaire ondervraging te vertalen naar een concreet procedureel kader, aan de hand waarvan de Kamer praktische ervaring op kan doen met deze nieuwe werkwijze. Het protocol is aldus bedoeld als een leidraad voor zowel de Kamer als voor de commissie bij de toepassing van de Wpe 2008 in het kader van een parlementaire ondervraging.

Protocol is geen bindende regeling

Het protocol is als zodanig geen bindende regeling, zoals de Wpe 2008, het Reglement van Orde (RvO) of de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe) dat wel zijn. Deze bindende regelingen vormen voor de commissie het juridisch kader. De commissie die een parlementaire ondervraging uitvoert moet juridisch worden beschouwd als een enquêtemissie in de zin van de Wpe 2008. Deze wet verleent een aantal bevoegdheden die een enquêtemissie in beginsel naar eigen inzicht kan uitoefenen, zij het binnen de door de wet gestelde randvoorwaarden en alleen voor zover dit nodig is voor de vervulling van haar taak. Dit kader geldt vanzelfsprekend ook voor een enquêtemissie in de hoedanigheid van ondervragingscommissie.

Hoewel het protocol dus geen juridisch bindende status heeft, mag van de ondervragingscommissie niettemin worden verwacht dat zij bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden steeds in de geest van het protocol handelt. De opzet van het protocol is dat een ondervragingscommissie geen gebruik zal hoeven maken van haar bevoegdheden om schriftelijke inlichtingen te vorderen, documenten te vorderen of plaatsen te betreden.

Het protocol biedt een procedureel kader, met het karakter van een praktische handleiding, aan de hand waarvan de Kamer richting kan geven aan de wijze waarop een commissie haar taak dient te vervullen. Daartoe wordt onder meer invulling gegeven aan de ruimte die de Wpe 2008 biedt om een commissie die op grond van de wet wordt ingesteld, te voorzien van een nader omschreven taakopdracht. In deze taakopdracht kan de Kamer een commissie de opdracht geven om haar onderzoek te verrichten middels het horen van personen onder ede conform het *Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging*.

Uit het voorgaande volgt dat met het protocol niet is beoogd afbreuk te doen aan bestaande wettelijke voorschriften. Voor derden brengt het protocol geen aanvullende rechten noch nieuwe verplichtingen met zich mee. De Wpe 2008 vormt het wettelijke kader bij een parlementaire ondervraging. Uitgangspunt daarin is, als gezegd, dat de commissie alle bevoegdheden die de wet biedt kan uitoefenen voor zover nodig voor de vervulling van haar taak.

Borging zorgvuldige besluitvorming

Net als bij de instelling van reguliere enquêtemissies zal de Kamer bij de instelling van een ondervragingscommissie een richtinggevende rol spelen. De Kamer stelt het onderwerp van de enquête vast, zo bepaalt artikel 2 Wpe 2008. Dat geldt dus ook voor een enquête die het karakter van een ondervraging heeft. In de Rpe is aan deze onderwerpsbepaling nader invulling gegeven. Zo bepaalt artikel 4 Rpe dat een (gedetailleerd) onderzoeksvoorstel moet worden opgesteld, dat ter advisering aan het presidium moet worden voorgelegd en uiteindelijk door de Kamer wordt vastgesteld. De Rpe schrijft voor dat een voorstel aan de Kamer van één of meer leden of van een commissie tot het houden van een parlementair onderzoek, waaronder een parlementaire enquête, in ieder geval dient in te gaan op:

- 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.

In de praktijk gaat een onderzoeksvoorstel doorgaans niet alleen in op *wat* de commissie gaat onderzoeken, maar ook *op welke wijze* zij dat gaat doen en met behulp van welke bevoegdheden (bijvoorbeeld documenten vorderen bij betrokkenen, dossieronderzoek doen, voorgesprekken houden, personen verhoren, etc.).

Het ligt voor de hand dat in het geval van een parlementaire ondervraging onder het hierboven genoemde punt f wordt aangegeven waarom wordt gekozen voor de enquêtevariant van de parlementaire ondervraging, waarin mondelinge informatievergaring centraal staat. Daarna wordt het voorstel tot een parlementaire ondervraging aan het presidium gezonden. Het presidium behandelt het voorstel en geeft de Kamer hierover advies. De Kamer kan ten slotte besluiten, op grond van de bepalingen uit de Rpe, tot het instellen van een enquête- c.q. ondervragingscommissie.

Bij de uitvoering van het onderzoek is het primair aan de commissie om te beoordelen op welke wijze zij feitelijk invulling geeft aan de haar opgedragen taak. De Wpe 2008, Reglement van Orde en Regeling parlementair en extern onderzoek vormen daarbij het juridische kader. Wanneer het protocol op een enquête – in de ondervragingsvariant – van toepassing is verklaard, mag de Kamer er vanuit gaan dat deze ondervragingscommissie zal handelen in de geest van het protocol. Mocht de ondervragingscommissie gedurende haar onderzoek toch tot het oordeel komen dat zij haar wettelijke bevoegdheden tot het vorderen van schriftelijke inlichtingen of documenten nodig heeft voor het vervullen van haar taak, dan is zij daartoe in beginsel gerechtigd. Wel wordt in dat geval conform het protocol van haar verwacht dat zij de Kamer daarvan tijdig op de hoogte stelt. Indien de ondervragingscommissie tot de conclusie komt dat uitvoerig dossieronderzoek nodig is, dan ligt het voor

de hand dat de commissie teruggaat naar de Kamer en om verbreding van haar opdracht en/of verlenging van de onderzoekstermijn verzoekt.

Indien de Kamer meent dat de ondervragingscommissie haar taak niet naar behoren vervult of haar bevoegdheden niet op de juiste manier toepast, kan de Kamer conform de wet desgewenst de taakopdracht van de ondervragingscommissie beperken of anderszins wijzigen, of, in het uiterste geval, de ondervragingscommissie voortijdig opheffen als bedoeld in artikel 34, tweede lid van de Wpe 2008. Uiteraard kan de Kamer naar aanleiding van de mededeling van de ondervragingscommissie ook vaststellen dat een opschaling naar een reguliere enquête wenselijk is.

Alles overwegende is de TCEWPE van mening dat op deze wijze wordt geborgd dat de Kamer ook bij het nieuwe instrument van de parlementaire ondervraging tot zorgvuldige besluitvorming kan overgaan.

2.4 Proefperiode en evaluatie

De introductie van een niet-bindend protocol waarmee de Kamer een procedureel kader wordt geboden om het bestaande enquête-instrument op een compactere wijze dan gebruikelijk in te zetten, brengt zoals hierboven uiteengezet geen wijziging in de bestaande enquêtetwetgeving. Daarvoor is een dergelijke leidraad naar haar aard niet geschikt. Een beperking van de bewegingsruimte van een enquêtemissie kan hooguit voortvloeien uit de formulering van de taakopdracht, waarvoor het protocol een handreiking biedt. Voor een scherpere afbakening tussen de bevoegdheden van een reguliere enquêtemissie en die van een ondervragingscommissie zou een wijziging van of aanvulling op de Wpe 2008 noodzakelijk zijn.

De TCEWPE acht het voor een wetswijziging met als doel om de parlementaire ondervraging te verankeren nog te vroeg. De optimale vormgeving en de praktische betekenis van dit nieuwe instrument kan moeilijk op voorhand worden bepaald. Het gaat immers om een werkwijze die in de praktijk nog niet is toegepast. De TCEWPE beveelt de Kamer daarom aan om op basis van het *Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging*, zoals bijgevoegd bij dit verslag, gedurende een periode van vijf jaar eerst praktische ervaring op te doen met het nieuwe instrument. Tijdens deze periode kan de Kamer aan de hand van de ervaringen bezien of de hierin geschetste compacte werkwijze voldoet. Op basis van een evaluatie zou de Kamer naar het oordeel van de TCEWPE opnieuw moeten bezien of, en zo ja, in hoeverre de ondervraging een meer permanente plaats in het parlementaire onderzoeksinstrumentarium zou moeten krijgen. Daarbij zou ook de vraag aan de orde moeten komen of een wettelijke verankering, al dan niet binnen de Wpe 2008, wenselijk is.

3 Meerwaarde en reikwijdte parlementaire ondervraging

Dit hoofdstuk gaat nader in op de meerwaarde en reikwijdte van de parlementaire ondervraging. Paragraaf 1 behandelt de meerwaarde die het instrument kan hebben voor de Kamer in relatie tot het reeds bestaande onderzoeksinstrumentarium en in het licht van de bredere behoefte aan versterking van parlementaire controle op bepaalde terreinen. Vervolgens wordt in paragraaf 2 de reikwijdte van een ondervraging besproken, waarbij wordt ingegaan op de aard van een ondervraging en de onderwerpkeuze in relatie tot de constitutionele kerntaken van de Kamer.

3.1 Meerwaarde van het nieuwe instrument

3.1.1 Verfijning onderzoeksinstrumentarium van de Kamer

Korte enquête nu al mogelijk

De Kamer beschikt over een breed palet aan onderzoeksinstrumenten die zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld en kunnen worden teruggevoerd op het grondwettelijke inlichtingenrecht (artikel 68 Grondwet) en het onderzoeksrecht (artikel 70 Grondwet). Gesorteerd van «licht» naar «zwaar» beschikt de Kamer over de reguliere hoorzitting c.q. het rondetafelgesprek, de inhoudelijk voorbereide hoorzitting⁶, het reguliere parlementaire onderzoek (uitgevoerd door een tijdelijke commissie) en de parlementaire enquête. De eerste twee instrumenten kunnen vaste Kamercommissies op grond van het Reglement van Orde zelfstandig en naar behoefte toepassen; een parlementair onderzoek door een tijdelijke commissie en een parlementaire enquête vereisen een Kamerbesluit.

Het horen van personen onder ede, de kern van het voorgestelde nieuwe onderzoeksinstrument, is momenteel alleen mogelijk in het kader van een parlementaire enquête. In de motie die aanleiding vormde voor deze verkenning wordt gewezen op het belang van snelheid. Wat dat betreft stelt de TCEWPE vast dat de Kamer het bestaande instrument van de parlementaire enquête ook binnen de huidige wettelijke kaders op relatief korte termijn zou kunnen inzetten. De Wpe 2008 verplicht immers niet tot een lange voorbereidingstijd. In de praktijk blijken enquêtes echter een relatief lange doorlooptijd te kennen, mede als gevolg van het uitvoerige en diepgravende dossieronderzoek dat doorgaans door de Kamer van enquêtecommissies wordt verlangd. Deze praktijk is mogelijk gemaakt door de geleidelijke uitbreiding sinds de jaren 70 van de vorige eeuw van de wettelijke bevoegdheden van enquêtecommissies ten aanzien van het vorderen van documenten. Een korte enquête, waarin slechts enkele verhoren worden gehouden, is in de huidige tijd niet gebruikelijk, maar behoort strikt genomen wél tot de mogelijkheden.⁷ De TCEWPE constateert naar aanleiding van de motie dat er een zekere behoefte bestaat aan een kleinschaligere, sneller in te zetten variant van de enquête. Aan het huidige enquête-instrument lijkt dus, overigens ook buiten de Kamer, een sterk verwachtingspatroon te kleven dat een compactere wijze van toepassing van de enquêtetwet in de weg staat.

Enquête als «ultimum remedium»

Een aantal deskundigen heeft in de consultatieronde die de TCEWPE heeft gehouden, gewezen op het risico van uitholling van het instrument van de parlementaire enquête wanneer de Kamer dit veelvuldiger in zou zetten dan nu het geval is. De enquête wordt, zo is de gedachte, vaak gezien als «ultimum remedium», dat mede gelet op de zware bevoegdheden waarover enquêtecommissies beschikken slechts in gevallen van uitzonderlijk politiek of maatschappelijk belang ingezet moet worden. De TCEWPE onderschrijft de gedachte dat een zwaar instrument als de parlementaire enquête niet lichtvaardig moet worden ingezet. Naar het

⁶ Bij een inhoudelijk voorbereide hoorzitting wordt tijd uitgetrokken om onder meer openbare rapporten en artikelen te analyseren, «position papers» op te vragen, en/of vragenlijsten op te stellen. Afhankelijk van het onderwerp en aantal genodigden kunnen de hoorzittingen zowel één dag als enkele dagen in beslag nemen.

⁷ Dit kleinschaliger type enquête is overigens niet onbekend in de parlementaire geschiedenis. In zekere zin betreft het een terugkeer naar de oorsprong van het enquêterecht, waarin eveneens werd uitgegaan van mondelinge informatievergaring door de enquêtecommissie. De eerste Enquêtetwet, die in 1850 in werking trad, kende enquêtecommissies dan ook veel minder bevoegdheden toe dan de huidige wet.

oordeel van de TCEWPE kan het creëren van een nieuw instrument als de parlementaire ondervraging, naast de parlementaire enquête, er evenwel aan bijdragen dat de enquête in zijn reguliere vorm gereserveerd blijft voor die gevallen van uitzonderlijk politiek of maatschappelijk belang. Daarmee kan de Kamer uitholling van dit instrument voorkomen.

Bevoegdheden Kamer afstemmen op specifieke onderzoekstaak

Daarbij is de TCEWPE van mening dat toevoeging van de parlementaire ondervraging aan het onderzoeksinstrumentarium van de Kamer eraan kan bijdragen dat de Kamer beter in staat is haar onderzoeksinstrument af te stemmen op het onderwerp van onderzoek. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit zou een onderzoekscommissie immers niet méér (wettelijke) bevoegdheden moeten toepassen dan strikt noodzakelijk is voor haar onderzoekstaak. Indien de Kamer bijvoorbeeld over een specifiek incident of onderwerp hoorzittingen onder ede wil houden, zal de bevoegdheid om plaats te betreden (artikel 7 Wpe 2008) doorgaans niet nodig zijn. De TCEWPE beschouwt de parlementaire ondervraging, als enquêtevariant, dan ook als een nuttige verfijning van het bestaande parlementaire onderzoeksinstrumentarium.

Waar de ondervraging ten opzichte van de enquête als een lichtere variant kan worden aangemerkt, is de ondervraging ten opzichte van de reguliere hoorzittingen en rondetafelgesprekken juist een verzwaring. Dit kan in bijzondere gevallen uitkomst bieden. Hoorzittingen en rondetafelgesprekken worden regelmatig en over uiteenlopende onderwerpen georganiseerd door vaste commissies van de Kamer. Derden zijn echter niet verplicht om hieraan hun medewerking te verlenen. In de praktijk komt het zelden voor dat genodigden uitdrukkelijk weigeren deel te nemen aan deze activiteiten. De aard van de activiteiten geeft daar ook vaak geen aanleiding toe. Niettemin is denkbaar dat juist in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld wanneer vaste commissies activiteiten zouden willen organiseren naar aanleiding van specifieke incidenten of voorvallen, de te horen personen of organisaties minder bereidwillig zullen zijn. Ook kan het afnemen van de eed of belofte in bijzondere gevallen toegevoegde waarde bieden als er een vermoeden bestaat dat een getuige (anders) niet de gehele waarheid zal vertellen. Van reguliere parlementaire onderzoeken, waaraan medewerking door derden eveneens op vrijwillige basis plaatsvindt, is bekend dat commissies incidenteel met weigerachtigheid worden geconfronteerd. Van vaste commissies zijn hierover geen concrete gegevens bekend, omdat eventuele (aanvankelijke) weigeringen om deel te nemen aan een hoorzitting of rondetafelgesprek niet worden bijgehouden. Ook is niet bekend in hoeverre commissies geneigd zijn te berusten in bepaalde vormen van weigerachtigheid, waarbij ook niet duidelijk is of die weigerachtigheid een praktische of inhoudelijke achtergrond heeft. Ten slotte is niet bekend in hoeverre tijdelijke of vaste commissies bepaalde onderwerpen mijden vanwege het risico van niet-medewerking door derden.

De TCEWPE acht het van groot belang dat de Kamer ten behoeve van haar constitutionele taken de mogelijkheid heeft om op korte termijn nader onderzoek te doen indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven en daarbij zo nodig de medewerking van derden kan afdwingen. En hoewel de bestaande enquêwet die mogelijkheid reeds biedt, werpt de gegroeide praktijk belemmeringen op vanwege het verwachtingsniveau met daaraan gekoppeld de lange voorbereidingstijd. Het uitwerken van een compactere enquêtevariant, de parlementaire ondervraging, kan vanuit dat oogpunt bijdragen aan versterking van het parlementaire onderzoeksinstrumentarium. Dat betekent overigens niet per definitie dat dit instrument ook veelvuldig zal worden ingezet. Het enkele feit dat de

Kamer een kleinschaliger variant van de reguliere enquête voorhanden heeft waarmee medewerking van derden wordt afgedwongen en tevens op relatief korte termijn mondelinge inlichtingen worden vergaard, kan reeds voldoende zijn om eventuele weigerachtigheid bij reguliere (commissie-)activiteiten te voorkomen.

Gelet op de ervaringen met het bestaande parlementaire onderzoeksinstrumentarium, dat in de dagelijkse praktijk doorgaans voldoende mogelijkheden biedt om in de informatiebehoefte van de Kamer te voorzien, beschouwt de TCEWPE het nieuwe instrument van de parlementaire ondervraging als een waardevolle aanvulling voor bijzondere gevallen. De TCEWPE verwacht derhalve niet dat de Kamer de parlementaire ondervraging op grote schaal zal inzetten. Benadrukt zij dat het – mede gelet op de verplichtingen voor derden – een relatief zwaar instrument is. Om die reden acht de TCEWPE het terecht dat voor de inzet ervan, conform de Wpe 2008, een Kamerbesluit nodig is.⁸ Hoe groot de werkelijke behoefte aan dit instrument zal zijn, kan echter alleen de praktijk uitwijzen. Mede daarom beveelt de TCEWPE aan om een aantal jaren ervaring op te doen, alvorens tot definitieve vaststelling en verankering van het instrument over te gaan.

Samenvattend kan de parlementaire ondervraging naar het oordeel van de TCEWPE worden gezien als een volgende stap in de verdere ontwikkeling en verbetering van het parlementaire onderzoeksinstrumentarium. Met het nieuwe instrument wordt een voorziening gecreëerd die uitkomst biedt wanneer een parlementaire enquête (nog) niet nodig of niet gewenst is en een reguliere onderzoeksactiviteit als ontoereikend wordt gezien of onvoldoende gewicht heeft. De TCEWPE meent dat de Kamer hiermee op doeltreffende en proportionele wijze nader invulling geeft aan haar grondwettelijke onderzoeksrecht.

3.1.2 Versterking parlementaire controle

Zbo's en andere niet-departementale organisaties met publieke taak

De uit de motie-Segers c.s. voortvloeiende behoefte aan een nieuw instrument als de parlementaire ondervraging past in een ontwikkeling die al enige decennia gaande is en waarin de Kamer, zich steeds meer bewust van de noodzaak om haar constitutionele taak als controleur van de regering waar te maken, tracht haar eigen informatiepositie te versterken en daarin minder afhankelijk te zijn van informatievoorziening door de regering. Het belang van het kunnen verkrijgen van informatie over maatschappelijke ontwikkelingen bij de direct betrokkenen geldt in het bijzonder wanneer het gaat om de wijze waarop publieke taken worden uitgevoerd door organisaties of instellingen die niet of niet direct ressorteren onder een Minister. Het behartigen van het algemeen belang en de daarmee verbonden publieke taakuitoefening zijn immers al lang niet meer exclusief het domein van bewindspersonen en de aan hen ondergeschikte departementen, maar worden mede uitgevoerd door instellingen op afstand. Te denken valt aan zelfstandige bestuursorganen (zbo's), marktautoriteiten, en private organisaties die publieke taken verrichten. Waar dit heeft geleid tot het ontbreken of beperken van de

⁸ In een aantal andere parlementen, te weten het Amerikaanse Congres en het Britse parlement, zijn medewerkingsplicht, het horen onder ede en bepaalde dwangbevoegdheden geheel of gedeeltelijk toegekend aan vaste (onderzoeks)commissies. Daarvoor heeft de TCEWPE niet gekozen, al staat de Wpe 2008 op zichzelf het toekennen van de enquêtestatus aan vaste commissies niet in de weg. De motie inzake de parlementaire ondervraging vraagt hier overigens niet om.

ministeriële verantwoordelijkheid, zo wordt al langere tijd erkend, wordt de controlerende rol van de Kamer bemoeilijkt.

Rechtstreekse relatie met verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties wenselijk

Tegen deze achtergrond steunt de TCEWPE in dit verband de al vaker geuite roep om versterking van de controlerende taak van de Kamer. Ook de parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer die recentelijk onderzoek deed naar verzelfstandiging en privatisering van overheidsdiensten concludeerde in haar rapport dat «de gecompliceerde overheid vraagt om een parlement dat zich versterkt op het punt van democratische controle.» Deze commissie stelde vast dat het parlement terecht niet alleen afhankelijk wil zijn van ministeriële informatiestromen. Zij deed onder meer de aanbeveling om te komen tot een goede, rechtstreekse relatie tussen het parlement en extern verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Op die manier zou het parlement op meer structurele en systematische wijze zicht kunnen krijgen op de effecten van wetgeving en beleid. Daarbij past volgens de senaatscommissie ook dat bestuurders van ZBO's worden gehoord in het parlement, zoals dat ook in andere westerse democratieën gebruikelijk is. De aldus verkregen informatie kan het parlement vervolgens gebruiken om met de Minister te spreken over de hoofdlijnen van het beleid.⁹

Marktautoriteiten en andere toezichthouders

Het belang van een versterking van de parlementaire controlefunctie geldt niet alleen ten aanzien van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties, maar ook voor het groeiend aantal (markt-)autoriteiten en andere toezichthouders. Recentelijk riep de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) op om ruimte te creëren voor een rechtstreekse relatie tussen toezichthouders en het parlement, bijvoorbeeld ten aanzien van het bredere beleid van deze instellingen. Daarbij geldt uiteraard, zoals de WRR terecht opmerkt, dat het parlement terughoudend dient te zijn als het gaat om «casus-specifieke of operationele bemoeienis.»¹⁰ Datzelfde geldt voor het werk van rijksinspecties, die veelal wel onder ministeriële verantwoordelijkheid opereren maar gezien de aard van hun werkzaamheden in de praktijk onafhankelijk moeten kunnen opereren. Juist bij deze organisaties is een dergelijke operationele zelfstandigheid immers van groot belang.

Naar het oordeel van de TCEWPE kan een parlementaire *follow-up* van een door een marktautoriteit, toezichthouder of rijksinspectie uitgevoerd onderzoek naar bijvoorbeeld een groot incident (of een reeks kleinere incidenten) een belangrijke bijdrage leveren aan de parlementaire informatiepositie, zeker wanneer de Kamer voornemens is de Minister aan te spreken of beleidswijzigingen wil overwegen. De parlementaire ondervraging kan in dat geval een instrument zijn waarmee zowel recht wordt gedaan aan de ernst van de situatie als bevoegdheden kunnen worden ingezet om medewerking af te dwingen.

⁹ *Kamerstuk* 2012/13, C, nr. B, p. 90. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover deze aanbeveling, zo blijkt uit de kabinetsreactie op het rapport. Zie *Kamerstuk* 2012/13, C, nr. I, p. 15. Ook tijdens de expertmeeting, die naar aanleiding van het senaatsonderzoek werd georganiseerd, kreeg deze aanbeveling veel bijval. Zie *Kamerstuk* 2012/13, C, nr. J (o.a. p. 33–34).

¹⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2013). *Toezien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht* (WRR-rapport 89), Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 157.

Zonder tussenkomst Minister

Verskillende deskundigen die door de TCEWPE zijn geraadpleegd, waren van mening dat het instrument van de parlementaire ondervraging van meerwaarde kan zijn om de door de WRR beschreven rechtstreekse relatie te bewerkstellingen tussen parlement en instellingen die op afstand van de Minister opereren. Ook buiten een volwaardige enquête zouden bestuurders van zbo's en andere tot de staat behorende organen moeten kunnen worden gehoord zonder tussenkomst van desbetreffende bewindspersoon. De ministeriële betrokkenheid zou beperkt moeten zijn tot het (achteraf) bevestigen van een eventueel beroep op het belang van de staat.¹¹ Met een zelfstandige medewerkingsplicht wordt erkend dat het parlement, als het gaat om de uitvoering van wettelijke bevoegdheden en overheidsbeleid door verzelfstandigde diensten, de mogelijkheid heeft om in bijzondere gevallen ook zonder betrokkenheid van de Minister informatie bij de bron te vergaren. Dat geldt eveneens voor andere semipublieke of private instellingen waaraan publieke taken zijn opgedragen. Hiermee kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan versterking van de publieke verantwoording in brede zin door deze niet-departementale instellingen, waarmee tevens de democratische legitimiteit van de publieke taakuitoefening door deze instellingen kan worden verbeterd.

De TCEWPE benadrukt dat op geen enkele wijze wordt beoogd om afbreuk te doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid, althans voor zover die hier nog van toepassing is.¹² De ondervraagden kunnen immers slechts *informatie* verschaffen over de uitoefening van wettelijke of anderszins opgedragen taken door hun eigen organisaties; het afleggen van *verantwoording* in staatsrechtelijke zin over de uitoefening van bevoegdheden door de Minister of Staatssecretaris, bijvoorbeeld op het gebied van beleidsvorming en toezicht, kan enkel door de betrokken bewindspersonen zelf gebeuren.

Positie departementsambtenaren

Hierboven werd gesproken over het horen van bestuurders (en medewerkers) van publieke of private instellingen met publieke taken die op afstand van de Minister staan. Een parlementaire ondervraging kan uiteraard ook betrekking hebben op departementale diensten, die wel rechtstreeks onder de Minister ressorteren. In de reguliere verhoudingen verloopt het contact tussen Kamer en departementsambtenaren door tussenkomst van de Minister. Een vraag die tijdens de consultatie werd opgeworpen, is of de Kamer met het nieuwe instrument van de parlementaire ondervraging vaker rechtstreeks, zonder tussenkomst van een bewindspersoon, mondelinge inlichtingen zal vragen van ambtenaren op het departement. Daarmee zouden de reguliere verhoudingen vaker doorbroken kunnen worden, wat uiteindelijk van invloed zou kunnen zijn op het functioneren van het systeem van de ministeriële verantwoordelijkheid.

¹¹ Een verplichte melding aan de betrokken bewindspersoon, die het kabinet in een briefwisseling met de Eerste Kamer voorstelt wanneer de Kamers zbo-bestuurders voor «hoorzittingen en dergelijke» uitnodigen (*Kamerstuk* 2014/15, C, nr. U, p. 4), is bij een parlementaire ondervraging – zoals bij een reguliere enquête – dan ook niet aan de orde.

¹² Ook de senaatscommissie benadrukt in haar rapport dat het verschijnen van zbo-bestuurders in het parlement op geen enkele wijze afbreuk doet aan de eindverantwoordelijkheid van de Minister. Zie *Kamerstuk* 2012/13, C, nr. B, p. 90.

Vooropgesteld moet worden dat het instrument van de parlementaire ondervraging op zichzelf geen verandering brengt in de bestaande verhoudingen. Onder de Wpe 2008 kunnen departementsambtenaren immers reeds worden opgeroepen en verhoord. In het kader van een parlementaire ondervraging zouden dezelfde verplichtingen en randvoorwaarden gelden. Binnen de reguliere parlementaire activiteiten zijn, als gevolg van de door de Minister-President opgestelde aanwijzingen¹³ hieromtrent, de mogelijkheden hiertoe aan beperkingen onderhevig. Een Kamercommissie kan een verzoek indienen om een ambtenaar bij gelegenheid mondelinge vragen te stellen, bijvoorbeeld in de vorm van deelname aan een rondetafelgesprek of hoorzitting, maar de verantwoordelijke Minister moet hiervoor expliciet toestemming verlenen. Het staat een Minister altijd vrij om ambtelijke deelname te weigeren en desnoods zelf voor het parlement te verschijnen. Op die manier, zo is de gedachte, kan de Minister invulling geven aan zijn politieke verantwoordelijkheid voor de ambtelijke dienst.

Een mogelijk verschil kan zijn dat enquêtes slechts in uitzonderlijke gevallen worden ingesteld, terwijl parlementaire ondervragingen – vanwege het kleinschalige en kortdurende karakter – potentieel vaker worden ingezet. Daarmee kan ook de doorbreking van de reguliere verhoudingen tussen Minister en Kamer vaker aan de orde zijn en zou de vertrouwensband tussen Minister en ambtenaar vaker op de proef worden gesteld. De TCEWPE benadrukt dat, wanneer het gaat om het inwinnen van departementale inlichtingen, dit gewoonlijk in eerste instantie langs de reguliere constitutionele route behoort te verlopen. Dat betekent dat de Kamer zich allereerst tot de Minister wendt, die immers een grondwettelijke plicht heeft om de Kamer de gewenste inlichtingen te verstrekken en om verantwoording af te leggen over het departementale beleid. Wanneer dit echter niet (of niet binnen redelijke termijn) tot bevredigende antwoorden leidt, of wanneer dit reeds op voorhand niet wordt verwacht en de Kamer van oordeel is dat de Minister zijn inlichtingenplicht richting het parlement in een geval van groot maatschappelijk belang onvoldoende waarmaakt, zou een parlementaire ondervraging (of enquête) naar het oordeel van de TCEWPE in beeld kunnen komen.

De TCEWPE is verder van mening dat, in het geval wordt besloten tot een ondervraging of enquête, de Wpe 2008 in algemene zin voldoende waarborgen biedt voor de ambtenaar die wordt verhoord. Voorop staat dat van ambtenaren uiteraard niet verwacht wordt dat zij verantwoording afleggen over het gevoerde beleid. Verder kan een ambtenaar tijdens het verhoor een beroep doen op verschoningsgronden, waaronder in het bijzonder het belang van de staat op basis van artikel 19, lid 1 Wpe 2008. Daarmee wordt ruimte geboden aan de ambtenaar om een vraag in eerste instantie onbeantwoord te laten. De ondervragingscommissie dient vervolgens de verantwoordelijke Minister om bevestiging van dit beroep op het belang van de staat te vragen. Ook kan een ondervragingscommissie, gelet op eventuele bijzondere gevoeligheden in de relatie tussen Minister en de betreffende ambtenaar, er voor kiezen om een verhoor in beslotenheid of zonder beeld- of geluidsregistratie af te nemen. De TCEWPE merkt hierbij op dat haar uit de enquêtepraktijk van de afgelopen jaren niet is gebleken dat enquêtecommissies onvoldoende oog zouden hebben voor de staatsrechtelijke positie van de ambtenaar. Ook omgekeerd is niet gebleken dat ambtenaren die bij enquêtes betrokken waren, onvoldoende in staat bleken hun professionele ambtelijke verantwoordelijkheid waar te maken.

¹³ Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, *Stcrt.* 1998, nr. 104, p. 8.

3.2 Reikwijdte van een ondervraging

Geen wettelijke beperkingen aan doel van ondervraging

De Grondwet en de Wpe 2008 stellen geen uitdrukkelijke beperkingen aan de onderwerpskeuze en in het verlengde daarvan aan het doel van een enquête. De enquête is een uitwerking van artikel 70 Grondwet, dat bepaalt dat beide kamers, zowel ieder afzonderlijk als in verenigde vergadering, het recht van onderzoek (enquête) hebben, te regelen bij de wet. Dit is verder uitgewerkt in de Wpe 2008, waarin is opgenomen dat het besluit tot het houden van een parlementaire enquête een omschrijving bevat van het onderwerp waarop de parlementaire enquête betrekking zal hebben (artikel 2 lid 3 Wpe 2008). Nadere richtlijnen voor de onderwerpskeuze zijn niet bij wet vastgelegd.

Dat betekent evenwel niet dat een enquête of ondervraging daarmee ook op alles betrekking kan hebben. In zijn advies bij het wetsvoorstel dat leidde tot de Wpe 2008, schrijft de Raad van State: «Een enquête zal verband moeten houden met de medewetgevende of de controlerende taak van de Kamer, maar het ligt voor de hand dat de Kamer zich van die beperking ook bewust is. Binnen die grenzen is het alleen aan de Kamer om te beslissen over de wijsheid en wenselijkheid van het instellen van een enquêtecommissie.»¹⁴ Deze zienswijze is bij de behandeling van de Wpe 2008 in de Eerste Kamer door de initiatiefnemers overgenomen. De TCEWPE onderschrijft deze benadering en beveelt de Kamer aan zich rekenschap te geven van deze inherente beperking van haar grondwettelijke onderzoeksrecht bij de besluitvorming over het houden van een parlementaire enquête, al dan niet in de vorm van een ondervraging. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de medewetgevende en controlerende taken van de Kamer in de praktijk zeer ruim worden uitgelegd en dat de precieze grenzen moeilijk te bepalen zijn. Duidelijk is in elk geval dat de Kamers niet tot taak hebben om bijvoorbeeld puur historisch-wetenschappelijk onderzoek te doen, of middels de formulering van een onderzoeksvraag *de facto* op de stoel van openbaar ministerie of rechter te gaan zitten.

Waarheidsvinding en lessen voor de toekomst

Parlementaire enquêtecommissies krijgen in de praktijk van de afgelopen decennia vaak de opdracht van de Kamer zich te richten op waarheidsvinding en het trekken van lessen voor de toekomst. Ook bij een parlementaire ondervraging kunnen dergelijke doelstellingen aan de orde zijn, indien de Kamer daartoe besluit, maar eenzelfde ambitieniveau als bij de reguliere enquête past daar waarschijnlijk niet bij. Met name als het gaat om waarheidsvinding moeten niet te grote verwachtingen worden gewekt. Er wordt immers geen uitgebreid dossieronderzoek uitgevoerd en er zullen waarschijnlijk minder verhoren dan bij een enquête plaatsvinden.¹⁵ Daarbij is de informatie die tijdens de verhoren boven tafel komt, *mondeline* informatie. Het gaat vaak om het relaas van getuigen of andere betrokkenen en de wijze waarop zij zich bepaalde gebeurtenissen op dat moment herinneren. Een ondervragingscommissie zal doorgaans niet de beschikking hebben over onderliggende documenten (zoals brieven, verslagen, e-mail-correspondentie) om het verhaal van de getuige te kunnen verifiëren. Het valt dus niet te verwachten dat met een parlementaire ondervraging «de onderste steen» boven zal komen. In de besluitvorming over de onderzoeksopdracht die aan een ondervragings-

¹⁴ Kamerstuk 30 415, nr. 4, p. 2.

¹⁵ De laatste drie enquêtecommissies hebben respectievelijk 61 (Financieel Stelsel), 57 (Woningcorporaties) en 41 (Fyra) openbare verhoren afgenomen.

commissie wordt meegegeven, zal de Kamer rekening moeten houden met deze mogelijke beperkingen.

Een parlementaire ondervraging zal daarom, gelet op de compacte vorm, ook in dit opzicht een ander karakter hebben dan een reguliere enquête. Een enquêtevariant gericht op het inwinnen van mondelinge informatie vereist een beperkter ambitieniveau, maar biedt ook verschillende kansen. Zo valt niet te ontkennen dat hoorzittingen een kortere doorlooptijd kennen dan dossieronderzoek. Ook bieden hoorzittingen de Kamer de mogelijkheid om een bepaald onderwerp op korte termijn vanuit meerdere perspectieven te laten belichten, zodat eventuele misverstanden of onduidelijkheden die in de maatschappelijke discussie over een bepaald thema zijn ontstaan snel kunnen worden opgehelderd door betrokkenen. Bovendien is een parlementaire onderzoekscommissie, wanneer het bijvoorbeeld gaat om telefonische contacten of crisisberaad waarvan geen woordelijke verslagen worden gemaakt, in de praktijk altijd al aangewezen geweest op de mondelinge verklaringen van getuigen. Dat zal bij een ondervraging niet anders zijn.

Overigens zou het ambitieniveau weer anders kunnen zijn in het geval van een parlementaire ondervraging die wordt uitgevoerd in het kader van een lopend (regulier) parlementair onderzoek, waarbij de onderzoekscommissie van specifieke personen onvoldoende medewerking krijgt of gaat twifelen aan de betrouwbaarheid van bepaalde getuigen. Deze onderzoekscommissie kan de Kamer verzoeken om tijdelijk de status van ondervragingscommissie te verkrijgen, zodat zij verhoren kan houden onder ede. Een dergelijke onderzoekscommissie heeft dan in de regel al uitvoering dossieronderzoek gedaan.

Ten slotte is het de vraag of een ondervragingscommissie zich mede zal kunnen richten op het trekken van lessen voor de toekomst, zoals bij reguliere enquête niet ongebruikelijk is. In algemene zin lijkt de kortere doorlooptijd van een parlementaire ondervraging zich daar minder voor te lenen. Er zal doorgaans immers waarschijnlijk weinig tijd zijn voor reflectie. Een ondervraging die zich *uitsluitend* richt op lessen voor de toekomst ligt in elk geval niet voor de hand. Een medewerkingsplicht en het horen onder ede lijken daarvoor in de meeste gevallen te zwaar en ook niet nodig om de gewenste medewerking van derden te verkrijgen.

Verificatie, duiding of aanvulling bestaand onderzoek, voorbereiding op nader onderzoek

Het instrument van de parlementaire ondervraging kan volgens de TCEWPE meerwaarde hebben wanneer de Kamer de conclusies van door anderen verricht (feiten-)onderzoek en eventuele daaruit voortvloeiende onduidelijkheden door middel van verhoren zou willen controleren, duiden of aanvullen. In dat opzicht kan de Kamer met een parlementaire ondervraging voorzien in een behoefte aan nadere inlichtingen rondom een actueel thema of een concreet voorval dat tot veel vragen of maatschappelijke onrust heeft geleid. Dit kan dan gebeuren op korte termijn en met voldoende kennis van zaken, zonder daarbij volledig afhankelijk te zijn van de informatievoorziening door (tussenkomen van) de regering of de bereidwilligheid van de te horen personen. Daarnaast is goed denkbaar dat de Kamer bij een actueel thema of concreet voorval snel en zelfstandig informatie wil verzamelen door middel van het horen van personen, om vervolgens te kunnen beoordelen of nader dossieronderzoek wenselijk is. Mogelijk zijn alleen de mondelinge verklaringen niet voldoende, maar biedt de aldus verkregen informatie tijdens een parlementaire ondervraging de Kamer wel voldoende basis om een beter afgewogen besluit te nemen over een

eventueel vervolgonderzoek. De parlementaire ondervraging kan in die gevallen worden beschouwd als voorbereiding op (de besluitvorming tot) bijvoorbeeld een uitgebreider parlementair onderzoek of enquête.

Samenloop met ander onderzoek

In geval van een parlementaire ondervraging naar aanleiding van een actueel thema of concreet voorval zal het vaak zo zijn dat ook andere onderzoeksinstanties vanuit hun eigen bevoegdheid en expertise gelijktijdig onderzoek (gaan) doen naar (een deel van) de ontstane problematiek en het daarmee samenhangende feitencomplex. Te denken valt aan diverse inspecties en toezichthouders, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Algemene Rekenkamer, en het Openbaar Ministerie. Hoewel dergelijke samenloop op zichzelf geen reden hoeft te zijn voor de Kamer om geen eigen onderzoek te doen – een parlementair onderzoek heeft immers een heel ander doel dan bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek – zou de Kamer naar het oordeel van de TCEWPE wel in haar besluitvorming moeten meewegen in hoeverre een parlementaire ondervraging een samenlopend onderzoek zou kunnen doorkruisen. De Kamer kan, zoals bij enquêtes gebruikelijk is geworden, over deze mogelijke samenloop informatie inwinnen bij de betrokken instanties en zo nodig afstemming zoeken, opdat ongewenste versterking wordt voorkomen. Immers, de bewijsuitsluiting van artikel 30 Wp 2008 is ook bij ondervragingen aan de orde en zou bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek kunnen bemoeilijken. Het is uiteindelijk echter aan de Kamer om te besluiten of zij een ondervraging wil houden, wat het onderwerp van de ondervraging zal zijn en welke persoon of personen zij zal verhoren.

4 Uitvoering van een parlementaire ondervraging

Dit hoofdstuk behandelt twee centrale aspecten die aan de orde zijn bij de uitvoering van een parlementaire ondervraging. Paragraaf 1 gaat nader in op de wijze waarop een ondervragingscommissie zich adequaat kan voorbereiden op de ondervraging. Paragraaf 2 beschrijft de positie van getuigen en deskundigen op basis van de Wp 2008 en de wijze waarop de schriftelijke verklaring en openingsverklaring kunnen dienen als extra waarborg voor getuigen en deskundigen.

4.1 Voorbereiding van een ondervraging

Lange voorbereidingstijd enquête waarborg voor zorgvuldigheid

De voorbereidende fase die bij reguliere enquêtes gebruikelijk is, biedt veel praktische waarborgen voor zorgvuldigheid. Tussen de start van een enquête en de openbare verhoren liggen vaak vele maanden, waarin de commissieleden niet alleen kennis kunnen nemen van meters archief, maar ook in besloten voorgesprekken kunnen achterhalen welke informatie bij welke getuige bekend was en eventuele hiaten uit het dossieronderzoek kunnen aanvullen. Ook getuigen hebben zich, mede aan de hand van de voorgesprekken, vaak uitvoerig kunnen voorbereiden op het openbare verhoor. De commissieleden zijn, tegen de tijd dat de fase van de openbare verhoren aanbreekt, goed ingewerkt in de materie.

Bij het instrument van de parlementaire ondervraging zal de voorbereidingstijd doorgaans veelal beperkt zijn. De TCEWPE verwacht dat – in een minimale variant – tussen het moment dat de Kamer tot een parlementaire ondervraging besluit en het afnemen van verhoren door een ondervragingscommissie ongeveer vier weken zal liggen. De werkelijke termijn is mede afhankelijk van de snelheid van de besluitvorming, de

omvang van de onderzoeksopdracht en het aantal te verhoren personen. Daarbij neemt de TCEWPE ook aan dat, gelet op het belang van de getuige om zich te kunnen voorbereiden op het verhoor, in de praktijk een langere oproeptermijn wordt gehanteerd dan de minimumtermijn van acht dagen die volgens de wet moet worden aangehouden. In de voorbereidingsperiode wordt waarschijnlijk geen uitgebreid dossieronderzoek uitgevoerd. Ook zijn geen formele voorgesprekken voorzien. De leden van de ondervragingscommissie hebben in vergelijking met een enquête minder tijd voor overleg over de uit te nodigen getuigen of deskundigen en de te stellen vragen.

Vorbereidende werkzaamheden

Het bovenstaande wil niet zeggen dat een parlementaire ondervragingscommissie ter voorbereiding op de verhoren geen enkele informatie zal kunnen verzamelen en analyseren. In de weken voorafgaande aan de verhoren zal de ondervragingscommissie kennis kunnen nemen van relevante openbare bronnen en reeds verricht onderzoek naar het onderwerp waarop de ondervraging betrekking heeft. Ook kan de ondervragingscommissie het kabinet bijvoorbeeld verzoeken een feitenrelaas op te stellen over een concreet voorval. De ondervragingscommissie of de staf kunnen informele voorbereidende gesprekken voeren met de te horen personen. Ten slotte biedt een ondervragingscommissie – conform het protocol – de getuigen en deskundigen de mogelijkheid om een schriftelijke verklaring voorafgaand aan het verhoor in te dienen, die in het verhoor kan worden betrokken. Op basis van de aldus verkregen inlichtingen, zo verwacht de TCEWPE, kan een ondervragingscommissie zich in voldoende mate voorbereiden op het onderwerp van de ondervraging. Het spreekt voor zich dat de Kamer het aspect van de beperkte voorbereidingstijd meeweegt in haar besluitvorming en de vast te stellen onderzoeksopdracht daarop afstemt.

Indien de ondervragingscommissie tijdens de voorbereiding tot de conclusie komt dat nader dossieronderzoek nodig is, dan ligt het voor de hand dat de commissie teruggaat naar de Kamer en om verbreding van haar opdracht en/of verlenging van de onderzoekstermijn verzoekt. De Kamer kan vervolgens besluiten dat opschaling naar een reguliere parlementaire enquête wenselijk is. Aangezien het vorderen van documenten of schriftelijke inlichtingen in beginsel niet nodig wordt geacht bij een parlementaire ondervraging, is het naar het oordeel van de TCEWPE tevens gerechtvaardigd dat van de ondervragingscommissie mag worden gevraagd de Kamer tijdig te informeren indien zij tijdens haar voorbereidingen tot de conclusie komt dat een bepaald document toch gevorderd moet worden. In het bijgevoegde protocol wordt daarom van de ondervragingscommissie verlangd dat zij mededeling aan de Kamer doet van een voornemen tot het vorderen van documenten.

4.2 Positie getuigen en deskundigen

De TCEWPE onderkent dat bij een parlementaire ondervraging – in vergelijking met een parlementaire enquête – de getuigen en deskundigen relatief weinig tijd hebben om zich op het verhoor voor te bereiden. Wanneer bij een parlementaire ondervraging geen besloten voorgesprekken worden gevoerd, zou dit kunnen betekenen dat de getuige en de ondervragingscommissie elkaar wellicht eerst bij de (openbare) ondervraging zullen ontmoeten. De TCEWPE heeft mede daarom, zoals hieronder wordt uiteengezet, in het protocol opgenomen dat een ondervragingscommissie getuigen en deskundigen de mogelijkheid biedt om een schriftelijke verklaring in te dienen en een openingsverklaring af te leggen.

Het is overigens niet alleen in het belang van de getuige, maar ook van de ondervragingscommissie om voldoende voorbereidingstijd in te bouwen. Een verhoor waarin getuigen het antwoord veelvuldig schuldig moeten blijven omdat zij zich zaken niet kunnen herinneren, draagt immers niet bij aan het onderzoek. Los hiervan bevat de Wpe 2008 volgens de TCEWPE voldoende waarborgen voor getuigen en deskundigen, waaronder de verschoningsrechten en het recht op bijstand.

Rechten en waarborgen Wpe 2008

De rechten van getuigen en deskundigen bij een parlementaire ondervraging zijn vastgelegd in de Wpe 2008. Op basis van artikel 17 kan een getuige of deskundige in het verkeer met de commissie in beginsel steeds gebruik maken van bijstand. Op basis van artikel 19 tot en met 24 kan een getuige of deskundige zich beroepen op een aantal verschoningsgronden. Verder kan een ondervragingscommissie op basis van artikel 13 lid 1 besluiten om de eed of belofte achterwege te laten. Terwijl bij enquêtes het afnemen van een eed of belofte bij iedere getuige en deskundige gebruikelijk is, meent de TCEWPE dat de commissie bij elke getuige en deskundige de noodzaak van de eed of belofte zorgvuldig dient af te wegen. Daarbij dient de commissie zich overigens wel bewust te zijn van de risico's in de beeldvorming die het maken van onderscheid tussen verschillende getuigen op dit punt met zich mee kan brengen.

Bovendien bestaat er voor de ondervragingscommissie geen verplichting tot het houden van een verhoor in het openbaar. Op basis van respectievelijk artikel 11 en 12 kan een ondervragingscommissie besluiten een getuige of deskundige zonder beeld- en geluidsregistratie te horen, of besluiten tot een (deels) besloten verhoor. Hoewel openbaarheid bij parlementair onderzoek in het algemeen van groot belang wordt geacht, spreekt het voor zich dat een ondervragingscommissie de alternatieven steeds nadrukkelijk voor ogen houdt en eventuele verzoeken hieromtrent van de zijde van getuigen zorgvuldig in haar besluitvorming mee laat wegen. De uiteindelijke beslissing ligt uiteraard wel steeds bij de ondervragingscommissie.

Schriftelijke verklaring en openingsverklaring

Nieuw ten opzichte van de reguliere enquête is dat bij een parlementaire ondervraging een ondervragingscommissie, conform het protocol, een getuige of deskundige in de gelegenheid stelt een schriftelijke verklaring in te dienen en/of een openingsverklaring af te leggen. Het indienen van een schriftelijke verklaring biedt personen die worden verhoord de gelegenheid hun zienswijzen ten aanzien van het onderwerp van de ondervraging voorafgaand aan het mondelinge verhoor op de door hen gekozen wijze langs schriftelijke weg naar voren te brengen. De toegezonden verklaring wordt in beginsel door de ondervragingscommissie openbaar gemaakt door publicatie op de website van de Kamer. Overigens is het bij reguliere hoorzittingen en rondetafelgesprekken sinds kort eveneens praktijk om zogenaamde «position papers» van genodigden openbaar te maken. In die zin sluit het protocol hierbij aan.

Daarnaast biedt de ondervragingscommissie de getuige of deskundige de gelegenheid om bij aanvang van de zitting en voorafgaand aan het verhoor een korte openingsverklaring af te leggen. Voor de hand ligt dat de getuige of deskundige een samenvatting geeft van de ingediende schriftelijke verklaring. Evenals de schriftelijke verklaring vervult de openingsverklaring een waarborgfunctie in de fase voorafgaand aan het verhoor. Gelet op het feit dat getuigen en deskundigen die verplicht zijn om te verschijnen voor een ondervragingscommissie, mogelijk weinig tijd

hebben gehad om zich voor te bereiden en het wellicht om zeer actuele en ingrijpende gebeurtenissen of voorvallen gaat, acht de TCEWPE het niet meer dan gerechtvaardigd dat zij langs deze weg in staat worden gesteld hun zienswijzen ten aanzien van het onderwerp van de ondervraging naar eigen inzicht en in openbaarheid te verwoorden, voordat het daadwerkelijke verhoor begint.¹⁶

In andere parlementen, waaronder het Amerikaanse Congres en het Britse parlement, is de figuur van de openingsverklaring niet ongebruikelijk. In Duitsland is het afleggen van een openingsverklaring bij een parlementaire enquête zelfs een wettelijk recht van de getuige. De Wpe 2008 biedt getuigen of deskundigen op dit moment geen recht op het indienen van een schriftelijke verklaring of het afleggen van een openingsverklaring. Uit de ervaringen die in de praktijk worden opgedaan zal moeten blijken of het wenselijk is dat een dergelijk recht in de wet wordt verankerd.

5 Verantwoording

In dit hoofdstuk legt de TCEWPE verantwoording af over de door haar uitgevoerde verkenning. Eerst heeft de TCEWPE de kaders geschetst waarbinnen een parlementaire ondervraging in Nederland vormgegeven kan worden. Vervolgens heeft de TCEWPE de modaliteit van een apart wetsvoorstel nader uitgewerkt, waarbij ook naar het buitenland is gekeken. De TCEWPE heeft verschillende deskundigen gevraagd om op het concept-wetsvoorstel te reflecteren. Op basis van deze consultatie is de TCEWPE tot de conclusie gekomen dat een wettelijke regeling van het instrument parlementaire ondervraging op dit moment niet wenselijk is. De TCEWPE acht het verstandig als de Kamer eerst ervaring opdoet met de nieuwe werkwijze, zodat de optimale vormgeving en praktische betekenis van de parlementaire ondervraging op basis van ervaringen uit de praktijk nader bepaald kunnen worden.

5.1 Eerste verkenning

Samenstelling staf

De TCEWPE is bij haar werkzaamheden ondersteund door een staf, bestaande uit:

- drs. C.J.M. Roovers, griffier;
- J. Benard, informatiespecialist;
- A.T. de Bruin-Bergs, commissie-assistent;
- drs. M. Harpe, onderzoeker;
- mr. dr. S.C. Loeffen, jurist/onderzoeker;
- A.C. Verbruggen-Groot, LL.M, ML, wetgevingsjurist.¹⁷

Horen onder ede: op korte termijn met een medewerkingsplicht

De TCEWPE is haar verkenning naar de mogelijkheden van een zogeheten parlementaire ondervraging begonnen met het vaststellen van de kaders waarbinnen een dergelijk instrument zou kunnen worden vormgegeven. Gelet op de tekst van de motie en hetgeen erover in de Kamer is gewisseld, was het voor de TCEWPE duidelijk dat de motie ziet op het mogelijk maken van het horen van personen onder ede op korte termijn, buiten een reguliere parlementaire enquête om. Tevens concludeerde de TCEWPE dat de zwaarte van deze vorm van verhoren veronderstelt dat op de persoon die verhoord wordt, een medewerkingsplicht rust.

¹⁶ In het uitzonderlijke geval van een besloten verhoor kan de ondervragingscommissie overigens besluiten dat ook de openingsverklaring in beslotenheid zal worden afgelegd.

¹⁷ Tot juli 2015.

Uitgangspunt: wettelijke basis

Vervolgens heeft de TCEWPE de modaliteiten in kaart gebracht waarin een instrument als de parlementaire ondervraging zou kunnen worden vormgegeven. Als uitgangspunt is vastgesteld dat het toekennen aan een parlementaire onderzoekscommissie van bevoegdheden die verplichtingen voor derden in het leven roepen, zoals het horen van personen op basis van een medewerkingsplicht en het afnemen van de eed of belofte, een wettelijke basis vereist. Op dit moment biedt de Wpe 2008 de wettelijke grondslag voor het toepassen van dwingende bevoegdheden in het kader van een parlementaire enquête. Voor een parlementaire ondervraging zag de TCEWPE daarom aanvankelijk – gerangschikt van licht naar zwaar – drie mogelijke uitwerkingsmodaliteiten:

1. het *toepassen* van de bestaande Wpe 2008 voor het houden van een parlementaire ondervraging;
2. het *aanpassen* van de Wpe 2008 teneinde het instrument van de parlementaire ondervraging daarin te verankeren;
3. het *ontwerpen* van een afzonderlijke wet inzake de parlementaire ondervraging.

De TCEWPE heeft ervoor gekozen om in eerste instantie de meest verregaande modaliteit uit te werken, namelijk het ontwerpen van een afzonderlijke wet. Daartoe is een concept-wetsvoorstel en memorie van toelichting opgesteld.

Voorbeelden uit het buitenland

In deze fase is de TCEWPE tevens nagegaan in hoeverre buitenlandse parlementen over een vergelijkbaar instrument beschikken en in hoeverre de ervaringen elders aanknopingspunten bieden voor de verdere ontwikkeling van het onderzoeks-instrumentarium in Nederland. Daartoe is literatuurstudie verricht en is via het European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) een verzoek om informatie uitgezet bij de aangesloten nationale parlementen in Europa.

Gebleken is dat een groot aantal Europese en Noord-Amerikaanse parlementen, ieder op eigen wijze, beschikt over de mogelijkheid van het horen van personen onder ede met daaraan gekoppeld een medewerkingsplicht. In veel van deze parlementen komen deze bevoegdheden alleen toe aan tijdelijk ingestelde parlementaire enquêtecommissies. In een aantal parlementen, te weten die in de Britse en Amerikaanse parlementaire tradities, zijn deze bevoegdheden ook terug te vinden bij de vaste wetgevings- of onderzoekscommissies.¹⁸ Het horen onder ede of het opleggen van een medewerkingsplicht kan daar plaatsvinden op korte termijn, buiten een formele parlementaire enquête zoals we die in Nederland kennen. De mate waarin en wijze waarop van deze bevoegdheden gebruik wordt gemaakt, wordt mede bepaald door de politieke en constitutionele verhoudingen waarbinnen de betreffende parlementaire commissies functioneren. Deze verhoudingen verschillen in meer of mindere mate van de Nederlandse. In algemene zin is een zekere voorzichtigheid in de vergelijking met Nederland daarom geboden.

Niettemin kunnen regelingen en ervaringen uit het buitenland op bepaalde, meer specifieke onderdelen nuttige aanknopingspunten bieden, voor zover deze inpasbaar zijn in de Nederlandse traditie. Hierbij moet in de context van deze verkenning met name gedacht worden aan de procedurele waarborgen voor personen die tot medewerking aan een

¹⁸ Zie hierover uitvoerig: S.C. Loeffen, *Parlementair onderzoek. Een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*, Den Haag: Sdu 2013.

verhoor verplicht zijn. Deze zijn in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Duitsland op sommige punten verder ontwikkeld dan in Nederland.¹⁹

5.2 Consultatie interne en externe deskundigen

Het concept-wetsvoorstel inzake de parlementaire ondervraging en de bijbehorende memorie van toelichting zijn onderworpen aan een brede informele consultatie. De staf heeft in vertrouwelijke gesprekken de voorstellen binnen de ambtelijke organisatie besproken met medewerkers van de Griffies Commissies en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer. Een aantal ambtenaren van verschillende ministeries met specifieke deskundigheid en ervaring op het gebied van enquêteverhoren is geraadpleegd. De staf heeft daarnaast informele gesprekken gevoerd met diverse (staatsrecht-)juristen, bestuurskundigen en historici. Van de Raad voor de Rechtspraak en het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (Radboud Universiteit) zijn schriftelijke reacties ontvangen. Ten slotte heeft de TCEWPE in een besloten rondetafelgesprek een aantal (oud-)politici gevraagd te reflecteren op het concept-wetsvoorstel. Een overzicht van de geraadpleegde personen en instanties is opgenomen in bijlage 2. De TCEWPE is alle betrokkenen zeer erkentelijk voor hun waardevolle bijdrage.

Op basis van de consultatie is de TCEWPE tot de conclusie gekomen dat een wettelijke regeling van het instrument parlementaire ondervraging op dit moment niet wenselijk is. Hoewel veel respondenten sympathie hadden voor de grondgedachte om de informatiepositie van de Kamer te versterken en de onderzoeksfunctie verder uit te bouwen, riep het voorstel in deze vorm bij verschillende respondenten ook een aantal fundamentele vragen op. Zo werden onder meer vragen gesteld over de meerwaarde en reikwijdte van de parlementaire ondervraging, en de positie van getuigen en deskundigen. De TCEWPE meent dat de door de respondenten naar voren gebrachte vragen het beste kunnen worden geadresseerd door eerst praktische ervaring op te doen met de nieuwe werkwijze. Daartoe heeft de TCEWPE een leidraad opgesteld in de vorm van een protocol, waarmee de Kamer op eenduidige wijze vorm kan geven aan het nieuwe instrument van de parlementaire ondervraging.

Het concept-protocol is door de staf voorgelegd aan een aantal deskundigen binnen de Kamerorganisatie, afkomstig van de eerdergenoemde diensten en het Bureau Wetgeving, alsmede een aantal externe deskundigen die ook reeds geconsulteerd waren over het eerdere concept-wetsvoorstel. Vervolgens heeft de TCEWPE het protocol vastgesteld.

¹⁹ In paragraaf 4.2 is hier nader op ingegaan.

33 609

Raming der voor de Tweede Kamer in 2014 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten

Nr. 14

MOTIE VAN HET LID SEGERS C.S.

Voorgesteld tijdens het Wetgevingsoverleg van 24 juni 2013

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de Kamer goede ervaringen heeft opgedaan met parlementaire onderzoeksinstrumenten als hoorzittingen en parlementaire onderzoeken en enquêtes;

overwegende dat hoorzittingen snel kunnen worden georganiseerd, maar dat onderzoeken en enquêtes veelal een aanzienlijke voorbereidingstijd vragen;

overwegende dat anders dan bij de enquête, bij hoorzittingen en parlementaire onderzoeken het instrument onder ede verhoren van betrokkenen niet kan worden ingezet;

overwegende dat deze tijdsduur ertoe leidt dat een van de zwaarste onderzoeksmogelijkheden van de Kamer, het onder ede horen van betrokkenen, in de praktijk slechts na een zeer aanzienlijke voorbereidingstijd plaatsvindt, tot soms jaren na het plaatsvinden van de gebeurtenissen die tot de enquête aanleiding gaven;

verzoekt het presidium, een verkenning uit te voeren, bij voorkeur in de vorm van een ontwerpregeling, naar een zogeheten parlementaire ondervraging, die regelt dat, na een korte, maar gedegen voorbereiding, snelle en korte parlementaire verhoren onder ede kunnen worden gehouden en te bezien welke aanpassing nodig is van de Regeling parlementair en extern onderzoek, alsmede van de Wet op de parlementaire enquête,

en gaat over tot de orde van de dag.

Segers
Heijnen
Ouweland
Van Raak
Van Toorenburg
Schouw

Geraadpleegde personen en instanties*Informele consultatiegesprekken met externe deskundigen*

Met een aantal externe deskundigen uit wetenschap en praktijk zijn door de staf van de TCEWPE informele consultatiegesprekken gevoerd omtrent het concept-wetsvoorstel en/of het concept-protocol. De volgende personen hebben hieraan hun medewerking verleend:

- prof. mr. J.Th.J. van den Berg (emeritus hoogleraar parlementaire geschiedenis, Universiteit Leiden/Maastricht);
- prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert (hoogleraar staatsrecht, Radboud Universiteit);
- prof. dr. M. Bovens (hoogleraar bestuurskunde, Universiteit Utrecht);
- prof. mr. D. Doorenbos (advocaat Stibbe en hoogleraar Radboud Universiteit);
- mr. R.L. de Graaff (advocaat Van der Feltz Advocaten);
- prof. mr. R. de Lange (hoogleraar staatsrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam);
- prof. mr. dr. E.R. Muller (vice-voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid en hoogleraar Universiteit Leiden);
- prof. mr. S.A.J. Munneke (hoogleraar staatsrecht, Rijksuniversiteit Groningen);
- prof. mr. J.A.M.A. Sluysmans (advocaat Van der Feltz Advocaten en bijzonder hoogleraar Radboud Universiteit);
- prof. dr. J. de Vries (hoogleraar bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen).

Besloten rondetafelgesprek

Aan het besloten rondetafelgesprek van de TCEWPE met (oud-)politici omtrent het concept-wetsvoorstel, gehouden op 1 juni 2015, namen deel: J.Th.J. van den Berg (PvdA); W.G.J.M. van de Camp (CDA); E.C.M. Jurgens (PvdA); J. Schinkelshoek (CDA); B.J. van der Vlies (SGP); A.P. Visser (VVD); K.G. de Vries (PvdA).

Schriftelijke reacties

Op verzoek van de TCEWPE werd informeel schriftelijk gereageerd op het concept-wetsvoorstel door de Raad voor de Rechtspraak en door het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Radboud Universiteit Nijmegen.

Ambtelijke consultatie

Ten slotte zijn verschillende personen binnen de Kamerorganisatie, alsmede bij een aantal ministeries, met specifieke deskundigheid en ervaring met betrekking tot parlementaire enquêtes door de staf van de TCEWPE geraadpleegd over het concept-wetsvoorstel en/of het concept-protocol.

Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging

Vastgesteld in de vergadering van... (Kamerstukken II 2015/16,...)

Artikel 1 (definitiebepalingen)

In dit protocol wordt verstaan onder:

- a. *wet*: Wet op de parlementaire enquête 2008;
- b. *commissie*: een commissie als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de wet.
- c. *parlementaire ondervraging*: een kortlopende parlementaire enquête als bedoeld in artikel 2 van de wet, gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede.

Artikel 2 (instelling commissie; taakomschrijving)

1. De Kamer kan op voorstel van één of meer leden besluiten tot het houden van een parlementaire ondervraging. Daartoe stelt zij een parlementaire enquête in op grond van artikel 2 van de wet. De Kamer en de commissie die de enquête uitvoert, nemen daarbij de bepalingen van dit protocol in acht.
2. De Kamer geeft in haar besluit tot het instellen van een enquête, als bedoeld in het eerste lid, de commissie de opdracht haar taak te vervullen door middel van het horen van personen als bedoeld in artikel 9 van de wet.
3. In het besluit, bedoeld in het tweede lid, kan de Kamer tevens een termijn opnemen waarbinnen de commissie wordt verzocht haar werkzaamheden af te ronden.

Artikel 3 (toepassing overige bevoegdheden; wijziging taakomschrijving)

1. Indien de commissie naar haar redelijk oordeel vaststelt dat naast het horen van personen onder ede de toepassing van andere bij de wet verleende bevoegdheden als bedoeld in hoofdstuk 3 van de wet nodig is voor de vervulling van haar taak, doet zij hiervan ten minste drie weken voor de daadwerkelijke toepassing schriftelijk mededeling aan de Kamer.
2. Indien de Kamer haar oorspronkelijke besluit tot het houden van een parlementaire ondervraging wijzigt, kan zij daarbij tevens bepalen dat dit protocol niet langer van toepassing is.

Artikel 4 (schriftelijke verklaring getuige of deskundige)

1. De commissie neemt in haar oproep voor het openbaar verhoor als bedoeld in artikel 10 van de wet op, dat de getuige of deskundige ter ondersteuning van het verhoor een schriftelijke verklaring omtrent de feiten waarop de parlementaire ondervraging betrekking heeft, aan de commissie kan zenden binnen een in de oproeping gestelde termijn.
2. De commissie maakt de schriftelijke verklaring openbaar uiterlijk op de dag dat de betreffende getuige of deskundige wordt gehoord, tenzij de commissie om gewichtige redenen besluit beperkingen te stellen aan de openbaarheid van de schriftelijke verklaring.
3. De commissie kan eisen stellen aan de vorm van de schriftelijke verklaring.

Artikel 5 (openingsverklaring getuige of deskundige)

1. De commissie biedt de getuige of deskundige na het afleggen van de eed of de belofte, maar voorafgaand aan het verhoor, gelegenheid een openingsverklaring af te leggen over de feiten waaromtrent informatie wordt verlangd.
2. De commissie kan eisen stellen aan de vorm van de openingsverklaring.

Artikel 6 (evaluatiebepaling)

De Kamer stelt vier jaar na de inwerkingtreding van dit protocol een verslag op over de doeltreffendheid en de effecten van dit protocol in de praktijk.

Artikel 7 (inwerkingtreding)

1. Dit protocol treedt in werking op [ingangdatum] en vervalt op [vervaldatum, vijf jaar na ingangdatum].
2. Indien dit protocol van toepassing is voor een commissie ingesteld voor [vervaldatum], blijven de bepalingen van dit protocol voor die commissie van toepassing totdat deze commissie haar werkzaamheden heeft afgerond.

Toelichting

1. Inleiding: waarom dit protocol?

Op 3 juli 2013 nam de Tweede Kamer (hierna: de Kamer) de motie-Segers c.s.²⁰ aan, waarin het presidium werd verzocht een verkenning uit te voeren, bij voorkeur in de vorm van een ontwerpregeling, naar een zogeheten parlementaire ondervraging, die regelt dat, na een korte maar gedegen voorbereiding, snelle en korte parlementaire verhoren onder ede kunnen worden gehouden en te bezien welke aanpassing nodig is van de Regeling parlementair en extern onderzoek, alsmede van de Wet op de parlementaire enquête. Op 19 december 2013 besloot de Kamer, op voorstel van de Commissie voor de Werkwijze en het presidium, het onderzoeken van de mogelijkheden en randvoorwaarden van het horen onder ede buiten de parlementaire enquête op te dragen aan de Tijdelijke commissie Evaluatie Wet op de parlementaire enquête (TCEWPE).²¹

De TCEWPE heeft de mogelijkheden voor een regeling van een zogeheten parlementaire ondervraging, zoals in de motie omschreven, nader verkend.²² Daarbij heeft zij onderzoek gedaan naar de verschillende vormen waarin dit nieuwe instrument zou kunnen worden gegoten. Zij heeft onder meer gesproken met verschillende (oud-) Kamerleden, griffiers, wetenschappers en andere deskundigen. Op basis van haar onderzoek is de TCEWPE tot de conclusie gekomen dat een nadere wettelijke regeling van het voorgestelde instrument nog te vroeg is. Zij acht het verstandiger om eerst praktische ervaring op te doen met de voorgestelde werkwijze. De bestaande regelingen, in het bijzonder de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: de wet) en de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe), bieden daartoe voldoende mogelijkheden. Dit protocol en de bijbehorende toelichting zijn bedoeld als leidraad voor zowel de Kamer als de in te stellen enquête- c.q. ondervragingscommissie om te komen tot een gestructureerde en met

²⁰ Kamerstuk 33 609, nr. 14.

²¹ Kamerstuk 33 812, nr. 2.

²² Zie voor het verslag van deze verkenning: Kamerstuk 34 400, nrs. 1 en 2.

voldoende waarborgen omklede toepassing van de bestaande regelingen in het kader van een parlementaire ondervraging. Het navolgende moet daarom worden gelezen in samenhang met de genoemde wettelijke en reglementaire voorschriften en de respectievelijke toelichtingen daarop.

Het protocol wordt vastgesteld voor de duur van vijf jaar. De opgedane ervaringen met de parlementaire ondervraging worden na vier jaar geëvalueerd, teneinde te kunnen bepalen of na het vervallen van het protocol een definitieve regeling van de parlementaire ondervraging wenselijk is.

2. Kenmerken parlementaire ondervraging

Dit protocol biedt een procedurele handreiking voor de toepassing van de wet en bijbehorende regelgeving in het geval de Kamer besluit tot het houden van een parlementaire ondervraging. Onder een parlementaire ondervraging wordt hier verstaan: **een kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede.**

Een kortlopende enquête

Vooropgesteld wordt dat dit protocol geen afbreuk beoogt te doen aan de werking van de wet. Ook worden geen nieuwe bevoegdheden gecreëerd of gewijzigd. Tevens is niet beoogd de bestaande enquêtepraktijk, zoals die zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld, te herzien. Wel constateert de TCEWPE dat de wijze waarop het enquête-instrument sinds de RSV-enquête van 1983 wordt toegepast, ertoe heeft geleid dat het een tijdsintensief en kostbaar instrument is geworden dat slechts in uitzonderlijke situaties wordt ingezet. Van enquêtecommissies wordt in de regel een uitvoerig en diepgravend dossieronderzoek gevraagd. Deze praktijk is mogelijk gemaakt door de geleidelijke uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden sinds de jaren 70 van de vorige eeuw. Deze praktijk heeft ook tot een bepaald verwachtingspatroon geleid, zowel binnen als buiten de Kamer, wat de inzetbaarheid van het instrument verder belemmert.

De wet verplicht echter geenszins tot het houden van langdurige enquêtes. Er zijn ook situaties denkbaar waarin de Kamer haar enquête-instrument op een minder intensieve wijze zou willen inzetten. Dit protocol biedt daartoe een procedureel kader. De hierin opgenomen werkwijze heeft een aantal consequenties, die hieronder worden besproken.

Reikwijdte van een parlementaire ondervraging

Dit betreft in de eerste plaats de reikwijdte van een parlementaire ondervraging. De belangrijkste doelen van een enquête, zo wordt in de memorie van toelichting bij de wet gesteld, zijn waarheidsvinding en het trekken van lessen voor de toekomst. De enquête is in de eerste plaats een controle-instrument, maar kan ook als wegbereider dienen voor toekomstige wetgeving of misstanden aan de kaak stellen.²³ Ook bij een parlementaire ondervraging kunnen dergelijke doelstellingen aan de orde zijn, maar eenzelfde ambitieniveau als bij de klassieke enquête past daar waarschijnlijk niet bij. Er wordt immers geen uitgebreid dossieronderzoek uitgevoerd en er zullen waarschijnlijk minder verhoren dan bij een enquête plaatsvinden. De informatie die tijdens de verhoren boven tafel komt, is *mondelijke* informatie: een weergave van feiten en omstandigheden zoals de getuige zich deze herinnert of heeft ervaren.

²³ Kamerstuk 30 415, nr. 6, p. 7.

Tegen deze achtergrond zou een parlementaire ondervraging bijvoorbeeld uitkomst kunnen bieden wanneer de Kamer de conclusies van door anderen verricht (feiten-)onderzoek en eventuele daaruit voortvloeiende onduidelijkheden zou willen controleren of duiden. Op die manier kan de Kamer bij een actueel thema of een concreet voorval dat tot maatschappelijke onrust heeft geleid op korte termijn en met voldoende kennis van zaken voorzien in een behoefte aan nadere inlichtingen zonder daarbij afhankelijk te zijn van informatievoorziening door (tussenkomst van) de regering of de bereidwilligheid van de te horen personen. Daarnaast zou een parlementaire ondervraging bijvoorbeeld kunnen worden overwogen wanneer in een reeds lopend regulier parlementair onderzoek, uitgevoerd door een tijdelijke commissie in de zin van artikel 142 RvO, onvoldoende medewerking wordt verkregen van specifieke personen.

Een parlementaire ondervraging dient uiteindelijk bij te dragen aan de uitoefening van de constitutionele taken van de Kamer, waarvan parlementaire controle en (mede)wetgeving de kern vormen. Hoewel deze parlementaire kerntaken doorgaans zeer ruim worden uitgelegd, betekent dit niet dat er geen grenzen zijn. Zo zou een puur historisch-wetenschappelijk onderzoek waarschijnlijk buiten de reikwijdte van het onderzoeksrecht vallen. Dat geldt ook voor een onderzoek waarbij de Kamer *de facto* op de stoel van de rechter of het openbaar ministerie zou gaan zitten. Het is daarom aan te raden om in het Kamerbesluit uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de wijze waarop het onderzoek bijdraagt aan de parlementaire taakuitoefening.

Ingevolge artikel 33 van de wet dient de commissie haar bevindingen neer te leggen in een openbaar rapport dat zij aan de Kamer aanbiedt. Gelet op het kortdurende karakter van de parlementaire ondervraging ligt het niet in de rede dat de commissie een rapport vervaardigt met de omvang en diepgang die gebruikelijk is bij een klassieke enquête. In elk geval mag van haar worden verwacht dat zij verantwoording aflegt over haar werkzaamheden. Daarnaast dient zij kort verslag te doen van de bevindingen die zij heeft opgedaan uit de verhoren. Of de commissie ook uitvoerige inhoudelijke conclusies en aanbevelingen formuleert, is, voor zover de onderzoeksopdracht van de Kamer hierover niets bepaalt, ter beoordeling van de commissie.

Zorgvuldige besluitvorming

Dat het enquête-instrument ook op een minder intensieve wijze dienstbaar kan zijn aan de Kamer, betekent niet dat het instrument ook op een lichtvaardige wijze zou moeten worden toegepast. Het betreft immers nog steeds een zwaar instrument, dat ingrijpende wettelijke verplichtingen voor derden met zich meebrengt en verstrekkende gevolgen kan hebben voor getuigen en anderen wier belangen geraakt worden. Van de Kamer mag dan ook worden verwacht dat zij op zorgvuldige wijze besluit over de inzet van dit instrument. Daarbij zal moeten worden afgewogen of de inzet van het instrument evenredig is aan het te bereiken doel. Mogelijk kan een ander, minder ingrijpend instrument (zoals een gewone hoorzitting) worden ingezet. Wanneer het gaat om het inwinnen van mondelinge inlichtingen van departementsambtenaren, zou in eerste instantie de reguliere route moeten worden gevolgd. Dat betekent dat de Kamer zich allereerst tot de Minister wendt, die de grondwettelijke plicht heeft om de Kamer de gewenste inlichtingen te verstrekken en verantwoording af te leggen over het departementale beleid. Wanneer dit echter niet (of niet binnen redelijke termijn) tot bevredigende antwoorden leidt, of wanneer dit op voorhand niet wordt verwacht en de Kamer van oordeel is dat de Minister zijn inlichtingenplicht richting de Kamer in een geval

van groot maatschappelijk belang onvoldoende waarmaakt, zou een parlementaire ondervraging kunnen worden overwogen.

Reeds aanwezige voorkennis

Een ander belangrijk element in de besluitvorming omtrent een parlementaire ondervraging is of de Kamer over voldoende kennis en informatie beschikt om op korte termijn op zorgvuldige wijze een verhoor onder ede af te kunnen nemen. Een gedegen voorbereiding en afstemming tussen commissieleden, zoals die bij enquêtes gebruikelijk is, vormen mede de basis voor een goed verhoor. Het houden van een parlementaire ondervraging ligt het meest voor de hand wanneer:

- de Kamer betrokkenen uit het veld wil horen onder ede over een onderwerp waaromtrent voldoende dossierkennis beschikbaar is, bijvoorbeeld uit eerdere inlichtingen van de regering, onderzoeksrapporten of andere bronnen op basis waarvan binnen relatief korte tijd een gedegen voorbereiding kan plaatsvinden; of
- de ondervraging plaatsvindt in het kader van een lopend parlementair onderzoek zonder enquêtestatus, waarin vooronderzoek is verricht en waaruit zou blijken dat de onderzoekscommissie van specifieke personen onvoldoende medewerking krijgt.

Positie van getuigen en deskundigen

Een andere belangrijke overweging in de besluitvorming van de Kamer (en vervolgens de enquête- c.q. ondervragingscommissie) is de maatschappelijke impact van het houden van openbare verhoren waarbij een opkomst- en antwoordplicht geldt en de eed of belofte wordt afgenomen. De wet biedt reeds verschillende mogelijkheden om ongewenste nadelige effecten te voorkomen, zoals het houden van een verhoor zonder beeld- en geluidsregistratie, of het houden van een geheel besloten verhoor. In aanvulling daarop brengt dit protocol een aantal specifieke procedurele voorzieningen voor de getuige of deskundige (zie paragraaf 5).

De in dit protocol voorziene werkwijze kan, mits voldaan is aan de eisen van zorgvuldigheid, een volwaardig alternatief bieden wanneer een klassieke enquête als te intensief wordt beschouwd en andere parlementaire instrumenten, zoals de reguliere hoorzitting of een gewoon parlementair onderzoek, te licht of vrijblijvend worden bevonden.

3. Werking van dit protocol

Dit protocol is alleen van toepassing wanneer de Kamer bij de instelling van een parlementaire enquête uitdrukkelijk verklaart dat dit het geval is. Aldus heeft de Kamer bij de instelling van een enquête de keuze tussen enerzijds een klassieke enquête, waarbij de wet en bijbehorende reglementen²⁴ gelden, en anderzijds een enquête waarbij – in aanvulling – ook dit protocol van toepassing is: een parlementaire ondervraging. Met het van toepassing verklaren van het protocol geeft de Kamer aan welk type enquête zij voor ogen heeft. Het protocol biedt een procedurele handreiking waarmee richting wordt gegeven aan de wijze waarop de Kamer respectievelijk de ondervragingscommissie in voorkomende gevallen met hun wettelijke bevoegdheden zullen omgaan. Het heeft echter geen bindende, noch externe werking. Voor derden brengt het protocol geen aanvullende rechten of verplichtingen met zich mee.

²⁴ In het bijzonder het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO) en de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe).

Tegen deze achtergrond mag van een enquête- c.q. ondervragingscommissie, wanneer het protocol door de Kamer op haar van toepassing is verklaard, worden verwacht dat zij bij de uitoefening van haar bevoegdheden steeds in de geest van het protocol zal handelen. De opzet van het protocol is dat een parlementaire ondervragingscommissie geen gebruik zal hoeven maken van haar bevoegdheid om schriftelijke inlichtingen te vorderen, documenten te vorderen, of plaatsen te betreden. Middels de mededelingsbepaling van artikel 3 van dit protocol wordt de Kamer op de hoogte gesteld wanneer de commissie voornemens is gebruik te maken van andere haar toekomstige bevoegdheden dan het verhoren van personen onder ede.

4. Proces voorafgaand aan verhoren

De gerichtheid op mondelinge informatieverschaffing en het kortlopende karakter van het onderzoeksproces brengen met zich mee dat het voorbereidend onderzoek bij de parlementaire ondervraging anders zal worden ingevuld dan bij klassieke parlementaire enquêtes of onderzoeken. Een parlementaire ondervraging zal doorgaans niet de diepgang van een parlementaire enquête hebben. Uitgangspunt is dat de commissie in de voorbereiding van de ondervraging gebruik maakt van kennis die reeds voorhanden is. Daarbij kan gedacht worden aan eerder verricht of lopend parlementair onderzoek, extern onderzoek, wetenschappelijke rapporten, Kamerstukken, voorlichting door de Raad van State en rapporten van de Algemene Rekenkamer, planbureaus en inspectie-diensten. Daarnaast kan de commissie gebruik maken van de schriftelijke inbreng die de te horen personen zelf kunnen aanleveren.

Aangezien bij de parlementaire ondervraging geen uitgebreid vooronderzoek is voorzien, zal de commissie geen uitvoerige voorgesprekken houden op grond van artikel 8 van de wet. In de praktijk nemen dergelijke voorgesprekken veel tijd in beslag. Wel zou de commissie op informele basis voorbereidende gesprekken kunnen voeren met de te horen personen. Dit kan voor zowel de commissie als de betreffende getuige of deskundige zinvol zijn. Een dergelijk voorbereidend gesprek, dat ook door de staf van de commissie zou kunnen worden gevoerd, kan bijvoorbeeld worden gebruikt om het onderwerp en proces nader toe te lichten en na te gaan of de getuige of deskundige wel de juiste persoon is om over het beoogde onderwerp te ondervragen. Evenals bij een formeel voorgesprek is het verlenen van medewerking hieraan niet verplicht. Aangezien het recht op bijstand van toepassing is op al het verkeer met de commissie, is dit ook van toepassing bij eventuele voorbereidende gesprekken. Gelet op het informele karakter wordt van een voorbereidend gesprek geen verslag opgemaakt.

5. Schriftelijke verklaring en openingsverklaring

In aanvulling op de bestaande wettelijke waarborgen voor getuigen en deskundigen, zoals de verschoningsrechten in hoofdstuk 4 van de wet, brengt het protocol een aantal nieuwe voorzieningen met zich mee. Hiervoor is gekozen in verband met het kortdurende en kleinschalige karakter van het instrument en de beperkte voorbereidingstijd voor zowel commissie als getuige of deskundige. Zo wordt aan personen die zijn opgeroepen voor verhoor de mogelijkheid geboden om vooraf een schriftelijke verklaring in te dienen, waarin zij hun zienswijze ten aanzien van het onderwerp van de ondervraging naar voren kunnen brengen. Deze schriftelijke inbreng, ook wel «position paper» genoemd, is nu reeds gebruikelijk bij rondetafelgesprekken en uitgebreide hoorzittingen. In beginsel dient deze verklaring uiterlijk op de dag van het verhoor via de website van de Kamer te worden gepubliceerd. Ten slotte biedt de

commissie de te horen personen de gelegenheid vóór aanvang van het verhoor een korte openingsverklaring af te leggen.

Verder is van belang dat de getuige voldoende ruimte heeft om zich voor te bereiden op het verhoor. De wet gaat uit van een minimale oproepings-termijn van acht dagen, maar bij klassieke enquêtes is deze termijn in de praktijk doorgaans veel ruimer gelet op het uitvoerige vooronderzoek, waarin schriftelijke inlichtingen en documenten worden gevorderd en besloten voorgesprekken met de beoogde getuigen en deskundigen worden gehouden. Het ontbreken van dit uitgebreide vooronderzoek en de daarmee gepaard gaande aanloop- en voorbereidingstijd rechtvaardigt bij parlementaire ondervragingen een verlengde oproepingstermijn. Bij de bestaande praktijk kan daarom worden aangesloten door uit te gaan van een minimale oproepstermijn van drie weken.

Wanneer de commissie of de Kamer naar aanleiding van de ondervragingen tot de conclusie komt dat aanvullend, diepgravend feitenonderzoek gewenst is, dan behoort een voorzetting van de enquête met een gewijzigde, uitgebreidere taakopdracht tot de mogelijkheden.

6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

Een parlementaire ondervragingscommissie heeft de status van enquêtecommissie op grond van de wet. Dat betekent dat vanaf het moment dat de commissie is ingesteld, zij in beginsel de beschikking heeft over alle bevoegdheden die de wet haar biedt. Bij de uitoefening van haar bevoegdheden is de commissie echter beperkt door haar taak, zoals die door de Kamer middels de onderwerpsomschrijving is vastgesteld.²⁵ Dit gebeurt in de vorm van een meer gedetailleerd onderzoeksvoorstel dat aan de Kamer wordt voorgelegd, waarin de onderzoeksaanpak en de daarmee samenhangende onderzoeksbevoegdheden worden beschreven.²⁶ Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de wet kan de commissie haar bevoegdheden slechts uitoefenen voor zover dit naar haar redelijk oordeel nodig is voor de vervulling van haar taak. Deze taak vloeit voort uit het Kamerbesluit naar aanleiding van het bij de Kamer ingediende onderzoeksvoorstel. Door hierin op te nemen dat de commissie haar taak dient te vervullen middels het verhoren van personen onder ede omtrent het onderwerp dat de Kamer heeft vastgesteld, kan richting worden gegeven aan de wijze waarop de commissie haar taak dient te vervullen.

Bij de instelling van de enquête dient de Kamer, ingevolge artikel 3 van de wet, tevens een raming van de kosten op te stellen en voor te leggen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De kosten van de enquête worden vervolgens opgenomen in de begroting van de Staten-Generaal. Overigens is de verwachting dat de kosten van een parlementaire ondervraging, gelet op de korte duur en het ontbreken van intensief, door een ambtelijke staf te verrichten dossieronderzoek, lager zullen zijn dan bij klassieke enquêtes.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de wet oefent de commissie haar bevoegdheden uit tot de dag met ingang waarvan de enquête door de Kamer wordt beëindigd. De bevoegdheid van de commissie eindigt daarmee op het moment van dechargeverlening. Dit gebeurt gewoonlijk nadat de commissie haar onderzoek heeft afgerond en verantwoording

²⁵ Zie artikel 2 in samenhang met artikel 4, tweede lid, van de wet.

²⁶ Zie artikel 4 e.v. van de Regeling parlementair en extern onderzoek.

heeft afgelegd over haar werkzaamheden, maar kan op grond van artikel 34, tweede lid, van de wet ook voortijdig gebeuren.

Artikel 3

Een parlementaire ondervraging is in de kern een kortlopende parlementaire enquête bestaande uit een aantal verhoren van personen onder ede. Gelet op de taakopdracht die de commissie op grond van artikel 2 van het protocol meekrijgt, ligt het niet voor de hand dat de commissie andere haar op grond van de wet toekomende bevoegdheden zal inzetten. Verondersteld wordt daarom dat de Kamer alleen gebruik maakt van het instrument van de parlementaire ondervraging wanneer bij de instelling reeds voldoende informatie beschikbaar is op grond waarvan de commissie zich binnen kort tijdsbestek kan voorbereiden op de verhoren. Gedacht kan worden aan eerder verricht of lopend parlementair onderzoek, extern onderzoek, wetenschappelijke rapporten, Kamerstukken, voorlichting door de Raad van State en rapporten van de Algemene Rekenkamer, planbureaus en inspectiediensten. De schriftelijke verklaring, die een getuige of deskundige op grond van artikel 4 van dit protocol kan inbrengen, kan hierbij worden betrokken.

Het vorderen van aanvullende schriftelijke inlichtingen of documenten, dan wel het betreden van plaatsen, zou niet nodig moeten zijn voor de vervulling van haar taak. Mocht de commissie evenwel in redelijkheid van oordeel zijn dat het gebruik van deze andere bevoegdheden toch nodig is voor de vervulling van haar taak, dan wordt van haar op grond van deze bepaling verlangd dat zij daarvan vooraf schriftelijk mededeling doet aan de Kamer. De mededeling vindt plaats ten minste drie weken voordat de commissie overgaat tot het daadwerkelijk toepassen van een of meerdere van deze andere bevoegdheden.

Gelet op het niet-bindende karakter van het protocol brengt deze bepaling op zichzelf geen beperking aan in de bevoegdheden van de commissie. Het is formeel geen verzoek om toestemming. In beginsel is de commissie conform de wet immers vrij om naar haar redelijk oordeel te bepalen welke bevoegdheden nodig zijn voor de vervulling van haar taak. De mededelingsplicht en de daaraan gekoppelde termijn vervullen echter twee belangrijke functies die, gelet op het karakter van het instrument van de parlementaire ondervraging en de door de commissie in acht te nemen zorgvuldigheid, van groot belang zijn. Ten eerste worden derden in staat gesteld zich voor te bereiden op eventuele aanvullende vorderingen door de commissie. Het gaat hierbij om ingrijpende bevoegdheden, waarbij het gunnen van voldoende voorbereidingstijd kan dienen als een praktische waarborg voor de betrokken derden. Ten tweede krijgt de Kamer de gelegenheid zich te beraden over de proportionaliteit van een voorgenomen aanvullend vorderingsbesluit. De mededeling stelt de Kamer aldus in de gelegenheid op weloverwogen en geïnformeerde wijze gebruik te maken van haar wettelijke bevoegdheden om de taakopdracht van de commissie te wijzigen, de termijn aan te passen waarbinnen de commissie wordt geacht haar werkzaamheden af te ronden, het budget van de commissie te wijzigen of in het uiterste geval de enquête te beëindigen. Hoewel de beoordeling van de proportionaliteit van het inzetten van bevoegdheden primair aan de commissie is, ligt het voor de hand dat wanneer de voornemens van de commissie van zodanige aard en omvang zijn dat aanpassing van de taakopdracht, begroting of de doorlooptijd van de enquête noodzakelijk is, zij een concreet voorstel daaromtrent bij haar mededeling voegt. Wanneer de toepassing van bepaalde bevoegdheden neerkomt op een *de facto* wijziging van de onderzoeksopdracht, dan is een nieuw Kamerbesluit nodig.

Indien de Kamer besluit de taakopdracht van de commissie te wijzigen, kan zij daarbij tevens bepalen dat het protocol niet langer van toepassing is. Dit ligt in de rede indien de Kamer zou besluiten dat het onderzoek van de commissie zou moeten worden uitgebreid met een nader dossieronderzoek waarvoor de wettelijke bevoegdheden tot het vorderen van schriftelijke inlichtingen of documenten nodig zijn. Reageert de Kamer niet binnen de gestelde termijn op de mededeling van de commissie, dan mag in beginsel worden aangenomen dat zij geen bezwaar heeft tegen het voornemen van de commissie.

Artikel 4

Het indienen van een schriftelijke verklaring («position paper») biedt personen die worden verhoord de gelegenheid hun zienswijzen ten aanzien van het onderwerp van de ondervraging voorafgaand aan het mondelinge verhoor langs schriftelijke weg naar voren te brengen. Deze schriftelijke inbreng is nu reeds gebruikelijk bij de zogenaamde inhoudelijk voorbereide hoorzittingen en bij reguliere rondetafelgesprekken. Het bieden van deze gelegenheid geeft de getuige de mogelijkheid om feiten en omstandigheden, waarover in het verhoor inlichtingen worden verlangd, uitvoeriger toe te lichten dan in een mondelinge uiteenzetting mogelijk zou zijn. Hiermee zouden ook eventuele misverstanden kunnen worden rechtgezet of gemaakte afwegingen nader worden toegelicht.

De commissie dient in haar oproep aan de betreffende getuige of deskundige te vermelden tot welk moment een schriftelijke verklaring kan worden ingezonden. In het kader van een zorgvuldige voorbereiding zal de commissie voldoende tijd willen hebben om de verklaring te bestuderen. Wat redelijk is zal mede afhankelijk zijn van de oproeptermijn die de commissie hanteert. Dit is ter beoordeling van de commissie. Wanneer een oproep tenminste drie weken voor het verhoor zou worden verzonden, kan gedacht worden aan een uiterste reactietermijn van één week voor het verhoor. In haar oproep kan de commissie daarnaast eisen stellen aan de vorm van de verklaring. Daarbij moet met name gedacht worden aan de omvang van de verklaring en de gerichtheid op het onderwerp van de ondervraging.

De toegezonden verklaring wordt door de commissie openbaar gemaakt door publicatie op de website van de Kamer. Deze openbaarmaking vindt plaats uiterlijk op de dag van het verhoor. Aangezien de verklaring dient ter ondersteuning van de getuige of deskundige en sterk gericht is op het verhoor, wordt artikel 37 van de wet geacht daaraan niet in de weg te staan. Om gewichtige redenen kan de commissie echter besluiten de toegezonden schriftelijke verklaringen niet of niet volledig openbaar te maken. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer openbaarmaking van de verklaring naar het oordeel van de commissie een ongerechtvaardigde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer of de belangen van derden ten gevolge zou hebben of wanneer de verklaring te zeer afwijkt van de eisen die daaraan vooraf zijn gesteld.

Benadrukt dient te worden dat het indienen van een schriftelijke verklaring geen verplichting voor de getuige of deskundige is. De commissie biedt hiertoe slechts de gelegenheid en de getuige of deskundige is in beginsel vrij om binnen de door de commissie gestelde randvoorwaarden de inhoud van de verklaring te bepalen. Dit betekent ook dat de betreffende verklaring niet kan worden beschouwd als een verklaring die op vordering van de commissie is verstrekt. Geheimhoudingsplichten als bedoeld in artikel 15 van de wet zullen in acht moeten worden genomen. Artikel 30 van de wet is op deze verklaring niet van toepassing. Voor alle helderheid wordt de commissie aangeraden de getuige hierop attent te maken in

haar oproeping op grond van artikel 10 van de wet en zo nodig direct voorafgaand aan de openingsverklaring.

Artikel 5

De getuige of deskundige wordt in de gelegenheid gesteld om bij aanvang van de zitting en voorafgaand aan het verhoor een openingsverklaring af te leggen ten aanzien van de feiten waaromtrent informatie wordt verlangd. Binnen dit kader staat het de getuige of deskundige in beginsel vrij zelf te bepalen hoe deze mondelinge verklaring wordt ingevuld. Voor de hand ligt dat de getuige of deskundige een samenvatting geeft van de ingediende schriftelijke verklaring, indien van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Evenals de schriftelijke verklaring vervult de openingsverklaring een waarborgfunctie in de fase voorafgaand aan het verhoor. De te horen personen worden langs deze weg in staat gesteld hun zienswijzen ten aanzien van het onderwerp van de parlementaire ondervraging naar eigen inzicht en in openbaarheid te verwoorden. De commissie kan, evenals ten aanzien van de schriftelijke verklaring, nadere eisen stellen aan de vorm van de openingsverklaring. Daarbij moet met name worden gedacht aan de duur van de verklaring.

Evenals bij de in artikel 4 geregelde schriftelijke verklaring dient benadrukt te worden dat het afleggen van een openingsverklaring geen verplichting voor de getuige of deskundige is. De commissie biedt hiertoe slechts de gelegenheid, waarvan de getuige of deskundige desgewenst en met inachtneming van de gestelde kaders gebruik kan maken. De betreffende verklaring is daarom niet te beschouwen als een verklaring die op vordering van de commissie is afgelegd, waarmee artikel 30 van de wet op dit gedeelte van de zitting niet van toepassing is. Deze wettelijke bescherming beslaat slechts het werkelijke verhoor door de commissie. Hoewel de openingsverklaring bedoeld is om getuigen en deskundigen de ruimte te geven om voorafgaand aan het verhoor hun zienswijze op eigen wijze onder woorden te brengen, betekent dit niet dat er geen grenzen zijn aan wat toelaatbaar is. Aangezien de verklaring niet onder de medewerkingsplicht van artikel 14 van de wet valt, zullen geheimhoudingsplichten als bedoeld in artikel 15 van de wet in acht moeten worden genomen. De commissie wordt aangeraden de betrokken getuigen of deskundigen hierop te wijzen in haar oproepingsbesluit of op andere wijze. Ten slotte kan de voorzitter de getuige of deskundige tot de orde roepen wanneer bijvoorbeeld privacygevoelige informatie wordt prijsgegeven.