

Vergaderjaar 2007–2008

31 019

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 30 juni 2008

Inleiding

De Commissie voor de Werkwijze is verheugd dat de voorstellen tot wijziging van het Reglement van Orde en de invoering van een Regeling door de leden van de fracties positief zijn ontvangen.

De vraag van de leden van de fractie van het CDA is waarom niet in het RvO de mogelijkheid van extern onderzoek iets meer wordt uitgewerkt. En vooral ook richtinggevender. Het blijft bij niet meer dan een vermelding in artikel 140 onder b. Waar de beide vormen van parlementair onderzoek worden vermeld (artt. 141 en 142), ontbreekt, bij wijze van spreken, een artikel 143 waarin hoofdlijnen voor vormen van extern onderzoek worden getrokken. Deze leden zouden zich kunnen voorstellen dat het Reglement van Orde ook een kader voor *onderzoek-voor-de-Kamer* geeft. Zo'n bepaling zou een steviger reglementaire basis verschaffen voor de (nieuwe) regeling voor parlementair en extern onderzoek.

De hoofdlijnen voor extern onderzoek zijn niet beschreven in het Reglement van Orde maar komen uitputtend aan de orde in de Regeling zelf. In de Regeling wordt ook uitgebreid beschreven wat de verschillende aspecten zijn van een enquêteonderzoek dan wel een onderzoek door een tijdelijke commissie. In de regeling is dus geen verschil in uitwerking tussen de verschillende onderzoeksvormen. Terecht constateert het CDA dat dit verschil er wel is in de voorgestelde wijzigingen van het Reglement van Orde. Vooropgesteld zij dat deze verschillen heel beperkt zijn. Zij worden veroorzaakt omdat enquêtecommissies en tijdelijke commissies in de basis beschikken over dezelfde bevoegdheden als andere commissies uit de Kamer. De Commissie voor de Werkwijze heeft dit duidelijk zichtbaar willen maken. De enquêtecommissie kent daar bovenop nog aanvullende bevoegdheden.

Ook zagen de leden van de fractie van het CDA graag concreet aangegeven op welke hoofdpunten de nieuwe regeling verschilt van de oude, neergeslagen in het Draaiboek (uit 2001). Het komt hun voor dat er per saldo meer ruimte wordt gemaakt voor extern onderzoek, in opdracht of op verzoek van de Kamer uit te voeren. Zij vroegen zich af of in het alge-

meen dat type onderzoek niet meer «begeleiding» vanuit de Kamer verdient. Zou bijvoorbeeld niet steeds (tenminste) een «klankbordgroep» moeten worden ingesteld? Zou het parlementaire onderzoeksbureau niet per definitie moeten worden ingeschakeld?

Bij het opstellen van de nieuwe Regeling parlementair en extern onderzoek is afgezien van het opstellen van een vergelijkingstabel met het draaiboek onderzoek. De twee regelingen verschillen hiervoor te veel. De verschillen hebben betrekking op het vereenvoudigen van procedures, het wegsnijden van ambtelijke regels en het weglaten van bepalingen over de parlementaire enquête, zaken die in de betreffende wet worden geregeld. Overeenkomsten zijn er ook. Zo is de systematiek van besluitvorming gehandhaafd. Eerst in de commissie, dan in het Presidium en daarna in de Kamer. Deze werkwijze brengt rust in het besluitvormingsproces en draagt er aan bij dat er een weloverwogen beslissing over een parlementaire enquête wordt genomen. Er wordt in de regeling geen extra ruimte aandacht voor extern onderzoek. Wel is er in woord en uitleg meer aandacht voor deze vorm. Dit omdat de ervaringen met het draaiboek hier om vroegen. Onduidelijk was bijvoorbeeld welke inhoudelijke rol er is voor Kamerleden. Het instellen van een klankbordgroep kan nuttig en wenselijk zijn. Dit zal ook steeds aan een commissie worden voorgelegd. Het wordt in de Regeling echter niet dwingend voorgeschreven. De Commissie voor de Werkwijze heeft niet willen treden in de eigen bevoegdheden van een commissie en kan zich voorstellen dat er ook situaties zijn waarin een klankbordgroep minder nodig of nuttig is. Een ambtelijke begeleidingsgroep is er overigens altijd. Deze groep bewaakt namens de Kamer de voortgang en de kwaliteit van de werkzaamheden en verzorgt de dagelijkse begeleiding. Het inschakelen van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven is niet dwingend voorgeschreven. Het spreekt voor zich dat de staf van een vaste commissie contact en samenwerking zoekt met het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. In de praktijk gebeurt dit ook altijd. De Commissie voor de Werkwijze heeft echter gemeend niet aan Kamerleden voor te moeten schrijven welke ambtenaren zij moeten inschakelen.

Parlementair onderzoek

Het spreekt de leden van de fractie van het CDA aan dat de uiteenlopende vormen van (parlementair) onderzoek – *onderzoek-door-de-Kamer* – helder(der) worden gedefinieerd. Dat maakt het de Kamer mogelijk een weloverwogen keus te maken.

Waarom wordt, vroegen zij zich af, een parlementair onderzoek zonder gebruikmaking van de enquêtebevoegdheden opgedragen aan een zo te noemen «tijdelijke commissie». Dat lijkt hun een minstens zo onheldere naam. Waarom wordt zo'n commissie – ook ter onderscheiding van een al even tijdelijke enquêtecommissie – niet rechttoe rechtaan «onderzoek-commissie» genoemd?

De Commissie voor de Werkwijze heeft op dit onderdeel alleen een impliciete keuze gemaakt, er is nooit uitputtend over gesproken. Echter nu de vraag gesteld wordt, blijft de Commissie voor de Werkwijze van mening dat de naamgeving «tijdelijke commissie» de voorkeur geniet. Een enquêtecommissie is immers ook een onderzoekscommissie.

Terecht, menen de leden van de fractie van het CDA, wordt het «onwenselijk» genoemd dat een vaste commissie «omgevormd» wordt tot een onderzoekscommissie, laat staan enquêtecommissie. Alleen al om te voorkomen dat men als rechter in eigen zaak gaat optreden. Waarom, zo vroegen zij zich af, die inderdaad onwaarschijnlijke mogelijkheid niet

expliciet onmogelijk gemaakt? Wat te doen als alle leden van een onderzoekscommissie «gewoon» uit de vaste commissie komen?

Zo'n verbod zou het de facto veel kleine fracties onmogelijk maken te participeren in een enquêtecommissie of tijdelijke commissie. Men kan zich afvragen of dit gewenst is. Naar de mening van de Commissie voor de Werkwijze is dit niet het geval.

Extern onderzoek

De mogelijkheid van extern onderzoek – *onderzoek-voor-de-Kamer* – wordt in de nieuwe regeling ingekaderd, stellen de leden van de fractie van het CDA vast. Dat is naar hun oordeel winst: het is een vorm die aan betekenis groeit. Kan de Commissie voor de Werkwijze bevestigen dat zich inderdaad een stijgende lijn aftekent. Hoeveel onderzoeken zijn sinds, zeg, 2000 in opdracht op verzoek van de Kamer verricht? Hoe vaak is onderzoek uitbesteed? Zijn die onderzoeken geëvalueerd? Welke waren de bevindingen?

Graag krijgen deze leden ook inzicht in de verschillende vormen van extern onderzoek sinds de eeuwwisseling. Er bestaat immers een groot verschil tussen onderzoeken door officiële adviesorganen en andere «buitenstaanders».

Het uitbesteden van onderzoek is iets dat al gebeurde voor 2000. Echter de laatste jaren heeft deze vorm aan betekenis gewonnen. In de afgelopen jaren zijn er gemiddeld twee tot drie uitbestedingen voor onderzoek per jaar geweest. Het soort onderwerpen is heel divers. Het betreft onder meer de veiling van UMTS-telefoonfrequenties, de concessieverlening aan de Nederlandse Spoorwegen, de startsubsidie voor het inmiddels failliete KLIQ, de diervoederketen, de klimaatverandering en de toekomst van de woningcorporaties. Nog in 2008 is een onderzoek gepubliceerd over vermeende fraude met ontwikkelingsgelden. Deze onderzoeken worden altijd intern geëvalueerd door medewerkers van het onderzoeksbureau van de Tweede Kamer. De leerpunten uit de evaluaties worden gebruikt om de uitbestedingen beter te laten verlopen. Zo hebben de evaluaties geresulteerd in het instellen van een afzonderlijke ambtelijke begeleidingsgroep en een politieke klankbordgroep. Verder wordt gemiddeld één à twee keer per jaar een zogeheten verzoekonderzoek gevraagd aan de Algemene Rekenkamer. Het aantal adviesaanvragen dat de via vaste commissies wordt gedaan, wordt niet geregistreerd. De Kamer als geheel vraagt één à twee maal per jaar advies aan. De indruk is overigens wel dat dit aantal licht stijgt.

De werkgroep

In de toelichting wordt negatief geadviseerd over eigenstandig onderzoek, uit te voeren door een werkgroep uit een vaste commissie. De leden van de fractie van het CDA begrijpen die aarzelingen, maar zij vragen zich af of hier niet te strikt wordt geredeneerd. Zeker, een werkgroep beschikt niet over welke bevoegdheid dan ook, zoals het opvragen van stukken of het organiseren van hoorzittingen. Maar zij kan soms wel nuttig voorwerk doen. Verwezen wordt naar werkgroepen die zijn ingesteld voor beantwoording van beperkte vraag – over, zeg, het auteursrecht zoals thans een werkgroep vanuit de vaste commissies voor Justitie en Economische Zaken doet. En naar een werkgroep die commissie voor Binnenlandse Zaken ter voorbereiding van een eventueel parlementair onderzoek naar ICT-uitgaven aan het werk heeft gezet. Ook als wildgroei moet worden voorkomen, vragen deze leden waar de grenzen dan moeten worden getrokken.

In de vraag van de leden van de fractie van het CDA schuilt tevens het antwoord. Het opstellen van een onderzoeksvoorstel of het doen van voorbereidend werk, een vooronderzoek, kan heel goed geschieden in een werkgroep. De genoemde voorbeelden tonen dat aan. Voorkomen moet wel worden dat zonder helder mandaat van de Kamer onderzoeks-werkzaamheden worden uitgevoerd. Het echte onderzoekswerk, en de bijbehorende rapportage, moet daarom steeds worden voorafgegaan door een Kamerbesluit indien er beslag wordt gelegd op (een deel van) het onderzoeksbudget. De Kamer stelt ook een speciale commissie in.

Het onderzoeksvoorstel

Ingenomen zijn de leden van de fractie van het CDA met de heldere «kwaliteitseisen» en andere voorwaarden die aan een onderzoeksvoorstel worden gesteld. Met name de onderzoeksvraag dient klip en klaar te zijn, inclusief opsplitsing in deelvragen. Hebben zij goed begrepen dat de Commissie voor de Werkwijze in eerste instantie steeds toetst of aan die vereisten is voldaan? Ligt niet voor de hand dat de meest betrokken Kamercommissie standaard als eerste naar zo'n voorstel kijkt. Zeker als het gaat om een (aangenomen) zogenaamde onderzoeksmotie? Verdient het geen aanbeveling om te regelen dat het Presidium geen voorstel in behandeling neemt zonder eerst advies aan de (vaste) Kamercommissie te vragen?

De kern van de Regeling parlementair en extern onderzoek is dat bij onderzoeksvoorstellen er steeds besluitvorming in drie stappen plaatsvindt. Eerst in de commissie, daarna in het Presidium en vervolgens in de Kamer. Het integrale onderzoeksvoorstel, inclusief de deelvragen maakt deel uit van de beraadslagingen. Het kan voorkomen dat van deze route wordt afgeweken. Bijvoorbeeld wanneer onderzoeksvoorstellen bij motie aan de Kamer worden voorgelegd en het Presidium wordt belast met de uitvoering. In dergelijke gevallen is de praktijk ontstaan dat het Presidium om advies vraagt bij de betreffende vaste commissie. De Commissie voor de Werkwijze zegt graag toe deze praktijk te continueren.

De verhouding van parlementair onderzoek tot andere procedures

De leden van de fractie van het CDA onderschrijven de lijn, zoals uiteengezet in de toelichting op het voorstel, dat de Kamer bepaalt of een parlementair onderzoek moet worden gehouden – ook als er (tegelijktijd) andere (strafrechtelijke of bestuurlijke) onderzoeken lopen. Dat vormt de kern van het parlementaire onderzoeksrecht. Dat laat natuurlijk onverlet dat, zoals de Commissie voor de Werkwijze stelt, in de praktijk afspraken kunnen worden gemaakt met bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie, om afstemmingsproblemen te voorkomen. Maar is er een algemeen kader voor nodig? Laat het zich wel vatten in een algemene regeling? Hoe stelt de Commissie voor de Werkwijze zich dat voor? Kan het voorbeelden noemen van wat in elk geval in een protocol geregeld zou moeten worden? Welke status heeft zo'n protocol? Wie is er van de kant van de Kamer verantwoordelijk voor? De voorzitter van de onderzoekscommissie? De Kamervoorzitter?

Op dit moment bestaat er al een algemeen protocol voor onderzoeken van de Kamer (Stscrt 68, 2002). In dit protocol maken Kamer en regering afspraken over de vormgeving van de informatie-uitwisseling. In aanvulling daarop hebben veel enquêtemissies en tijdelijke commissies maatwerkafspraken gemaakt. Deze protocollen maken altijd deel uit van de bijlagen van de eindrapporten. Met die protocollen worden zaken geregeld als inzage in vertrouwelijke stukken, de archivering tijdens en na het onderzoek, de contactpersonen en dergelijke. Ook worden afspraken

gemaakt over voorinzage voor een toetsing op drie punten a) feitelijke onjuistheden, b) vertrouwelijke aspecten en c) zaken die het belang van de Staat raken. Het bovengenoemd protocol is ondertekend door de Voorzitter van de Kamer en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De specifieke protocollen zijn of worden ondertekend door de betreffende vakminister en commissievoorzitter. De juridische zeggingskracht van een protocol is feitelijk beperkt. Het betreft een onderlinge afspraak. In het geval van problemen, moeten deze opgelost worden in een debat tussen Kamer en regering.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar problemen rond samenloop. In het voorgestelde artikel 14 van de Regeling is bepaald dat daar waar zich samenloop en afstemmingsproblemen voordoen, afspraken worden gemaakt met de betrokken minister. In de toelichting staat dat de ervaring leert dat zich in de praktijk afstemmingsproblemen kunnen voordoen. In goed overleg worden dan protocollen afgesloten. Maar wat nu als de Tweede Kamer en de betrokken minister(s) er uiteindelijk toch niet uit blijken te komen? Wat gebeurt er dan, zo vragen de leden van de fractie van de VVD?.

De vraag is vooralsnog zuiver hypothetisch. In de afgelopen jaren is men er steeds in geslaagd om te komen tot werkafspraken. Knelpunten in de uitvoering zijn altijd in onderling overleg opgelost. Echter, indien een dergelijke situatie zich onverhoopt toch voordoet, dan moet dit uiteindelijk opgelost worden in een plenair debat tussen Kamer en regering. Het reguliere parlementair instrumentarium staat dan ter beschikking, inclusief het instrument van de motie.

Tot openbaarmaking rapport geen inzagerecht

Graag onderschrijven de leden van de fractie van het CDA het uitgangspunt dat parlementaire onderzoeken «ongestoord en in stilte» moeten kunnen plaatshebben. Hoe denkt de Commissie voor de Werkwijze daarom de vereiste vertrouwelijkheid te kunnen garanderen? Overweegt het een clause tegen «lekkers»?

De Commissie voor de Werkwijze kan geen «vertrouwelijkheid garanderen». Wel bestaan er sanctiemogelijkheden. Het huidige Reglement van Orde kent in artikel 38 een bepaling over het schenden van vertrouwelijkheid. Deze bepaling is ook van toepassing op leden van enquêtemissie en tijdelijke commissies. Een additionele clause is niet nodig.

Evaluatie

Evaluatie wordt van harte aanbevolen, signaleerden de leden van de CDA-fractie. Als het zo belangrijk is als aangeduid – deze leden onderschrijven dat – waarom wordt er dan zo relatief vrijblijvend over gesproken? Waarom wordt het niet onderdeel van de standaardprocedure? Bijvoorbeeld: binnen anderhalf jaar na het afsluitende Kamerdebat?

Ook de leden van de fractie van de VVD vragen naar de evaluatie. In de toelichting wordt de aanbeveling gedaan dat de Kamer bij de implementatie van verbetermaatregelen momenten aanwijst waarop ze zal evalueren of de voorgenomen verbeteracties zijn ingezet, en of dit op een doeltreffende en doelmatige manier is gebeurd. Is overwogen om in de regeling iets over de evaluatie op te nemen? Zo neen, waarom niet? Hoe wordt anders gewaarborgd dat de evaluatie ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd? Hangt de evaluatie op deze manier niet enigszins in het «luchtledige»? Gaarne krijgen de leden van de fractie van de VVD hierop een reactie.

Het huidige draaiboek onderzoek kent een evaluatiebepaling. In de praktijk van alledag bleek dit toch een dode letter te zijn. Dit omdat deze evaluatiebepaling alleen maar toezag op de procedurele aspecten rond onderzoek. Problemen op dat vlak worden meestal al benoemd in het eindrapport van een enquête- of tijdelijke commissie en maken een evaluatie overbodig. Daarom is gekozen om geen dwingende en rigide «zal-bepaling» op te nemen over de evaluatie van de implementatie van de aanbevelingen. Overwogen is wel om een «kan-bepaling» in de regeling op te nemen inzake evaluatie. Echter, een «kan-bepaling» past niet in een regeling die bewust sober en zo leesbaar mogelijk is gehouden en waarin alleen zaken worden gecodificeerd die ook echt in de regeling zelf thuishoren. Gezien het belang van het onderwerp is er wel voor gekozen dit uitvoerig en nadrukkelijk in de toelichting op de regeling te behandelen. Voorkomen moet worden dat een enquêtecommissie of tijdelijke commissie nog jarenlang gewild of ongewild blijft bestaan. Aanbevelingen van een enquêtecommissie of tijdelijke commissie worden uiteindelijk overgenomen door de Kamer. Het is de Kamer die de voortgang van de implementatie van aanbevelingen moet bewaken. Een andere overweging om af te zien van het expliciet opnemen van een evaluatiebepaling, is het feit dat parlementair onderzoek betrekking kan hebben op een veelheid van terreinen en onderwerpen. Een generieke evaluatiebepaling doet geen recht aan het unieke karakter van ieder parlementair onderzoek. In de dagelijks praktijk is een werkwijze ontstaan waarbij de Kamer zich bij motie uitspreekt over de aanbevelingen van een enquêtecommissie of tijdelijke commissie en zich in die motie tevens uitspreekt over de implementatie van aanbevelingen. De Commissie voor de Werkwijze vindt deze werkwijze voldoende.

Artikelsgewijze toelichting

Artikelen 2, 8 en 16

De leden van de fractie van de VVD vragen naar het opnemen van bepalingen over het beëindigen van de werkzaamheden van een enquêtecommissie. Er zullen twee soorten commissies zijn die onderzoek kunnen doen, te weten een parlementaire enquêtecommissie en een tijdelijke commissie. De artikelen 2 en 8 van de Regeling gaan over de start van de parlementaire enquêtecommissie en de tijdelijke commissie. Artikel 16 van de Regeling gaat over het beëindigen van de werkzaamheden van de tijdelijke commissie. Over het beëindigen van de werkzaamheden van de parlementaire enquêtecommissie staat in de Regeling geen artikel. Wetende, dat artikel 35 van de Wet op de parlementaire enquête de beëindiging van de werkzaamheden van een parlementaire enquêtecommissie regelt, vragen de leden van de VVD-fractie zich toch af waarom er in de Regeling alleen een bepaling over het beëindigen van de werkzaamheden van de tijdelijke commissie is opgenomen en niet ook voor de parlementaire enquêtecommissie. Zou dat de duidelijkheid en volledigheid van de regeling niet ten goede komen? Gaarne krijgen zij daarop een reactie.

De Commissie voor de Werkwijze heeft juist om redenen van duidelijkheid gekozen voor het op één plaats regelen van dit punt. Een parlementaire enquête heeft externe werking. Dit in tegenstelling tot het Reglement van Orde. Met andere woorden: ook burgers kunnen geraakt worden een parlementaire enquête. Dat maakt dat ook het beëindigen van de werkzaamheden van een enquêtecommissie geregeld moet worden in de wet. De beëindiging vervolgens nogmaals regelen in een interne regeling van de Tweede Kamer is dubbelop en in potentie een bron van onduidelijkheid wanneer de wet dan wel de regeling onafhankelijk van elkaar op het betreffende onderdeel worden gewijzigd. Dat is ongewenst. Verder is

gewerkt met het klassiek juridisch uitgangspunt dat wat in de wet geregeld staat niet herhaald moet worden in de regeling.

De voorzitter van de commissie,
Verbeet

De griffier van de commissie,
Biesheuvel-Vermeijden