

Vergaderjaar 2021–2022

34 400

Verkenning parlementaire ondervraging

Nr. 8

**VERSLAG VAN DE WERKGROEP EVALUATIE TIJDELIJK
PROTOCOL PARLEMENTAIRE ONDERVRAGING**

Vastgesteld 29 juni 2022

Inhoudsopgave	blz.
Inhoudsopgave	1
Samenvatting conclusies en aanbevelingen	2
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding en samenstelling van de werkgroep	6
1.2 Achtergrond	7
1.3 Aanpak van de evaluatie	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Doelstelling en vormgeving van het instrument	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Wat wordt verstaan onder een parlementaire ondervraging?	10
2.3 Meerwaarde van de parlementaire ondervraging	11
2.4 Beperkingen van de parlementaire ondervraging	13
2.5 Een tijdelijk protocol: juridische status en praktische betekenis	15
2.6 Bijzondere aspecten: kortere voorbereidingstijd en waarborgen voor getuigen	16
2.7 Parlementaire behandeling en inwerkingtreding protocol	17
2.8 Reacties uit wetenschappelijke hoek	20
3 Ervaringen in de praktijk: drie ondervragingscommissies	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Fiscale constructies	22
3.3 Ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen	26
3.4 Kinderopvangtoeslag	33
3.5 Reacties uit wetenschappelijke hoek	38
4 Ervaringen in de praktijk: een nadere analyse	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Onderwerpkeuze, keuze voor het instrument en onderzoeksopdracht	39
4.3 Inzet bevoegdheden, doorlooptijd en aard van het instrument	41
4.4 Rol getuigen en deskundigen	43

4.5	Samenstelling van de ondervragingscommissie en belasting van leden en staf	46
4.6	Eindfase en parlementaire opvolging van een ondervraging	48
5	Conclusies en aanbevelingen	49
5.1	Toepassing anders dan gedacht, maar voorziet in behoefte	49
5.2	Nadere uitwerking van het enquête-instrument in twee varianten	50
5.3	Zorgvuldige besluitvorming en afweging varianten	52
5.4	Overige aspecten	55
5.5	Tot besluit	57
	Literatuurlijst	58
	Bijlagen	59

Samenvatting conclusies en aanbevelingen

Evaluatie Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging

Op 7 juli 2016 is het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging in werking getreden. Het protocol beoogt een procedurele handreiking te bieden voor het nieuwe instrument van de parlementaire ondervraging, dat wordt omschreven als een kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede.¹ Het protocol is vastgesteld voor de duur van vijf jaar.² Het protocol bood zo de gelegenheid om eerst enige ervaring op te doen met het nieuwe instrument, alvorens te beslissen of een definitieve regeling wenselijk is.³ Aan de hand van dit protocol hebben drie parlementaire ondervragingen plaatsgevonden: naar fiscale constructies (2017)⁴, naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (2020)⁵ en naar de kinderopvangtoeslag (2020)⁶.

Op grond van de evaluatiebepaling uit het protocol heeft een werkgroep namens de Tweede Kamer een verslag opgesteld over de doeltreffendheid en de effecten van dit protocol in de praktijk. Lopende de evaluatie is het protocol tweemaal met een jaar verlengd.⁷

Het doel van de evaluatie is om te bepalen of, en zo ja, in welke vorm de ondervraging een meer permanente plaats in het parlementaire onderzoeksinstrumentarium zou moeten krijgen. Voor de evaluatie is bezien in hoeverre de ervaringen in de praktijk aansluiten bij de oorspronkelijke gedachte achter de parlementaire ondervraging. Door middel van een literatuurstudie is de parlementaire geschiedenis rondom het instrument van de parlementaire ondervraging in kaart gebracht. Vervolgens zijn de ervaringen van de drie ondervragingscommissies geanalyseerd, onder meer op basis van de verslagen en evaluaties die deze commissies hebben opgesteld. Tot slot zijn onder meer verdiepende gesprekken gevoerd met verschillende (oud-)Tweede Kamerleden die op enigerlei wijze bij deze ondervragingen betrokken waren.

¹ Zie Kamerstuk 34 400, nr. 2, bijlage 3 en Kamerstuk 34 400, nr. 4. Het instrument vloeit voort uit de motie-Segers c.s., Kamerstuk 33 609, nr. 14.

² Artikel 7, eerste lid, Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging.

³ Zie artikel 6 Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging. In het debat over het protocol werd destijds ook aandacht besteed aan het belang van evaluatie. Handelingen II 2015/2016, 30 juni 2016, 103-9-1 e.v.

⁴ Kamerstuk 34 566, nr. 3 (verslag) en nr. 6 (evaluatie).

⁵ Kamerstuk 35 228, nr. 4 (verslag) en nr. 35 (evaluatie).

⁶ Kamerstuk 35 510, nr. 2 (verslag).

⁷ Kamerstuk 34 400, nrs. 5 en 6.

Toepassing anders dan gedacht, maar voorziet in behoefte

De werkgroep concludeert dat het instrument van de parlementaire ondervraging in de praktijk anders heeft gefunctioneerd dan bij de oorspronkelijke opzet werd gedacht. Bij de inwerkingtreding van het protocol werd de meerwaarde van de parlementaire ondervraging vooral gezien in het in korte tijd onder ede kunnen verhoren van personen. Uitgebreid dossieronderzoek en het vorderen van documenten ligt dan niet in de rede. Toch heeft dat in de praktijk, in meer of mindere mate, plaatsgevonden. Tegelijkertijd zijn de ervaringen met het instrument positief en blijkt het, ook in deze vorm, in een onderzoeksbehoefte van de Kamer te voorzien.

Nadere uitwerking van het enquête-instrument in twee varianten

De werkgroep 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, stelt de werkgroep voor 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 stelt daarom voor 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 enquête.

Variant 1: de beknopte enquête

De eerste variant die de werkgroep onderscheidt wordt in de praktijk wel aangeduid als een «mini-enquête» of een «enquête-light». Dit is 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 taakopdracht slechts in beperkte mate gebeuren. De werkgroep spreekt daarom van een **beknopte enquête**. Met dit instrument wordt recht gedaan aan de gebleken behoefte om de parlementaire enquête op een minder intensieve wijze in te zetten.

Deze variant wordt gekenmerkt door een beknopte 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 bezien. 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 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 bijvoorbeeld een verklaring van een 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 de beknopte enquête overigens moeten voorzien in voldoende ruimte om het noodzakelijke voorbereidende onderzoek te verrichten. Het voorbereiden van verhoren of het vorderen van documenten kost immers tijd en vergt ook van de personen en organisaties die verplicht worden tot medewerking de nodige inzet.

Variante 2: de (klassieke) parlementaire enquête

Daarnaast kan het instrument worden ingezet op de uitgebreide wijze die sinds de jaren 80 gebruikelijk is geworden, de **(klassieke) parlementaire enquête**. Deze wordt bestemd voor onderwerpen van dusdanig groot politiek of maatschappelijk belang, dat de Kamer het nodig acht om zelf diepgaand 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 tijdsperiode 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.

Verankering varianten in Regeling parlementair en extern onderzoek

De werkgroep stelt voor om de twee varianten van de parlementaire enquête te verankeren in de reeds bestaande Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpeo). De leden van de werkgroep doen daarvoor een voorstel voor wijziging van deze regeling, dat gelijktijdig met de aanbieding van dit verslag wordt ingediend.⁸ De Wpe 2008 behoeft geen wijziging. De werkgroep handhaaft daarmee 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. 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.

De voorgestelde wijziging van de Rpeo vermeldt en beschrijft de verschillende manieren waarop het parlementaire enquêterecht door de Kamer kan worden ingezet. In de toelichting op de gewijzigde regeling worden deze varianten in praktische zin nader uitgewerkt. De onderzoeksopdracht die de Kamer vaststelt, geeft daaraan vervolgens meer methodologische, inhoudelijke en procesmatige invulling. Op deze manier wordt de Kamer in staat gesteld om een weloverwogen keuze te maken voor een van de varianten en ontstaat op voorhand voor alle betrokkenen meer duidelijkheid over wat kan worden verwacht van de commissie.

Zorgvuldige besluitvorming en afweging varianten

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. Indien de Kamer via een motie heeft besloten tot een parlemen-

⁸ Kamerstuk 34 400, nr. 9.

taire enquête, dan is het in eerste instantie aan de voorbereidingsgroep die de opdracht krijgt de motie uit te werken tot een onderzoeksopzet, om daarbij de verschillende inzetbare onderzoeksinstrumenten en varianten af te wegen. Deze voorbereidingsgroep dient mede aan de hand van een aantal concrete vragen te onderbouwen welk instrument het meest geschikt is om te voorzien in de informatiebehoefte van de Kamer. Daarbij zal ook worden ingegaan op de vraag welk onderzoeksinstrument van de Kamer het meest passend en proportioneel is in de specifieke casus, gelet op de ingrijpende bevoegdheden waarover een enquêtecommissie beschikt. Het onderzoeksvorstel wordt vervolgens, zoals gebruikelijk, door de Kamer vastgesteld. Op dat moment neemt de Kamer een finaal besluit. Zo kan naar het oordeel van de werkgroep een zorgvuldige afweging van de verschillende onderzoeksinstrumenten worden geborgd. In het rapport worden de benodigde processtappen en de afwegingen die gemaakt moeten worden, nader uitgelicht.

De werkgroep benadrukt dat de parlementaire enquête, ook in een beknopte variant, een zwaar instrument is dat niet lichtvaardig moet worden ingezet. Personen worden immers wettelijk verplicht om te verschijnen voor een verhoor en tot het verstrekken van inlichtingen, wat een grote impact op hen heeft. Ook voor de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid kan de inzet van het enquête-instrument ingrijpende gevolgen hebben: de medewerkingsplicht geldt immers ook voor ambtenaren. Enkel wanneer lichtere instrumenten, zoals een reguliere hoorzitting of een gewoon parlementair onderzoek niet voldoen, of wanneer gebleken is dat het kabinet onvoldoende invulling geeft aan de inlichtingenplicht op grond van artikel 68 Grondwet, komt een (beknopte) enquête in beeld. Het is uiteraard aan de Kamer om hierover te oordelen. Daarbij mag steeds van de Kamer worden verwacht dat zorgvuldig wordt afgewogen welk instrument het meest geschikt en proportioneel is voor het gewenste doel.

Waarborgen voor getuigen en deskundigen

Het tijdelijke protocol bood verder een aantal nieuwe, procedurele voorzieningen voor getuigen en deskundigen. Personen die werden opgeroepen voor verhoor kregen de gelegenheid om vooraf een schriftelijke verklaring in te dienen, waarin zij hun zienswijze ten aanzien van het onderwerp van de ondervraging naar voren kunnen brengen. Ook kregen de te horen personen de gelegenheid om voor aanvang van het verhoor een korte openingsverklaring af te leggen. Door middel van deze nieuwe voorzieningen werd rekening gehouden met de maatschappelijke impact van het houden van openbare verhoren waarbij een opkomst- en antwoordplicht geldt en de eed of belofte wordt afgenomen.

Via een schriftelijke vragenlijst heeft de werkgroep de getuigen en deskundigen die zijn opgeroepen voor verhoor in de gelegenheid gesteld om hun ervaringen met deze voorzieningen met de werkgroep te delen. Uit de evaluatie blijkt dat getuigen en deskundigen deze voorzieningen positief hebben ervaren. De werkgroep stelt daarom voor om bij alle varianten van de parlementaire enquête getuigen en deskundigen de mogelijkheid te bieden om gebruik te maken van een schriftelijke verklaring en een openingsverklaring.

Verdere aanbevelingen

Tot slot doet de werkgroep nog enkele voorstellen en aanbevelingen rondom de onderzoeksopdracht van onderzoekscommissies, de omgang met getuigen en deskundigen, de samenstelling van commissies, de

belasting van leden en staf, de inhoud van het verslag en de parlementaire opvolging daarvan.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en samenstelling van de werkgroep

Op 7 juli 2016 is het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging in werking getreden. Het protocol beoogt een procedurele handreiking te bieden voor het nieuwe instrument van de parlementaire ondervraging, dat wordt omschreven als een kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede.⁹

Een ondervragingscommissie is formeel een enquêtemissie en wordt ingesteld op grond van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008). Het protocol, dat geen bindende status heeft, strekt ertoe een kader te bieden voor situaties waarin de Kamer haar enquête-instrument op een minder intensieve wijze zou willen inzetten dan tot dan toe gebruikelijk. Het protocol vraagt van een ondervragingscommissie dat zij de eventuele inzet van wettelijke bevoegdheden in aanvulling op de verhoren, zoals het vorderen van documenten en schriftelijke inlichtingen of het betreden van plaatsen, tijdig vooraf meldt aan de Kamer. Daarnaast voorziet het protocol in een aantal aanvullende waarborgen voor getuigen, te weten de mogelijkheid om een schriftelijke verklaring in te dienen en om voorafgaand aan het verhoor een openingsverklaring af te leggen.

Aan de hand van dit protocol hebben inmiddels drie parlementaire ondervragingen plaatsgevonden: naar fiscale constructies (2017)¹⁰, naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (2020)¹¹ en naar de kinderopvangtoeslag (2020)¹².

Het protocol is vastgesteld voor de duur van vijf jaar.¹³ Conform de evaluatiebepaling dient de Kamer na vier jaar een verslag op te stellen over de doeltreffendheid en de effecten van dit protocol in de praktijk. Het protocol biedt daarmee de gelegenheid om eerst enige ervaring op te doen met het nieuwe instrument, alvorens te beslissen of een definitieve regeling wenselijk is.¹⁴ Lopende de evaluatie is het protocol tweemaal met een jaar verlengd.¹⁵

Op basis van de evaluatiebepaling besloot het presidium op 23 september 2020 een werkgroep in te stellen, die een onderzoeksvoorstel diende voor te bereiden voor de evaluatie. Daarop is de fracties verzocht om uit hun midden leden voor de werkgroep voor te dragen.

⁹ Zie Kamerstuk 34 400, nr. 2, bijlage 3 en Kamerstuk 34 400, nr. 4. Het instrument vloeit voort uit de motie-Segers c.s., Kamerstuk 33 609, nr. 14.

¹⁰ Kamerstuk 34 566, nr. 3 (verslag) en nr. 6 (evaluatie).

¹¹ Kamerstuk 35 228, nr. 4 (verslag) en nr. 35 (evaluatie).

¹² Kamerstuk 35 510, nr. 2 (verslag).

¹³ Artikel 7, eerste lid, Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging.

¹⁴ Zie artikel 6 Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging. In het debat over het protocol werd destijds ook aandacht besteed aan het belang van evaluatie. Handelingen II 2015/2016, 30 juni 2016, 103-9-1 e.v.

¹⁵ Kamerstuk 34 400, nrs. 5 en 6.

De werkgroep startte haar werkzaamheden in december 2020. Zij bestond uit de leden Belhaj (D66, voorzitter), Van der Woude (VVD) en Stoffer (SGP).¹⁶ De werkgroep werd ondersteund door een ambtelijke staf.¹⁷ Dit verslag is het resultaat van de evaluatie.

1.2 Achtergrond

Tijdens het wetgevingsoverleg over de raming voor de Tweede Kamer voor het jaar 2014 is de motie-Segers c.s. ingediend. Hierin werd het presidium 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 (Rpeo), alsmede van de Wpe 2008.¹⁸ De motie is op 3 juli 2013 door de Kamer aangenomen. In bijlage 1 is de motie integraal opgenomen.

Op voorstel van de commissie voor de Werkwijze en het presidium heeft de Kamer vervolgens besloten de opdracht van de kort daarvoor ingestelde tijdelijke commissie voor de evaluatie van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (TCEWPE) te verbreden, in die zin dat ook de mogelijkheden en randvoorwaarden van het horen onder ede buiten de parlementaire enquête door die commissie zouden worden onderzocht.¹⁹

Bij haar verkenning heeft de TCEWPE eerst de kaders geschetst waarbinnen een parlementaire ondervraging vormgegeven kan worden. Daarbij is bezien of het instrument van de ondervraging binnen de bestaande wettelijke kaders kan worden toegepast, of aanpassing van deze kaders nodig zou zijn, of dat een geheel nieuwe wettelijke regeling wenselijk was. De TCEWPE heeft de meest verregaande modaliteit, van een apart wetsvoorstel, nader uitgewerkt, waarbij ook naar het buitenland is gekeken. De TCEWPE heeft vervolgens verschillende interne en externe 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 dat moment niet wenselijk was. 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 die 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 concludeerde 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. Op basis van de opgedane ervaring met de nieuwe werkwijze zou de Kamer nader kunnen besluiten over de optimale vormgeving en praktische betekenis van de parlementaire ondervraging.²⁰

¹⁶ Tot de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 bestond de werkgroep uit de leden Bergkamp (D66, voorzitter werkgroep), Aukje de Vries (VVD), Bromet (GroenLinks), Slootweg (CDA) en Stoffer (SGP). Tot de afronding van de kabinetsformatie bestond de werkgroep uit de leden Aukje de Vries (VVD, voorzitter), Belhaj (D66) en Stoffer (SGP).

¹⁷ De staf bestond uit M. Schukkink (griffier), S.C. Loeffen (kenniscoördinator), S.P. Poppelaars (kenniscoördinator) en L. Dujardin (commissie-assistent). Verder heeft het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer geadviseerd en ondersteuning verleend bij het opstellen van het voorstel tot wijziging van de Regeling parlementair en extern onderzoek.

¹⁸ Kamerstuk 33 609, nr. 14.

¹⁹ Kamerstuk 33 812, nr. 2.

²⁰ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 20–22.

Op 7 juli 2016 is vervolgens het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging in werking getreden. Dat protocol beoogt zoals gezegd een procedurele handreiking te bieden voor het nieuwe instrument van de parlementaire ondervraging als een kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede.²¹ Met de inwerkingtreding van het protocol beschikt de Kamer over drie instrumenten wanneer zij zelf onderzoek wil doen: de (klassieke) parlementaire enquête, de parlementaire ondervraging en het (gewone) parlementaire onderzoek. Bij die laatste vorm beschikt de commissie niet over dwingende bevoegdheden ten opzichte van derden, zoals een opkomspllicht en verhoor onder ede.

1.3 Aanpak van de evaluatie

Op grond van de evaluatiebepaling uit het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging dient de evaluatie gericht te zijn op de doeltreffendheid en de effecten van dit protocol in de praktijk. Het doel van de evaluatie is om te bepalen of, en zo ja, in welke vorm de ondervraging een meer permanente plaats in het parlementaire onderzoeksinstrumentarium zou moeten krijgen, naast de bestaande onderzoeksmogelijkheden van een parlementaire enquête en het parlementair onderzoek.

Voor de evaluatie is bezien in hoeverre de ervaringen in de praktijk aansluiten bij de oorspronkelijke gedachte achter de parlementaire ondervraging. Verschillende aspecten spelen hierbij een rol, zoals de onderwerpkeuze van een parlementaire ondervraging, de keuze voor de inzet van de parlementaire ondervraging, de afbakening van de onderzoeksopdracht, de inzet van bevoegdheden door een ondervragingscommissie, de doorlooptijd van de ondervraging, de waarborgen voor getuigen en deskundigen, de samenstelling en belasting van een ondervragingscommissie en stafleden, de inhoud en reikwijdte van het verslag van een ondervragingscommissie en de parlementaire behandeling daarvan.

Voor deze evaluatie is in de eerste plaats literatuurstudie verricht, waarbij de totstandkoming en de parlementaire behandeling van het instrument van de parlementaire ondervraging is bestudeerd. Dit levert een beeld op van de oorspronkelijke opzet, doelstelling en vormgeving van de parlementaire ondervraging. Dit beeld wordt vervolgens naast de ervaringen in de praktijk gelegd. Daarvoor zijn de verslagen van de drie parlementaire ondervragingscommissies geanalyseerd. Ook de verdere parlementaire behandeling daarvan wordt in kaart gebracht. Bovendien hebben alle ondervragingscommissies zelf een evaluatie uitgevoerd, die belangrijke informatie bevat voor de evaluatie van de parlementaire ondervraging als onderzoeksinstrument van de Kamer. Ook de evaluaties van de drie ondervragingscommissies maken daarom deel uit van deze evaluatie. Verder is voor de analyse gebruik gemaakt van (wetenschappelijke) artikelen over en reacties van deskundigen op het instrument van de parlementaire ondervraging en de toepassing daarvan in de praktijk.

Om het beeld van de ervaringen met het instrument in de praktijk te verdiepen, zijn daarnaast verschillende gesprekken gevoerd met (oud-)Tweede Kamerleden die op enigerlei wijze een rol hebben gespeeld bij de ondervragingen die hebben plaatsgevonden. Een overzicht van de (oud-)Kamerleden die de werkgroep heeft gesproken, is te vinden in bijlage 2. Daarbij is ernaar gestreefd om een goede mix te bereiken van de verschillende rollen die Kamerleden bij een parlementaire ondervraging kunnen hebben. Zo is met (onder)voorzitters en leden van de verschil-

²¹ Zie Kamerstuk 34 400, nr. 2, bijlage 3 en Kamerstuk 34 400, nr. 4.

lende ondervragingscommissies gesproken, met leden van de voorbereidingsgroepen die een onderzoeksopzet voor een ondervraging opstellen, met initiatiefnemers van ondervragingen, met Kamerleden die nauw betrokken zijn geweest bij de behandeling van de verslagen van ondervragingen, en met de voorzitter van de TCEWPE en tevens een van de indieners van de motie die heeft geleid tot het instrument van de parlementaire ondervraging. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de stafmedewerkers van de parlementaire ondervragingscommissies. De werkgroep dankt alle betrokkenen voor hun bijdrage aan deze evaluatie.

Het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging bood verder een aantal nieuwe, procedurele voorzieningen voor getuigen en deskundigen. Zo kregen personen die werden opgeroepen voor verhoor de mogelijkheid om vooraf een schriftelijke verklaring (ook wel «position paper») in te dienen, waarin zij hun zienswijze ten aanzien van het onderwerp van de ondervraging naar voren kunnen brengen. Ook kregen de te horen personen de gelegenheid om voor aanvang van het verhoor een korte openingsverklaring af te leggen. Door middel van deze nieuwe voorzieningen werd rekening gehouden met de maatschappelijke impact van het houden van openbare verhoren waarbij een opkomst- en antwoordplicht geldt en de eed of belofte wordt afgenomen. De evaluatie gaat in op de vraag of deze bepalingen doeltreffend zijn geweest. Via een schriftelijke vragenlijst zijn de getuigen en deskundigen die zijn opgeroepen voor verhoor door de drie ondervragingscommissies in de gelegenheid gesteld om hun ervaringen met deze (aanvullende) waarborgen met de werkgroep te delen.

Tot slot is een expertmeeting georganiseerd, waarbij een aantal wetenschappers is gevraagd te reflecteren op het concept-evaluatieverslag. Bijlage 3 vermeldt de deskundigen die aan deze expertmeeting hebben deelgenomen. De werkgroep dankt de betrokkenen hartelijk voor hun bijdrage aan deze evaluatie.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk gaat hoofdstuk 2 nader in op de oorspronkelijke doelstelling en vormgeving van de parlementaire ondervraging. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de verschillende kenmerken van een parlementaire ondervraging, de meerwaarde en beperkingen ervan, en de juridische status en praktische betekenis van het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging. Ook worden enkele bijzondere aspecten uitgelicht, namelijk de kortere voorbereidingstijd en de eerdergenoemde waarborgen voor getuigen en deskundigen. Vervolgens komt de parlementaire behandeling van het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging aan de orde en de reacties vanuit de wetenschap op dit nieuwe onderzoeksinstrument van de Kamer.

Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de ervaringen van de drie ondervragingscommissies. Zowel de verslagen als de evaluaties van de ondervragingscommissies zelf worden geanalyseerd, met aandacht voor onder meer de voorbereiding van de ondervragingen, de afbakening van de onderzoeksopdracht, de keuze voor het instrument van een parlementaire ondervraging, de inzet van bevoegdheden, de uitvoering van de ondervraging, de doorlooptijd en de parlementaire behandeling van het verslag van de ondervragingscommissie.

Hoofdstuk 4 geeft een nadere analyse van de werking van de parlementaire ondervraging in de praktijk, in vergelijking met de oorspronkelijke opzet en vormgeving van het instrument. Hierbij worden de uitkomsten betrokken van de gesprekken met (oud-)Tweede Kamerleden die een rol

hebben gespeeld bij de drie ondervragingen die hebben plaatsgevonden. Ook komt in dit hoofdstuk de respons aan de orde van de schriftelijke vragenlijsten onder getuigen en deskundigen die zijn opgeroepen voor verhoor door de drie ondervragingscommissies.

Hoofdstuk 5 sluit deze evaluatie af met conclusies en aanbevelingen voor de toekomst.

2 Doelstelling en vormgeving van het instrument

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een beknopte weergave van de oorspronkelijke opzet van en de gedachten achter het instrument van de parlementaire ondervraging, zoals destijds uitgewerkt door de Tijdelijke commissie Evaluatie Wet op de parlementaire enquête (TCEWPE). Ook wordt ingegaan op de parlementaire behandeling van het voorgestelde tijdelijke protocol en de reacties uit wetenschappelijke hoek op de vormgeving van het nieuwe instrument.

2.2 Wat wordt verstaan onder een parlementaire ondervraging?

Bij haar verkenning naar de mogelijkheden van een zogeheten parlementaire ondervraging als gevolg van de motie-Segers c.s. stelde de TCEWPE allereerst 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 is bedoeld voor mondelinge informatievergaring op korte termijn middels het horen van personen onder ede. De TCEWPE merkte daarbij op dat het houden van dergelijke verhoren onder ede door een parlementaire onderzoekscmissie op dat moment reeds mogelijk was in het kader van Wpe 2008. Deze wet geeft enquêtecommissies van de Kamer de mogelijkheid tot het verhoren van personen onder ede. Bij gebrekkige medewerking biedt de wet diverse dwangmiddelen, die via de rechter kunnen worden ingeroepen. Daarnaast biedt de wet diverse andere bevoegdheden op het terrein van het vorderen van schriftelijke inlichtingen en documenten en het betreden van plaatsen.²²

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 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 is het begrip parlementaire ondervraging door de TCEWPE gedefinieerd als: *een kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede.*²³

Hoewel de ondervraging formeel een parlementaire enquête is, zou deze volgens de TCEWPE 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. De TCEWPE heeft daarom een praktische handreiking opgesteld, het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging, waarin de compacte werkwijze tijdens een ondervraging nader is uitgewerkt. Aanpassing van

²² Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 3–4.

²³ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 4.

de Wpe 2008, het Reglement van Orde of de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe) werd daarbij niet nodig geacht. Voor zover deze regelingen betrekking hebben op enquêtecommissies, zijn zij tevens onverkort van toepassing op commissies waarop het protocol van toepassing is.²⁴

Op hoofdlijnen ziet een parlementaire ondervraging er in de opzet van de TCEWPE als volgt uit:

1. Uitgangspunt is dat de ondervragingscommissie haar taak verricht door middel van de bevoegdheid tot het horen van getuigen en deskundigen. De ondervraging is immers gericht op mondelinge informatievergaring.
2. Het gebruik maken van de wettelijke bevoegdheden tot het vorderen van schriftelijke inlichtingen of van inzage in, afschrift van of kennisneming op andere wijze van documenten ligt daarmee niet voor de hand. Het doel van de motie-Segers c.s. is een snellere en kleinschaligere vorm van parlementair onderzoek mogelijk te maken. Het doen van uitgebreid dossieronderzoek, dat veelal een lange doorlooptijd kent, past daarom niet bij dit instrument. Hierin wijkt het ondervragingsinstrument significant af van een reguliere enquête of parlementair onderzoek.
3. Ter bescherming van de getuige of deskundige, van wie medewerking aan een verhoor in het kader van een parlementaire ondervraging wordt gevorderd, gelden in aanvulling op de wettelijke rechten en waarborgen uit de Wpe 2008 nog twee aanvullende voorzieningen:
 - a. de mogelijkheid 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;
 - b. de gelegenheid om voorafgaand aan het verhoor een openingsverklaring af te leggen.²⁵

2.3 Meerwaarde van de parlementaire ondervraging

De TCEWPE beschrijft hoe het instrument meerwaarde kan hebben voor de Kamer in relatie tot het destijds bestaande onderzoeksinstrumentarium en in het licht van de bredere behoefte aan versterking van parlementaire controle op bepaalde terreinen.

Ten eerste zorgt het instrument van de ondervraging voor een verfijning van het onderzoeksinstrumentarium van de Kamer. Gesorteerd van «licht» naar «zwaar» beschikte de Kamer al over de reguliere hoorzitting c.q. het rondetafelgesprek, de inhoudelijk voorbereide hoorzitting, het reguliere parlementaire onderzoek (uitgevoerd door een tijdelijke commissie) en de parlementaire enquête. De ondervraging voegt daar strikt genomen niets nieuws aan toe, aangezien een kortlopende enquête gericht op mondelinge informatievergaring binnen het bestaande wettelijke kader al mogelijk was. In de praktijk bleek aan de parlementaire enquête echter een zeker verwachtingspatroon te kleven dat een compacte toepassing in de weg stond.

In de gesprekken die de TCEWPE voerde met deskundigen kwam naar voren dat de enquête een zwaar instrument is («ultimum remedium») dat bij veelvuldig gebruik uitgehold zou kunnen raken. Een nieuw instrument zou volgens de TCEWPE eraan kunnen bijdragen dat de volwaardige enquête gereserveerd blijft voor gevallen van uitzonderlijk politiek of maatschappelijk belang.

²⁴ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 4.

²⁵ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 4–6.

Daarbij is de TCEWPE van mening dat de toevoeging eraan kan bijdragen dat de Kamer beter in staat is haar onderzoeksinstrument af te stemmen op het onderwerp van onderzoek. Zo zal het vanuit oogpunt van proportionaliteit niet altijd nodig zijn om bij een enquêteonderzoek alle enquêtebevoegdheden in te zetten. Tegelijkertijd kan bij een reguliere hoorzitting van een vaste commissie of een parlementair onderzoek door een tijdelijke commissie soms de behoefte ontstaan om personen onder ede te verhoren. Een compactere enquêtevariant, als tussenvorm, kan in zulke gevallen uitkomst bieden. Daarmee is volgens de TCEWPE overigens niet gezegd dat deze tussenvorm ook veelvuldig zal worden toegepast: veelal zullen de reguliere instrumenten voor informatievergaring voldoen. Bovendien kan het enkele bestaan van de mogelijkheid om op korte termijn personen onder ede te verhoren al voldoende zijn om eventuele weigerachtigheid daarbij te voorkomen. Het nieuwe instrument moet worden gezien als een waardevolle aanvulling voor bijzondere gevallen.²⁶

Ten tweede kan het instrument bijdragen aan de versterking van de parlementaire controletaak, zoals ook de deskundigen die de TCEWPE heeft geraadpleegd opmerkten. In de loop van de tijd is de uitvoering van publieke taken steeds meer het terrein geworden van zelfstandige bestuursorganen (zbo's), marktautoriteiten en private organisaties die publieke taken verrichten. Waar dit heeft geleid tot het ontbreken of beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid, zo wordt al langere tijd erkend, wordt de controlerende rol van de Kamer bemoeilijkt. Wat betreft zbo's onderschrijft de TCEWPE daarom de eerdere adviezen om een rechtstreekse relatie met het parlement te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door vaker bestuurders van zbo's te horen en zodoende informatie bij de bron te verkrijgen. Betrokkenheid van de Minister is daarbij niet altijd wenselijk. Wat betreft marktautoriteiten, toezichthouders of rijksinspecties, die met een zekere mate van onafhankelijkheid moeten kunnen functioneren, kan het meerwaarde hebben wanneer een onderzoek naar bijvoorbeeld een groot incident (of een reeks kleinere incidenten) een parlementaire follow-up krijgt. Daarmee kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de parlementaire informatiepositie, zeker wanneer de Kamer voornemens is de bewindspersoon aan te spreken of beleidswijzigingen wil overwegen. De parlementaire onderzaging 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.

Dat het enquête-instrument ook op een minder intensieve wijze dienstbaar kan zijn aan de Kamer, betekent volgens de TCEWPE overigens 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.²⁷

De TCEWPE benadrukt verder dat op geen enkele wijze is beoogd om afbreuk te doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid, althans voor zover die hier nog van toepassing is. De ondervraagden kunnen immers slechts informatie verschaffen over de uitoefening van wettelijke of anderszins opgedragen taken door hun eigen organisaties. Het afleggen

²⁶ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 10–11.

²⁷ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 28.

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. Ook ten aanzien van departementsambtenaren is geen wijziging beoogd ten opzichte van de reguliere enquête, waarin de normale verhouding tussen bewindspersoon en ambtenaar tijdelijk wordt doorbroken omdat van ambtenaren zonder tussenkomst van de bewindspersoon kan worden verlangd dat zij als getuige of deskundige een verklaring onder ede afleggen. Een mogelijk verschil kan wel zijn dat enquêtes slechts in uitzonderlijke gevallen worden ingesteld, terwijl parlementaire ondervragingen – vanwege het kleinschalige en kortdurende karakter – potentieel vaker worden ingezet. De TCEWPE gaat er echter van uit, ook gelet op ervaringen in het verleden, dat de Kamer hiermee prudent zal omgaan.²⁸ 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.²⁹

2.4 Beperkingen van de parlementaire ondervraging

Er zijn geen uitdrukkelijke wettelijke grenzen als het gaat om de doelen die met een parlementaire ondervraging worden nagestreefd. Dat betekent evenwel niet dat er geen beperkingen zijn. De TCEWPE sluit aan bij de benadering die de Afdeling advisering van de Raad van State eerder koos, namelijk dat een parlementaire enquête verband zal moeten houden met de medewetgevende of de controlerende taak van de Kamer. De Kamer dient zich volgens de TCEWPE bij de besluitvorming over een enquête of een ondervraging rekenschap te geven van deze inherente beperking van haar grondwettelijke onderzoeksrecht. 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 volgens de TCEWPE 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 het Openbaar Ministerie of de rechter te gaan zitten.³⁰

Parlementaire enquêtemissies 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, aldus de TCEWPE. Er wordt immers geen uitgebreid dossieronderzoek uitgevoerd en er zullen waarschijnlijk minder verhoren plaatsvinden dan bij een enquête. Daarbij is de informatie die tijdens de verhoren boven tafel komt, *mondelinge informatie*.³¹ Hoewel de

²⁸ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 11–14.

²⁹ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 28–29.

³⁰ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 15.

³¹ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 15.

compactere vorm dus inherent beperkingen kent, biedt dit volgens de TCEWPE ook verschillende kansen. De doorlooptijd kan kort zijn en met hoorzittingen kunnen maatschappelijke kwesties snel en vanuit verschillende perspectieven worden opgehelderd. Voor het (uitsluitend) trekken van lessen voor de toekomst lijkt de ondervraging zich minder goed te lenen, omdat er vanwege de korte doorlooptijd waarschijnlijk weinig ruimte is voor reflectie.

Het instrument van de parlementaire ondervraging kan volgens de TCEWPE verder 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. 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.³²

In de besluitvorming omtrent een parlementaire ondervraging is het van belang om na te gaan of de Kamer over voldoende kennis en informatie beschikt om op korte termijn op zorgvuldige wijze een verhoor onder ede af te kunnen nemen. Verondersteld wordt dat de Kamer alleen dan gebruik maakt van het instrument, zo blijkt uit de toelichting bij het protocol.³³ Een gedegen voorbereiding en afstemming tussen commissieleden, zoals gebruikelijk bij enquêtes, vormen mede de basis voor een goed verhoor. Volgens de TCEWPE ligt het toepassen van een ondervraging daarom het meest voor de hand wanneer:

- de Kamer betrokkenen uit het veld onder ede wil verhoren over een onderwerp waaromtrent voldoende dossierkennis beschikbaar is; 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.³⁴

In het geval een ondervraging overwogen wordt met betrekking tot een kwestie die tevens onderzocht wordt door het Openbaar Ministerie of andere onderzoeksinstanties, is het volgens de TCEWPE wenselijk dat de Kamer zorgvuldig afweegt of een eigen onderzoek nodig is. Indien tot een ondervraging wordt besloten, dan ligt het voor de hand dat afstemming wordt gezocht zodat de onderzoeken elkaar niet onnodig doorkruisen. Bij reguliere parlementaire enquêtes is dat immers ook gebruikelijk.³⁵

Ingevolge artikel 33 van de Wpe 2008 dient een enquêtemissie 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 volgens de TCEWPE niet in de rede dat een ondervragingscommissie 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 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.³⁶

³² Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 16.

³³ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 32.

³⁴ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 29.

³⁵ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 15–17.

³⁶ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 28.

2.5 Een tijdelijk protocol: juridische status en praktische betekenis

Met het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging heeft de TCEWPE het instrument van de parlementaire ondervraging willen voorzien van een concreet procedureel kader, aan de hand waarvan de Kamer praktische ervaring op kan doen met deze nieuwe werkwijze.

Het protocol is als zodanig geen bindende regeling zoals de Wpe 2008, het Reglement van Orde of de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe). Deze bindende regelingen vormen voor de ondervragingscommissie het formele juridisch kader. De commissie die een parlementaire ondervraging uitvoert moet juridisch dan ook worden beschouwd als een enquêtemissie in de zin van de Wpe 2008. Met het protocol is volgens de TCEWPE niet beoogd afbreuk te doen aan bestaande wettelijke voorschriften. Voor derden brengt het protocol geen aanvullende rechten noch nieuwe verplichtingen met zich mee.

Hoewel het protocol dus formeel geen juridisch bindende status heeft, mag volgens de TCEWPE van de ondervragingscommissie niettemin worden verwacht dat zij bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden steeds in de geest van het protocol handelt. Een manier om daar nadere invulling aan te geven, zo stelt de TCEWPE, is door in de taakopdracht die de Kamer aan een ondervragingscommissie meegeeft uitdrukkelijk vast te leggen dat de commissie haar onderzoek dient te verrichten middels het horen van personen onder ede conform het protocol (zie artikel 2 van het protocol).³⁷ De commissie kan haar bevoegdheden conform de wet alleen uitoefenen voor zover dit naar haar redelijk oordeel nodig is voor de vervulling van de taak. De onderzoeksopdracht biedt de Kamer de gelegenheid om de commissie hierin richting te geven.³⁸

In de besluitvorming over een parlementaire ondervraging wordt in beginsel de procedure gevolgd die ook voor een parlementaire enquête geldt. Conform de Wpe 2008 en de Regeling parlementair en extern onderzoek dient de Kamer een onderzoeksvorstel op te stellen, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de onderzoeksvragen, de tijdsduur en de keuze voor het in te zetten onderzoeksinstrument. Daarbij ligt het volgens de TCEWPE voor de hand dat wordt aangegeven waarom wordt gekozen voor de ondervragingsvariant van de parlementaire enquête, waarin mondelinge informatievergaring centraal staat. Wanneer het protocol van toepassing is verklaard, mag van de ondervragingscommissie worden verwacht dat zij dit bij de uitvoering van het onderzoek in acht neemt. Dit betekent dat wanneer de commissie tot het oordeel komt dat het ter vervulling van haar taak nodig is schriftelijke inlichtingen of documenten te vorderen, dit tijdig aan de Kamer dient te worden gemeld (artikel 3 van het protocol).³⁹ Doel van deze mededelingsplicht is tweeledig: enerzijds worden derden daarmee in de gelegenheid gesteld zich voor te bereiden op een vordering tot het verstrekken van informatie, anderzijds biedt het de Kamer de mogelijkheid om zich te beraden over de proportionaliteit van het vorderingsverzoek en zo nodig de onderzoeksopdracht van de commissie aan te passen.⁴⁰ Wanneer uitvoerig dossieronderzoek nodig blijkt, ligt het volgens de TCEWPE voor de hand dat de

³⁷ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 6–8.

³⁸ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 31.

³⁹ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 6–8.

⁴⁰ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 32. De mededeling vindt plaats ten minste drie weken voordat de commissie overgaat tot het daadwerkelijk toepassen van een of meerdere van deze andere bevoegdheden.

commissie teruggaat naar de Kamer om verbreding van de opdracht of verlenging van de tijdsduur te vragen.

De TCEWPE heeft de Kamer voorgesteld een tijdelijk, niet-bindend protocol te hanteren, omdat zij het nog te vroeg vond om tot een formele regeling van het nieuwe instrument te komen. De optimale vormgeving en de praktische betekenis van dit nieuwe instrument kon moeilijk op voorhand worden bepaald. Het gaat immers om een werkwijze – een compactere toepassing van het enquête-instrument – die in de praktijk nog niet was toegepast. Op basis van een evaluatie na vijf jaar zou de Kamer 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.⁴¹

2.6 Bijzondere aspecten: kortere voorbereidingstijd en waarborgen voor getuigen

De TCEWPE besteedt in haar verslag aandacht aan twee specifieke aspecten rond de toepassing van het nieuwe instrument: de relatief korte voorbereidingstijd bij een ondervraging en de positie van getuigen en deskundigen.⁴²

Vergeleken met een reguliere parlementaire enquête verwacht de TCEWPE dat de voorbereidingstijd bij een parlementaire ondervraging meestal beperkt zal zijn. De voorbereidende fase biedt bij enquêtes de gelegenheid voor commissieleden om dossieronderzoek te doen en zodoende goed ingewerkt te raken in de materie. Daarnaast kunnen zij middels formele voorgesprekken in beeld krijgen welke informatie nodig is van getuigen. Tegelijkertijd biedt deze fase voor de getuigen de mogelijkheid om zich voor te bereiden op het openbaar verhoor. Deze praktische voordelen en waarborgen zullen bij ondervragingen vaak ontbreken. Om die reden beveelt de TCEWPE aan om een oproeptermijn voor getuigen te hanteren die ruimer is dan de wettelijke minimumtermijn van acht dagen. Bij de al bestaande praktijk kan daarom worden aangesloten door uit te gaan van een minimale oproeptermijn van drie weken.⁴³

Het voorgaande neemt volgens de TCEWPE overigens niet weg dat een ondervragingscommissie wel degelijk voorbereidende werkzaamheden kan verrichten, zoals het bestuderen van openbare bronnen, het vragen van inlichtingen zoals een feitenrelaas van het kabinet of het voeren van informele voorbereidende gesprekken met potentiële getuigen.⁴⁴ Op basis daarvan, zo verwacht de TCEWPE, moet een ondervragingscommissie zich in voldoende mate kunnen voorbereiden. De Kamer dient zich van de beperkte voorbereidingstijd wel bewust te zijn bij het besluit tot het houden van een ondervraging en het vaststellen van de onderzoeksopdracht.

Ten aanzien van de positie van getuigen en deskundigen, wijst de TCEWPE erop dat bij een parlementaire ondervraging – in vergelijking met een reguliere parlementaire enquête – de getuigen en deskundigen

⁴¹ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 6–8.

⁴² Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 17–20.

⁴³ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 31.

⁴⁴ 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. Zie Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 30.

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 getuigen en de ondervragingscommissie elkaar wellicht voor het eerst bij de (openbare) ondervraging ontmoeten. De TCEWPE wijst op de al bestaande wettelijke rechten en verschoningsgronden, alsmede de mogelijkheid die commissies hebben om verhoren zonder beeld- en geluidsregistratie of geheel of gedeeltelijk achter gesloten deuren te doen plaatsvinden. In aanvulling daarop heeft de TCEWPE in het protocol opgenomen dat een ondervragingscommissie getuigen en deskundigen de mogelijkheid biedt om een schriftelijke verklaring⁴⁵ in te dienen en een openingsverklaring af te leggen (zie artikel 4 en 5 van het protocol). Het ligt volgens de TCEWPE daarbij voor de hand dat de getuige of deskundige in de openingsverklaring een samenvatting geeft van de ingediende schriftelijke verklaring. De commissie kan nadere eisen stellen aan de vorm van beide verklaringen. Daarbij moet met name worden gedacht aan de inzendtermijn en duur van de verklaring. Omdat getuigen niet verplicht zijn om deze verklaringen af te leggen, zijn geheimhoudingsverplichtingen onverkort van toepassing en geldt de wettelijke bewijsuitsluitingsgrond (artikel 30 Wpe 2008) niet. De voorzitter kan ordemaatregelen nemen wanneer in een openingsverklaring bijvoorbeeld privacygevoelige informatie wordt prijsgegeven.⁴⁶

Evenals de schriftelijke verklaring vervult de openingsverklaring een waarborgfunctie in de fase voorafgaand aan het verhoor. Getuigen en deskundigen zijn verplicht om te verschijnen voor een ondervragingscommissie en hebben mogelijk weinig tijd gehad om zich voor te bereiden. Daarbij gaat het wellicht om zeer actuele en ingrijpende gebeurtenissen of voorvallen. De TCEWPE acht het dan ook 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. Ook in andere parlementen, zoals het Amerikaanse Congres, is een openingsverklaring voor getuigen niet ongebruikelijk. In de Duitse Bondsdag is het zelfs een wettelijk recht.⁴⁷

2.7 Parlementaire behandeling en inwerkingtreding protocol

Op 3 februari 2016 publiceerde de TCEWPE het verslag van haar verkenning van de mogelijkheden van een parlementaire ondervraging, met in bijlage het concept-protocol.⁴⁸ Het verslag werd behandeld door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, die een schriftelijk overleg voerde met de TCEWPE. De leden van de fracties van VVD, PvdA, SP, CDA, D66 en GroenLinks leverden inbreng.⁴⁹

Schriftelijk overleg

Het schriftelijk overleg richtte zich met name op de toegevoegde waarde van de parlementaire ondervraging ten opzichte van het bestaande onderzoeksinstrumentarium van de Kamer, garanties voor een zorgvuldige inzet en de reikwijdte ervan. In het kader van het eerste punt benadrukte de TCEWPE onder meer nogmaals dat aan een parlementaire

⁴⁵ Deze schriftelijke inbreng, ook wel «position paper» genoemd, was al gebruikelijk bij rondetafelgesprekken en uitgebreide hoorzittingen. In beginsel dient de schriftelijke verklaring in het kader van een parlementaire ondervraging uiterlijk op de dag van het verhoor via de website van de Kamer te worden gepubliceerd. Zie Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 30.

⁴⁶ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 33–34.

⁴⁷ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 18–20.

⁴⁸ Kamerstuk 34 400, nr. 2.

⁴⁹ Kamerstuk 34 400, nr. 3.

enquête, ook buiten de Kamer, een sterk verwachtingspatroon lijkt te kleven dat een compactere wijze van toepassing van de enquêtetwet in de weg staat.⁵⁰ Het nieuwe instrument van de parlementaire ondervraging biedt de Kamer expliciet een handvat om haar onderzoeksinstrument af te stemmen op het onderwerp van onderzoek.

De TCEWPE ging in reactie op vragen ook in op de verwachte doorlooptijd van een parlementaire ondervraging. Omdat een ondervraging gericht is op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede, en er geen uitgebreid dossieronderzoek wordt verlangd, sprak de TCEWPE in haar verslag de verwachting uit dat de doorlooptijd van een parlementaire ondervraging tussen de vier en twaalf weken kan bedragen, uiteraard mede afhankelijk van het besluitvormingsproces binnen de Kamer en het aantal personen dat de Kamer wil horen.⁵¹

Bij het schriftelijk overleg voegde de TCEWPE een indicatieve planning met de doorlooptijd per week van een parlementaire ondervraging, om meer inzicht te geven in hoe het verloop van een ondervraging eruit zou kunnen zien. Daarbij gaf de TCEWPE aan dat de precieze doorlooptijd niet alleen afhankelijk is van de snelheid van de besluitvorming binnen de Tweede Kamer, de omvang van de onderzoeksopdracht en het aantal te verhoren personen, maar ook van de inhoud van het rapport dat een ondervragingscommissie ingevolge artikel 33 Wpe 2008 op moet stellen. Een ondervragingscommissie dient haar bevindingen volgens dit artikel vast te leggen in een openbaar rapport, maar bepaalt zelf de inhoud van dit rapport. Zij kan kort verslag doen of uitvoerige inhoudelijke conclusies en aanbevelingen formuleren. Dit zal uiteraard van invloed zijn op de uiteindelijke doorlooptijd, aldus de TCEWPE.

Overigens benadrukte de TCEWPE in dit kader dat de verwachte doorlooptijd op zichzelf niet van doorslaggevend belang zal zijn in de afweging van de Kamer of ze een parlementaire ondervraging dan wel een klassieke enquête wil uitvoeren. Een parlementaire ondervraging is immers alleen gericht op mondelinge informatievergaring, en de Kamer zal ten principale moeten beoordelen of deze vorm van informatievergaring afdoende zal zijn om antwoord te krijgen op de vragen die zij heeft. Als de Kamer op voorhand al vermoedt dat andere bevoegdheden nodig zijn naast het horen onder ede, dan ligt het in de rede dat zij tot het instellen van een klassieke enquêtemissie zal besluiten. Beslissend is dus de doeltreffendheid en proportionaliteit van het instrument met het oog op de onderzoeksvragen die de Kamer beantwoord wil zien. Op basis daarvan kan de keuze voor het instrument en de bijbehorende doorlooptijd worden bepaald.

Enkele fracties stelden vragen over de status van het voorgestelde protocol en in hoeverre de Kamer aan zet is als de commissie van oordeel is dat ook andere enquêtebevoegdheden, zoals het vorderen van schriftelijke stukken, moeten worden toegepast. Daarover merkte de TCEWPE op dat op voorhand niet te voorspellen is of wat in theorie mogelijk is, namelijk dat ondervragingscommissies ook andere enquêtebevoegdheden inzetten naast het horen onder ede, zich ook in de praktijk zal voordoen. Daaraan zou in de evaluatie aandacht kunnen worden besteed.

Om het lichtvaardig inzetten van het instrument te voorkomen, zo stelt de TCEWPE verder, geldt dezelfde relatief zware besluitvormingsprocedure als bij klassieke enquêtes. Hoeveel ambtelijke ondersteuning nodig zal

⁵⁰ Kamerstuk 34 400, nr. 3, p. 10.

⁵¹ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 5.

zijn, is volgens de TCEWPE niet op voorhand te zeggen. Indien de ambtelijke dienst van de Kamer hierin onvoldoende kan voorzien, kunnen de kosten op grond van de Wpe 2008 door tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de begroting van de Staten-Generaal worden toegevoegd.

Wat betreft de ministeriële verantwoordelijkheid zag de TCEWPE geen aanleiding om te veronderstellen dat de Kamer, met het nieuwe instrument in de hand, op grote schaal ambtenaren zou gaan verhoren. Die mogelijkheid bestond al onder de Wpe 2008. Wel wijst de TCEWPE erop, zoals ook in haar rapport, dat tot het verhoren van ambtenaren niet lichtvaardig moet worden overgegaan en voorts dat commissies terughoudend behoren te zijn in het vragen naar persoonlijke oordelen of kwalificaties van het gevoerde of voorgenomen beleid. Bovendien moet een ondervraging geen tuchtrechtelijk karakter krijgen voor ambtenaren. In het algemeen dient de reguliere route van artikel 68 Grondwet voor de Kamer leidend te blijven: inlichtingen worden in eerste instantie aan de verantwoordelijke bewindspersoon gevraagd.

Plenaire behandeling

Na het schriftelijk overleg vond op 30 juni 2016 en 7 juli 2016 de plenaire behandeling plaats van het verslag van de verkenning van de TCEWPE naar de mogelijkheden van een parlementaire ondervraging.⁵² Vijf onderwerpen kwamen daarbij aan de orde, namelijk het karakter van de ondervraging, de voorbereiding, de positie van getuigen en deskundigen, de eventuele samenloop van een parlementaire ondervraging met onderzoeken van andere instanties (waaronder het Openbaar Ministerie) en de evaluatie waartoe het concept-protocol verplichtte.

Met betrekking tot de samenloop van een parlementaire ondervraging met onderzoeken van andere instanties benadrukte de TCEWPE bij monde van haar voorzitter Van Raak dat het altijd aan de Kamer is om te beslissen wanneer en waarover een parlementaire ondervraging gehouden wordt.⁵³ Afstemming met andere instanties is echter wenselijk om belemmering of doorkruising van andere onderzoeken van bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie, inspecties of toezichthouders te voorkomen. Dergelijke afstemming was al gangbaar bij parlementaire enquêtes. Dat laat onverlet dat parlementaire enquêtes en ondervragingen een ander doel dienen, vaak gericht op waarheidsvinding en informatievoorziening, dan bijvoorbeeld onderzoek door het Openbaar Ministerie, dat zich richt op strafbare feiten.

Naar het oordeel van de TCEWPE was het opnemen van (verplichte) afstemming met andere instanties in het concept-protocol rondom de parlementaire ondervraging niet nodig, nu dit staande praktijk was bij enquêtes en de Tweede Kamer de toepassing van haar grondwettelijke onderzoeksrecht niet afhankelijk diende te maken van het optreden van andere instanties. Wel gaf de TCEWPE aan dat bij de evaluatie kon worden bezien in hoeverre dergelijke samenloop van onderzoeken tot problemen had geleid.⁵⁴ Overigens stond het de Tweede Kamer ook vrij om het protocol aan te passen, zo gaf de TCEWPE aan, mocht na enkele ondervragingen blijken dat zich dergelijke problemen voordoen.

⁵² Handelingen II 2015/2016, 30 juni 2016, 103-9 (eerste termijn Tweede Kamer); Handelingen II 2015/2016, 7 juli 2016, 106-6 (beantwoording vragen en tweede termijn Tweede Kamer inclusief beantwoording); Handelingen II 2015/2016, 7 juli 2016, 106-65 (stemming).

⁵³ Handelingen II 2015/2016, 7 juli 2016, 106-6-4.

⁵⁴ Handelingen II 2015/2016, 7 juli 2016, 106-6-5.

Stemming en inwerkingtreding protocol

In de tweede termijn diende het lid Fokke mede namens verschillende andere Kamerleden een motie in waarin waardering en dank werd uitgesproken voor het werk dat de TCEWPE heeft verricht en waarin werd uitgesproken de conclusies en aanbevelingen van de commissie over te nemen en het tijdelijk protocol parlementaire ondervraging vast te stellen.⁵⁵ De Tweede Kamer nam de motie aan.⁵⁶ Daarmee trad op 7 juli 2016 het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging in werking.

Brede evaluatie Wet op de parlementaire enquête 2008

Naast het verslag van haar verkenning van de mogelijkheden van een parlementaire ondervraging, bracht de TCEWPE op 22 februari 2017 verslag uit ten aanzien van de uitwerking van de aanbevelingen van de drie enquêtecommissies die sinds de modernisering van de Wet op de parlementaire enquête in 2008 werden ingesteld.⁵⁷ Naar aanleiding van een uitvoerige analyse van de knelpunten waar de drie enquêtecommissies bij de uitvoering van hun werkzaamheden tegenaan zijn gelopen, formuleerde de TCEWPE verschillende adviezen voor enquêtecommissies, parlementaire onderzoekscommissies en de Tweede Kamer als geheel. In het bijzonder hebben de aanbevelingen betrekking op knelpunten rondom het vorderen van schriftelijke informatie, de positie van getuigen en deskundigen en de reikwijdte van het enquêterecht. Bij de evaluatie deed de commissie een voorstel voor een beperkte aanpassing van de Wpe 2008, die door beide Kamers werd aangenomen en op 23 januari 2019 in werking trad.⁵⁸

Hoewel een ondervragingscommissies formeel een enquêtecommissie is, die wordt ingesteld op grond van de Wpe 2008, lijken de meeste aanbevelingen van de TCEWPE niet of slechts indirect verband te houden met de werking van het protocol inzake de parlementaire ondervraging. Deze adviezen van de TCEWPE blijven daarom verder buiten het bestek van deze evaluatie.

2.8 Reacties uit wetenschappelijke hoek

De verkenning van de TCEWPE van de mogelijkheden van een parlementaire ondervraging leidde tot een aantal (beknopte) reacties vanuit wetenschappelijke hoek. Verschillende auteurs wezen op mogelijke risico's of kanttekeningen bij de inzet van een parlementaire ondervraging, waarbij met name werd ingegaan op de behandeling van getuigen en het verhoren van ambtenaren.

Zo noemde oud-senator en hoogleraar parlementaire geschiedenis Van den Berg in een blog het verslag van de TCEWPE weliswaar «zorgvuldig werk», maar had hij ook «reden voor sterke aarzelingen».⁵⁹ Die hadden vooral betrekking op het horen van ambtenaren via een parlementaire ondervraging. Volgens Van den Berg zou zo de gebruikelijke verantwoording door de Minister iets te makkelijk kunnen worden omzeild. Van den Berg maakte daarbij de vergelijking met juridische procedures, waarin een rechter zorgvuldig afweegt welke getuigenverhoren door betrokken

⁵⁵ Kamerstuk 34 400, nr. 4.

⁵⁶ Handelingen II 2015/2016, 7 juli 2016, 106-65.

⁵⁷ Kamerstuk 33 812, nr. 3 en 4.

⁵⁸ Stb. 2019, 89. Het betreft in het bijzonder een verheldering van de modaliteiten van schriftelijke informatieverstrekking, van het archiveringsregime en van de bewijsuitsluitingsregel voor getuigen en deskundigen. Verder werd ook de Regeling parlementair en extern onderzoek op een aantal punten aangevuld.

⁵⁹ Van den Berg 2016.

partijen worden toegestaan. Daarbij tekende Van den Berg aan dat een rechter geen partij is in de betreffende procedure, terwijl de Tweede Kamer dat wel is bij de uitvoering van een parlementaire ondervraging. Dat vraagt om des te meer terughoudendheid, aldus Van den Berg.

Emeritus hoogleraar staatsrecht Jurgens schetste in een blog kort de ontwikkeling van het enquête-instrument van de Kamer, waarbij hij eerder als Tweede Kamerlid nauw betrokken was.⁶⁰ Hij wees op de voortdurende uitdijning van de omvang van enquêteverslagen en stelde zich op het standpunt dat de parlementaire ondervraging zoals voorgesteld in het protocol goed aansluit bij hetgeen de Kamer bij een eerdere herziening van het enquête-instrument al voor ogen stond.

Wel plaatste hij de kanttekening dat zelfbeheersing nodig is bij Kamerleden bij de uitvoering van een parlementaire ondervraging. Ook Jurgens maakte hierbij de vergelijking met het horen van getuigen onder ede voor een rechter. Een rechter waakt dan tegen misbruik, mochten partijen aan getuigen onder ede vragen stellen die niet ter zake of onbehoorlijk zijn of wanneer getuigen zich beroepen op verschoning.

De Tweede Kamer is geen onafhankelijke instantie zoals een rechter, aldus Jurgens. De Kamerleden die getuigen ondervragen, kunnen andere belangen hebben dan waarheidsvinding. Hoewel Jurgens meent dat bij parlementaire enquêtes tot nu toe voldoende rekening is gehouden met deze mogelijke verstrengeling van belangen, signaleerde hij het risico dat Kamerleden bij een parlementaire ondervraging – dat een lichter middel is en wellicht vaker zal worden ingezet – minder terughoudendheid in acht nemen.

Jurgens zag hierbij een rol weggelegd voor de voorzitter van een parlementaire ondervragingscommissie. Ook een griffier kan hierbij adviseren. Jurgens noemde ook de suggestie van een voorzitter van buitenaf en maakte hierbij een vergelijking met het Verenigd Koninkrijk, maar stelde tegelijkertijd dat dit in de context van een parlementaire ondervraging niet goed denkbaar is.

De staatsrechtwetenschapper Uzman wierp tot slot, in navolging van Van den Berg, de vraag op wat de gevolgen van het instrument van een parlementaire ondervraging zijn voor de ministeriële verantwoordelijkheid als de Kamer vaker ambtenaren onder ede gaat ondervragen. Ook wees hij erop dat de lange duur van enquêtes samenhangt met de zorgvuldigheid ervan. Bezien moet worden in hoeverre dat in de toekomst ook voor parlementaire ondervragingen geldt.⁶¹ Tot slot wees hij op de risico's bij de samenloop met strafrechtelijk onderzoek, waarbij het Openbaar Ministerie voor de voeten gelopen kan worden als potentiële verdachten moeten verschijnen voor een parlementaire ondervragingscommissie.⁶²

3 Ervaringen in de praktijk: drie ondervragingscommissies

3.1 Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging hebben drie parlementaire ondervragingen plaatsgevonden: naar fiscale constructies (2017, POFC)⁶³, naar ongewenste beïnvloeding

⁶⁰ Jurgens 2016.

⁶¹ Uzman 2016.

⁶² Boogaard & Uzman 2016, p. 8156.

⁶³ Kamerstuk 34 566, nr. 3 (verslag) en nr. 6 (evaluatie).

uit onvrije landen (2020, POCOB)⁶⁴ en naar de kinderopvangtoeslag (2020, POK)⁶⁵. De drie ondervragingscommissies hebben alle een evaluatieverslag opgesteld, met het oog op eventuele toekomstige ondervragingscommissies en de evaluatie van het instrument van een parlementaire ondervraging en bijbehorend protocol.

In dit hoofdstuk gaat de werkgroep allereerst in op de voorbereiding en uitvoering van de ondervragingen. Vervolgens wordt ingegaan op de eigen evaluaties en de aanbevelingen van de drie commissies rondom de werking van het instrument van een parlementaire ondervraging.

3.2 Fiscale constructies

Vorbereiding

In de procedurevergadering van 18 mei 2016 besprak de vaste commissie voor Financiën een voorstel van de leden Merkies (SP), Groot (PvdA) en Grashoff (GroenLinks) tot het houden van een parlementaire ondervraging over fiscale constructies. Het voorstel voorzag in twee fasen. De eerste fase was gericht op kennisvergaring over de thematiek en werd ingevuld door middel van een expertmeeting met het doel om de vraagstelling voor een eventueel vervolgonderzoek scherper te definiëren en af te bakenen. Na afronding van de eerste fase zou worden besloten of een vervolgonderzoek in de vorm van een parlementaire ondervraging (de tweede fase) nodig is. In de procedurevergadering werd een werkgroep samengesteld uit leden van de commissie, die de taak kreeg tot een voorstel te komen voor de nadere invulling van de expertmeeting.⁶⁶ Deze vond plaats op 12 september 2016. Voorafgaand aan de expertmeeting heeft de werkgroep een aantal besloten voorbereidende gesprekken gevoerd met experts, enkele ambtenaren van de Belastingdienst en de FIOD, alsmede met een ambtenaar van het Openbaar Ministerie omtrent eventuele implicaties voor mogelijke strafrechtelijke onderzoeken.

Naar aanleiding van deze expertmeeting werden twee alternatieve onderzoeksvoorstellen voor een parlementaire ondervraging opgesteld: een voorstel van het lid Merkies en een voorstel van de leden Groot en Grashoff. Het presidium legde beide voorstellen vervolgens tegelijkertijd aan de Kamer voor.⁶⁷ Bij de stemmingen op 11 oktober 2016 werd het voorstel-Merkies verworpen en dat van Groot en Grashoff met een kleine meerderheid aangenomen.

Afbakening onderzoeksoopdracht

Conform het vastgestelde onderzoeksvoorstel diende de ondervragingscommissie zich te richten op twee kwesties: het doorsluizen van kapitaal via in Nederland gevestigde doelvennootschappen zonder noemenswaardige reële economische activiteit in Nederland («brievenbusfirma's») en het wegsluizen van particuliere vermogens naar in het buitenland gevestigde doelvennootschappen, met de bedoeling deze aan het oog van de fiscus te onttrekken.

⁶⁴ Kamerstuk 35 228, nr. 4 (verslag) en nr. 35 (evaluatie).

⁶⁵ Kamerstuk 35 510, nr. 2 (verslag) en nr. 52 (evaluatie).

⁶⁶ De werkgroep bestond uit de leden Van Weyenberg (D66, voorzitter), Groot (PvdA, ondervoorzitter), Aukje de Vries (VVD), Merkies (SP), Omtzigt (CDA), Schouten (CU) en Grashoff (GL).

⁶⁷ Kamerstuk 34 566, nrs. 1 en 2.

De hoofdvraag was in hoeverre doelvennootschappen in binnen- en buitenland bijdragen aan maatschappelijk ongewenste fiscale praktijken en op welke wijze kan dit worden voorkomen. Deze hoofdvraag is nader uitgewerkt in een aantal deelvragen.

Keuze voor het instrument

Aan de hand van de volgende overwegingen werd in het onderzoeksvoorstel geconcludeerd dat een parlementaire ondervraging zinvol en gewenst was:

- Op basis van de meer conventionele onderzoeksmethoden blijkt het lastig te zijn om diepgaande informatie te verkrijgen, doordat genodigden ervoor kiezen weinig over hun eigen praktijk of ervaringen te delen;
- Gebleken is dat veel genodigden afzien van deelname indien er geen verplichting bestaat om bij een hoorzitting te verschijnen;
- Het middel van een parlementaire ondervraging doet recht aan de wens van de samenleving om meer inzicht te krijgen in de wereld van de grensoverschrijdende belastingheffing;
- Uit voorstudie en overleg met het Openbaar Ministerie blijkt dat het risico van obstructie van eventuele strafrechtelijke trajecten goed beheersbaar is.⁶⁸

Volgens de initiatiefnemers leverde het instrument van de ondervraging tevens een praktisch voordeel op, namelijk dat de ondervragingscommissie kon worden samengesteld uit leden van de vaste commissie voor Financiën. Aangezien zij reeds goed bekend zijn met de materie, zou een snelle afronding van de ondervraging mogelijk zijn.

Inzet bevoegdheden

De commissie kon eindverantwoordelijken of uitvoerenden van nader te kiezen doelvennootschappen, trustkantoren en belastingadviesbureaus horen, alsmede waar mogelijk personen die in het verleden intensief betrokken waren bij de trustsector en de belastingadviespraktijk en eventueel vertegenwoordigers van toezichhoudende instanties. De parlementaire ondervraging diende in openbaarheid plaats te vinden en volledig in woord en beeld te worden vastgelegd en openbaar toegankelijk te worden gemaakt. De commissie kreeg de opdracht een verkort verslag op te stellen. Aan deze verslaglegging diende geen rapport met conclusies en aanbevelingen namens de ondervragingscommissie gekoppeld te worden. De kosten en uitgaven van de ondervraging pasten binnen het reeds geraamde budget in de Kamerbegroting voor parlementair onderzoek.

Doorlooptijd

Het onderzoeksvoorstel gaat uit van een doorlooptijd van ongeveer twee maanden (oktober-december 2016). Deze planning werd niet gehaald. Op 30 november werden de leden van de commissie benoemd en op 14 december 2016 vond de constituerende vergadering plaats. In de periode tot april 2017 vond inhoudelijke verdieping plaats, bestaande uit een werkbezoek aan Brussel en een serie gesprekken met deskundigen. Ook werden met het Openbaar Ministerie en De Nederlandsche Bank werkafspraken gemaakt. In die periode vond als gevolg van de Kamerverkiezingen van maart 2017 ook een aantal wisselingen in de samenstelling

⁶⁸ Zie voor de uitgebreidere toelichting: Kamerstuk 34 566, nr. 2 en Kamerstuk 34 566, nr. 3, p. 23–24.

van de commissie plaats.⁶⁹ De openbare verhoren vonden plaats in de periode van 7 tot en met 16 juni 2017. Op 5 juli 2017 publiceerde de commissie haar verslag.⁷⁰

De totale doorlooptijd, gerekend vanaf de bespreking van het initiële voorstel in de procedurevergadering tot aan de publicatie van het verslag, bedroeg daarmee bijna 14 maanden.

Uitvoering

Nadat de inhoudelijke verdieping in het onderwerp van de ondervraging had plaatsgevonden, besloot de commissie welke deskundigen en getuigen zij wilde oproepen voor een verhoor onder ede. Omdat bij een parlementaire ondervraging geen documenten kunnen worden gevorderd en het onderwerp «fiscale constructies» technisch en specialistisch van aard is, zo schrijft de commissie in haar verslag, werd besloten eerst een aantal deskundigen te horen en daarna over te gaan tot de getuigenverhoren. In 23 verhoren zijn in totaal 27 personen gehoord.

Gedurende de inhoudelijke voorbereiding op de openbare verhoren stond een klankbordgroep van externe deskundigen de commissie bij.

Verdere parlementaire behandeling

Op 5 juli 2017 publiceerde de commissie zoals gezegd haar verslag.⁷¹ Tijdens de regeling van werkzaamheden de volgende dag besloot de Kamer op voorstel van het lid Nijboer, voorzitter van de ondervragingscommissie, om na het zomerreces een plenair debat over het verslag te voeren.⁷² De vaste Kamercommissie voor Financiën verzocht tijdens de procedurevergadering van 13 september 2017 de Staatssecretaris van Financiën een kabinetsreactie te geven op het verslag van de ondervragingscommissie na het aantreden van een nieuw kabinet. De kabinetsreactie volgde op 24 oktober 2017.⁷³

Het plenaire debat over het verslag vond plaats op 5 september 2018.⁷⁴ Hierbij waren namens het kabinet drie bewindspersonen aanwezig, namelijk de Minister van Financiën, de Staatssecretaris van Financiën en de Minister voor Rechtsbescherming. Vanuit de zijde van de Kamer namen de fracties van de SP, het CDA, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de PvdA, de PVV en de VVD deel aan het debat. De voorzitter van de ondervragingscommissie, het lid Nijboer, leverde daarbij inbreng namens de fractie van de PvdA. Het lid Bruins, dat tevens lid was van de ondervragingscommissie, leverde de inbreng namens de fractie van de ChristenUnie. Ook namen er leden van de voorbereidingsgroep deel aan het debat.

Tijdens het plenaire debat over het verslag van de ondervragingscommissie dienden de leden Alkaya en Leijten een motie in die opriep tot een parlementaire enquête over fiscale constructies.⁷⁵ De motie werd verworpen.⁷⁶

⁶⁹ Naast de voorzitter Nijboer (PvdA) en ondervoorzitter Van der Lee (GroenLinks) bestond de uiteindelijke commissie uit de leden Bruins (ChristenUnie), Van Dam (CDA), Leijten (SP) en Paternotte (D66).

⁷⁰ Kamerstuk 34 566, nr. 3.

⁷¹ Kamerstuk 34 566, nr. 3.

⁷² Handelingen II 2016/2017, 6 juli 2017, 97-8.

⁷³ Kamerstuk 34 566, nr. 7.

⁷⁴ Handelingen II 2017/2018, 5 september 2018, 105-8.

⁷⁵ Kamerstuk 34 566, nr. 12 (ter vervanging van nr. 9).

⁷⁶ Handelingen II 2017/2018, 11 september 2018, 107-12.

Er heeft binnen de Kamer geen schriftelijke vragenronde over het verslag plaatsgevonden. Ook zijn er geen vragen gesteld over het verslag aan de regering. Verder heeft er geen debat plaatsgevonden met de ondervragingscommissie enerzijds en de Kamer anderzijds.

Evaluatie

De eigen evaluatie van de commissie gaat in op vier verschillende aspecten, namelijk de opdracht van de ondervragingscommissie, de instelling van de ondervragingscommissie, de openbare verhoren en de inzet van het instrument parlementaire ondervraging.⁷⁷

De ondervragingscommissie had als doel meer inzicht te verkrijgen in de werkwijze van de trustsector en de fiscale adviespraktijk en de effectiviteit van het toezicht daarop. Dit inzicht heeft zij in ruim voldoende mate verkregen, zo concludeerde de commissie in haar evaluatie.⁷⁸ De commissie stelde verder vast dat dit een complex thema betrof en dat het aanbrengen van meer specifieke focus in de vraagstelling nuttig was geweest.⁷⁹ De commissie beval dan ook aan de vraagstelling in een onderzoeksopdracht zo specifiek en concreet mogelijk te formuleren.

Bijzonder aan de ondervraging naar fiscale constructies was een grote wisseling van leden en een lange aanloopperiode tot de openbare verhoren, met name als gevolg van de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2017 en het daaraan voorafgaande verkiezingsreces.⁸⁰ Na de verkiezingen rondde de commissie haar onderzoek in ongeveer drie maanden af, daarbij dankbaar gebruik makend van het voorbereidende werk van de voormalige leden van de commissie. Daarmee was de tijdsbesteding voor de leden in die drie maanden intensief. De commissie beval daarom aan om voorafgaand aan een ondervraging duidelijk in te schatten welke tijdsbesteding van de leden wordt verwacht en voldoende tijd en ondersteuning in te plannen voor de voorbereiding van de verhoren.⁸¹ Vooral bij een parlementaire ondervraging is de daarvoor benodigde tijd en ondersteuning zeer afhankelijk van de onderzoeksopzet, zo stelde de ondervragingscommissie vast. Per geval moet daarom worden bezien welke tijdsinzet en ondersteuning daarbij past.

Met betrekking tot de openbare verhoren merkte de ondervragingscommissie op dat het instellen van een klankbordgroep ter voorbereiding op de verhoren tot nuttige adviezen en suggesties had geleid.⁸² Zij adviseerde toekomstige ondervragingscommissies dan ook al bij de opzet van het onderzoek na te denken over de inzet van een klankbordgroep. Ook adviseerde de commissie om genoeg tijd in te plannen voor het trainen van verhoortechnieken.⁸³ Juist bij een parlementaire ondervraging zijn de verhoren immers zeer belangrijk; deze vormen de kern van het onderzoeksinstrument.

De commissie maakte verder een onderscheid tussen de verhoren van deskundigen en van getuigen. Hoewel beide groepen een andere eed afleggen,⁸⁴ adviseerde de commissie toekomstige ondervragingscom-

⁷⁷ Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 2.

⁷⁸ Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 2.

⁷⁹ Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 3.

⁸⁰ Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 3.

⁸¹ Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 4.

⁸² Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 4.

⁸³ Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 5.

⁸⁴ In artikel 13 van de Wpe 2008 is bepaald dat een getuige de eed of belofte aflegt dat hij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zal zeggen. Een deskundige legt de eed of belofte af dat hij zijn verslag onpartijdig en naar beste weten zal uitbrengen.

missies om per deskundige af te wegen of een verhoor onder ede noodzakelijk is om de gewenste informatie te verkrijgen.⁸⁵ Ook adviseerde de commissie om maximaal drie verhoren per dag in te plannen.⁸⁶

De mogelijkheid voor verhoorden om voorafgaand aan het verhoor een schriftelijke verklaring in te dienen en een mondelinge openingsverklaring af te leggen, was naar het oordeel van de commissie waardevol.⁸⁷ De commissie vond het nuttig verhoorden hiermee de kans te bieden zich voor te stellen en voor hen belangrijke aspecten alvast over het voetlicht te brengen. Dat verhoorden hiermee in feite op twee momenten als eerste de mogelijkheid kregen hun zienswijze op het onderwerp te geven, ervaaarde de commissie als passend. In totaal zijn acht schriftelijke verklaringen ingediend en zestien mondelinge openingsverklaringen afgelegd, op een totaal van 27 personen die in 23 verhoren zijn verhoord.⁸⁸ De ondervragingscommissie adviseerde bij de evaluatie van het instrument van de parlementaire ondervraging ook getuigen en deskundigen te bevragen over hun ervaring met deze twee mogelijkheden.⁸⁹

De oproeptermijn van (minimaal) drie weken die de TCEWPE voorstelde voor getuigen,⁹⁰ noemde de ondervragingscommissie in sommige gevallen niet noodzakelijk.⁹¹ De wettelijke minimumtermijn van acht dagen dient in beginsel in acht te worden genomen, maar andere ondervragingscommissies kunnen per geval beoordelen of een termijn van drie weken nodig is en, indien dit te lang blijkt, hiervan afwijken.

De commissie concludeerde tot slot dat haar ervaring met het instrument van de parlementaire ondervraging positief is.⁹² De commissie achtte het zeer waardevol dat de Kamer een instrument tot haar beschikking heeft waarmee binnen een kort tijdsbestek onder ede belangrijke informatie kan worden ingewonnen van die personen die het meest geschikt zijn die informatie te verschaffen.⁹³

3.3 Ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen

Vorbereiding

Op 30 mei 2018 dienden de leden Van der Staaij (SGP) en Karabulut (SP) bij het debat over buitenlandse financiering van moskeeën een motie in waarin het presidium werd verzocht een voorstel voor te bereiden voor een parlementaire ondervraging over de ongewenste financiering van moskeeën.⁹⁴ De indieners besloten na het debat de motie aan te houden, zodat de regering concrete stappen kon zetten. Vervolgens is de motie op 5 maart 2019 alsnog in stemming gebracht en aangenomen.⁹⁵ Het presidium heeft de motie vervolgens doorgeleid naar de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de opdracht een onderzoeksvoorstel voor te bereiden. Om tot een onderzoeksvoorstel te komen heeft

⁸⁵ Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 5.

⁸⁶ Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 5.

⁸⁷ Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 6.

⁸⁸ Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 2, 6.

⁸⁹ Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 6–7.

⁹⁰ Kamerstuk 34 400, nr. 2, p. 31.

⁹¹ Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 7.

⁹² Kamerstuk 34 566, nr. 6, p. 7–8.

⁹³ De commissie maakte nog enkele opmerkingen over de toegang tot contactgegevens van getuigen en de ondertekening van het woordelijk verslag. Deze knelpunten zijn nadien ondervangen met de wijziging van de Wet op de parlementaire enquête 2008 naar aanleiding van de evaluatie van de wet door de TCEWPE.

⁹⁴ Kamerstuk 29 614, nr. 91.

⁹⁵ Handelingen II 2018/19, 5 maart 2019, 58-22.

de commissie een voorbereidingsgroep gevormd met leden vanuit de commissies SZW, Buitenlandse Zaken en Justitie & Veiligheid.⁹⁶

De voorbereidingsgroep is een aantal keren bijeen geweest en heeft op 15 mei 2019 een expertmeeting georganiseerd om de problematiek nader te verkennen en te komen tot een onderzoeksvorstel. Naar aanleiding van de expertmeeting en gelet op de benadering die het kabinet hanteerde, achtte de voorbereidingsgroep het noodzakelijk de motie breder op te vatten om goed inzicht te krijgen in de problematiek. Het doel van het onderzoek werd het verkrijgen van meer inzicht in ongewenste beïnvloeding van maatschappelijke en religieuze organisaties in Nederland, zoals moskeeën, uit onvrije landen en inzicht te krijgen in effectieve maatregelen om deze invloed te doorbreken.⁹⁷

Afbakening onderzoeksoopdracht

De probleemstelling van het onderzoek luidde: welke ongewenste beïnvloeding vindt er plaats van maatschappelijke en religieuze organisaties in Nederland, zoals moskeeën, uit onvrije landen en hoe kan deze invloed worden doorbroken? Om daar invulling aan te geven, is een zevental onderzoeksvragen geformuleerd.⁹⁸

Bij de beantwoording van de hoofdvraag heeft de commissie zich tijdens het onderzoek gericht op de vraag of, en zo ja, welke beïnvloeding plaatsvindt. Voor de definitie van het begrip «onvrije landen» heeft de commissie de definitie van de Amerikaanse organisatie Freedom House aangehouden. Daarbij is een ranking van onvrije en deels vrije landen aangehouden, omdat deels vrije landen ook deels onvrij zijn. De commissie schrijft dat het daarbij gaat om landen die onze kernwaarden of vrijheden afwijzen, zoals godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging. Daarbij is het aan de politiek, die na de publicatie van het verslag gaat debatteren, om te duiden wat als ongewenste beïnvloeding wordt gezien en welke maatregelen (aanvullend) genomen kunnen worden om die invloed te doorbreken.⁹⁹

Keuze voor het instrument

De voorbereidingsgroep constateerde in haar onderzoeksvorstel dat er veel onderzoek is gedaan, maar dit tot op heden niet heeft geleid tot voldoende inzicht in de problematiek en mogelijke oplossingen. Ook gezien de aard van de problematiek, die zich veelal aan het zicht van de samenleving onttrekt, kon niet worden verwacht dat een reguliere hoorzitting voldoet. Een parlementaire ondervraging bood bovendien de mogelijkheid om op korte termijn diepgaand onderzoek te doen naar een aantal concrete casussen.¹⁰⁰

Inzet bevoegdheden

Uitgegaan werd van het horen van personen onder ede, conform de opzet van het instrument van de ondervraging. Het vorderen van stukken, zoals bij een reguliere parlementaire enquête aan de orde is, leek volgens de voorbereidingsgroep op het eerste gezicht niet noodzakelijk. Mocht de

⁹⁶ Na een inventarisatie onder alle leden van deze commissies hebben de leden Van Raak (SP), Slootweg (CDA), Groothuizen (D66), Özdil (GroenLinks), Gijs van Dijk (PvdA), Becker (VVD), Edgar Mulder (PVV), Stoffer (SGP) en Segers (CU) zich voor de voorbereidingsgroep aangemeld.

⁹⁷ Kamerstuk 35 228, nr. 1.

⁹⁸ Kamerstuk 35 228, nr. 1.

⁹⁹ Kamerstuk 35 228, nr. 4.

¹⁰⁰ Kamerstuk 35 228, nr. 1.

commissie het echter noodzakelijk vinden dit wel te doen, dan is het aan haar om daartoe te besluiten en daarvan schriftelijk mededeling te doen aan de Kamer.

Voorgesteld werd de ondervraging op te delen in een algemeen deel, waarin deskundigen werden verhoord, en een deel waarin «onvrije landen» als casussen werden onderzocht. Daarbij werd het verstandig geacht niet meer dan twee casussen te onderzoeken, gelet op de beperkte omvang van de ondervraging. Opgemerkt werd dat men zich ervan bewust was, dat inwoners van zogenaamde onvrije landen niet konden worden verplicht om te verschijnen, aangezien de Wpe 2008 zich niet uitstrekt tot buitenlandse personen of organisaties die zich niet in Nederland bevinden.

Gegeven eerdere ervaringen met parlementaire enquêtes en de ondervragingscommissie fiscale constructies werd voorgesteld om maximaal vijf verhoordagen te plannen en niet meer dan drie verhoren per dag te laten plaatsvinden. In dat geval zouden dus maximaal 15 personen verhoord kunnen worden.

De ondervragingscommissie diende als eindproduct een verslag op te stellen, met daarin de belangrijkste bevindingen en een verantwoording van de parlementaire ondervraging. De financiering van de ondervragingscommissie vond plaats conform artikel 3 Wpe 2008, hetgeen betekent dat de uitgaven van de ondervraging vanuit de rijksbegroting werden toegevoegd aan de begroting van de Staten-Generaal.

Op 17 oktober 2019, ruim drie maanden na haar instelling, deelde de ondervragingscommissie via het presidium aan de Kamer mede dat zij tot het oordeel is gekomen dat het vorderen van schriftelijke inlichtingen en documenten nodig is voor de vervulling van haar taak. De commissie stelde dat zij een aantal casussen zou betrekken bij de openbare verhoren. De voorbereidende werkzaamheden hebben haar doen besluiten dat het noodzakelijk is om ter voorbereiding op de openbare verhoren schriftelijke inlichtingen/documenten te vorderen. De genoemde casussen zijn daarvoor de basis. De commissie gaf aan de bevoegdheid beperkt in te zetten, zodat zij binnen de kaders en gedachte van het protocol zou blijven opereren.¹⁰¹

Uitvoering

Na de constitutie is de commissie gestart met een verdere inhoudelijke verdieping van het onderwerp. Die bestond uit het doornemen van rapporten en artikelen, het houden van besloten informatieve gesprekken met circa 40 deskundigen en een vijftal briefings door betrokken overheidsorganisaties. Er is een position paper gevraagd van een islamexpert en er is via het parlementaire netwerk bij een aantal omliggende landen informatie opgevraagd over de wijze waarop daar met de problematiek wordt omgegaan.

Conform de onderzoeksopdracht heeft de commissie een aantal casussen in haar onderzoek betrokken. Zij kwam aan de hand van een lijst uiteindelijk tot drie casussen: de Stichting As-Soennah, de Stichting alFitrāh en de statelijke beïnvloeding door het Turkse Diyanet.

Ten behoeve van de informatievoorziening heeft de commissie werkafspraken gemaakt met een aantal ministeries. Daarnaast zijn met het Openbaar Ministerie afspraken gemaakt om te voorkomen dat het

¹⁰¹ Kamerstuk 35 228, nr. 2.

onderzoek inbreuk zou maken op lopende strafrechtelijke of bestuursrechtelijke procedures. De commissie beschrijft in haar verslag uitvoerig de moeizame informatieverstrekking door As-Soennah en alFitrah, wat in het laatste geval zelfs leidde tot twee juridische procedures.

Naast de inhoudelijke verdieping voerde de commissie veel besloten informatieve gesprekken. Aan de hand daarvan bepaalde de commissie hoe de verhoren eruit zouden zien. Er werden twee verhoorweken gepland. In 18 verhoren zijn in totaal 19 personen gehoord. De eerste week, het algemene deel, richtte zich op beïnvloeding in Nederland, via de islam, op de gevolgen voor de gemeenschap en op inzicht in financiering van moskeeën. Daarvoor werden deskundigen en getuigen opgeroepen die ontwikkelingen konden schetsen rondom de invloed van verschillende stromingen in de islam, de internationale context daarbij, en van staatsinvloed vanuit Turkije, dan wel aan de hand van voorbeelden konden uitleggen wat de gevolgen zijn, hoe financiering in zijn werk gaat en in hoeverre dit transparant en te volgen is. In de tweede week stonden de drie casussen centraal. Daarbij werden (voormalig) bestuurders opgeroepen van de betreffende stichtingen die verantwoordelijk waren voor financieringsaanvragen uit het buitenland. Ook werden burgemeesters en onderzoekers opgeroepen die de betreffende instellingen uit de praktijk kennen. Ten slotte werden personen opgeroepen die konden getuigen over de gevolgen voor de gemeenschap en die dat ook durfden te doen in het openbaar. De commissie heeft daarom eerst contact gezocht met personen om een mogelijke oproep voor een openbaar verhoor onder ede en de gevolgen voor de gemeenschap met hen te bespreken.

Tijdens de verhoren heeft de commissie onderscheid gemaakt tussen deskundigen en getuigen. De verhoren met deskundigen hadden tot doel de onderzoeksthema's voor een breder publiek inzichtelijk te maken. Getuigen werden gehoord om vanuit hun rol als relevante speler meer licht te werpen op de thematiek. In totaal zijn 6 deskundigen en 13 getuigen gehoord. Ook zijn de getuigen en deskundigen in de gelegenheid gesteld een schriftelijke verklaring, «position paper», aan te leveren, zodat zij desgewenst hun zienswijze ten aanzien van het onderwerp van de ondervraging voorafgaand aan het mondelinge verhoor langs schriftelijke weg naar voren konden brengen. Daarvan hebben 11 deskundigen en getuigen gebruik gemaakt.¹⁰² Uit de verslagen van de verhoren blijkt dat 12 getuigen en deskundigen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een openingsverklaring af te leggen.¹⁰³

Het verslag van de commissie bevat allereerst een overzicht van de bevindingen aan de hand van de thema's van de verhoordagen (beïnvloeding in Nederland, inzicht in financiering en de gevolgen voor de gemeenschap). Daarnaast is een aparte paragraaf over beleid en maatregelen opgenomen, omdat dit tijdens alle verhoordagen aan de orde kwam. Daarnaast bevat het verslag een overzicht van de bevindingen per casus.

De commissie concludeert in haar verslag dat de verhoren over het algemeen goed verlopen zijn, hoewel het is opgevallen dat er bij enkelen weerstand was om de volle medewerking aan het openbaar verhoor te verlenen. Dit heeft ertoe geleid dat in deze gevallen de commissie scherpe vraagstellingen heeft moeten inzetten om informatie boven water te krijgen voor haar onderzoek. Daarnaast heeft, hoewel dit niet zichtbaar is in de videoregistratie van het betreffende verhoor, in één geval een

¹⁰² Kamerstuk 35 228, nr. 4.

¹⁰³ Kamerstuk 35 228, nr. 5.

bijstandsverlener het openbaar verhoor behoorlijk verstoord. Volgens de commissie ging het om een misvatting, namelijk dat de bijstandsverlener voor de getuige kon aangeven wanneer deze vragen niet zou moeten beantwoorden onder verwijzing naar een verschoningsrecht. De commissie wijst er verder op dat enkele getuigen na het openbaar verhoor zijn bedreigd of geïntimideerd. In de haar bekende gevallen heeft de commissie dit onder de aandacht gebracht van de (lokale) instanties.

Een aantal betrokken partijen deed bij het verstrekken van inlichtingen een verzoek tot blijvende vertrouwelijkheid. De commissie heeft dit meegewogen bij de inrichting van haar archief, dat daardoor conform de wet bestaat uit een openbaar en vertrouwelijk deel. Tot slot merkt de commissie in haar verslag op dat zij, met het oog op het instrument van de parlementaire enquête en de parlementaire ondervraging, na de openbare verhoren een aangifte heeft gedaan in de casus alFitrah.¹⁰⁴

Doorlooptijd

Volgens het onderzoeksvoorstel was het streven om in 2019 het onderzoek af te ronden. De parlementaire ondervraging zou in november kunnen plaatsvinden. Met de voorbereiding, de ondervragingen zelf en het opstellen van het verslag zou circa vijf maanden gemoeid zijn.

De commissie werd ingesteld op 2 juli 2019.¹⁰⁵ Op 31 oktober 2019 heeft de commissie de Kamer geïnformeerd dat zij stukken zou gaan vorderen. Gelet op de termijnen die met het vorderen van stukken gepaard gaan en de verwerking daarvan moesten de planning en begroting worden aangepast. De verhoren zijn hierdoor verplaatst naar februari 2020. Op dat moment is de verwachting uitgesproken het eindverslag in april 2020 aan de Kamer aan te bieden.

Begin april 2020 heeft de commissie de Kamer andermaal laten weten dat haar planning moest worden bijgesteld. Dit werd enerzijds veroorzaakt door de coronapandemie en de daarmee gepaard gaande maatregelen. Anderzijds zorgde ook de vordering van schriftelijke inlichtingen en afschriften van documenten bij een aantal private en publieke instellingen voor vertraging. Er werd een tweetal juridische procedures gevoerd om de medewerking af te dwingen. Dit had ook consequenties voor de begroting.¹⁰⁶

Op 25 juni 2020 heeft de commissie haar verslag «(On)zichtbare invloed» aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁰⁷ Daarmee is de werkelijke doorlooptijd van deze ondervraging, gerekend vanaf het aannemen van de motie tot aan de publicatie van het verslag, ruim 15 maanden.

Verdere parlementaire behandeling

Nadat de commissie op 25 juni 2020 haar verslag heeft aangeboden aan de Tweede Kamer, verzocht de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens de procedurevergadering van 29 juni 2020 om

¹⁰⁴ Kamerstuk 35 228, nr. 4.

¹⁰⁵ De commissie bestond uit de leden Rog (voorzitter, CDA), Van Raak (ondervoorzitter, SP), Segers (ChristenUnie), Kuzu (DENK), Aukje de Vries (VVD) (vanaf 25 september 2019, daarvoor Harbers), Stoffer (SGP), Schonis (D66) en Van den Berge (GroenLinks). Het lid Edgar Mulder (PVV) heeft deel uitgemaakt van de voorbereidingsgroep en van de commissie, en is op zijn verzoek op 4 juni 2020 door de Kamer ontslag verleend uit de commissie.

¹⁰⁶ Kamerstuk 35 228, nr. 3. De eerste bijstelling van de planning ging gepaard met een verhoging van de begroting, de tweede vertraging leidde tot een overschrijding omdat de kosten van de juridische procedures niet waren voorzien.

¹⁰⁷ Kamerstuk 35 228, nr. 4.

een plenair debat met de regering hierover. Ook verzocht de commissie de Minister om een kabinetsreactie te geven op het verslag. Die reactie verscheen op 23 november 2020.¹⁰⁸

Het plenaire debat over het verslag van de ondervragingscommissie vond vervolgens plaats op 14 januari 2021.¹⁰⁹ Hierbij waren namens het kabinet drie bewindspersonen aanwezig, namelijk de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Rechtsbescherming. Vanuit de zijde van de Kamer namen tien fracties deel aan het debat, namelijk VVD, PVV, SP, GroenLinks, DENK, PvdA, SGP, D66, CDA en ChristenUnie. Aan het debat namen geen leden van de ondervragingscommissie deel en één lid dat tevens deel uitmaakte van de voorbereidingsgroep.

Er heeft binnen de Kamer geen schriftelijke vragenronde over het verslag plaatsgevonden. Ook zijn er geen vragen gesteld over het verslag aan de regering. Daarnaast heeft er geen debat plaatsgevonden met de ondervragingscommissie enerzijds en de Kamer anderzijds.

Evaluatie

In de eigen evaluatie¹¹⁰ adviseert de commissie, in navolging van de POFC, om bij volgende ondervragingscommissies een scherpe onderzoekopdracht vast te stellen met een heldere en beperkte hoofdvraag. In het kader van de continuïteit oordeelde de ondervragingscommissie dat het zeer behulpzaam was dat een aantal leden uit de voorbereidingsgroep deel uitmaakten van de ondervragingscommissie, zodat zij konden teruggrijpen op hoe de vraagstelling tot stand was gekomen. De ondervragingscommissie deed dan ook de suggestie dat standaard (een aantal) leden uit de voorbereidingsgroep deel uitmaken van de uiteindelijke ondervragingscommissie.

Wat betreft de samenstelling van de ondervragingscommissie adviseert de commissie verder een brede vertegenwoordiging van de Kamer, met name bij controversiële onderwerpen. Daarbij zou de voorkeur vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid moeten uitgaan naar niet-woordvoerders. Hoewel dit wel meer inhoudelijke voorbereiding vraagt, zorgt dit wel voor meer onafhankelijkheid aangezien er dan geen betrokkenheid of bekendheid met het onderwerp is geweest in de afgelopen jaren. De commissie spreekt van «betrokken distantie».

In algemene zin, maar zeker ook wanneer er wel sprake is van woordvoerders binnen de ondervragingscommissie, wordt toekomstige ondervragingscommissies geadviseerd om voldoende tijd vrij te maken voor het werk: de voorzitter zou minstens een maand voor de verhoren vrijgemaakt moeten worden en de overige leden idealiter minimaal twee weken voorafgaand aan de verhoren.¹¹¹ Vooraf dient duidelijk aan potentiële leden te worden gecommuniceerd welke tijdsinvestering een parlementaire ondervraging vraagt. Verder is het raadzaam samenwerkingsafspraken op te stellen rondom onder meer de woordvoering over

¹⁰⁸ Kamerstuk 35 228, nr. 33.

¹⁰⁹ Handelingen II 2020/2021, 14 januari 2021, 44-4 en 44-7.

¹¹⁰ Kamerstuk 35 228, nr. 35.

¹¹¹ De commissie voegt daaraan toe dat ook de staf niet volledig was vrijgemaakt voor het project en beperkt van omvang was. Er is veel meer beroep gedaan op de staf dan vooraf voorzien, mede vanwege het vorderen van stukken en de daarmee samenhangende gevoerde rechtszaken. Ook daar zou moeten gelden dat in aanloop naar de verhoren alle stafmedewerkers volledig vrijgespeeld zijn. De commissie beveelt de Kamerorganisatie dan ook aan om de beschikbaarheid van ondersteuning kritisch te beoordelen als er een beroep op de Kamerorganisatie wordt gedaan, zeker wanneer er meerdere onderzoeken lopen.

het onderzoek, mediaoptredens, contacten met fractiegenoten over het onderzoek, geheimhouding en besluitvorming in de procedurevergadering. Verder zouden de leden onderling kernwaarden moeten vaststellen, die kunnen dienen als leidraad voor de samenwerking, profilering van de commissie en de communicatiestrategie.

Wat betreft de onderzoeksopdracht concludeerde de commissie dat met name de hoofdvraag scherper geformuleerd had moeten worden, omdat daar te veel subjectieve termen in stonden die tot discussie konden leiden. Verder merkte de commissie dat er een verwachting heerste dat de commissie conclusies en aanbevelingen zou doen, terwijl dit niet in de onderzoeksopdracht stond. De commissie beveelt toekomstige voorbereidingsgroepen aan om een heldere en beperkte onderzoeksopdracht te formuleren, waarbij geen of één specifieke casus centraal staat.

In de voorbereidingsfase zijn veel informele gesprekken en briefings gevoerd, wat volgens de commissie niet standaard is bij een ondervraging die uitgaat van een korte voorbereiding gevolgd door verhoren. Zij achtte deze voorbereiding echter wel noodzakelijk. Het gebrek aan formele voorgesprekken, zoals bij klassieke enquêtes gebruikelijk is, is niet als belemmerend ervaren. Verhoren vergt een andere houding dan een reguliere hoorzitting en daarom heeft de ondervragingscommissie ter voorbereiding op de verhoren een verhoortraining van meerdere dagen gevolgd, aan het begin en vlak voor de verhoren. Dit heeft de ondervragingscommissie als zeer waardevol ervaren.

In het onderzoeksvoorstel was geen rekening gehouden met het vorderen van stukken. De commissie constateert dat het besluit om toch tot vorderingen over te gaan tot vertraging in de planning heeft geleid. De juridische procedures die zijn gevoerd om medewerking af te dwingen, hebben daar ook aan bijgedragen maar waren volgens de commissie noodzakelijk in het belang van het onderzoek en van het instrument van de ondervraging. De commissie wijst verder op de termijn van drie weken die in het protocol is opgenomen: indien de commissie tot het oordeel komt dat het gebruik van bevoegdheden als het vorderen van stukken nodig is voor haar taak, dan dient zij de Kamer te informeren en een termijn van drie weken in acht te nemen. Deze termijn vertraagde het proces aanzienlijk, zo stelt de commissie, terwijl het instrument parlementaire ondervraging te boek staat als «flitsenquête». De commissie beveelt daarom aan om bij de evaluatie van het parlementaire ondervragingsinstrument te bezien of deze termijn moet worden heroverwogen.

De ondervragingscommissie vindt de in het verslag van de TCEWPE genoemde doorlooptijd (tussen de vier en twaalf weken), niet realistisch en niet haalbaar. Zij beveelt aan om deze toelichtende tekst te heroverwegen.

De commissie is tevreden over het verloop van de verhoren. Tijdens een van de verhoren werden twee personen tegelijk verhoord, een bewuste keuze van de commissie. Verder had de commissie zich inhoudelijk opgedeeld in teams, waarbij steeds twee leden het voortouw hadden bij het verhoor. Een derde lid kon vergeten of aanvullende vragen via de voorzitter aan hen doorspelen. Dat werkte naar tevredenheid.

De commissie heeft ervoor gekozen om een verslag op te leveren waarin de bevindingen uitgebreid zijn uitgewerkt. Dat is niet noodzakelijk bij dit instrument. Een verslag van de werkzaamheden had kunnen volstaan, maar gezien de complexiteit en politieke gevoeligheid van het onderwerp is ervoor gekozen de bevindingen uit de verhoren, inclusief citaten, op te nemen in het verslag, zodat iedere mening tot zijn recht kwam. De

commissie heeft er bewust voor gekozen geen aanbevelingen te doen aan de Kamer, conform de opdracht van de Kamer. Hoewel alle leden voldoende ruimte hebben gekregen voor hun inbreng, zo stelt de commissie, heeft één commissielid voor de afronding van het verslag de commissie verlaten.

Afsluitend concludeert de commissie dat, gezien de hoofdvraag, de parlementaire ondervraging wellicht niet het geëigende instrument was voor dit vraagstuk. Het instrument is geschikter voor onderwerpen waar diepgravende research vooraf niet, of in veel mindere mate noodzakelijk is en de hoofdvraag geen «fenomeen» betreft. Wel zorgde de relatief korte tijd tussen de verhoren en het verslag ervoor dat de aandacht voor het onderwerp werd vastgehouden. Bovendien geeft de ondervraging een goed beeld van de informatievergaring en positie van de Tweede Kamer, meer dan bij een reguliere hoorzitting, rondetafelgesprek of debat. De parlementaire ondervraging als onderzoeksinstrument is dan ook een verrijking voor de gereedschapskist van het parlement. De ondervragingen zijn echte blikvangers en hebben, zeker bij deze commissie, het maatschappelijk debat losgemaakt over dit onderwerp.

3.4 Kinderopvangtoeslag

Vorbereiding

Tijdens het debat over het stopzetten van de kinderopvangtoeslag van 27 mei 2020 diende het lid Snels (GroenLinks) een motie in voor een parlementaire ondervraging. De (gewijzigde) motie is op 2 juni 2020 met algemene stemmen aangenomen.¹¹² De vaste commissie voor Financiën heeft vervolgens de opdracht gekregen om een onderzoeksvoorstel voor te bereiden. De commissie heeft op 18 juni 2020 een voorbereidingsgroep ingesteld en gemandateerd. Deze kwam op 26 juni 2020 met een uitgewerkt voorstel, dat door het presidium is voorgelegd aan de Kamer.¹¹³ Op 2 juli 2020 stemde de Kamer in met het voorstel en met het instellen van de ondervragingscommissie.

Afbakening onderzoeksoopdracht

Het doel van de parlementaire ondervraging, zo blijkt uit het onderzoeksvoorstel, was meer zicht te krijgen op de politieke besluitvorming en de hoogambtelijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid daarbij die van invloed is geweest op het fraudebeleid bij de kinderopvangtoeslag en de politieke reactie op signalen over de harde uitkomsten van het fraudebeleid en de «alles-of-niets» benadering. Daarbij werd hoofdzakelijk gekeken naar de periode 2013–2019, waarbij de focus ligt op vier cruciale elementen: de instelling en taakopdracht van de zogenaamde CAF-teams; de ministeriële commissie Aanpak Fraude; de afstemming tussen de Ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; en de opvolging van het rapport van de Nationale ombudsman.

Probleem was dat niet duidelijk was of en in hoeverre (voormalig) bewindspersonen zijn betrokken bij de uit de hand gelopen fraudeaanpak en de «alles-of-niets» benadering bij de kinderopvangtoeslag. Ook was niet duidelijk hoe bij de politieke besluitvorming is omgegaan met diverse benaderingen in het fraudebeleid en hoe door bewindspersonen is gereageerd op onderzoeken en signalen over (mogelijke) ingrijpende en disproportionele gevolgen voor ouders als gevolg van de gekozen harde aanpak. Voor het onderzoek is een viertal kernvragen geformuleerd, die

¹¹² Kamerstuk 31 066, nr. 652.

¹¹³ Kamerstuk 35 510, nr. 1.

daarop zijn gericht en tevens in beeld moeten brengen waarom niet eerder tot compensatie is besloten en welke lessen hieruit worden getrokken.

De focus op de betrokkenheid van de politieke en ambtelijke top, zo merkt de commissie op in haar verslag, is mede ingegeven door de korte planning die de commissie meekreeg. Daarom maakte de rol van lagere ambtenaren geen onderdeel uit van de onderzoeksopdracht. Dat gold ook voor de rol van de Tweede Kamer, al vermeldt het verslag wel waar de Kamer een prominente rol heeft gespeeld. Verder bleef een aantal aspecten van de te onderzoeken fraudeaanpak buiten beschouwing, zoals het gebruik van «zwarte lijsten» en risicoprofielen op basis van nationaliteit (onder verwijzing naar het onderzoek daarnaar van de Autoriteit Persoonsgegevens). Ten slotte bleef ook de compensatie van de ouders na november 2019 buiten het onderzoek.¹¹⁴

Keuze voor het instrument

De onderzoeksopzet vermeldt hierover dat de meerwaarde van de parlementaire ondervraging wordt gezocht in het belichten van de politieke en hoog-ambtelijke betrokkenheid, waarover bestaande onderzoeken nog onvoldoende duidelijkheid bieden. Met de parlementaire ondervraging zou duidelijker moeten worden in hoeverre bewindspersonen betrokken waren bij de uit de hand gelopen fraudeaanpak en de «alles-of-niets» benadering bij de kinderopvangtoeslag, zowel bij de opzet ervan als bij de signalen dat de aanpak te hard uitpakte, en waarom het ondanks die signalen tot eind 2019 duurde voordat erkend werd dat er veel niet goed is gegaan rondom de stopzetting van toeslagen. Ook zou de ondervraging meer inzicht moeten bieden in de betrokkenheid van topambtenaren bij de politieke besluitvorming.

Inzet bevoegdheden

Conform de onderzoeksopzet kreeg de ondervragingscommissie de mogelijkheid de destijds betrokken bewindspersonen en topambtenaren te horen. De voorbereidingsgroep voorzag circa twee verhoorweken met ongeveer twintig verhoren. Ter voorbereiding van deze verhoren kon de commissie gesprekken voeren met bijvoorbeeld ouders en betrokken instanties, naar aanleiding waarvan mogelijk tot (aanvullende) verhoren kon worden besloten.

Daarnaast zou de commissie dossieronderzoek doen. Daartoe was al veel materiaal beschikbaar, maar de voorbereidingsgroep voorzag dat dit onvoldoende inzicht zou bieden in de betrokkenheid van bewindspersonen en hoge ambtenaren. Om de ondervraging zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden in de beperkt beschikbare tijd, achtte de voorbereidingsgroep het daarom noodzakelijk om de Kamer reeds in de onderzoeksopdracht mede te delen dat de commissie in beperkte mate van haar vorderingsbevoegdheid gebruik zou moeten maken. De voorbereidingsgroep was zich bewust van het feit dat hiermee werd afgeweken van het protocol en van de praktijk van de eerdere twee ondervragingen (al was bij de ondervraging naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen, die op dat moment liep, inmiddels wel tot het vorderen van stukken besloten). Het zou echter gaan om een beperkte vordering omtrent de besluitvorming in de ministeriële commissie Aanpak Fraude en de politieke betrokkenheid bij de opvolging van het rapport van de Nationale ombudsman. Indien de commissie verdere vorderingen zou willen doen, zou een nieuw mandaat van de Kamer gevraagd moeten worden.

¹¹⁴ Kamerstuk 35 510, nr. 2.

In het eindverslag diende de commissie verantwoording af te leggen over de werkzaamheden en verslag te doen van de bevindingen uit de verhoren. In lijn met het protocol zou het niet in de rede liggen dat de commissie een rapport vervaardigt met de omvang en diepgang die gebruikelijk is bij een klassieke enquête, gelet op het kortdurende karakter van de parlementaire ondervraging.

Aangezien de motie nadrukkelijk aangeeft dat het werk van de onderzoekscommissie het onderzoek van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de aangifte die het Ministerie van Financiën had gedaan tegen de Belastingdienst niet mag doorkruisen, moest de ondervragingscommissie derhalve zo spoedig mogelijk afspraken met het Openbaar Ministerie maken waarbij uitwerking wordt gegeven aan deze uitspraak.

Uitvoering

De commissie kwam op 2 juli 2020 voor het eerst bijeen.¹¹⁵ De commissie heeft ter voorbereiding op de openbare verhoren een grote hoeveelheid openbaar beschikbare documenten bestudeerd, onder andere Kamerstukken, verstrekte documenten bij Wob-verzoeken en rapporten. Aanvullend heeft de commissie gebruik gemaakt van haar bevoegdheid om over enkele specifieke onderwerpen aanvullende documenten te vorderen bij acht ministeries. De commissie heeft het nuttig en wenselijk geacht om werkafspraken te maken met de betrokken ministeries met het oog op de wederzijdse verantwoordelijkheden.

In haar verslag gaat de commissie uitgebreid in op het proces van informatieverstrekking door een aantal ministeries, dat volgens de commissie veel tekortkomingen vertoonde. De commissie sprak daarbij haar zorgen uit over de informatiehuishouding en de mate waarin enkele ministeries voldoen aan wet- en regelgeving omtrent archivering.

Ter voorbereiding op de openbare verhoren heeft de commissie tevens een hoogleraar gevraagd een paper te schrijven over de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de zogeheten «alles-of-niets» benadering.

De openbare verhoren vonden plaats tussen 16 en 26 november 2020. Daarbij zijn betrokken bewindspersonen, topambtenaren en andere ingewijden onder ede gehoord. In totaal werden 19 personen verhoord. De commissie heeft hierbij gekozen voor personen die blijkens de beschikbare informatie betrokken waren bij het beleid omtrent de aanpak bij de kinderopvangtoeslag. Het betreft (oud-)bewindspersonen, (oud-)directeuren van betrokken ministeries en de Belastingdienst, een advocaat van gedupeerden en een hoogleraar. Daarnaast heeft de commissie naar aanleiding van het naar voren komen van het memo-Palmen besloten om mevrouw Palmen te horen als getuige. Ook heeft zij een eerdere oproep aan een getuige ingetrokken toen deze liet weten door dwingende persoonlijke omstandigheden niet in de gelegenheid was om te getuigen voor de commissie. De commissie heeft hiervoor een andere getuige opgeroepen. De openbare verhoren zijn volgens de commissie goed verlopen en hebben veel bruikbare informatie opgeleverd voor het verslag van bevindingen.

¹¹⁵ Tijdens de constituerende vergadering is het lid Van Dam (CDA) benoemd tot voorzitter en het lid Kuiken (PvdA) tot ondervoorzitter. De commissie bestond daarnaast uit de leden Van Wijngaarden (VVD), Van Aalst (PVV), Belhaj (D66), Van der Lee (GroenLinks), Leijten (SP) en Van Kooten-Arissen (vKA).

Het verslag, dat op 17 december 2020 werd gepubliceerd, bevat de constatering van de commissie en de beantwoording van de onderzoeksvragen (deel I). Daarnaast is een uitvoerige reconstructie van de belangrijkste gebeurtenissen gemaakt (deel II). In haar verantwoordingshoofdstuk gaat de commissie onder meer in op haar archief, dat een openbaar en vertrouwelijk deel kent, en de keuzes die de commissie daarin heeft gemaakt. De lessen die getuigen trekken en het wetenschappelijke paper over de jurisprudentie zijn in bijlagen opgenomen.

Doorlooptijd

De opdracht aan de commissie was de ondervraging in 2020 af te ronden en voor het kerstreces een verslag op te leveren in de vorm van een verslag van bevindingen. Die planning is ook gehaald. De feitelijke doorlooptijd, gerekend vanaf het aannemen van de motie tot de publicatie van het verslag, bedraagt daarmee ongeveer 6,5 maand.

Verdere parlementaire behandeling

De commissie presenteerde op 17 december 2020 haar verslag.¹¹⁶ Vooruitlopend op de presentatie van het verslag had de Kamer bij de regeling van werkzaamheden van 15 december 2020 al uitgesproken dat over het verslag een plenair debat in de tweede helft van januari moet worden ingepland.¹¹⁷ De vaste commissie voor Financiën besloot verder op 23 december 2020 een termijn te stellen voor het stellen van feitelijke vragen aan het kabinet over het verslag. Er werden 433 vragen gesteld. Na twee keer uitstel volgde de beantwoording van deze vragen.¹¹⁸

De vaste commissie voor Financiën besloot tijdens de procedurevergadering van 14 januari 2021 verder om de voorzitter van de ondervragingscommissie te verzoeken om, in aanloop naar het plenaire debat over het verslag, in een openbaar gesprek met de commissie voor Financiën een toelichting te geven op de bevindingen van de ondervragingscommissie. Dit gesprek heeft echter niet plaatsgevonden omdat het niet is gelukt dit tijdig in de agenda te krijgen.

Op 15 januari 2021 trad het kabinet af vanwege de kwestie rondom de kinderopvangtoeslag. Ook stuurde het kabinet op die datum een reactie op het verslag van de ondervragingscommissie naar de Kamer.¹¹⁹ Op 19 januari 2021 vond het plenaire debat plaats over het aftreden van het kabinet en het verslag van de ondervragingscommissie.¹²⁰ Namens het kabinet waren hierbij de Minister-President, de Minister van Financiën, de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanwezig. Vanuit de zijde van de Kamer namen vijftien fracties en groepen deel aan het debat, namelijk VVD, PVV, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA, ChristenUnie, PvdD, SGP, DENK, 50PLUS, FvD, Krol en Van Kooten-Arissen. Het debat werd voornamelijk gevoerd door de fractievoorzitters. Enkel in het geval van het lid Van Kooten-Arissen viel dit samen met haar deelname aan de ondervragingscommissie. Namens de CDA-fractie voerde het lid Omtzigt het debat, die tevens deel uitmaakte van de voorbereidingsgroep voor de ondervraging.

¹¹⁶ Kamerstuk 35 510, nr. 2.

¹¹⁷ Handelingen II 2020/2021, 15 december 2020, 37-3.

¹¹⁸ Kamerstuk 35 510, nr. 46, 80 en 82.

¹¹⁹ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

¹²⁰ Handelingen II 2020/2021, 19 januari 2021, 45-4.

Tijdens het plenaire debat op 19 januari 2021 werd onder meer de motie-Marijnissen c.s. ingediend.¹²¹ Deze motie verzoekt het presidium voorstellen te doen voor een parlementaire enquête naar de dienstverlening, handhaving en fraudebestrijding bij overheidsdiensten. De Tweede Kamer nam de motie op 11 februari 2021 aan.¹²² Op 3 februari 2022 is de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening van start gegaan.

Op 7 juli 2021 vond verder nog een afzonderlijk debat plaats over het verslag van de ondervragingscommissie.¹²³ Aan dit debat namen namens het kabinet de Minister-President, de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën deel. Vanuit de zijde van de Kamer namen veertien fracties deel, namelijk SP, PVV, DENK, GroenLinks, PvdD, ChristenUnie, CDA, PvdA, SGP, D66, VVD, JA21, BIJ1 en Volt. Namens de SP voerde het lid Leijten het woord. Zij maakte tevens onderdeel uit van de ondervragingscommissie en de voorbereidingsgroep. Ook het lid Nijboer maakte deel uit van de voorbereidingsgroep en voerde namens de PvdA-fractie het woord tijdens het plenaire debat op 7 juli 2021.

Er heeft binnen de Kamer geen schriftelijke vragenronde over het verslag plaatsgevonden. Ook heeft er geen debat plaatsgevonden met de ondervragingscommissie enerzijds en de Kamer anderzijds.

Evaluatie

In haar eigen evaluatie¹²⁴ schrijft de commissie dat de afbakening van de onderzoekopdracht door de voorbereidingsgroep mede erop gericht was om te voorkomen dat de ondervragingscommissie zich zou richten op lopende discussies, zoals over het compenseren van gedupeerde ouders. Daarmee zouden mogelijk de werkzaamheden van vaste Kamercommissies en individuele leden worden doorkruist. Hoewel in de praktijk toch enkele keren sprake was van overlap, schrijft de commissie dat zij goed uit de voeten kon met de heldere en afgebakende onderzoeksvragen. Bij minder scherp geformuleerde vragen was de planning niet haalbaar geweest.

De commissie ziet de snelheid van een parlementaire ondervraging als een belangrijke meerwaarde, maar constateerde ook dat in haar geval de planning uitdagend was, mede door vertraging in de levering van gevorderde documenten, wat voor een hoge werkdruk zorgde bij de leden en de staf. Nieuwe informatie die als gevolg van Kamervragen of Wob-verzoeken gedurende het onderzoek beschikbaar kwam zorgde voor extra complicaties.

De commissie beveelt aan dat voorbereidingsgroepen en ondervragingscommissies zich nadrukkelijk de vraag stellen hoe zij hun werkzaamheden afbakenen ten opzichte van vaste Kamercommissies. Daarnaast zou in de werkafspraken met het kabinet kunnen worden vastgelegd dat de commissie wordt geïnformeerd wanneer er relevante Wob-verzoeken worden ingediend.

Zoals vooraf al werd verwacht, heeft het maken van werkafspraken met de ministeries, het zorgen voor gegevensbescherming, het rappelleren op leveringen en het bestuderen van de vele geleverde documenten veel tijd gekost. Door late leveringen vanuit twee ministeries, liep het dossieron-

¹²¹ Kamerstuk 35 510, nr. 51 (ter vervanging van nr. 19).

¹²² Handelingen II 2020/2021, 11 februari 2021, 56-9.

¹²³ Handelingen II 2020/2021, 7 juli 2021, 98-8 en 98-10.

¹²⁴ Bijlage bij Kamerstuk 35 510, nr. 52.

derzoek nog door tijdens de voorbereidingen van de verhoren. Het kunnen beschikken over de gevorderde informatie leverde enerzijds een groot voordeel op, zo concludeert de commissie, omdat getuigen gerichter konden worden bevraagd en geconfronteerd. De beperkte vordering leverde echter ook risico's op voor de planning en het onderzoeksproces.

De commissie heeft de training voor de openbare verhoren als waardevol ervaren. De commissie had hier achteraf gezien graag meer tijd aan besteed, omdat het verhoren onder ede specifieke vaardigheden vereist.

De commissie wijst toekomstige ondervragingscommissies erop dat de tijdsbesteding van de leden, met name bij de uitvoering van de openbare verhoren, fors kan oplopen. Daarnaast wijst de commissie erop dat het belangrijk is voldoende tijd vrij te maken voor de voorbereiding van de openbare verhoren en dit niet te onderschatten.

De commissie acht de parlementaire ondervraging een nuttig instrument met een duidelijke meerwaarde voor de Tweede Kamer. Zij wijst er wel op dat een parlementaire ondervraging vaak wordt neergezet als een «mini-enquête». Dat brengt bepaalde verwachtingen met zich mee, ook buiten de Tweede Kamer. Het instrument kan ook anders worden ingezet, bijvoorbeeld als «hoorzitting plus» wanneer genodigden voor een reguliere hoorzitting niet willen komen of daar niet willen verklaren. De commissie beveelt aan in de communicatie het verschil tussen een parlementaire ondervraging en een gewone enquête goed duidelijk te maken, zowel bij de opdrachtverlening als tijdens de uitvoering van een parlementaire ondervraging. Bovendien blijft het een relatief zwaar instrument, dat niet lichtvaardig moet worden ingezet, onder meer om inflatie van het instrument te voorkomen.

3.5 Reacties uit wetenschappelijke hoek

Na afloop van de verhoren van de ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag verschenen verschillende bijdragen van deskundigen over het gebruik van de parlementaire ondervraging als nieuw instrument van de Kamer. Hoogleraar staatsrecht Munneke gaat in een blog in op de verhouding tussen dit instrument en het inlichtingenrecht van artikel 68 Grondwet.¹²⁵ Hij wijst erop dat in het kader van artikel 68 Grondwet de Minister het exclusieve aanspreekpunt vormt, terwijl bij een parlementaire ondervraging ambtenaren zelf verplicht kunnen worden om voor een ondervragingscommissie te verschijnen. Of er dan werkelijk nieuwe feiten boven tafel komen, is volgens hem de vraag. Volgens Munneke moet vooral in de onderzoeksopdracht het lichtere karakter van de parlementaire ondervraging ten opzichte van de parlementaire enquête tot uitdrukking komen. Daarbij is de behoefte om stukken te vorderen naar zijn opvatting geen probleem. Bepalend voor de keuze voor een parlementaire ondervraging is niet zozeer de vraag welke bevoegdheden kunnen worden ingezet. Veeleer van belang is of een dossier voldoende concreet en afgebakend is, en dat het inlichtingenrecht niet tot voldoende duidelijkheid heeft geleid.

Universitair docent bestuurskunde Dijkstra en bijzonder hoogleraar Van der Meer richten zich in hun blog vooral op de ondervraging over de kinderopvangtoeslag.¹²⁶ Zij menen dat de rol van de Tweede Kamer daarbij niet onderbelicht moet worden. Indien een ondervraging zich ook richt op de Kamer zelf, dan roept dat naar hun oordeel de vraag op of de

¹²⁵ Munneke 2020.

¹²⁶ Dijkstra & Van der Meer 2020.

Kamer zelf het meest geschikte ambt is om dit onderzoek uit te voeren. Als alternatief kan gedacht worden aan de Eerste Kamer of een onafhankelijke raad voor het overheidsfunctioneren, naar het model van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, met de bevoegdheid om getuigen op te roepen en onder ede te verhoren. Zo kunnen ondervragingen plaatsvinden door instanties die op grotere afstand van de betreffende kwestie staan. Na een rapport van een dergelijke raad is het dan aan de Kamer en de regering om de constatering en aanbevelingen al dan niet over te nemen en daaruit lessen te trekken.

Hoogleraar en advocaat Sluysmans maakte tot slot de balans op van drie parlementaire ondervragingen.¹²⁷ Allereerst wijst hij op het feit dat twee van de drie ondervragingen gaandeweg c.q. bij voorbaat al gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om schriftelijke stukken te vorderen. Aan ondervragingscommissies zou, indien de Kamer deze figuur zou willen handhaven, daarom «gewoon» het in de Wpe 2018 voorziene vorderingsrecht toegekend moeten worden. Sluysmans ziet geen goede reden waarom de commissie «haar onderzoek zou moeten verrichten met een hand op de rug» en hij is er «nog minder voorstander van dat een adequaat onderzoek enkel mogelijk is als voor dat onderzoek geldende regels worden omzeild.» Ten tweede wijst hij op de betrekkelijke onervarenheid van Kamerleden in het ondervragen van getuigen om de waarheid te achterhalen. In toenemende mate worden zij bovendien geconfronteerd met getuigen die juist uitvoerig en professioneel zijn voorbereid. Sluysmans geeft in overweging om de ondervraging daarom deels over te laten aan ter zake kundige professionals, zoals in andere landen (zoals de Verenigde Staten) ook wel gebeurt. Een derde tekortkoming van het instrument van de ondervraging, dat helemaal is opgehangen aan mondelinge getuigenissen om de waarheid te achterhalen, is de in zijn ogen inherente matige betrouwbaarheid – en daarmee bruikbaarheid – van mondelinge getuigenissen. Sluysmans ziet alles overziend daarom weinig meerwaarde in het instrument van de ondervraging; beter en eenvoudiger is het om het gewone raamwerk van de Wpe 2008 te hanteren. Dat biedt voldoende mogelijkheden om het enquêterecht in zowel in lichte als in zware vorm in te zetten. Een focus op mondelinge informatievergaring offert naar zijn idee «de waarheid op het altaar van de zendtijd».

4 Ervaringen in de praktijk: een nadere analyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de werkgroep tot een nadere analyse van de werking van de parlementaire ondervraging in de praktijk, afgezet tegen de oorspronkelijke opzet van en gedachten achter het instrument. Hierbij worden de uitkomsten betrokken van de gesprekken met (oud-)Tweede Kamerleden die een rol hebben gespeeld bij de drie ondervragingen die hebben plaatsgevonden. Ook komt in dit hoofdstuk de respons aan de orde van de schriftelijke vragenlijsten onder getuigen en deskundigen die zijn opgeroepen voor verhoor door de drie ondervragingscommissies.

4.2 Onderwerpkeuze, keuze voor het instrument en onderzoeksoopdracht

De parlementaire ondervraging is gericht op mondelinge informatievergaring op korte termijn door personen onder ede te horen. Zowel het korte tijdsbestek waarbinnen een ondervraging zou moeten plaatsvinden

¹²⁷ Sluysmans 2020.

als de focus op mondelinge verhoren biedt een kader voor de onderwerpen die zich lenen voor een ondervraging.

Met de parlementaire ondervraging is het onderzoeksinstrumentarium van de Kamer verfijnd. De ondervraging is volgens de oorspronkelijke opzet bedoeld voor situaties waarin de Kamer haar enquête-instrument op compacte wijze zou willen inzetten. Gedacht werd onder meer aan situaties waarin bij een reguliere hoorzitting genodigden weigerden te verschijnen. Ook zag de TCEWPE meerwaarde in het instrument indien de Kamer conclusies van door anderen verricht onderzoek zou controleren, duiden of aanvullen. Ook het snel en zelfstandig informatie verzamelen door mondelinge verhoren, om vervolgens te kunnen beoordelen of nader dossieronderzoek wenselijk is, werd gezien als een goed denkbare reden om te kiezen voor een parlementaire ondervraging.

De onderzoeksopdracht dient aan te sluiten bij de meer compacte invulling van het enquête-instrument. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zou het doen van uitgebreid dossieronderzoek niet nodig hoeven zijn. In de Kamer zou voldoende kennis en informatie beschikbaar moeten zijn om op korte termijn op zorgvuldige wijze een verhoor onder ede af te kunnen nemen.

Bij de verschillende ondervragingen die hebben plaatsgevonden, zijn bovengenoemde beweegredenen om te kiezen voor een ondervraging terug te vinden. Er was in verschillende gevallen sprake van getuigen die zonder verplichting niet zouden verschijnen. Daarnaast borduurden ondervragingen veelal voort op bestaand onderzoek. Ook kwam bij twee van de drie ondervragingen na afloop via ingediende moties expliciet de vraag aan de orde of die zouden moeten leiden tot nader dossieronderzoek in de vorm van een parlementaire enquête. De beweegredenen om gebruik te maken van een parlementaire ondervraging sluiten daarmee goed aan bij de oorspronkelijke gedachte achter het instrument.

Tegelijkertijd concludeerde de ondervragingscommissie die onderzoek deed naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen in haar evaluatie dat de parlementaire ondervraging wellicht niet het geëigende instrument was voor dit vraagstuk. Voor de beantwoording van de hoofdvraag bleek veel diepgravende research nodig, terwijl het instrument geschikter is voor onderwerpen waarbij dat niet het geval is.

Hierbij speelt ook een heldere afbakening van de onderzoeksopdracht een belangrijke rol. De verschillende evaluaties van de ondervragingen die hebben plaatsgevonden, benadrukken het belang hiervan. Ook tijdens de gesprekken met (oud-)Kamerleden kwam naar voren dat bij de voorbereiding van een ondervraging veel aandacht moet uitgaan naar een goed afgebakende, uitvoerbare onderzoeksopdracht. De (oud-)leden wezen op het risico dat politieke gevoeligheid rondom een onderwerp ertoe leidt dat bij de afbakening van de onderzoeksopdracht concessies worden gedaan om tot een compromis te komen. Dit kan bij de uitvoering van een ondervraging tot problemen leiden. Belangrijk is daarom dat de Kamer helder formuleert wat ze wil onderzoeken.

Ook van belang voor de onderzoeksopdracht is de afbakening van de werkzaamheden van de ondervragingscommissie ten opzichte van de vakcommissies. Tijdens de gesprekken benadrukten (oud-)leden dat voorbereidingsgroepen en ondervragingscommissies door middel van de onderzoeksopdracht duidelijkheid moeten bieden over de verdere behandeling van het onderwerp in vakcommissies gedurende de ondervraging. Ook uit de evaluatie van de ondervraging naar de kinderopvangtoeslag volgde de aanbeveling voor voorbereidingsgroepen en

ondervragingscommissies om zich nadrukkelijk de vraag te stellen hoe zij hun werkzaamheden afbakenen ten opzichte van de vakcommissies.

Verder gaven sommige (oud-)Kamerleden tijdens de gevoerde gesprekken aan dat soms werd gekozen voor een parlementaire ondervraging omdat er onvoldoende steun was voor een parlementaire enquête. In dat geval staat dus niet zozeer de onderzoeksopdracht voorop, en de vraag welk instrument het meest geschikt is om daarnaar onderzoek te doen, maar weegt de politieke steun voor het ene boven het andere instrument zwaarder. Tijdens de gesprekken benadrukten (oud-)leden dat de Kamer vooraf helder dient te formuleren en af te bakenen wat ze wil onderzoeken, om vervolgens het juiste instrument daarbij te kiezen.

Zowel bij de onderwerpkeuze, de afbakening van de onderzoeksopdracht als de keuze voor het instrument bestaat dus het risico dat er concessies worden gedaan om tot een politiek akkoord te komen. Dit heeft de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van de ondervraging soms belemmerd.

4.3 Inzet bevoegdheden, doorlooptijd en aard van het instrument

De oorspronkelijke gedachte achter de parlementaire ondervraging is nadrukkelijk gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede. Uitgebreid dossieronderzoek vooraf is niet nodig, omdat er over het onderwerp bij de Kamer al de nodige kennis en informatie beschikbaar is. Ook de inzet van andere bevoegdheden in aanvulling op de verhoren, zoals het vorderen van documenten, ligt vanwege de nadruk op de mondelinge informatievergaring minder in de rede. Dit past ook niet bij de meer compacte variant van de parlementaire enquête die de Kamer met de parlementaire ondervraging voor ogen stond. Tegelijkertijd heeft een ondervragingscommissie formeel de status van enquêtemissie. Zij behoudt daarmee de bevoegdheden die de Wpe 2008 aan haar toekent. Artikel 3 van het protocol regelt dat indien een ondervragingscommissie tot de conclusie komt dat het voor de uitvoering van haar opdracht nodig is om ook andere bevoegdheden in te zetten, zij hiervan schriftelijk mededeling doet aan de Kamer.

In de praktijk heeft in alle gevallen vrij uitgebreid dossieronderzoek plaatsgevonden. Ook hebben twee van de drie ondervragingen die hebben plaatsgevonden, gebruik gemaakt van de mogelijkheid om schriftelijke inlichtingen en documenten te vorderen. In beide gevallen vonden de ondervragingscommissies dat nodig voor de vervulling van hun taak. Bij de ondervraging naar de kinderopvangtoeslag werd in de onderzoeksopdracht, die aan de Kamer is voorgelegd, reeds medegedeeld dat in beperkte mate van de vorderingsbevoegdheid gebruik zou worden gemaakt.

Tijdens de gevoerde gesprekken met (oud-)Kamerleden en stafmedewerkers bleek dat over de wenselijkheid om bij een ondervraging ook stukken te vorderen verschillend wordt gedacht. Enerzijds wordt erkend dat dit niet aansluit bij de oorspronkelijke gedachte achter de parlementaire ondervraging, die gericht is op mondelinge informatievergaring. Ook werd er gewezen op de extra tijd en capaciteit bij zowel de leden als de staf die hiermee gemoeid is. Anderzijds zien sommigen het vorderen van stukken als onvermijdelijk om goede, gerichte verhoren te kunnen houden.

Uitloop als gevolg van (onder meer) het vorderen van stukken heeft zich bij een van de ondervragingen voorgedaan, namelijk bij de ondervraging naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen. Bij de ondervraging

naar de kinderopvangtoeslag werd er eveneens gevorderd, maar was tegelijkertijd sprake van de kortste doorlooptijd van de drie ondervragingen, namelijk ongeveer 6,5 maand. De ondervragingscommissie noemde de planning in de eigen evaluatie dan ook uitdagend en wees op de hoge werkdruk bij leden en staf, onder meer door vertraging in de levering van gevorderde documenten.

De totale doorlooptijd van de verrichte ondervragingen loopt uiteen van ongeveer 6,5 maand tot ruim 15 maanden. In de praktijk spelen hierbij vele factoren een rol. Het eventueel vorderen van stukken kan tot uitloop leiden, maar ook onder meer de inhoudelijke verdieping ter voorbereiding op de verhoren, het plaatsvinden van Tweede Kamerverkiezingen, juridische procedures en vanzelfsprekend de coronapandemie hebben gevolgen gehad voor de doorlooptijd van ondervragingen. In ieder geval kan geconcludeerd worden dat de oorspronkelijk verwachte doorlooptijd tussen de vier en twaalf weken niet haalbaar is gebleken. Wel is in alle gevallen sprake van een duidelijk korter lopend onderzoek dan bij de klassieke parlementaire enquête.

Uit het voorgaande blijkt dat de parlementaire ondervraging in de praktijk op een andere manier functioneert dan vooraf gedacht. Het instrument wordt niet zozeer ingezet als «hoorzitting plus», bijvoorbeeld in te zetten op het moment dat genodigden voor een reguliere hoorzitting niet bereid zijn te verschijnen of wanneer er reeds uitvoerig dossieronderzoek heeft plaatsgevonden en de Kamer aanvullende waarheidsvinding middels verhoren onder ede nodig acht. Ook wordt niet enkel gebruik gemaakt van mondelinge informatievergaring, maar er is sprake van relatief uitgebreid dossieronderzoek en eventueel van het vorderen van stukken. Het instrument vertoont daarmee meer overeenkomsten met de klassieke enquête dan vooraf gedacht. Het wordt in de praktijk dan ook veelvuldig aangeduid als mini-enquête of flitsenquête. Het onderscheid met de (klassieke) parlementaire enquête is dan vooral gelegen in de kortere doorlooptijd, en minder in de nadruk op mondelinge informatievergaring. Ook in de gesprekken met (oud-)Kamerleden kwam deze ontwikkeling van het instrument nadrukkelijk naar voren.

In de gesprekken met (oud-)leden kwam ten slotte ook het idee aan de orde om een parlementaire minderheid het recht te geven te besluiten tot inzet van het instrument, mede gelet op het rapport van de Venetië-commissie naar aanleiding van een adviesaanvraag over de rechtsbescherming van burgers in Nederland.¹²⁸ De werkgroep is geen voorstander van de invoering van een minderheidsrecht ten aanzien van de parlementaire enquête. Als gezegd betreft het een zwaar middel, met een grote impact op personen die tot medewerking verplicht zijn. De inzet daarvan vergt een breed parlementair draagvlak, zoals overigens in de meeste parlementen in de landen om ons heen het geval is. De werkgroep merkt verder op dat de invoering van een minderheidsrecht een grondwetswijziging vereist.¹²⁹

Daarnaast werd het idee geopperd om voor een ondervragingscommissie een onafhankelijke externe voorzitter te benoemen. Daarvan is de werkgroep geen voorstander: een van de unieke eigenschappen van een parlementaire enquête is dat deze wordt uitgevoerd door volksvertegenwoordigers. Het roept ook vragen op over de interne verhoudingen en de legitimiteit van het onderzoek. Voor andere vormen van onderzoek

¹²⁸ Bijlage bij Kamerstukken 35 510, nr. 85.

¹²⁹ Bij de grondwetsherziening van 1983 is uitvoerig gesproken over de mogelijkheid van een parlementaire minderheidsenquête. Een voorstel daartoe werd uiteindelijk in tweede lezing afgewezen.

bestaan bovendien voldoende alternatieven. Overigens zou ook dit een (Grond)wetswijziging vereisen.

Verder werd gesuggereerd om nadrukkelijker af te wegen of verhoren altijd onder ede moeten plaatsvinden en om onderscheid te maken in de wijze waarop getuigen en deskundigen worden verhoord. De werkgroep kan zich voorstellen dat de commissie die de enquête uitvoert, hierin desgewenst een eigen afweging maakt. Het is immers aan de commissie om daarover te besluiten.

4.4 Rol getuigen en deskundigen

Nieuw bij het instrument van de parlementaire ondervraging was de mogelijkheid voor getuigen en deskundigen om een schriftelijke verklaring (ook wel «position paper») in te dienen en een openingsverklaring af te leggen. De schriftelijke verklaring wordt in beginsel uiterlijk op de dag van het verhoor op de website van de Kamer gepubliceerd. Deze instrumenten zijn bedoeld als waarborg voor getuigen en deskundigen om hun zienswijzen ten aanzien van het onderwerp van de ondervraging in eigen bewoordingen kenbaar te maken. Ze vormen zo een tegenwicht ten opzichte van de verplichting om te verschijnen voor een ondervragingscommissie en de gestelde vragen te beantwoorden, mede gelet op de maatschappelijke impact die met de verhoren gepaard gaat. Daarnaast kunnen deze voorzieningen nuttige informatie opleveren voor het onderzoek, die mogelijk anders niet naar voren was gekomen.

Getuigen en deskundigen hebben van deze voorzieningen in aanzienlijke mate gebruik gemaakt. Bij de ondervraging naar fiscale constructies gaat het om 8 schriftelijke verklaringen en 16 openingsverklaringen, op een totaal van 27 verhoorde personen. Bij de ondervraging naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen was er sprake van 11 schriftelijke verklaringen en 12 openingsverklaringen, bij in totaal 19 verhoorde personen. Bij de ondervraging naar de kinderopvangtoeslag tot slot zijn 2 schriftelijke verklaringen toegestuurd en 6 openingsverklaringen afgelegd, op een totaal van 19 verhoorde personen. Getuigen en deskundigen maken dus meer gebruik van de openingsverklaring dan van de mogelijkheid om vooraf op schrift een verklaring toe te sturen.

Via een schriftelijke vragenlijst heeft de werkgroep de getuigen en deskundigen die zijn opgeroepen voor verhoor door de drie ondervragingscommissies in de gelegenheid gesteld om hun ervaringen met deze (aanvullende) waarborgen te delen.¹³⁰ De getuigen en deskundigen zijn daarbij gevraagd naar hun bekendheid met de mogelijkheid om een schriftelijke verklaring aan de ondervragingscommissie toe te sturen en een openingsverklaring af te leggen. Ook is, voor zover zij van deze mogelijkheden gebruik hebben gemaakt, gevraagd in hoeverre zij deze voorzieningen als nuttig hebben ervaren en in hoeverre dit naar hun indruk heeft bijgedragen aan het naar voren brengen van hun zienswijze rondom het onderwerp. Daarnaast werd aan getuigen en deskundigen gevraagd of zij de indruk hebben dat hun verklaringen door ondervragingscommissies zijn gebruikt en zo ja, op welke wijze. Tot slot bood de vragenlijst de ruimte om suggesties ter verbetering ten aanzien van de verklaringen te delen en in algemene zin opmerkingen of suggesties te delen die betrekking hebben op voorzieningen en waarborgen voor getuigen en deskundigen. Bijlage 4 geeft een overzicht van de respons op de vragenlijst. Die loopt uiteen van 21 (kinderopvangtoeslag) tot 33 procent (fiscale constructies). Van een aanzienlijke groep getuigen is geen reactie ontvangen, naast een tiental berichten waarin wordt afgezien van

¹³⁰ In één geval is het niet gelukt om de getuige te bereiken.

deelname. De resultaten geven dan ook geen volledig beeld, maar wel een goede indruk van de werking van de voorzieningen voor getuigen en deskundigen op grond van het protocol.

Uit de resultaten blijkt dat de getuigen en deskundigen die de vragenlijst hebben ingevuld goed op de hoogte waren van de mogelijkheid om een schriftelijke verklaring toe te sturen en een openingsverklaring af te leggen. De getuigen en deskundigen gaven aan dat zij een brief met duidelijke informatie hierover hebben ontvangen. Slechts één respondent gaf aan niet op de hoogte te zijn van de mogelijkheid om een schriftelijke verklaring te delen. Daarnaast merkte één respondent op dat vooraf niet geheel duidelijk was hoe de schriftelijke verklaring gebruikt zou worden en wat er ten aanzien van een openingsverklaring qua reikwijdte verwacht werd.

De meeste respondenten die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een schriftelijke verklaring toe te sturen, deden dat om hun eigen zienswijze rondom het onderwerp naar voren te brengen. Getuigen en deskundigen gaven aan dat zij via de verklaring hun eigen visie, opvattingen, ervaringen of werkwijze kunnen schetsen, los van de vragen die tijdens het verhoor gesteld worden. Ook kan zo een bredere context worden geschetst en kan de ondervraging zich direct tot de kern richten. Bovendien gaf een van de respondenten aan dat feitelijke informatie beter op papier kan worden gedeeld, inclusief eventuele bronvermelding.

Respondenten die geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een schriftelijke verklaring toe te sturen, gaven aan daaraan geen behoefte te hebben. Ook oordeelden sommige respondenten dat zij beter mondeling dan schriftelijk hun zienswijze konden weergeven. Daarbij wees een van de respondenten erop dat voor een schriftelijke verklaring een grote precisie vereist is en bij interpretatie kan leiden tot een verkeerd beeld.

De meeste getuigen en deskundigen die gebruikmaakten van de mogelijkheid om een schriftelijke verklaring toe te sturen, ervoeren dit als nuttig. Zij konden zo alle relevante aspecten delen en zorgen voor structuur in de gedachteswisseling met de commissie. Bovendien bleek de verklaring nuttig voor de eigen voorbereiding op het verhoor.

De resultaten van de enquête laten zien dat er heel wisselend wordt gedacht over de vraag of de ondervragingscommissie gebruik heeft gemaakt van de schriftelijke verklaring. Enerzijds gaven sommige respondenten aan dat uit de vragen van de commissie bleek dat dit wel het geval was en dat zij informatie uit hun verklaring terugzagen in het verslag. Anderzijds merkten respondenten op dat een ondervragingscommissie juist niet verwees naar hun schriftelijke verklaring. Een aantal respondenten gaf dan ook aan niet te weten of de verklaring door de ondervragingscommissie is gebruikt.

Een suggestie ter verbetering die meermaals werd gedaan, is dan ook om meer expliciet op de schriftelijke verklaring terug te komen. Een ondervragingscommissie zou de verklaring nadrukkelijker tijdens een verhoor aan de orde kunnen laten komen. Ook merkten verschillende respondenten op dat een ondervragingscommissie met name ten aanzien van deskundigen vooraf preciezer zou kunnen aangeven welke vragen er leven, zodat zij hierop gerichter kunnen reageren. Ook werd opgemerkt dat getuigen en deskundigen verzocht kan worden om hun verklaring waar mogelijk te voorzien van bronvermelding, om zo informatie beter te kunnen duiden.

Ten aanzien van de openingsverklaring noemden getuigen en deskundigen vergelijkbare redenen om hiervan gebruik te maken als bij de schriftelijke verklaring. Zij konden zo hun eigen standpunt goed uitdragen. Ook werd de openingsverklaring gezien als een mogelijkheid om de eigen rol en positie uiteen te zetten. Andere respondenten gaven aan geen gebruik te hebben gemaakt van de openingsverklaring, omdat zij dit niet nodig achtten of omdat zij hun schriftelijke verklaring voldoende duidelijk vonden.

Verder valt op dat getuigen en deskundigen in sommige gevallen gebruikmaakten van de openingsverklaring omdat ze het verhoor als spannend ervoeren. Zij gaven aan door middel van de openingsverklaring in eigen woorden en op eigen tempo aan het verhoor te kunnen beginnen. Zo kon de toon goed gezet worden. De context van een verhoor werd in sommige gevallen als intimiderend ervaren, waarbij de openingsverklaring een rustige en prettige start vormde en de mogelijkheid bood om de belangrijkste onderdelen van de boodschap te verwoorden. Hierin lag volgens sommige respondenten de meerwaarde van de openingsverklaring.

Getuigen en deskundigen hebben, net als bij de schriftelijke verklaring, een wisselend beeld ten aanzien van de vraag in hoeverre de openingsverklaring is gebruikt door de ondervragingscommissie. Enerzijds werd er in sommige gevallen aan gerefereerd tijdens het verhoor. Anderzijds was voor een aantal getuigen en deskundigen onduidelijk in hoeverre de verklaring van invloed was op het verhoor. Anderen meenden dat de verklaring inhoudelijk niet van invloed was op het verslag.

Als suggestie ter verbetering gaven sommige getuigen en deskundigen aan dat het nuttig zou zijn als de commissie ingaat op onderdelen van de openingsverklaring. Ook zou de openingsverklaring apart gepubliceerd kunnen worden, als getuigen en deskundigen dat willen. Verder meende een enkele respondent dat de openingsverklaring vooral bedoeld zou moeten zijn voor een persoonlijke introductie van de getuige of deskundige. De inhoudelijke stellingname kan in de schriftelijke verklaring worden weergegeven. Een andere reactie vermeldde de behoefte om naast de openingsverklaring ook ruimte te hebben voor een persoonlijke introductie.

De vragenlijst bood respondenten aan het einde de ruimte om opmerkingen of suggesties mee te geven die betrekking hebben op voorzieningen en waarborgen voor getuigen en deskundigen. Naast hiervoor vermelde suggesties ter verbetering werd het houden van besloten voorgesprekken met getuigen en deskundigen genoemd als mogelijkheid om hun positie verder te borgen. Ook de mogelijkheid om, naast een openingsverklaring, een slotverklaring af te kunnen leggen werd als toevoeging geopperd, om in te kunnen brengen wat onvoldoende aan de orde is geweest tijdens het verhoor. Ook een schriftelijke slotverklaring binnen enkele dagen na het verhoor werd als optie meegegeven. In algemene zin werd opgemerkt dat de vraagstelling richting getuigen en deskundigen neutraal, respectvol en op waarheidsvinding gericht dient te zijn. Kamerleden dienen bij de selectie van getuigen geen politieke overwegingen mee te laten spelen en moeten zich goed verdiepen in hun gesprekspartner, en daarbij de impact die een verhoor op hen heeft niet onderschatten. In deze context beschreven verschillende getuigen en deskundigen de setting waarin het verhoor plaatsvindt als sober, streng en intimiderend. Zij beschreven hoe zij alleen in de wachtruimte, die als niet erg comfortabel werd bestempeld, zaten te wachten tot ze door een bode werden binnengeleid, waarbij geen gelegenheid werd ervaren om de commissie te begroeten. De opstelling deed naar de opvatting van een

aantal getuigen en deskundigen denken aan een rechtbank en de wijze van bevragen werd omschreven als «schuldig, tenzij het tegendeel bewezen werd». Sommige getuigen en deskundigen voelden zich hierdoor in de verdediging gedrukt en merkten op dat de in hun ogen intimiderende context invloed kan hebben op de kwaliteit van de ondervraging.

Uit het bovenstaande blijkt dat getuigen en deskundigen goed op de hoogte zijn van de voorzieningen die het protocol biedt. Indien hiervan gebruik is gemaakt, dan sluiten de beweegredenen om dat te doen veelal aan bij de gedachte achter deze voorzieningen, namelijk om getuigen en deskundigen de mogelijkheid te bieden om hun zienswijze rondom het onderwerp van de ondervraging naar voren te brengen. Uit de resultaten van de vragenlijst komt het beeld naar voren dat getuigen en deskundigen de impact die verhoren op hen hebben als groot ervaren. De schriftelijke verklaring en openingsverklaring bieden hiertegen een gewenst tegenwicht. Getuigen en deskundigen geven aan dat zij er prijs op zouden stellen als een ondervragingscommissie tijdens een verhoor expliciet terugkomt op de schriftelijke verklaring en openingsverklaring.

Tijdens de verdiepende gesprekken met (oud-)Kamerleden over de werking van de parlementaire ondervraging is ook aandacht besteed aan de rol van getuigen en deskundigen. Ook de (oud-)Kamerleden ervoeren de aanvullende waarborgen voor getuigen en deskundigen als nuttig en effectief. De leden gaven aan dat de verklaringen waardevolle kennis opleveren. Ook benadrukten zij het belang om getuigen de mogelijkheid te bieden om aan het begin van een verhoor hun eigen positie te markeren. Net als een aantal getuigen en deskundigen in de afgenomen schriftelijke enquête, wezen de leden daarbij op de imponerende setting waarbinnen een verhoor plaatsvindt. Het is belangrijk om daarmee rekening te houden. Enerzijds kan dat via de aanvullende waarborgen voor getuigen en deskundigen. Anderzijds luistert ook de selectie van getuigen nauw, zo stelden sommige (oud-)leden. Leden dienen geen politiek nummer van een verhoor te maken. Het doel van een verhoor is waarheidsvinding voor de Kamer. Ook de mogelijkheid van besloten verhoren kan in sommige gevallen uitkomst bieden, hoewel erkend werd dat dit het instrument tegelijkertijd mogelijk minder scherp kan maken. Tot slot gaven de (oud-)leden aan dat het belangrijk is om duidelijke informatie te verschaffen aan getuigen over de rol van eventuele bijstandsverleners.

4.5 Samenstelling van de ondervragingscommissie en belasting van leden en staf

Bij twee van de drie ondervragingscommissies zat er enige overlap in de samenstelling van de voorbereidingsgroep die de onderzoeksopzet voorbereidde en de ondervragingscommissie. In de evaluatie van de ondervraging naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen stelde de ondervragingscommissie dat dit zeer behulpzaam was. Op die manier kan immers worden teruggegrepen op hoe de onderzoeksopzet tot stand is gekomen. De ondervragingscommissie deed dan ook de suggestie dat standaard (een aantal) leden uit de voorbereidingsgroep deel uitmaken van de uiteindelijke ondervragingscommissie. Ook in de gesprekken met (oud-)Kamerleden kwam het belang van continuïteit of een goede overdracht tussen de voorbereidingsgroep en de ondervragingscommissie aan de orde.

Een andere vraag is of het opportuun is om een voorbereidingsgroep of ondervragingscommissie te laten bestaan uit Kamerleden die woordvoerder zijn ten aanzien van dat onderwerp. Bij reguliere parlementaire

enquêtes is dit in de praktijk ongebruikelijk, onder meer om te voorkomen dat Kamerleden in de positie worden gebracht dat zij hun eigen optreden moeten onderzoeken als de rol van de Kamer in de enquête aan de orde komt. Daarnaast kan het wenselijk worden geacht dat Kamerleden met een zekere distantie en onbevangenheid beginnen aan een onderzoek gericht op waarheidsvinding. De toelichting bij het protocol gaat voor een parlementaire ondervraging uit van de situatie dat de Kamer over voldoende kennis en informatie beschikt om op korte termijn op zorgvuldige wijze een verhoor onder ede af te kunnen nemen.¹³¹ De toelichting laat open of dit pleit voor deelname van woordvoerders aan een ondervragingscommissie (of de voorbereiding daarvan).

In de evaluatie van de ondervraging naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen werd vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid een voorkeur uitgesproken voor niet-woordvoerders. Hoewel dit meer inhoudelijke voorbereiding vraagt, zorgt dit voor meer onafhankelijkheid aangezien er dan geen betrokkenheid of bekendheid met het onderwerp is geweest in de afgelopen jaren. De commissie spreekt in dit kader van «betrokken distantie».

In de gesprekken met (oud-)Kamerleden werd verschillend gedacht over de participatie van woordvoerders in een ondervragingscommissie. Zij merkten op dat in de oorspronkelijke opzet van de ondervraging als «hoorzitting plus» de deelname van woordvoerders logischer lijkt dan bij de wijze waarop de ondervraging in de praktijk deels gefunctioneerd heeft. In het eerste geval vindt er immers op korte termijn een verhoor onder ede plaats, waarvoor voldoende kennis en informatie bij de betrokken Kamerleden beschikbaar moet zijn. In de praktijk heeft de parlementaire ondervraging zich ontwikkeld in de richting van een mini-enquête, waarbij niet alleen sprake is van verhoren onder ede, maar ook van uitgebreid dossieronderzoek en het vorderen van stukken. In dat geval ligt de deelname van woordvoerders in voorbereidingsgroepen of ondervragingscommissies minder voor de hand, vanwege de gewenste distantie ten aanzien van het onderwerp zoals ook geschetst in de evaluatie van de ondervraging naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen.

Verder benadrukken de verschillende evaluaties van de ondervragingen dat deelname aan ondervragingscommissies een forse tijdsinvestering van de leden vraagt. De evaluatie van de ondervraging naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen kwantificeert dit door te stellen dat de voorzitter van de commissie minstens een maand vrijgemaakt zou moeten worden voor de werkzaamheden en de overige leden idealiter minimaal twee weken voorafgaand aan de verhoren. Ook in de gesprekken met (oud-)leden kwam de tijdsinvestering nadrukkelijk aan de orde. Met name de voorbereiding en uitvoering van de verhoren vergt veel aandacht. De verhoortraining van leden werd zowel in de gesprekken met (oud-)leden als in de evaluaties van de ondervragingen als essentieel beschouwd.

Tijdens de gesprekken spraken (oud-)leden grote waardering uit voor de inzet van de staf, zowel bij de voorbereiding van verhoren en de analyse van de stukken als in de rol van gesprekspartner en tegenspreker. De staf is ook belangrijk als constante factor, zeker als er veel wisselingen binnen de commissie zijn of er veel tijd zit tussen de werkzaamheden van de voorbereidingsgroep en de ondervragingscommissie. Wel lijkt er in het algemeen behoefte aan meer ondersteuning, omdat de ondervragingen in de praktijk veel meer voorbereiding vergen dan gedacht. De staf werd vaak overbelast. Bij (tijdelijke) uitbreiding van staf zou ook gericht naar

¹³¹ Kamerstuk 34 400, nr. 2, bijlage 3, p. 29.

inhoudelijke expertise op het onderwerp moeten worden gekeken. Ook kan de Kamerorganisatie nagaan hoe de ondersteuning bij parlementaire onderzoeken, gezien de toenemende behoefte daaraan bij de Kamer, beter kan worden geborgd zodat expertise rondom bijvoorbeeld het vorderen en analyseren van stukken behouden blijft en er altijd voldoende ervaring binnen de aan de commissie toegevoegde staf aanwezig is. Een meer robuuste basis van vaste (onderzoeks)staf binnen de organisatie zou wenselijk zijn, zo kwam naar voren tijdens de gesprekken.

Uit de gesprekken met oud-stafmedewerkers van de ondervragingscommissies bleek verder dat de inzet van de stafleden consequenties had voor de ondersteuning van de vaste commissies. In sommige gevallen was het moeilijk om goede vervanging te organiseren voor de vaste commissies, bijvoorbeeld vanwege de verwachte korte doorlooptijd van een ondervraging. Ook de beslissingen van ondervragingscommissies om meer getuigen te willen horen of aanvullende stukken te vorderen, zorgden voor onvoorspelbaarheid en een extra werklust waarop de beschikbare capaciteit niet altijd was afgestemd. Soms werden stafleden in deeltijd vrijgemaakt of werden er tijdelijke medewerkers aangetrokken. Dat is kwetsbaar, gelet op de mogelijkheid van uitbreiding van de werkzaamheden van een ondervragingscommissie gedurende de voorbereiding en uitvoering.

Tot slot is door (oud-)leden ook gewezen op het gebruik van externe communicatieadviseurs, waarvan bij sommige ondervragingscommissies sprake was. Enerzijds lijkt die constructie in een behoefte te voorzien, als intern klankbord en als brug naar de pers. Anderzijds werd er gewezen op de risico's die dit met zich brengt, bijvoorbeeld voor de interne afstemming en woordvoering namens de Kamer. Goede afspraken hierover zijn nodig.

4.6 Eindfase en parlementaire opvolging van een ondervraging

De ondervraging is gedefinieerd als een kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede. Door het compactere karakter werd er bij de oorspronkelijke opzet vanuit gegaan dat het ambitieniveau van een ondervragingscommissie qua waarheidsvinding beperkter zou zijn dan bij een reguliere enquête. Het ligt niet in de rede dat een ondervragingscommissie een rapport vervaardigt met de omvang en diepgang die gebruikelijk is bij een parlementaire enquête, zo was de gedachte. Ook het trekken van lessen voor de toekomst ligt minder voor de hand, gelet op de korte doorlooptijd. In het verslag zal een ondervragingscommissie in ieder geval verantwoording afleggen over haar werkzaamheden. Ook zal de commissie verslag 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 hierover niets bepaalt, ter beoordeling van de commissie.

In de praktijk hebben de drie ondervragingscommissies ervoor gekozen om in hun verslagen «bevindingen» en «constatering» weer te geven. De bevindingen lopen qua omvang erg uiteen. Aanbevelingen of lessen voor de toekomst zijn niet geformuleerd. De evaluatie van de ondervraging naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen vermeldt dat daarvoor bewust niet is gekozen, conform de opdracht aan de Kamer. Tegelijkertijd wordt daarin opgemerkt dat er wel een zekere verwachting heerste dat de commissie conclusies en aanbevelingen zou doen, ook al stond dit niet in de onderzoeksopdracht.

De (oud-)leden met wie gesprekken zijn gevoerd, gaven aan dat in de praktijk naar grenzen werd gezocht ten aanzien van de vraag of het verslag van een ondervragingscommissie ook conclusies of aanbevelingen zou kunnen bevatten. De (oud-)leden dachten verschillend over de wenselijkheid van het opnemen van conclusies en aanbevelingen in het verslag. Sommige (oud-)leden legden de nadruk op waarheidsvinding en wezen erop dat de politieke gevoeligheid van het onderwerp van een ondervraging soms geen ruimte laat voor conclusies en aanbevelingen. Anderen meenden dat hiervoor meer ruimte zou moeten zijn. Een onderscheid werd gemaakt tussen een ondervraging die meer de oorspronkelijke vorm heeft als «hoorzitting plus» en een ondervraging die bijvoorbeeld door uitgebreid dossieronderzoek en het vorderen van documenten meer het karakter krijgt van een mini-enquête. In het eerste geval ligt het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen niet erg voor de hand, terwijl dat in laatstgenoemde situatie meer passend kan zijn. Het trekken van lessen voor de toekomst valt gelet op de beperkte opzet buiten de reikwijdte van een ondervraging, zo meenden de (oud-)leden.

Ten aanzien van de wijze waarop de verslagen van de drie ondervragingscommissies in de Kamer zijn behandeld, valt op dat in alle gevallen een kabinetsreactie op het verslag is verschenen en dat de Kamer over het verslag en de reactie daarop in debat is getreden met het kabinet. Wisselend daarbij is of leden van de voorbereidingsgroep en de ondervragingscommissie het woord hebben gevoerd tijdens dit debat. In het geval van de ondervraging naar de kinderopvangtoeslag heeft tevens een feitelijke-vragenronde met het kabinet plaatsgevonden. In geen van de gevallen vond er binnen de Kamer een schriftelijke-vragenronde over het verslag plaats of een debat tussen de ondervragingscommissie enerzijds en de Kamer anderzijds.

Bij de gesprekken met (oud-)leden werd verschillend gedacht over de parlementaire opvolging van ondervragingen. Sommige (oud-)leden zagen dit als een verantwoordelijkheid van de Kamer, waarvan de commissie moet accepteren dat zij daar geen invloed meer op heeft. De meerwaarde van de ondervraging zit volgens deze leden vooral in de waarheidsvinding en het gezamenlijk doen van onderzoek. Anderen waren kritisch over de manier waarop het rapport werd besproken of de wijze waarop het kabinet hiermee omging.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Toepassing anders dan gedacht, maar voorziet in behoefte

Sinds de Kamer de mogelijkheid daartoe heeft op grond van het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging is het instrument van een parlementaire ondervraging driemaal ingezet. Die inzet had steeds een andere aanleiding, betrof diverse onderwerpen en kreeg in die verschillende gevallen een uiteenlopende toepassing. Bij de inwerkingtreding van het protocol werd de meerwaarde van de parlementaire ondervraging vooral gezien in het in korte tijd onder ede kunnen verhoren van personen. Uitgebreid dossieronderzoek en het vorderen van documenten ligt dan niet in de rede. Toch heeft dat in twee van de drie verrichte ondervragingen wel plaatsgevonden. De oorspronkelijke gedachte achter de parlementaire ondervraging verschilt daarmee van de manier waarop het instrument in de praktijk heeft gefunctioneerd.

Uit de evaluaties van de afzonderlijke ondervragingen 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 dus duidelijk verschilt van de oorspronkelijke gedachte achter het instrument, blijkt het in een onderzoeksbehoefte van de Kamer te voorzien.

5.2 Nadere uitwerking van het enquête-instrument in twee varianten

De werkgroep 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, stelt de werkgroep voor 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 stelt daarom voor 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 enquête.

Variant 1: de beknopte enquête

De eerste variant die de werkgroep onderscheidt wordt in de praktijk wel aangeduid als een «mini-enquête» of een «enquête-light». Dit is 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 taakopdracht slechts in beperkte mate gebeuren. De werkgroep spreekt hierna van een **beknopte enquête**. Met dit instrument wordt recht gedaan aan de gebleken behoefte om de parlementaire enquête op een minder intensieve wijze in te zetten.

Deze variant wordt gekenmerkt door een beknopte 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 bezien. 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 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.

Variant 2: de (klassieke) parlementaire enquête

Daarnaast kan het instrument worden ingezet op de uitgebreide wijze die sinds de jaren 80 gebruikelijk is geworden, de **(klassieke) parlementaire enquête**. Deze wordt 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 tijdsperiode 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.

Verankering varianten in Regeling parlementair en extern onderzoek

De werkgroep stelt voor om de twee varianten van de parlementaire enquête te verankeren in de reeds bestaande Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpeo). De leden van de werkgroep doen daarvoor een voorstel voor wijziging van deze regeling, dat gelijktijdig met de aanbieding van dit verslag wordt ingediend.¹³² De Wpe 2008 behoeft geen wijziging. De werkgroep handhaaft daarmee 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. 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.

De voorgestelde wijziging van de Rpeo vermeldt en beschrijft de verschillende manieren waarop het parlementaire enquêterecht door de Kamer kan worden ingezet. In de toelichting op de gewijzigde regeling worden deze varianten in praktische zin nader uitgewerkt. De onderzoeksopdracht die de Kamer vaststelt, geeft daaraan vervolgens meer methodologische, inhoudelijke en procesmatige invulling. Op deze manier wordt de Kamer in staat gesteld om een weloverwogen keuze te maken voor een

¹³² Kamerstuk 34 400, nr. 9.

van de varianten en ontstaat op voorhand voor alle betrokkenen meer duidelijkheid over wat kan worden verwacht van de commissie.

5.3 Zorgvuldige besluitvorming en afweging varianten

De Kamer dient, indien zij parlementair onderzoek wil verrichten, na te gaan welk instrument daarvoor het meest geschikt en proportioneel is. In sommige gevallen zal bijvoorbeeld een reguliere hoorzitting of rondetafelgesprek volstaan zonder opkomstplicht, of kan worden gekozen voor een gewoon parlementair onderzoek door een tijdelijke onderzoekscommissie. Meent de Kamer dat het voor haar informatievoorziening en de uitoefening van haar taken nodig is om personen tot medewerking te verplichten, onder ede te verhoren of inlichtingen en documenten te vorderen, dan kan gebruik worden gemaakt van het enquête-instrument. Het is dan afhankelijk van de reikwijdte van de onderzoeksopdracht welke variant het meest passend is.

Het onderzoeksinstrumentarium van de Kamer wordt met de beschrijving van bovengenoemde varianten nog wat verder verduidelijkt en verfijnd. Op deze manier kan de meerwaarde van een compactere toepassing van het instrument beter tot uitdrukking komen. Eens te meer geldt daarbij dat de Kamer zorgvuldig overweegt welk instrument, in welke variant, voor welke casus wordt ingezet en daarbij steeds kiest voor het lichtst mogelijke middel.

In de onderzoeksopzet dient de Kamer op basis van de onderzoeksopdracht een beargumenteerde keuze te maken voor de meest geschikte variant van het enquête-instrument in een concrete casus. Hierbij kan, naast een inschatting van de benodigde tijd voor het onderzoek, ook een inschatting worden gemaakt van de mate waarin de inzet van specifieke bevoegdheden, zoals het vorderen van documenten, nodig wordt geacht.

De voorbereidingsgroep uit een vaste commissie of de voorbereidende tijdelijke commissie die de onderzoeksopzet uitwerkt, zal bovendien meer principieel moeten bezien in hoeverre het betreffende onderwerp vraagt om de inzet van het zwaarste onderzoeksinstrument van de Kamer. De werkgroep benadrukt andermaal dat de parlementaire enquête, ook in een beknopte variant, een zwaar instrument is dat niet lichtvaardig moet worden ingezet. Personen worden immers wettelijk verplicht om te verschijnen voor een verhoor en tot het verstrekken van inlichtingen, wat een grote impact op hen heeft. Ook voor de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid kan de inzet van het enquête-instrument ingrijpende gevolgen hebben: de medewerkingsplicht geldt immers ook voor ambtenaren. Enkel wanneer lichtere instrumenten, zoals een reguliere hoorzitting of een gewoon parlementair onderzoek niet voldoen, of wanneer gebleken is dat het kabinet onvoldoende invulling geeft aan de inlichtingenplicht op grond van artikel 68 Grondwet, komt een (beknopte) enquête in beeld. Het is uiteraard aan de Kamer om hierover te oordelen. Daarbij mag steeds van de Kamer worden verwacht dat zorgvuldig wordt afgewogen welk instrument het meest geschikt en proportioneel is voor het gewenste doel.

5.3.1 Besluitvorming na aanneming motie

In de praktijk besluit de Kamer veelal via een motie om over te gaan tot parlementair onderzoek, al dan niet in de vorm van een enquête. De werkgroep constateert dat dit een gebruikelijke aanvliegroute is

geworden, die past bij de werkwijze van de Kamer.¹³³ Het is daarbij wel van belang dat de Kamer steeds de ruimte behoudt om de precieze keuze voor het instrument en de meest geschikte variant nader te beoordelen. Een voorbereidingsgroep uit de meest betrokken vaste commissie of een tijdelijke commissie die op verzoek van het presidium met de opdracht uit de motie aan de slag gaat¹³⁴, dient 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.

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, relatief korte tijdspanne of het centraal stellen van een beperkt aantal casussen?
- Is het nodig om schriftelijke inlichtingen en 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 worden onderbouwd welk onderzoeksinstrument van de Kamer het meest passend en proportioneel is in de specifieke casus. 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. 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 onderzoeksvoorstel.¹³⁵

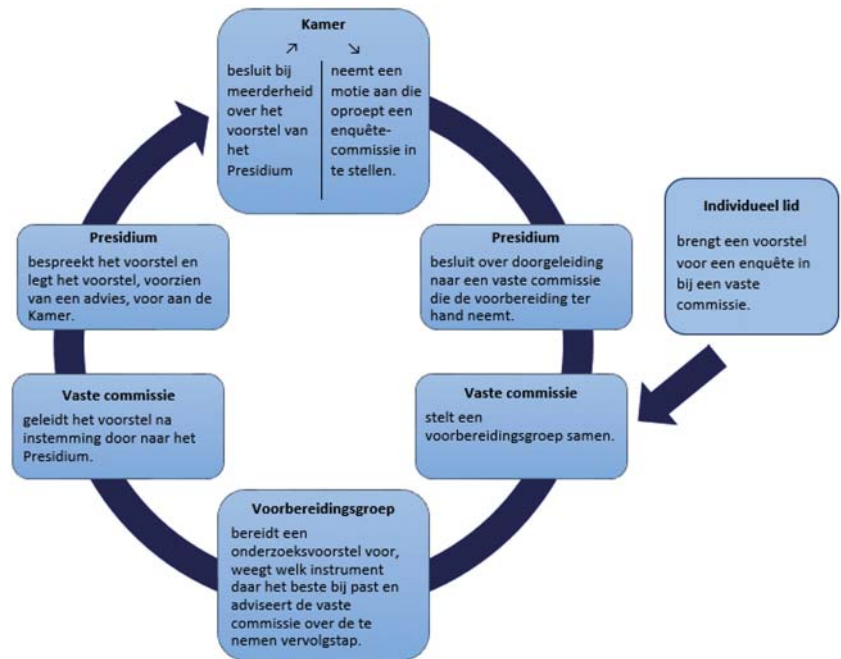
¹³³ In beginsel hoeft een initiatief tot een (beknopte) enquête niet bij een aangenomen motie te beginnen, en kan een individueel lid dit ook inbrengen bij een commissie. De route via een motie is echter gebruikelijk.

¹³⁴ Zie artikel 4, derde en vierde lid, Rpeo.

¹³⁵ Zie artikel 4 Rpeo.

Het onderzoeksvoorstel 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 enquêtemissie in te stellen voorzien van een eigen advies vervolgens voor aan de Kamer. De Kamer beslist daarop over de daadwerkelijke installatie van een enquêtemissie door te besluiten over het onderzoeksvoorstel. Op dat moment neemt de Kamer dus een finaal besluit. Figuur 1 geeft de belangrijkste weegmomenten in het besluitvormingstraject schematisch weer. Via dit besluitvormingstraject 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 onderzoeksinstrument van de Kamer in een concreet geval nodig is.

Figuur 1: Weegmomenten besluitvorming parlementair onderzoek



Het is verder mogelijk dat de Kamer, als extra tussenstap, een tijdelijke voorbereidingscommissie instelt die de onderzoeksopzet, die in een vaste commissie is voorbereid, nader uitwerkt en daarvoor zo nodig verder vooronderzoek doet, alvorens de Kamer definitief besluit tot het instellen van een enquêtemissie.¹³⁶

De werkgroep wijst ook op enkele opmerkingen die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwamen. Zo gaven enkele (oud-)Kamerleden tijdens de gesprekken die in het kader van de evaluatie gevoerd zijn aan dat in de praktijk soms werd gekozen voor een parlementaire onderzaging omdat er onvoldoende steun was voor een parlementaire enquête. Met deze (oud-)leden wijst de werkgroep erop dat de Kamer vooraf helder dient te formuleren en af te bakenen wat ze wil onderzoeken, om vervolgens het juiste instrument daarbij te kiezen. Met de hierboven geschetste werkwijze verwacht de werkgroep dat er in de praktijk voldoende ruimte is om tot een zorgvuldige afweging te komen. Het moge overigens duidelijk zijn dat de keuze voor een instrument enkel

¹³⁶ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 35 561, nr. 1 (instelling tijdelijke commissie Aardgaswinning Groningen).

op basis van politieke haalbaarheid, niet als zorgvuldig kan worden beschouwd.

5.3.2 Wijziging variantkeuze en aanpassing onderzoeksopdracht

Het is in de praktijk denkbaar dat de commissie gedurende haar werkzaamheden tot de conclusie komt dat zij niet in staat is haar taak te verrichten binnen de kaders van de enquêtevariant die de Kamer bij haar instelling heeft aangewezen. Ook kan het voorkomen dat de commissie meent dat haar onderzoeksopdracht op inhoudelijke gronden moet worden aangepast, bijvoorbeeld omdat uit haar voorlopige (voor)onderzoek blijkt dat breder of diepgravender onderzoek wenselijk is. In dergelijke gevallen mag van de commissie worden verwacht dat zij de Kamer daarover inlicht en een voorstel doet voor aanpassing van de enquêtevariant en/of herformulering van de onderzoeksopdracht. Daarmee wordt recht gedaan aan de besluitvormende rol die de Kamer toekomt op grond van de artikelen 2 en 34 van de Wpe 2008. Deze werkwijze biedt tevens gelegenheid om te beoordelen in hoeverre de begroting, tijdsplanning en de bestaande van de commissie nog toereikend zijn.

5.4 Overige aspecten

5.4.1 Deelname van woordvoerders

In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan de wenselijkheid van de deelname van woordvoerders aan voorbereidingsgroepen en ondervragingscommissies. Bij klassieke parlementaire enquêtes is dit ongebruikelijk. Ook bij een beknopte enquête is de wenselijkheid van deelname van woordvoerders aan de voorbereidingsgroep en de enquêtecommissie naar het oordeel van de werkgroep niet vanzelfsprekend. Het zal afhangen van het onderwerp en de wijze van betrokkenheid van woordvoerders bij de thematiek of meer afstand en onbevangenheid ten aanzien van het onderwerp nodig is om een zorgvuldig enquêteonderzoek te kunnen verrichten. Indien niet voor woordvoerders wordt gekozen, is afstemming over de verdere behandeling van het onderwerp in vakcommissies een punt van aandacht, zoals bleek uit het vorige hoofdstuk. De werkgroep beveelt in dat geval aan om in de onderzoeksopdracht duidelijke keuzes of afspraken te maken over de verdere behandeling van het onderwerp in vakcommissies.

5.4.2 Inhoud van het verslag

Een ander punt betreft de inhoud van een verslag naar aanleiding van een (beknopte) enquête. Verwacht mag worden dat de inhoud en diepgang van het verslag aansluit bij de zwaarte en de doorlooptijd van de gekozen variant. Een verslag van een beknopte enquête kan naar het oordeel van de werkgroep bestaan uit een beschrijving van de bevindingen, maar ook meer ruimte bieden voor analyse, conclusies en aanbevelingen. In hoeverre dit passend is, zal afhankelijk zijn van het onderwerp en de onderzoeksopzet. Het verdient naar het oordeel van de werkgroep aanbeveling dat in de onderzoeksopdracht voor een beknopte enquête nadrukkelijk wordt aangegeven of het verslag enkel bevindingen zal bevatten of ook conclusies en aanbevelingen. Zo is voor de Kamer, de leden van de enquêtecommissie die de beknopte enquête uitvoert, voor de personen die verhoord worden en voor andere betrokkenen bij aanvang duidelijk wat de reikwijdte van de verslaglegging zal zijn. Bij een (klassieke) parlementaire enquête zal een verslag uitdrukking geven aan het diepgravende onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt en in veel gevallen ook lessen voor de toekomst bevatten.

5.4.3 Waarborgen voor getuigen en deskundigen

In het voorstel tot wijziging van de Rpeo zijn ook de aanvullende waarborgen voor getuigen en deskundigen, waarmee op grond van het protocol ervaring is opgedaan, opgenomen. De werkgroep stelt voor 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.¹³⁷ Uit deze evaluatie blijkt immers dat deze voorzieningen als positief worden ervaren. Er is geen reden om hierbij onderscheid te maken tussen de varianten. Getuigen en deskundigen wijzen op de grote impact die verhoren op hen hebben. De schriftelijke verklaring en openingsverklaring bieden hiertegen een redelijk tegenwicht. Bovendien kunnen deze voorzieningen waardevolle informatie of context opleveren voor de commissie, nu deze uit eigener beweging worden verstrekt. Ook dit kan in beide varianten behulpzaam zijn.

Overigens bleek uit deze evaluatie ook dat getuigen en deskundigen er prijs op zouden stellen als een commissie tijdens een verhoor expliciet terugkomt op een schriftelijke verklaring en/of een openingsverklaring. De werkgroep beveelt daarom aan om waar mogelijk op deze verklaringen terug te komen.

Ook bleek uit de evaluatie dat de impact van verhoren op getuigen en deskundigen zoals gezegd groot is. Bij een van de verrichte ondervragingen bleken enkele getuigen na het openbaar verhoor zelfs te zijn bedreigd of geïntimideerd. De werkgroep benadrukt dat de mogelijke gevolgen voor getuigen van deelname aan een enquête dus niet moeten worden onderschat. De werkgroep beveelt aan dat hiermee nadrukkelijk rekening wordt gehouden bij de selectie, begeleiding en bejegening van getuigen en deskundigen.

5.4.4 Verdere aanbevelingen

Naast de hiervoor vermelde aanbevelingen vloeien uit de evaluatie nog enkele verdere aanbevelingen voort. Deze hebben betrekking op verschillende aspecten die bij alle hiervoor vermelde varianten van de parlementaire enquête een rol spelen. Hieronder worden deze aanbevelingen puntsgewijs weergegeven.

De onderzoeksoopdracht:

- Baken de onderzoeksoopdracht goed af. Formuleer eerst zo precies mogelijk de onderzoeksbehoefte van de Kamer, en kies daarbij het meest passende instrument. Een onderbouwde keuze voor het in te zetten onderzoeksinstrument is onderdeel van de vereisten die aan een onderzoeksvoorstel worden gesteld door de bestaande Regeling parlementair en extern onderzoek.¹³⁸

De samenstelling van commissies en de belasting van leden en staf:

- Zorg ervoor dat (een aantal) leden uit de voorbereidingsgroep deel uitmaken van de daarop volgende enquêtecommissie om voldoende continuïteit en een goede kennisoverdracht te waarborgen. Zoals ook door de werkgroep-Van der Staaij benadrukt, is het daarbij tevens van

¹³⁷ De werkgroep realiseert zich dat de wijziging van de Rpeo mogelijk in werking treedt op het moment dat een of meerdere enquêtecommissies reeds werkzaam zijn. Voorgesteld wordt daarom dat deze commissies zelf bepalen in hoeverre de aanvullende voorzieningen voor getuigen naar hun redelijk oordeel in het lopende onderzoek een plaats kunnen krijgen.

¹³⁸ Artikel 4 Rpeo.

belang dat alle fracties naar evenredigheid een bijdrage leveren.¹³⁹ Meer concreet mag daarom hier verwacht worden dat fracties of groepen die de initiërende motie ondertekenen, zich daarmee ook bereid verklaren om te participeren in de voorbereidingsgroep en/of de enquêtecommissie.

- Kamerleden moeten rekenen op een substantiële tijdsinvestering bij de deelname aan onderzoekscommissies. Houd hiermee rekening bij zowel de instelling van parlementaire enquêtes (en andere parlementaire onderzoeken), als bij de deelname daaraan. Het is van belang dat de voorbereidingsgroep in de onderzoeksopzet niet alleen aandacht besteedt aan de benodigde (ambtelijke) ondersteuning, maar ook specifiek ingaat op de verwachte inzet van leden. De werkgroep stelt voor dit aspect daarom uitdrukkelijk op te nemen in de lijst met aandachtspunten zoals neergelegd in artikel 4 van de Rpeo.
- Zorg 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. De onderzoeksexpertise rondom bijvoorbeeld het vorderen en analyseren van stukken moet geborgd zijn en er dient altijd voldoende ervaring binnen de samen te stellen commissiestaf aanwezig te zijn. Bij tijdelijke uitbreiding ten behoeve van de commissiestaf zou ook gericht naar inhoudelijke expertise op het onderwerp moeten worden gekeken. Houd bij het aantrekken van tijdelijke medewerkers rekening met de mogelijkheid van uitloop en zorg ervoor dat stafleden gedurende het onderzoek fulltime beschikbaar zijn.
- Maak goede afspraken over het eventuele gebruik van externe communicatieadviseurs.

De parlementaire opvolging:

- Bij zowel een beknopte als een klassieke enquête is het vragen van een (afzonderlijke) kabinetsreactie op het verslag en een debat met het kabinet hierover naar het oordeel van de werkgroep passend. Deze wijze van behandeling kan worden aangevuld met een schriftelijke vragenronde met het kabinet en/of tussen de enquêtecommissie en een vakcommissie. Ook kan de Kamer in debat treden met de enquêtecommissie over haar verslag. Of deze aanvullende stappen wenselijk zijn, is ter beoordeling van de Kamer.

5.5 Tot besluit

Met bovenstaande voorstellen en aanbevelingen verwacht de werkgroep het onderzoeksinstrumentarium van de Kamer op een toekomstbestendige wijze te verfijnen en op een heldere wijze in te kaderen. De werkgroep meent daarbij recht te doen aan enerzijds de knelpunten die zijn gerezen bij de toepassing van parlementaire ondervragingen en anderzijds de meerwaarde die de verschillende ondervragingscommissies en (oud-)leden met wie gesprekken zijn gevoerd in het instrument zien.

Door verschillende varianten van de parlementaire enquête te onderscheiden, kan de Kamer haar onderzoeksinstrumenten gericht inzetten. De Kamer kan zo beter beoordelen welk instrument in een concreet geval passend is. Het is aan de Kamer om deze afweging beargumenteerd en op zorgvuldige wijze te maken. Enkel indien de Kamer op weloverwogen wijze gebruikmaakt van haar onderzoeksinstrumenten, behouden deze ook in de toekomst hun waarde.

¹³⁹ Rapport van de Werkgroep Versterking functies Tweede Kamer, Kamerstukken 35 992, nr. 1.

Literatuurlijst

Van den Berg 2016

J.Th.J. van den Berg, «Snelschaak in het enquêterecht», parlement.com, 19 februari 2016.

Boogaard & Uzman 2016

G. Boogaard & J. Uzman, «KwartaalSignaal: Constitutioneel recht», Ars Aequi 2016, p. 8154–8158.

Dijkstra & Van der Meer 2020

G.S.A. Dijkstra & F.M. van der Meer, «De slager die zijn eigen vlees keurt», Montesquieulinstituut.nl, 30 november 2020.

Jurgens 2016

E.C.M. Jurgens, «Enquêtes sinds jaren '70 zwaar middel geworden», Montesquieulinstituut.nl, 29 februari 2016.

Munneke 2020

S.A.J. Munneke, «De parlementaire ondervraging en het inlichtingenrecht», Montesquieulinstituut.nl, 30 november 2020.

Sluysmans 2020

J.A.M.A. Sluysmans, «Behoeft de parlementaire enquête herwaardering?», Nederlandrechtsstaat.nl, 3 december 2020.

Uzman 2016

J. Uzman, «Een lamp en een donkere kamer: de parlementaire ondervraging», Mr-Online.nl, 1 maart 2016.

Bijlagen

Motie-Segers c.s.

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

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
Ouwehand
Van Raak
Van Toorenburg
Schouw

(Kamerstuk 33 609, nr. 14)

Bijlage 2:

Overzicht gesprekken (oud-)Tweede Kamerleden

- Vera Bergkamp
Voorzitter Tweede Kamer

- Chris van Dam
Lid POFC, voorzitter POK

- Helma Lodders
Behandeling rapporten POFC en POK

- Arnold Merkies
Mede-initiator en voorbereidingsgroep POFC

- Henk Nijboer
Voorzitter POFC, voorbereidingsgroep en behandeling rapport POK

- Jan Paternotte
Lid POFC, behandeling rapport POCOB

- Ronald van Raak
Voorzitter TCEWPE, indiener motie parlementaire ondervraging, lid voorbereidingsgroep en ondervoorzitter POCOB

- Michel Rog
Voorzitter POCOB

- Bart Snels
Behandeling rapport POFC, initiator en behandeling rapport POK

- Kees van der Staaij
Voorzitter Werkgroep Versterking functies Tweede Kamer en mede-initiator POCOB

Bijlage 3:

Overzicht geraadpleegde deskundigen

- Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert
Hoogleraar Staatsrecht, Radboud Universiteit

- 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. W.J.M. Voermans
Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Leiden

Bijlage 4:**Overzicht respons schriftelijke enquête getuigen en deskundigen**

	POFC	POCOB	POK
Benaderd	27/27 (100%)	19/19 (100%)	19/19 (100%)
Ingevulde enquêteformulieren retour	9/27 (33%)	6/19 (32%)	4/19 (21%)
Bericht inzake afzien van deelname	2/27 (7%)	1/19 (5%)	7/19 (37%)
Geen reactie	16/27 (59%)	12/19 (63%)	8/19 (42%)