



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Commissies sluiten versterking parlementair onderzoek niet uit

Napel, Hans-Martien ten

Citation

Napel, H. -M. ten. (2010). Commissies sluiten versterking parlementair onderzoek niet uit. *Ars Aequi*, 59(2), 96-99. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/14823>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/14823>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

gens Troelstra namen de advieslichamen hiermee te veel het karakter aan van een voorparlement 'waarin belangrijke sociale zaken worden bediscussieerd, waaraan men zich dan aan elkaar gebonden heeft, zodat, als de zaken bij de Kamer komen, het parlement vrijwel voor een *fait accompli* staat'.⁴ Zijn beduchtheid voor de uitholling van de macht van het parlement door advieslichamen leidde uiteindelijk tot het huidige artikel 79 van de Grondwet, dat bepaalt dat vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk bij of krachtens de wet dienen te worden ingesteld. Volgens het tweede lid van dit artikel regelt de wet de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van deze colleges.

Sinds 1 januari 1997 is het adviesstelsel aanmerkelijk versoberd, ten behoeve waarvan alle bestaande adviescolleges – met uitzondering van de Raad van State – werden opgeheven

Conform de aanbevelingen van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen (commissie-De Jong) is sinds 1 januari 1997 het adviesstelsel aanmerkelijk versoberd, ten behoeve waarvan alle bestaande adviescolleges – met uitzondering van de Raad van State – werden opgeheven.

De Kaderwet adviescolleges onderscheidt thans tussen een relatief beperkt aantal strategische adviescolleges, die zich richten op de hoofdlijnen van beleid op de langere termijn, en technisch-specialistische adviescolleges met een 'smallere' taakstelling op de kortere termijn. Naast de vaste colleges van advies kunnen tijdelijke en eenmalige adviescolleges worden ingesteld voor één thema of één advies. Behalve adviescolleges in de zin van de Kaderwet adviescolleges bestaan er nog commissies die bij of krachtens wet, bij koninklijk besluit of bij ministerieel besluit zijn ingesteld. Deetman sprak tijdens het eerdergenoemde seminar de verwachting uit dat, mede als gevolg van de doorgevoerde versobering van het adviesstelsel, de behoefte aan tijdelijke commissies zal blijven groeien. Behalve dat dit tot een 'overkill' aan commissies leidt, komt ook de kwaliteit van de besluitvorming erdoor in gevaar: 'We mogen zorgen hebben dat we doorgeschooten zijn in het snijden in de vaste adviesraden. Van deze raden krijg je adviezen die je als minister vervelend vindt, maar die zijn wel goed voor het beleid. Als minister moet je dan maar kiezen, daarvoor word je ook betaald.'⁵

3 De initiatiefnota-Duyvendak

Op 31 maart 2004 bood het Tweede Kamerlid Duyvendak (GroenLinks) een initiatiefnota aan, getiteld 'De Schaduwmacht – de invloed van politieke commissies'. De conclusie van deze nota luidde als volgt: 'De fractie van GroenLinks is van mening dat Nederland af moet van de verstikkende deken van consensus die de commissies over de

politiek leggen. Ze verzwakken het democratische proces. Politici moeten weer hun "eigen verantwoordelijkheid" nemen en zelf politieke keuzes maken en verdedigen. De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming moet daar weer komen te liggen waar ze hoort: bij de politici. Daarom moet er een eind komen aan de huidige praktijk van commissies. Zowel voor de ad-hoc-onderzoekcommissies, die ingesteld worden met als opdracht waarheidsvinding, als voor de grote groep ad-hoc-commissies van advies.'⁶ De nota koppelde deze kritiek, evenals Deetman vijf jaar later, aan de onderzoeksfunctie van het parlement zelf: 'Tegelijkertijd dient het parlement haar eigen onderzoekscapaciteit te vergroten. Om onze "eigen verantwoordelijkheid" te kunnen nemen en niet afhankelijk te zijn van rapporten van externen zal de Kamer zelf veel vaker op zoek moeten gaan naar feiten en omstandigheden.'⁷

Tijdens het overleg dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 24 juni 2004 naar aanleiding van de initiatiefnota voerde met de opsteller en minister De Graaf voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (D66), gaf laatstgenoemde – ondanks dat hij zich had gestoord aan de inhoud van de nota – aan van oordeel te zijn dat er in het algemeen te gemakkelijk naar het middel van de ad-hoc-commissie werd gegrepen: 'Het uitgangspunt dat advisering plaatsvindt door permanente adviesorganen moet krachtig worden beleden. Eenmalige of tijdelijke commissies moeten eerder uitzondering dan regel zijn.'⁸

Van haar kant nam de Kamer op 1 juli 2004 met algemene stemmen een door de Kamerleden Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Eerdmans (LPF) en Dubbelboer (PvdA) ingediende motie aan, die de regering verzocht 'om zoveel mogelijk gebruik te maken van de eigen deskundigheid van het ministerie en de expertise van vaste adviescolleges en onderzoeksraden en voorts terughoudend te zijn bij het instellen van eenmalige ad-hoc-commissies, teneinde het aantal ad-hoc-commissies tot [een] minimum te beperken'.⁹ Dit ondanks het feit dat het Kamerlid Spies (CDA) eerder had aangegeven zich evenmin te herkennen in de conclusies van de nota, 'die naar haar idee afbreuk doen aan het veelal waardevolle werk dat veel commissies hebben verricht. (...) Zij maakt bezwaar tegen de buitengewoon negatieve en suggestieve toon.'¹⁰ Enkele moties die ertoe strekten de Staten-Generaal een grotere rol toe te kennen bij de samenstelling en rapportage van adviescolleges, werden hetzij van de agenda afgevoerd hetzij verworpen. Eerder had minister De Graaf aangegeven dat dergelijke aanbevelingen 'naar mijn mening geen recht [doen] aan de onderscheiden taken van de regering en de Staten-Generaal'.¹¹

4 Staatsrechtelijke beoordeling

In de periode 1995-2005 werden in totaal 364 commissies ingesteld door de rijksoverheid.¹² Ondanks het in 2004 door minister De Graaf beleden uitgangspunt dat advisering plaatsvindt door vaste adviescolleges en de unaniem aanvaarde motie-

⁴ Als geciteerd in: P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 332.

⁵ H. Bouwmans, 'Deetman: pas op voor overkill commissies', *Binnenlands Bestuur* 30/36, 4 september 2009, p. 17.

⁶ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 508, nr. 1, p. 1.

⁷ *Ibidem*, p. 3.

⁸ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 508, nr. 9, p. 10.

⁹ *Ibidem*, nr. 3.

¹⁰ *Ibidem*, nr. 9, p. 2.

¹¹ *Ibidem*, nr. 2, p. 1.

¹² M. Schulz, M. van Twist & H. Geveke, 'Besturen in commissie. Verklaring van een fenomeen', *Elefid en Maatschappij* 35 (2008) 94-106, p. 96.

Halsema c.s., mag het kabinet-Balkenende IV zich bovendien recordhouder 'commissies instellen' noemen. Alleen gedurende het eerste jaar van zijn bestaan stelde dit kabinet reeds 20 commissies in over onder meer het lerarentekort, de kilometerheffing en het ontslagrecht. In 2009 kwamen daar onder meer de nodige commissies 'bezuinigingen' bij.¹⁸

In de periode 1995-2005 werden in totaal 364 commissies ingesteld door de rijksoverheid. Het kabinet-Balkenende IV mag zich bovendien recordhouder 'commissies instellen' noemen

Tegelijkertijd lijkt de Kamer evenwel meer werk te gaan maken van eigen onderzoek. Hierop was niet alleen in de initiatiefnota-Duyvendak aangedrongen, maar ook in de literatuur.¹⁴ Tussen 1983 en 2006 zijn ongeveer 30 parlementaire onderzoeken uitgevoerd door enquêtecommissies, bijzondere commissies, subcommissies, tijdelijke commissies en werkgroepen.¹⁵ Voorbeelden zijn de onderzoeken naar klimaatverandering (commissie-Van Middelkoop), het integratiebeleid (commissie-Blok) en het TBS-stelsel (commissie-Visser). Eén van de aanbevelingen uit het in het voorjaar van 2009 verschenen rapport *Vertrouwen en zelfvertrouwen* van de Stuurgroep parlementaire zelfreflectie luidde dat de Kamer diende te gaan werken met een eigen toekomst- en onderzoeksagenda.¹⁶ Daarbij kon het zowel gaan om onderzoek naar beleid voor de toekomst als om uitvoeringsonderzoek naar bestaande wetgeving ex post (achteraf). In een brief van 25 september 2009 gaf het presidium aan dat uit capaciteits- en budgettaire overwegingen het aantal te verrichten onderzoeken zich tot drie per jaar zou moeten beperken.¹⁷ Recentelijk heeft de commissie voor de Rijksuitgaven daadwerkelijk drie van dergelijke voorstellen gedaan voor 2010: een toekomstverkenning jeugdzorg, een toekomstverkenning integraal indiceren en een onderzoek doeltreffendheid inburgering.¹⁸

De instelling van commissies, ook indien dit er relatief veel zijn, valt op zichzelf niet als onconstitutioneel aan te merken. De Kaderwet adviescolleges voorziet zoals gezegd zelf in de mogelijkheid van instelling van tijdelijke en eenmalige commissies en ook buiten de Kaderwet om mogen deze gewoon in het leven worden geroepen. Nu de commissies er bovendien niet aan in de weg blijken te staan dat het parlement zijn eigen onderzoeksfunctie versterkt, vormt dat eens te meer aanleiding om niet te snel te spreken van 'een aantasting van de staatsrechtelijke rolverdeling door commissies'. Zoals het *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* terecht opmerkt, vinden het staatsrecht in het algemeen en de Grondwet in het bijzonder

'hun zin in de zekerheid van overheden en burgers dat het bij de staatskundige besluitvorming en handelingen naar recht en regel toegaat. Vervalt of verzwaakt die zekerheid, dan wordt het sluimerend wantrouwen van "ze doen maar" klaarwakker en bederft het de

verhoudingen. Een modame overheid heeft al zoveel te doen en te besluiten dat door de gemiddelde burger niet begrepen wordt en als willokeur wordt ondervonden; des te belangrijker is het althans geen twijfel te doen ontstaan omtrent de rechtmatigheid van de genomen beslissingen. Dat is in de eerste plaats de taak van hen die besluiten, maar eveneens die van de gehele politieke en bestuurlijke klasse. Zij is, om verantwoordelijkheden te kunnen dragen, verplicht om ervoor te zorgen dat aan haar legaliteit geen twijfel opkomt. Dat is de eerste en belangrijkste voorwaarde voor het behoud van haar "legitimiteit".¹⁹

De doctrine kent op dit punt haar eigen verantwoordelijkheid en doet er verstandig aan de kwalificatie inconstitutioneel te reserveren voor ernstiger bedreigingen van de staatsrechtelijke rolverdeling. De oproep van Verbeet geeft aan dat de kans hierop in de huidige politiek turbulente tijd niet geheel denkbeeldig is.

Het beeld ten aanzien van het onderzoek naar de besluitvorming over de inval in Irak is ingewikkeld. Aan deze bijzondere casus zijn tal van staatsrechtelijke aspecten te onderscheiden, waaronder de invulling van de inlichtingenplicht van ministers ex artikel 68 Grondwet

5 De Commissie-Davids

Toegegeven zij dat het beeld ten aanzien van het onderzoek naar de besluitvorming over de inval in Irak ingewikkelder is. Aan deze bijzondere casus zijn tal van staatsrechtelijke aspecten te onderscheiden, waaronder de invulling van de inlichtingenplicht van ministers ex artikel 68 Grondwet. Er valt, met Van der Staaij (SGP), iets voor te zeggen om de coalitieafspraken om geen parlementair onderzoek te laten plaatsvinden naar de kwestie aan te merken als een 'grondfout'.²⁰ Van der Staaij voegde hieraan echter toe de stellige indruk te hebben 'dat niet zozeer waarheidsvinding, maar politieke, oppositionele motieven de doorslaggevende redenen vormden waarom die kwestie tot vervelens toe is opgerakeld. De parlementaire onderzoeken die wij tot nu toe hebben uitgevoerd, hadden juist als kracht dat er een consensus was over de noodzaak. Dat is nu helemaal niet aan de orde. Het aangrijpen van de mogelijkheid van een parlementair onderzoek was vooral een politiek strijdmiddel om te kijken hoe men het eigen gelijk kon bevestigen. Daar zijn enquêtes en onderzoeken echter niet voor bedoeld. Sterker nog, die worden daardoor verpolitiekt, verziekt en ten diepste aangetast. Daarom waren en zijn wij geen voorstander van een parlementair onderzoek op dit terrein.²¹ Ook Loeffen constateert dat parlementair onderzoek 'het beste uit de verf [komt] wanneer het onderzoek wegblijft bij incidenten en schandalen en vooral gericht is op brede maatschappelijke thema's en vraagstukken'.²²

Zoals Van den Braak terecht heeft geconstateerd,²³ zijn in het verleden regelmatig onderzoeken door externen verricht en is het dikwijls niet van tevoren uit te

18M. Nieuwenhuis, 'De hoeren van Den Haag. Balkenende IV breekt opnieuw record commissies instellen', *De Pers*, 16 september 2009.

14Zie bijvoorbeeld E. Jurgens, 'Koningsdrama of waarheidsvinding? Over kennisvergaring door gericht parlementair onderzoek', *Nederlands Juristenblad* 79 (2004) 218-224; S.C. Loeffen, 'Parlementair onderzoek heroverwogen', in: J.Th.J. van den Berg, L.F.M. Verhey & J.L.W. Broeksteeg (red.), *Het parlement*, Nijmegen: WLP, 2007, 89-90.

15S.C. Loeffen, 'Parlementair onderzoek heroverwogen', in: J.Th.J. van den Berg, L.F.M. Verhey & J.L.W. Broeksteeg (red.), *Het parlement*, Nijmegen: WLP, 2007, p. 87 (noot 16).

16 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 945, nr. 3, p. 13.

17 *Ibidem*, nr. 9.

18 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 224, nr. 1.

19 Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (bewerkt door D.J. Elzinga & R. de Lange, met v. H.G. Hoogers), Deventer: Kluwer 2006, p. 191.

20 *Handelingen II* 2008/09, 50, p. 4221.

21 *Ibidem*.

22 S.C. Loeffen, 'Parlementair onderzoek heroverwogen', in: J.Th.J. van den Berg, L.F.M. Verhey & J.L.W. Broeksteeg (red.), *Het parlement*, Nijmegen: WLP, 2007, p. 88.

23 Het betreft diens column 'Onderzoek of enquête?' van 6 februari 2009 op www.parlement.com.

maken welke onderzoeksvorm de voorkeur verdient. Wel is het, zoals Pieter van Vollenhoven recentelijk stelde,²⁴ van belang erop toe te zien dat er voldoende waarborgen zijn voor onafhankelijke en betrouwbare waarheidsvinding. Er is op voorhand geen aanleiding te veronderstellen dat hiervan bij de commissie-Davids geen sprake is. Hier komt bij dat de Kamer, mede dankzij behendig optreden van Tweede Kamerlid Hamer (PvdA), er juist dankzij de instelling van de commissie-Davids in is geslaagd de coalitieafspraken om geen parlementair onderzoek te laten plaatsvinden naar de besluitvorming inzake Irak open te breken. Zoals premier Balkenende tegen het eind van het debat over het besluit tot instelling van de commissie-Davids zei: 'Wij weten helemaal niet waarmee de commissie-Davids zal komen. Als de bevindingen daar zijn, gaan ze rechtstreeks naar het kabinet en tegelijkertijd naar beide Kamers. Dan zal er een debat hierover in de Kamer volgen. Dan zal het kabinet zich verantwoorden en dan zal ik mij verantwoorden. Dat is de situatie. De vraag wat dan aan de orde is, hoe het parlement hier verder mee om wil gaan, is aan het parlement en is ook aan de fracties. Dat wordt niet belemmerd door enige afspraak of wat dan ook.'²⁵

Het is maar goed dat de conclusie van deze bijdrage luidt zoals zij luidt, te weten dat er geen aanleiding bestaat te oordelen dat de instelling van commissies – met inbegrip van de onderzoekscmissie-Davids – te rekenen valt onder de door Verbeet geconstateerde neiging om de staatsrechtelijke rolverdeling uit het oog te verliezen. Zoals Schulz,

Van Twist en Van Geveke constateren, is de instelling van commissies immers goed verklaarbaar vanuit de politiek-bestuurlijke intenties die bewindspersonen hebben met deze commissies. Tevens spelen de maatschappelijke context en timing hierbij een niet te veronachtzamen rol: 'Voordat de roep om minder commissies ooit ook werkelijk belang en betekenis kan krijgen voor de bestuurspraktijk, dient men zich eerst rekenschap te geven van deze politieke givenheden. Zolang de politiek de politiek blijft, heeft de roep om minder commissies vooral symbolische waarde.'²⁶

Het is maar goed dat de conclusie van deze bijdrage luidt zoals zij luidt, te weten dat er geen aanleiding bestaat te oordelen dat de instelling van commissies te rekenen valt onder de door Verbeet geconstateerde neiging om de staatsrechtelijke rolverdeling uit het oog te verliezen

Wie het politieke staatsrecht wil beoefenen, is gehouden ook een dergelijke factor terdege in zijn oordeelsvorming te betrekken.

24 Peter de Waard, 'Twijfels Van Vollenhoven aan onderzoek naar DSB', *de Volkskrant*, 11 november 2009.

25 *Handelingen II* 2008/09, 50, p. 4235.

26 M. Schulz, M. van Twist & H. Geveke, 'Besturen in commissie. Verklaring van een fenomeen', *Beleid en Maatschappij* 35 (2008) 94-106, p. 105.