

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 februari 2023

De werkgroep evaluatie Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging dankt de commissie voor de Werkwijze voor de schriftelijke inbreng bij het voorstel van de leden Belhaj, Stoffer en Van der Woude tot wijziging van de Regeling parlementair en extern onderzoek in verband met de evaluatie van het instrument van de ondervraging. De werkgroep is de commissie voor de Werkwijze erkentelijk voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen en zal daarop reageren in de hiernavolgende tekst.

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de leden Belhaj, Stoffer en Van der Woude tot wijziging van de Regeling parlementair en extern onderzoek in verband met de evaluatie van het instrument van de ondervraging. Graag willen deze leden enkele opmerkingen maken en de initiatiefnemers een aantal vragen stellen. Maar allereerst bedanken zij de initiatiefnemers voor de uitgevoerde evaluatie van het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging en het onderhavige voorstel.

De leden van de D66-fractie hebben het voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde van de leden Belhaj, Stoffer en Van der Woude met betrekking tot de Regeling parlementair en extern onderzoek in verband met de evaluatie van het instrument van de ondervraging gelezen en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de leden Belhaj, Stoffer en Van der Woude tot wijziging van de Regeling parlementair en extern onderzoek in verband met de evaluatie van het instrument van de ondervraging. Deze leden constateren dat het voorliggende voorstel een logisch gevolg is van de opgedane ervaringen en de uitgevoerde evaluatie: een uitvoeringstoets in de praktijk. Zij danken de initiatiefnemers en hun ondersteuning daarom voor de evaluatie van het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging en het daaruit voortvloeiende voorstel tot verankering van het instrument

parlementaire ondervraging als beknopte parlementaire enquête in de Regeling parlementair en extern onderzoek.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de leden Belhaj, Stoffer en Van der Woude om het Reglement van Orde te wijzigen naar aanleiding van de evaluatie van het instrument «parlementaire ondervraging». Deze leden wensen de indieners te danken voor het vele werk dat zij hebben gestoken in de evaluatie en de voorgestelde wijziging van het reglement.

De werkgroep dankt de leden van de VVD-fractie, de D66-fractie, de CDA-fractie en de SP-fractie voor de vragen en opmerkingen naar aanleiding van het voorstel tot wijziging van de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpeo) in verband met de evaluatie van het instrument van de ondervraging. De werkgroep hoopt met de beantwoording van de gestelde vragen de nog bestaande onduidelijkheden te kunnen wegnemen.

I. Algemeen

De leden van de werkgroep concluderen dat het instrument parlementaire ondervraging in de praktijk anders heeft gefunctioneerd dan gedacht, maar dat tegelijkertijd de ervaringen met het instrument positief zijn. De leden van de VVD-fractie memoreren dat zij in 2016 tegen het Tijdelijk protocol hebben gestemd. Wat het protocol namelijk regelde was, naar de mening van deze leden, in feite al mogelijk, ook zonder specifieke regeling.

Er wordt nu door de initiatiefnemers voorgesteld om twee varianten van een parlementaire enquête in de Regeling parlementair en extern onderzoek op te nemen. Het begrip «parlementaire ondervraging» vervalt daarmee. De twee voorgestelde varianten zijn: de «beknopte» enquête en de «klassieke» enquête. In beide varianten gaat het om een parlementaire enquête overeenkomstig de Wet op de parlementaire enquête. Wat is de meerwaarde van het voorstel ten opzichte van de situatie dat er in de regeling niet expliciet twee varianten worden genoemd? De Kamer kan immers voor elke enquête die zij wil houden, bepalen hoe die vorm moet worden gegeven, zolang ze zich daarbij houdt aan de wet. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers hierop in te gaan.

In de motie-Segers c.s.¹, waarin het Presidium werd verzocht een verkenning uit te voeren naar een zogeheten parlementaire ondervraging, werd gesteld dat de meerwaarde van dit instrument moest liggen in het feit dat bij reguliere hoorzittingen betrokkenen niet onder ede kunnen worden gehoord, terwijl bij de (klassieke) parlementaire enquête – tot dan toe het enige instrument waarbinnen dit wel mogelijk was – een uitvoerige voorbereiding werd verondersteld. Het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging voorziet in een instrument met een relatief korte doorlooptijd én de mogelijkheid tot verhoren onder ede, waarbij de ondervragingscommissie in formele zin een enquêtecommissie is in de zin van de Wet op de parlementaire enquête 2008, die haar bevoegdheden op een beperkte manier inzet. Uit de evaluatie is gebleken dat de toepassing van dit instrument in de praktijk verschilt van de oorspronkelijke gedachte erachter, maar dat het instrument wel in een onderzoeksbehoefte van de Kamer voorziet, vanwege de snelle toepassing en de informatie die ermee kan worden ingewonnen. Hoewel de Kamer strikt genomen ook zonder het definiëren van een lichtere variant van de parlementaire enquête kan besluiten tot het instellen van een enquête-

¹ Kamerstuk 33 609, nr. 14.

commissie met een beknopte onderzoeksopdracht en/of een beperkte inzet van bevoegdheden, is in de praktijk gebleken dat aan de (klassieke) parlementaire enquête, zowel binnen als buiten de Kamer, een zeker verwachtingspatroon kleeft dat een compacte toepassing in de weg staat. Het nader regelen van beide varianten draagt zo bij aan meer (rechts)zekerheid en duidelijkheid over de inzet van de onderzoeksbevoegdheden van de Kamer.

Voor de leden van de VVD-fractie is een parlementaire enquête gericht op waarheidsvinding en het leren van lessen voor de toekomst. Een enquête is een zwaar middel, het is zelfs het zwaarste middel dat de Kamer heeft. Ook de voorgestelde «beknopte» variant is een enquête en dus een zwaar instrument. Hoewel de beknopte enquête capaciteit – in de zin van tijd en geld – kan besparen, moet ook deze enquête weloverwogen worden ingezet.

De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat als dit voorstel wordt aanvaard, het Tijdelijk protocol automatisch vervalt.

Het voorstel tot wijziging van de Rpeo in verband met de evaluatie van het instrument van de ondervraging is nadrukkelijk bedoeld ter vervanging van het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging. Dit protocol liep oorspronkelijk af op 7 juli 2021, maar werd op 11 mei 2021 met een jaar verlengd. De Kamer besloot op 14 juni 2022 het protocol nogmaals met een jaar te verlengen, tot 7 juli 2023. Bij de stemming over de gewijzigde Rpeo is de werkgroep voornemens aan de Kamer voor te stellen de nieuwe regeling te laten ingaan op een nader te bepalen datum en daarbij het protocol op dezelfde datum te laten vervallen.

Zouden de indieners kort het verschil tussen een beknopte enquête en een parlementaire enquête uiteen kunnen zetten? Kunnen zij daarbij ook ingaan op hoe een beknopte enquête een aanvulling is op andere kennisinstrumenten die Kamerleden al tot hun beschikking hebben?

Een uiteenzetting van de verschillen tussen deze twee instrumenten, alsmede het parlementair onderzoek, wordt gegeven onder onderdeel A in deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe in een beknopte enquête, waar de nadruk meer op snelle waarheidsvinding lijkt te moeten gaan liggen, de zorgvuldigheid geborgd gaat worden.

Met het uitwerken van twee varianten van de enquête wordt het instrumentarium van de Kamer verder verduidelijkt en verfijnd. De werkgroep heeft hiermee tevens beoogd om een zorgvuldige besluitvorming over de keuze van het meest geschikte onderzoeksinstrument te bevorderen. De beschreven varianten sluiten aan bij de bestaande praktijk, waardoor de Kamer beter in staat wordt gesteld om weloverwogen tot een juiste keuze te komen. In het besluitvormingsproces dient de Kamer steeds nauwkeurig af te wegen welk doel zij voor ogen heeft en welk instrument daarvoor het meest geschikt is. Om dat te bevorderen, bevat het voorstel een lijst met vragen die in elk geval overwogen moeten worden om een goed gemotiveerde, afgewogen beslissing te nemen. Zie hierover ook hierna, onderdeel B. Ook tijdens het onderzoek gelden de nodige waarborgen voor een zorgvuldige toepassing van het enquête-instrument. Zo dienen de wettelijke termijnen in acht te worden genomen en dient bij de inzet van onderzoeksbevoegdheden, zoals het vorderen van documenten of het verhoren van getuigen onder ede, steeds te worden overwogen of deze inzet nodig is voor de vervulling van de taak. Daarin verschilt de beknopte enquête niet van de klassieke enquête. Verder is in het voorstel van de werkgroep geregeld dat de aanvullende waarborgen

voor getuigen, waarmee onder het tijdelijk protocol is geëxperimenteerd, nu een vaste plaats krijgen. Dat betekent dat getuigen het recht hebben om een schriftelijke verklaring in te dienen en om voorafgaand aan het verhoor een openingsverklaring af te leggen. Zie daarover ook onderdeel F van het voorstel van de werkgroep. In haar rapport doet de werkgroep ten slotte nog een aantal praktische aanbevelingen, zoals het zorgen voor een goede afbakening van de onderzoeksopdracht en het borgen van continuïteit tussen de voorbereidingsgroep en de uiteindelijke enquête-commissie. Ook deze aanbevelingen dragen bij aan een zorgvuldig, beknopt enquête-onderzoek.

De leden van de D66-fractie vragen of de indieners verwachten dat de voorgestelde wijzigingen financiële consequenties zullen hebben. Verwachten zij bijvoorbeeld dat deze instrumenten vaker ingezet gaan worden? Zo ja, wat betekent dat dan voor de begroting van de Tweede Kamer? Behoeven deze wijzigingen volgens de indieners personele wijzigingen? Deze leden lezen in de evaluatie dat de indieners verwachten dat Kamerleden prudent met het instrument parlementaire ondervraging (of beknopte enquête) om zullen gaan. Waarop baseren de indieners deze verwachting?

De voorgestelde wijzigingen brengen geen verandering in de bestaande financiële kaders. Voor zowel het instrument van de parlementaire ondervraging in de zin van het tijdelijk protocol, als voor de beknopte enquête in het onderhavige voorstel, geldt dat het onderzoeken betreft in het kader van de Wet op de parlementaire enquête 2008. In deze wet is bepaald dat de Kamer de raming opstelt van de uitgaven die naar haar oordeel voor een parlementaire enquête nodig zijn. Zij brengt deze ter kennis van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De uitgaven worden vervolgens verwerkt in de begroting van de Staten-Generaal. De kosten van een parlementaire ondervraging c.q. een beknopte enquête drukken dus niet op de begroting van de Tweede Kamer, ook niet als deze vaker zouden plaatsvinden, omdat de begroting overeenkomstig de ramingen wordt opgehoogd. Wel heeft de werkgroep in haar rapport aanbevolen om te zorgen voor een meer robuuste basis van ervaren stafleden binnen de ambtelijke organisatie van de Kamer die beschikken over de nodige kennis en vaardigheden rondom parlementaire enquêtes. In hoeverre de instrumenten in de toekomst vaker of minder vaak ingezet gaan worden, valt moeilijk te voorspellen. De werkgroep heeft echter geen reden om aan te nemen dat het voorstel zelf hierop overwegende invloed zal hebben. Zo is het voorstel ook niet bedoeld. De ervaringen met de parlementaire ondervraging hebben in elk geval laten zien dat het instrument in een behoefte voorziet, al bleek deze behoefte in de praktijk anders te zijn dan vooraf werd gedacht. Als gezegd heeft de werkgroep getracht het instrumentarium beter te laten aansluiten bij de behoefte, waarbij overigens ook binnen de variant van de beknopte enquête voldoende flexibiliteit bestaat om de omvang en doorlooptijd van het onderzoek af te stemmen op de behoefte van de Kamer. Ervaringen met enquêtes en ondervragingen uit het verleden laten naar het oordeel van de werkgroep zien dat de Kamer hier prudent mee omgaat.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie of de indieners willen reageren op de kritiek van emeritus-hoogleraar staatsrecht Jurgens, die vraagt tekens plaatst bij de zelfbeheersing die betracht moet worden door Kamerleden wanneer zij een parlementaire ondervraging houden. Jurgens uit de zorg dat een parlementaire ondervraging geen neutrale ondervraging is. Kamerleden die vragen stellen kunnen ook een ander doel nastreven dan het achterhalen van de waarheid. Bestaat het risico volgens de indieners dat dit middel voornamelijk als politiek instrument

ingezet gaat worden? Zo ja, hoe moet daar volgens de indieners mee omgegaan worden?

Een parlementaire enquête, zowel in de beknopte als in de klassieke variant, vindt vanzelfsprekend altijd plaats in een politieke context. Een enquête kan, zo laten ervaringen uit het verleden zien, een belangrijke rol spelen in het democratische proces en het maatschappelijk debat. Het politieke karakter van een enquête kan dan ook een belangrijke meerwaarde bieden naast andere vormen van onderzoek. Waar het evenwel om gaat, is dat een enquête, zowel in de opzet als de uitvoering, altijd dient bij te dragen aan de vervulling van de parlementaire taken. Daarbij moet primair worden gedacht aan het (mede) tot stand brengen van wetgeving en het controleren van de regering. Binnen die kaders stelt de Kamer een onderzoeksopdracht vast, waaraan de commissie vervolgens gehouden is. Het is daarna aan de commissie om hier nader invulling aan te geven. Indien de commissie daarin naar het oordeel van de Kamer teveel afwijkt van haar taak, dan kan de Kamer de commissie daarop aanspreken en zo nodig haar opdracht aanpassen, verduidelijken of intrekken. In het uiterste geval kan de rechter zich een oordeel vormen over de wijze waarop de commissie van haar onderzoeksbevoegdheden gebruikmaakt. Het (grond)wettelijk stelsel biedt dus de nodige kaders en waarborgen voor een zorgvuldig gebruik van het enquête-instrument. Ook de voorzitter van de commissie kan, zoals door Jurgens terecht opgemerkt, een rol vervullen door hiervoor voortdurend aandacht te hebben. De ervaringen met de parlementaire ondervraging hebben de afgelopen jaren laten zien dat de Kamer niet lichtvaardig van haar instrumentarium gebruikmaakt. Zowel de besluitvorming als de uitvoering namen bovendien vaak meer tijd in beslag dan vooraf werd gedacht. De werkgroep heeft in haar rapport overigens benadrukt dat ook wanneer bij een beknopte enquête sprake is van bijvoorbeeld slechts enkele verhoren, omdat een of meerdere genodigden niet blijken mee te werken aan een regulier parlementair onderzoek, de onderzoeksopdracht zal moeten voorzien in voldoende tijd en ruimte om het noodzakelijke voorbereidende onderzoek te verrichten. Het voorbereiden van verhoren onder ede of het vorderen van documenten kost immers tijd en vergt ook van de personen en organisaties die verplicht worden tot medewerking de nodige inzet.

II. Artikelsgewijs

Onderdeel A

De leden van de SP-fractie hebben geen uitgesproken voorkeur of afwijzing over het onder deel A wijzigen van de terminologie, maar zij stellen wel de vraag of met het noemen van een «beknopte enquête» het verschil tussen de ondervraging en gehele enquête wordt ondervangen. Is het mogelijk, zo stellen deze leden de vraag, om het verschil tussen de drie vormen van parlementair onderzoek überhaupt te presenteren. Hoe is te voorkomen dat het verschil een semantische discussie lijkt te zijn, terwijl er duidelijke verschillen zijn? Kunnen de indieners aangeven wat precies – anders dan de naamstelling – wijzigt? Klopt het dat het grote verschil tussen de ondervraging/beknopte enquête is dat er geen conclusies en aanbevelingen volgen uit het onderzoek/ondervraging dat wordt gedaan? Of wordt hier nu van afgestapt?

De leden van de SP-fractie zouden aan de indieners willen vragen of zij met ondersteuning in de Tweede Kamer ervoor kunnen zorgen dat helder wordt wat de verschillen zijn tussen de drie parlementaire onderzoeksvormen die we kennen: het parlementair onderzoek, de beknopte enquête en de parlementaire enquête.

De werkgroep heeft zich gedurende de evaluatie gericht op zowel de vraag of het instrument van de parlementaire ondervraging beantwoordt aan de vooraf gedefinieerde behoefte als op de vraag of het instrument zoals het zich heeft ontwikkeld van toegevoegde waarde is voor het instrumentarium van de Kamer. De beknopte enquête, zoals afgebakend in ons voorstel, voorziet in een instrument dat aansluit op de reeds langer bestaande behoefte van de Kamer om betrokkenen onder ede te kunnen verhoren zonder dat daarvoor een volledige parlementaire enquête moet worden ingericht, inclusief de inzet van alle bevoegdheden die een enquêtecommissie conform de Wpe 2008 toebehoren en verwachtingen die daaruit volgen. Tegelijkertijd hebben ondervragingscommissies meermaals geconcludeerd dat de inzet van andere bevoegdheden, zoals het vorderen van documenten, onontbeerlijk was en is het instrument in deze context ook wel aangeduid als «mini-enquête» of «flitsenquête». Deze benamingen geven enerzijds blijk van het feit dat ook een ondervragingscommissie een enquêtecommissie is in de zin van de Wpe 2008 en daarmee over dezelfde bevoegdheden beschikt, maar doen anderzijds afbreuk aan de aard van het verschil met de klassieke enquête. Met de aanduiding «beknopt» wordt nadrukkelijk een duidelijke inkadering van de onderzoeksopdracht bedoeld. Het formuleren van conclusies en/of aanbevelingen bij een beknopte enquête is niet uitgesloten. De werkgroep beveelt echter wel aan om in de onderzoeksopdracht nadrukkelijk aan te geven of enkel bevindingen worden verwacht, of ook conclusies en aanbevelingen. In het laatste geval zou dit moeten passen bij het onderwerp en de onderzoeksopzet. Voorts wordt, mede naar aanleiding van gesprekken met (oud-)Kamerleden die betrokken zijn geweest bij ondervragingscommissies, het zwaartepunt voor de besluitvorming over een variant van een enquête nadrukkelijk gelegd bij de voorbereidingsgroep of tijdelijke commissie die de onderzoeksopdracht uitwerkt. Het is daarbij de bedoeling dat deze de – veelal in een motie reeds aangeduide – variant van de enquête opnieuw weegt en afzet tegen het beoogde doel. Uitgangspunt is daarmee niet langer dat het zwaartepunt van een beknopte enquête per definitie dient te liggen op de verhoren onder ede, maar dat in beginsel alle enquêtebevoegdheden indien nodig kunnen worden ingezet, mits de onderzoeksopdracht in zijn aard beknopt is. Kort gezegd wordt hiermee de flexibiliteit vergroot, maar wordt meer nadruk gelegd op de onderbouwing en nadere invulling van de gekozen variant en de beoogde inzet van leden en staf.

Het parlementair onderzoek in de zin van artikel 9 van de Rpeo kent geen wettelijke inkadering. Een tijdelijke commissie die wordt ingesteld voor het uitvoeren van een dergelijk onderzoek komen geen bevoegdheden toe die volgen uit de Wpe 2008. De bevoegdheden van een tijdelijke commissie in het kader van een parlementair onderzoek zijn gedefinieerd in hoofdstuk 3 van de Rpeo. In het verleden hebben zowel grote eigenstandige parlementaire onderzoeken plaatsgevonden als onderzoeken die een opmaat vormden voor een parlementaire enquête.

Onderstaande tabel geeft schetsmatig weer wat de belangrijkste verschillen zijn tussen de drie vormen van parlementair onderzoek.

	(Klassieke) Parlementaire enquête	Beknopte enquête	Parlementair onderzoek
	<i>zwaarste onderzoeks-instrument</i>	<i>beperkt in omvang</i>	<i>beperkt in bevoegdheden</i>
Onderzoeksvraag	Diepgravend onderzoek, doorgaans over een lange periode ¹	Beknopt, bijvoorbeeld door een afgebakende en relatief korte tijdspanne en een beperkt aantal casussen ²	Verschildt van geval tot geval
Vorbereidend dossier-onderzoek	Uitgebreid	Omvang afhankelijk van beschikbare voorkennis en reikwijdte onderzoeksvraag	Verschildt van geval tot geval
Vorderen schriftelijke inlichtingen en documenten	Bevoegd ³	Bevoegd ² , door beknopte vraag is de inzet naar verwachting in beperkte mate ⁴	Geen bevoegdheid; de commissie kan slechts verzoeken om afschrift of inzage ⁵
Horen getuigen/deskundigen onder ede	Bevoegd ⁶	Bevoegd ² , gelet op beknopte vraag naar verwachting een beperkt aantal personen ¹	Geen bevoegdheid; de commissie kan hoorzittingen houden met genodigden op basis van vrijwillige deelname. ⁷
Rol van de Kamer zelf onderzoeken	Goed denkbaar en gebruikelijk ¹	Van geval tot geval te beoordelen ²	Verschildt van geval tot geval
Lessen voor de toekomst trekken	Gebruikelijk ⁸	Ligt minder voor de hand, gelet op de korte doorlooptijd ⁹	Verschildt van geval tot geval

¹ Kamerstuk 33 400, nr. 9, p. 5.

² Ibid.

³ Artikelen 5 en 6 Wet op de parlementaire enquête 2008.

⁴ Kamerstuk 33 400, nr. 9, p. 4–5.

⁵ Artikel 12 Regeling parlementair en extern onderzoek.

⁶ Artikel 9 Wet op de parlementaire enquête 2008.

⁷ Artikel 7.25 Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁸ Kamerstuk 33 400, nr. 8, p. 55.

⁹ Kamerstuk 33 400, nr. 8, p. 48–49.

Onderdeel B

De leden van de VVD-fractie achten het een goede zaak dat er criteria zijn geformuleerd waaraan in elk geval moet worden getoetst voordat er wordt beslist over het inzetten van een bepaald onderzoeksinstrument. Waarom is ervoor gekozen om deze criteria in de toelichting op te nemen en niet in de regeling zelf, zo vragen deze leden. Tot slot van dit onderdeel geven zij aan het te waarderen dat duidelijk wordt verwoord dat het bij beide varianten om een parlementaire enquête gaat.

De voorgestelde wijziging van de Rpeo vermeldt en beschrijft de verschillende manieren waarop de Kamer het parlementaire enquêterecht kan inzetten, via de beknopte enquête en de klassieke enquête. In de

toelichting bij de gewijzigde regeling worden deze varianten in praktische zin nader uitgewerkt. Met deze varianten wordt het onderzoeksinstrumentarium van de Kamer verder verfijnd en worden de verschillende instrumenten nader ingekaderd. De Kamer dient zorgvuldig te overwegen welk instrument voor welke casus wordt ingezet en te kiezen voor het lichtst mogelijke middel.

Een zorgvuldige besluitvorming vereist naar de opvatting van de werkgroep onder meer een onderbouwing van de onderzoeksvorm, de noodzaak van de inzet van het onderzoeksinstrument, en de gekozen variant. Deze aspecten komen terug in het voorstel ter wijziging van de Rpeo. Het verslag van de werkgroep en de toelichting bij de voorgestelde wijziging benoemen een aantal vragen die in dit kader in elk geval moeten worden beantwoord. Deze vragen zijn bedoeld als uitwerking van de noodzaak van het in te zetten onderzoeksinstrument en de verschillende varianten die de werkgroep voorstelt van het enquête-instrument. De vragen dienen zo als handvatten om een weloverwogen keuze te maken uit het onderzoeksinstrumentarium van de Kamer. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de keuze voor een onderzoeksinstrument van de Kamer het meest passend en proportioneel is in een specifieke casus.

Nu deze vragen een uitwerking zijn van de onderbouwing van de onderzoeksvorm, de noodzaak en de gekozen variant, horen zij naar het oordeel van de werkgroep het meest thuis in de toelichting. De Rpeo bevat de elementen die in ieder geval in een onderzoeksvoorstel moeten worden opgenomen, waaronder (in het voorstel van de werkgroep) de onderbouwing van de onderzoeksvorm, de noodzaak en de gekozen variant. Het verslag van de werkgroep en de toelichting bij de voorgestelde wijziging van de Rpeo geven daaraan een nadere uitwerking. De geformuleerde vragen zijn naar de opvatting van de werkgroep van dien aard dat zij zich meer lenen voor de toelichting dan voor de Rpeo zelf. Door het opnemen van deze vragen in de toelichting als handvatten voor de onderbouwing van de onderzoeksvorm, de noodzaak en de gekozen variant kan naar het oordeel van de werkgroep een zorgvuldige afweging van de verschillende onderzoeksinstrumenten worden geborgd.

De leden van de SP-fractie lezen in de toelichting dat er ten minste zeven verschillende zaken gemotiveerd moeten worden in de opdrachtformulering van de (beknopte) enquête. Deze leden vragen de indieners waar deze precies vandaan komen en of dit in de drie onderzochte ondervragingen onvoldoende is gebeurd. Laten de indieners zich hier niet te veel leiden door oordelen van buitenstaanders, vaak niet gehinderd door (enige) kennis? Kunnen de indieners aangeven of de zeven te beantwoorden vragen over de noodzaak, onderzoeksvorm en gekozen variant voldoende zijn om het onderzoek goed te motiveren en vorm te geven? Behoort dit volgens de indieners een format te worden? In hoeverre kan daar in de toekomst van worden afgeweken?

De Rpeo bevat reeds een aantal aspecten die onderdeel uitmaken van een onderzoeksvoorstel, zoals de aanleiding voor het onderzoek, een vastomlijnde onderzoeksvraag en de opsplitsing daarvan in deelvragen, en een onderbouwde keuze voor het in te zetten onderzoeksinstrument (zie artikel 4). De voorgestelde wijziging van de Rpeo voegt daar onder meer aan toe dat bij een parlementair onderzoek door een enquêtecommissie niet slechts de onderzoeksvorm, maar ook de noodzaak daarvan en gekozen variant moet worden gemotiveerd. De (zeven) vragen waar de SP-fractie naar verwijst, zijn geformuleerd in het verslag van de werkgroep en de toelichting bij de voorgestelde wijziging van de Rpeo. Ze vormen zoals bij de beantwoording van de vorige vraag aan de orde kwam een nadere uitwerking van de onderbouwing van de onder-

zoeksvorm, de noodzaak en de gekozen variant. De vragen zijn bedoeld als handvatten voor deze onderbouwing.

De werkgroep acht het van groot belang dat er een zorgvuldige afweging plaatsvindt van de verschillende onderzoeksinstrumenten van de Kamer. Met het voorstel van de werkgroep wordt het onderzoeksinstrumentarium verder verfijnd en worden de verschillende instrumenten nader ingekaderd. Nu het enquête-instrument met het voorstel van de werkgroep in verschillende varianten kan worden ingezet, heeft de werkgroep getracht door de formulering van de bedoelde vragen richting te geven aan de onderbouwing van de keuze voor een van deze varianten. Door in elk geval deze vragen langs te lopen kan naar de opvatting van de werkgroep een zorgvuldige afweging plaatsvinden van de verschillende onderzoeksinstrumenten van de Kamer. De formulering van de vragen komt dus voort uit de wens van de werkgroep om, gelet op de twee voorgestelde varianten van het enquête-instrument, een zorgvuldige besluitvorming over het onderzoeksinstrumentarium van de Kamer te waarborgen.

In een specifieke casus kunnen ook andere vragen relevant zijn voor de onderbouwing van de onderzoeksvorm, de noodzaak en de gekozen variant. De vragen zijn dus niet-limitatief bedoeld. Wel acht de werkgroep het voor een zorgvuldige besluitvorming over het in te zetten onderzoeksinstrument van belang dat een voorbereidingsgroep of tijdelijke commissie die is verzocht de opdracht uit een motie die oproept tot parlementair onderzoek nader uit te werken in elk geval deze vragen beantwoordt.

De leden van de SP-fractie vragen in het kader van de zeven te beantwoorden vragen hoe deze zich verhouden tot de vaak in een aangenomen motie vastgelegde omschrijving van de opdracht tot een (beknopte) parlementaire enquête. Behoort daar al rekening te worden gehouden met de zeven punten uit de toelichting? Hoe zien de indieners dit?

De geformuleerde vragen zijn bedoeld voor een voorbereidingsgroep of tijdelijke commissie die is verzocht de opdracht uit een motie die oproept tot parlementair onderzoek nader uit te werken. Een motie kan daarbij in algemene zin oproepen tot parlementair onderzoek of een parlementaire enquête, of een specifieke variant van het enquête-instrument benoemen, bijvoorbeeld een beknopte enquête. Een uitgebreide onderbouwing van de onderzoeksvorm, de noodzaak daarvan en gekozen variant past naar de opvatting van de werkgroep niet goed bij het beknopte karakter van een motie. Het is aan een voorbereidingsgroep uit de meest betrokken vaste commissie of een tijdelijke commissie die met de opdracht uit de motie aan de slag gaat, om de verschillende inzetbare instrumenten van de Kamer (opnieuw) af te wegen en te bezien welk instrument het meest geschikt is om te voorzien in de informatiebehoefte van de Kamer.

Daar kan ook uitkomen dat de voorbereidingsgroep uit de meest betrokken vaste commissie c.q. de tijdelijke voorbereidingscommissie concludeert dat een parlementair onderzoek door de Kamer niet passend of toereikend is. Het is immers goed denkbaar dat de nadere oriëntatie op het onderwerp in een voorbereidingsgroep of tijdelijke commissie leidt tot nieuwe inzichten over het gewenste onderzoek en het daarbij passende instrumentarium. Een onderbouwde keuze voor het in te zetten onderzoeksinstrument is overigens ook nu al in de besluitvormingsprocedure bij parlementaire onderzoeken uitdrukkelijk voorgeschreven (zie artikel 4 Rpeo). Ook indien een motie dus reeds een bepaald instrument en/of een variant daarvan aanwijst, schrijven de regels van de Kamer voor dat de

keuze van het instrument uitdrukkelijk moet worden overwogen en onderbouwd in het nader uit te werken onderzoeksvorstel.

Het onderzoeksvorstel dat is voorbereid in een voorbereidingsgroep wordt, na akkoord van de betrokken vaste commissie, voorgelegd aan het Presidium. Het Presidium legt een voorstel om een enquêtecommissie in te stellen voorzien van een eigen advies vervolgens voor aan de Kamer. De Kamer beslist daarop over de daadwerkelijke installatie van een enquêtecommissie door te besluiten over het onderzoeksvorstel. Op dat moment neemt de Kamer dus een finaal besluit. Via dit besluitvormings-traject en de betrokkenheid van verschillende actoren binnen de Kamer kan naar het oordeel van de werkgroep worden geborgd dat uitgebreid en zorgvuldig (opnieuw) wordt stilgestaan bij de vraag welk onderzoeks-instrument van de Kamer in een concreet geval nodig is.

De leden van de SP-fractie vragen de indieners waarom zij ervoor kiezen om de indicatie van inzet van leden vast te leggen in artikel 4, tweede lid. Welke gronden gaven de evaluatie hiervoor? Waren leden overdonderd door de hoeveelheid tijd die een ondervraging kostte? Waren er leden van de commissie die te weinig tijd besteedden aan de voorbereiding? Deze leden vragen zich af of het Reglement van Orde zich ervoor leent om iets op te nemen over de inzet van een Kamerlid of de indicatie van wat iets kost. Mag niet verondersteld worden dat een Kamerlid in het algemeen en zeker als lid van een (beperkte) enquêtecommissie zich inzet naar behoren en maximaal vermogen? Kunnen de indieners dit toelichten?

De verschillende evaluaties van de parlementaire ondervragingen die hebben plaatsgevonden, benadrukken dat deelname aan ondervragings-commissies een forse tijdsinvestering van de leden vraagt. Ook tijdens de gesprekken die de werkgroep hield met (oud-)leden kwam de tijdsinvestering nadrukkelijk aan de orde. Op basis daarvan heeft de werkgroep de aanbeveling geformuleerd om rekening te houden met de substantiële tijdsinvestering voor Kamerleden bij de deelname aan onderzoekscommissies, bij zowel de instelling van parlementaire enquêtes (en andere parlementaire onderzoeken) als de deelname daaraan. De Rpeo bepaalt reeds dat een indicatie van de benodigde (ambtelijke) ondersteuning moet worden opgenomen in het onderzoeksvorstel (zie artikel 4). De werkgroep heeft op basis van het voorgaande opgemerkt dat het van belang is dat de voorbereidingsgroep in het onderzoeksvorstel niet alleen aandacht besteedt aan de benodigde (ambtelijke) ondersteuning, maar ook specifiek ingaat op de verwachte inzet van leden. De werkgroep stelt daarom voor dit aspect uitdrukkelijk op te nemen in de lijst met aandachtspunten zoals neergelegd in artikel 4 van de Rpeo. Zo kan meer duidelijkheid worden geboden over de verwachte tijdsinvestering die deelname aan een enquêtecommissie vergt. Vanzelfsprekend gaat de werkgroep ervan uit dat leden van een (beperkte) enquêtecommissie zich naar hun beste vermogen zullen inzetten.

Onderdeel D

In de voorgestelde artikelen 14bis en 14ter van de Regeling parlementair en extern onderzoek worden de twee varianten omschreven. De ene variant is de «beknopte» enquête met een beknopte onderzoeksvraag. De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere verduidelijking van het begrip «beknopt». Wat is een «beknopte» onderzoeksvraag en wat is een «relatief korte tijdspanne»? Waarom wordt deze vorm van de enquête geen «beperkte» enquête genoemd? De uitleg in het voorgestelde artikel 14bis is dat een «beknopte» enquête een vorm van een parlementair onderzoek is met een «beknopte» onderzoeksvraag. Dat lijkt op een

cirkelredenering. Graag krijgen deze leden een reactie van de initiatiefnemers.

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in de toelichting wordt gesteld dat het denkbaar is dat de «beknopte» enquête ook zal worden ingezet in het geval een of meerdere genodigden niet wil deelnemen aan een reguliere hoorzitting van een commissie of wanneer personen of organisaties onvoldoende medewerking verlenen aan het onderzoek van een tijdelijke commissie. Dit is natuurlijk altijd mogelijk. Maar het kan toch niet de bedoeling zijn om het instrument van enquête in te zetten als drukmiddel? Daarmee wordt toch geen recht gedaan aan het instrument enquête? Deze leden vragen de initiatiefnemers daarop te reflecteren.

Een situatie waarbij naar het oordeel van de werkgroep de beknopte enquête kan worden ingezet is inderdaad in het geval een of meerdere genodigden niet wil deelnemen aan een reguliere hoorzitting van een vaste commissie, of wanneer personen of organisaties onvoldoende medewerking verlenen aan het onderzoek van een tijdelijke commissie. Indien de Kamer het in zo'n geval noodzakelijk acht om bepaalde specifieke inlichtingen te kunnen vorderen of een verklaring van een bepaalde getuige of deskundige onder ede te verkrijgen, kan het onderzoek tijdelijk worden opgedragen aan een enquêtecommissie met een beknopte onderzoeksopdracht, gericht op het houden van een of meerdere parlementaire verhoren. Het beknopte enquête-instrument kan zo een stok achter de deur zijn om medewerking aan parlementaire informatievergaring af te dwingen. De werkgroep heeft niet gekozen voor de term «beperkte enquête», omdat daarin de suggestie kan worden gelezen dat de commissie over beperkte bevoegdheden beschikt. Met de gekozen benaming is juist beoogd om verwarring over de status van het onderzoek en de beschikbare (wettelijke) onderzoeksbevoegdheden te voorkomen. Overigens kan het enkele bestaan van de mogelijkheid om personen onder ede te verhoren al voldoende zijn om eventuele weigerachtigheid te voorkomen. Aan deze situatie werd reeds gedacht bij de introductie van de parlementaire ondervraging als onderzoeksinstrument.² Het is daarbij niet de bedoeling van de werkgroep om het enquête-instrument in te zetten als drukmiddel, maar als uiterst middel om de benodigde informatie boven tafel te krijgen. Een enquête, in welke variant dan ook, dient altijd gericht te zijn op het vergaren van informatie in het kader van de onderzoeksopdracht van een commissie en dient daarin steeds bij te dragen aan de uitoefening van de parlementaire taken.

Belhaj
Stoffer
Van der Woude

² Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 29.