

Vergaderjaar 2021–2022

34 400

Verkenning parlementaire ondervraging

Nr. 9

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 Regeling parlementair en extern onderzoek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, tweede lid, onderdeel a, komt te luiden:

a. parlementair onderzoek door een enquêtecommissie, in de variant van:

- 1°. een beknopte enquête als bedoeld in artikel 14bis, of
- 2°. een parlementaire enquête als bedoeld in artikel 14ter.

B

Artikel 4, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel e wordt na «een indicatie van» ingevoegd «de verwachte inzet van de leden en ».

2. Onderdeel f komt te luiden:

f. een onderbouwde keuze voor de vorm van het onderzoek en, indien het een parlementair onderzoek door een enquêtecommissie betreft, een onderbouwing van de noodzaak en de gekozen variant daarvan.

C

Het opschrift van hoofdstuk 3a komt te luiden:

HOOFDSTUK 3A. VARIANTEN, BEVOEGDHEDEN EN UITVOERING ONDERZOEK DOOR EEN ENQUÊTECOMMISSIE

D

Na het opschrift van hoofdstuk 3a wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

Artikel 14bis

De variant van een beknopte enquête is een parlementair onderzoek door een enquêtecommissie met een beknopte onderzoeksvraag.

Artikel 14ter

De variant van een parlementaire enquête is elk ander parlementair onderzoek door een enquêtecommissie dan dat bedoeld in artikel 14bis.

Artikel 14quater

Indien een enquêtecommissie die een parlementair onderzoek uitvoert in de variant van een beknopte enquête het noodzakelijk acht haar onderzoek voort zetten in een andere variant, doet zij daartoe een voorstel als bedoeld in artikel 4 aan de Kamer.

E

Na artikel 14quater wordt het opschrift van een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3a.2 Bevoegdheden en uitvoering

F

Na artikel 14e wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 14f

1. De enquêtecommissie neemt in haar oproep voor het openbaar verhoor, bedoeld in artikel 10 van de Wet op de parlementaire enquête 2008, op dat de getuige of deskundige ter ondersteuning van het verhoor een schriftelijke verklaring omtrent de feiten waarop het parlementair onderzoek door een enquêtecommissie betrekking heeft, aan de commissie kan zenden binnen een in de oproeping gestelde termijn. In de oproep wordt tevens opgenomen dat de getuige of deskundige de mogelijkheid heeft tot het afleggen van openingsverklaring.

2. De enquêtecommissie maakt uiterlijk op de dag dat de betreffende getuige of deskundige wordt gehoord de schriftelijke verklaring openbaar, tenzij de commissie om gewichtige redenen besluit beperkingen te stellen aan de openbaarheid van de schriftelijke verklaring.

3. De enquêtecommissie 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.

4. De commissie kan eisen stellen aan de vorm van de schriftelijke verklaring en de openingsverklaring.

Toelichting

I. Algemeen

Dit voorstel tot wijziging van de Regeling parlementair en extern onderzoek vloeit voort uit de evaluatie van het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging, dat de Kamer in 2016 heeft vastgesteld voor de duur van vijf jaar. Het protocol is, hangende de evaluatie, door de Kamer

tweemaal met een jaar verlengd. De initiatiefnemers waren allen lid van de werkgroep die de evaluatie op verzoek van het presidium van de Kamer heeft uitgevoerd.¹

Uit de evaluaties van de drie parlementaire ondervragingen die sinds 2016 hebben plaatsgevonden, blijkt dat de ervaringen met het instrument positief zijn. De verschillende ondervragingscommissies beoordeelden de parlementaire ondervraging als een waardevolle toevoeging aan het onderzoeksinstrumentarium van de Kamer, vanwege de snelle toepassing en de informatie die met de ondervragingen kan worden ingewonnen.

Hoewel de toepassing in de praktijk duidelijk blijkt te verschillen van de oorspronkelijke opzet, voorziet het instrument in een onderzoeksbehoefte van de Kamer. De werkgroep die de evaluatie heeft verricht, beveelt daarom aan om het tijdelijke instrument, in aangepaste vorm, te behouden en te verankeren. Omdat gebleken is dat de term «ondervraging» in de praktijk tot verschillende beelden en verwachtingen heeft geleid, heeft de werkgroep voorgesteld om deze niet langer te hanteren. Nu het om een zwaar instrument gaat, is duidelijkheid omtrent de betekenis en reikwijdte ervan immers van groot belang, niet in de laatste plaats voor de personen die tot medewerking verplicht zijn. De werkgroep heeft daarom voorgesteld om de varianten van de parlementaire enquête die in de praktijk tot ontwikkeling zijn gekomen en hun meerwaarde hebben bewezen, nader uit te werken. Het betreft twee varianten: de beknopte enquête en de (klassieke) parlementaire enquête.

Conform de aanbevelingen van de werkgroep wordt voorgesteld de hiervoor vermelde varianten van parlementair onderzoek te verankeren in de reeds bestaande Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpeo). De Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) behoeft geen wijziging. Het bestaande wettelijk stelsel, inclusief het daarin aangebrachte evenwicht tussen enerzijds de bevoegdheden van de enquêtecommissie en anderzijds de waarborgen en verschoningsrechten voor personen die tot medewerking verplicht zijn, blijft dus gehandhaafd. Daarmee behoudt de commissie een zekere flexibiliteit bij de uitvoering van het onderzoek, uiteraard voor zover de onderzoeksopdracht daartoe ruimte biedt. Dat komt de effectiviteit en zorgvuldigheid van het onderzoek ten goede.

Het voorstel tot wijziging bevat ook de aanvullende waarborgen voor getuigen en deskundigen, waarmee op grond van het tijdelijk protocol ervaring is opgedaan. Voorgesteld wordt om bij beide varianten van de parlementaire enquête getuigen en deskundigen de mogelijkheid te bieden om een schriftelijke verklaring toe te sturen en een openingsverklaring af te leggen. Tevens bevat het voorstel enkele aanvullende voorschriften ten aanzien van de besluitvorming over een parlementair onderzoek, alsmede de mogelijkheid tot wijziging van de gekozen variant gedurende een enquête-onderzoek.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het rapport van de Werkgroep evaluatie Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging.

II. Artikelsgewijs

Onderdeel A

In dit onderdeel worden de varianten voor enquêteonderzoek geïntroduceerd in artikel 1, tweede lid, onder a.

¹ Kamerstuk 34 400, nr. 8.

Onderdeel B

In artikel 4 zijn de eisen opgenomen voor het onderzoeksvoorstel dat dient te worden opgesteld voor parlementair onderzoek. De eerste voorgestelde wijziging houdt in dat het onderzoeksvoorstel ook in dient te gaan op de verwachte inzet van leden. De tweede voorgestelde wijziging maakt duidelijk dat bij een parlementair onderzoek door een enquêtecommissie niet slechts de onderzoeksvorm, maar ook de noodzaak daarvan en gekozen variant moet worden gemotiveerd.

Voor een zorgvuldige besluitvorming over het in te zetten onderzoeksinstrument is het nodig dat de voorbereidingsgroep of de tijdelijke commissie die is verzocht de opdracht uit een motie nader uit te werken, een aantal aspecten expliciet langs loopt. Daarbij dienen in het kader van de motivering van de noodzaak, de onderzoeksvorm en de gekozen variant in elk geval de volgende vragen te worden beantwoord:

- Is het nodig om in de voorliggende casus personen tot medewerking te verplichten en onder ede te verhoren en zo ja, waarom?
- Waarom volstaan de lichtere onderzoeksinstrumenten van de Kamer, zoals een hoorzitting, een rondetafelgesprek of een parlementair onderzoek door een tijdelijke commissie, niet?
- Is er – in geval van een beknopte enquête – sprake van een beknopte onderzoeksopdracht, bijvoorbeeld door een afgebakende en relatief korte tijdspanne of het centraal stellen van een beperkt aantal casussen?
- Is het nodig om schriftelijke inlichtingen en/of documenten te vorderen en zo ja, waarom?
- Indien overwogen wordt ambtenaren te horen, is voldoende nagegaan of de reguliere weg van het vragen van inlichtingen op grond van artikel 68 Grondwet in de behoefte kan voorzien of dat een reguliere hoorzitting tot de mogelijkheden behoort, mede gelet op het belang van een goed functionerende ministeriële verantwoordelijkheid?
- Dient de rol van de Kamer aan de orde te komen tijdens het onderzoek?
- Dient de commissie in haar rapport ook lessen voor de toekomst te trekken?

Het beantwoorden van onder meer deze vragen is nodig voor een zorgvuldige afweging van de verschillende onderzoeksinstrumenten van de Kamer. Mede op basis van bovenstaande vragen kan in het onderzoeksvoorstel van de voorbereidingsgroep uit de meest betrokken vaste commissie c.q. de voorbereidende tijdelijke commissie worden onderbouwd welk onderzoeksinstrument van de Kamer het meest passend en proportioneel is in de specifieke casus.

Onderdeel C

Via dit onderdeel wordt het opschrift van hoofdstuk 3a aangepast aan de daaraan nieuw in te voegen paragraaf (zie onderdeel D).

Onderdeel D

Via dit onderdeel wordt een nieuwe paragraaf in hoofdstuk 3a van de Regeling geïntroduceerd. De voorgestelde paragraaf geeft enige verduidelijking ten aanzien van de via artikel 1, onder a, geïntroduceerde varianten van enquêteonderzoek.

Het voorgestelde *artikel 14bis* heeft betrekking op de beknopte enquête. Deze variant betreft de wijze waarop het tijdelijke instrument van de parlementaire ondervraging in de praktijk hoofdzakelijk heeft gefunctioneerd. Hierbij vindt een zekere mate van voorbereidend dossieronderzoek plaats en is het naar verwachting nodig om documenten te vorderen, al

zal dat gelet op de beknopte onderzoeksvraag slechts op beperkte wijze gebeuren.

Deze variant wordt gekenmerkt door een duidelijk afgebakende onderzoeksopdracht. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een relatief korte tijdspanne die voorwerp is van onderzoek, of een beperkt aantal casussen. De parlementaire ondervraging naar de kinderopvangtoeslag is hiervan een voorbeeld. Of de rol van de Kamer onderdeel kan zijn van het onderzoek, zal van geval tot geval moeten worden gezien. Of het voeren van voorgesprekken in de zin van de Wpe 2008 wenselijk is, zal afhangen van de thematiek. Indien daarvoor wordt gekozen, zal daarmee rekening moeten worden gehouden in de doorlooptijd van de enquête. Het ligt voor de hand dat de commissie vervolgens een beperkt aantal personen zal verhoren en dat het dossieronderzoek beknopt kan zijn. Zo nodig worden gericht bepaalde documenten gevorderd of andere bevoegdheden toegepast.

Het is eveneens denkbaar dat deze variant wordt ingezet 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. Ook in dit geval zal de onderzoeksopdracht voor een beknopte enquête overigens 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.

Het verdient aanbeveling dat de Kamer in de onderzoeksopdracht bij een beknopte enquête een concrete doorlooptijd formuleert, zodat de commissie haar voorbereidend dossieronderzoek en de planning van de verhoren daarop kan afstemmen. Wat een redelijke doorlooptijd is, valt moeilijk in algemene zin te zeggen en hangt samen met de aard van de te onderzoeken materie, maar ook met factoren als de benodigde medewerking van derden, bijvoorbeeld bij het vorderen van documenten, de beschikbaarheid van Kamerleden voor het onderzoek en de omvang van de commissiestaf. Het is van belang dat de Kamer dergelijke factoren, die bepalend zijn voor het verloop van het onderzoek, uitdrukkelijk betreft in haar besluitvorming. Uit de evaluatie blijkt dat bij de kortst durende ondervraging, die zes en een halve maand duurde, sprake was van een hoge werkdruk bij leden en staf.

Artikel 14ter geeft een omschrijving van de variant van de (klassieke) parlementaire enquête. Deze variant is bestemd voor onderwerpen van dusdanig groot politiek of maatschappelijk belang, dat de Kamer het nodig acht om zelf diepgravend onderzoek te doen om tot waarheidsvinding te komen en desgewenst lessen voor de toekomst te kunnen trekken. Doorgaans gaat het daarbij om onderwerpen of gebeurtenissen die over een langere tijdspanne plaatsvonden, waarbij de Kamer nauwkeurig in kaart wil brengen wat er gebeurd is en hoe relevante verantwoordelijkheden zijn ingevuld. In deze variant is het ook goed denkbaar en gebruikelijk dat de commissie de rol van de Kamer zelf onderzoekt. Actuele voorbeelden van deze variant zijn de lopende enquêtes naar de gaswinning in Groningen en naar fraudebeleid en dienstverlening.

Artikel 14quater is opgenomen om van variant te kunnen wisselen, als de enquêtecommissie gedurende het onderzoek tot de conclusie komt dat dit noodzakelijk is. De commissie dient daartoe dan een aangepast onderzoeksvoorstel te doen aan de Kamer. Er wordt nadrukkelijk op gewezen dat in dit geval het gehele toetsingskader opnieuw dient te worden gehanteerd.

Onderdeel E

Via dit onderdeel worden de huidige bepalingen van hoofdstuk 3a in verband met het invoegen van de nieuwe paragraaf 3a.1 ondergebracht in een afzonderlijke paragraaf.

Onderdeel F

Uit de evaluatie van het instrument van de ondervraging is gebleken dat het bieden van de mogelijkheid aan de getuige of deskundige van het indienen van een schriftelijke verklaring en openingsverklaring als positief werd ervaren. Met het nieuwe artikel 14f wordt voorgesteld om te verplichten dat elke enquêtecommissie deze mogelijkheden openstelt en in de oproep voor het openbaar verhoor opneemt.

Belhaj
Stoffer
Van der Woude