



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Openbare hoorzittingen in het parlement (1 jan. 1967-1 jan. 1975)

Veenstra, W.

Citation

Veenstra, W. (1976). Openbare hoorzittingen in het parlement (1 jan. 1967-1 jan. 1975). *Acta Politica*, 11: 1976(3), 383-405. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451633>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451633>

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

- lijke planning kan worden verstaan verwijs ik naar mijn: Gewest en territoriale decentralisatie, Samson, 1976, blz. 222 e.v.
- 9 V.N.G., 's-Gravenhage, november 1975.
 - 10 Eindrapport I.B.W., blz. 266; Advies-R.T.D., blz. 9; Memorandum blz. 96/97; Ruiter, Gewest en territoriale decentralisatie, blz. 267/268.
 - 11 Studiecommissie Waterschappen: Het waterschap en zijn toekomst, 1974.
 - 12 Advies W.R.R. par. 4.2.2.
 - 13 Ruiter: Gewest . . ., blz. 171 en 265.
 - 14 J. H. A. Logemann: Over de theorie van een stellig staatsrecht, Leiden, 1948, blz. 114/115.
 - 15 t.a.p. blz. 220.
 - 16 t.a.p. blz. 9.
 - 17 t.a.p. blz. 98 e.v.
 - 18 t.a.p. blz. 23 e.v.
 - 19 en 20 J. J. Lindner, Volkskrant, 10-4-1976
 - 21 Dit artikel werd afgesloten op 12 mei 1976.

Onderzoek

Openbare hoorzittingen in het parlement (1 jan. 1967-1 jan. 1975)

door W. Veenstra

Inleiding

Definitie

Een definitie van het begrip hoorzitting zoekt men tevergeefs in het Reglement van Orde van de beide Kamers der Staten-Generaal. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer spreekt alleen over het 'horen van personen' (art. 28). Het reglement van de Eerste Kamer zwijgt in alle talen over hoorzittingen.

Meuwissen heeft het begrip hoorzitting omschreven, als 'door overheidslichamen georganiseerde bijeenkomsten, tijdens welke aan belanghebbenden (burgers of organisaties) de gelegenheid tot inspraak wordt geboden bij het vormen van het overheidsbeleid in een bepaalde sector'¹

In zijn verslag van een sociologisch onderzoek naar het inspraakverschijnsel geeft Jolles een iets omslachtiger omschrijving: 'Een bijeenkomst ten dienste van de meningsuiting, aangaande enige kwestie van openbaar belang, van een of meer categorieën van bij de regeling van die kwestie belang hebbende derden, welke bijeenkomst wordt belegd door en op initiatief van de met de regeling belaste instantie'.²

Jolles maakt een onderscheid tussen twee typen hoorzittingen dat van belang lijkt. In de eerset plaats wijst hij op de hoorzitting waarbij de overheid zelf 'vertegenwoordigers van categorieën belanghebbenden c.q. van organisaties' uitnodigt. Daarnaast komen de hoorzittingen waarop 'iedereen die daartoe behoefte heeft in de gelegenheid wordt gesteld om van zijn opvattingen en gevoelens te doen blijken'.

Beide definities sluiten redelijk aan bij de gangbare praktijk van de parlementaire hoorzitting. Het aspect van de inspraak krijgt de nadruk. Alleen Jolles duidt enigszins op een tweede functie die hoorzittingen zouden kunnen hebben, t.w. de zuivere informatievoorziening van het parlement. Hierop wordt aan het slot van het artikel verder ingegaan.

Artikel 28

In het in de vijftiger jaren ontworpen Reglement van Orde van de Tweede Kamer kwam de bepaling voor dat een vaste commissie deskundigen kon horen (artikel 55). In de praktijk kwam dit meestal neer op het achter gesloten deuren ontvangen van hoge ambtenaren en bij het bestuur betrokken colleges. Volgens Van Raalte kwam het ook toen al voor dat particulieren op eigen verzoek werden gehoord, maar werd dit meestal niet vermeld in de verslagen van de hoorzittingen.³

De Commissie voor de Werkwijze van de Kamer nam in het parlementaire jaar 1965-'66 een gewijzigde bepaling (artikel 28) over het horen mee bij de algemene herziening van het reglement. Kern hiervan was dat voortaan ook personen en groepen buiten de overheids sfeer – eventueel in het openbaar – zouden kunnen worden gehoord. In de Memorie van Toelichting zei de commissie: 'Behalve rijksambtenaren moet een commissie ook andere personen kunnen horen. Wij hebben het woord 'deskundigen' vermeden. Er kunnen namelijk personen zijn, die niet uitdrukkelijk als deskundigen kunnen worden aangeduid en wier mededelingen toch voor een commissie van groot belang kunnen zijn, terwijl zulke personen er ook zelf belang bij kunnen hebben dat zij gehoord worden.'

Bovendien werd in het nieuwe artikel de mogelijkheid geopend om ook openbare hoorzittingen te houden. Als reden hiervoor gaf de commissie op dat het voor de voorbereiding van de plenaire behandeling van een wetsontwerp van belang zou kunnen zijn, 'dat niet alleen personen worden gehoord, maar dat ook anderen dan leden der Kamer van hun verklaringen kennis kunnen nemen, zodat zij daarop zo nodig van hun kant kunnen reageren.' De derde wijziging van belang betrof de toekenning van de bevoegdheid tot het houden van hoorzittingen aan de bijzondere Kamercommissies. Voorts werd eveneens in artikel 28 een bepaling voorgesteld dat de commissie, door tussenkomst van de desbetreffende minister, rijksambtenaren zou kunnen raadplegen.

In het plenaire debat over de reglementswijziging⁴, juli 1966, spitte de – zeer summiere – discussie over artikel 28 zich toe op het raadplegen van rijksambtenaren. Mevrouw Klompé (KVP) vreesde dat raadplegen in de praktijk zal leiden tot een 'beleidsdiscussie'. Bij amendement stelde zij voor om het woord te vervangen door het meer neutrale 'voorlichten'.

In een amendement-Westerterp (eveneens KVP) werd voorgesteld om openbare hoorzittingen niet alleen ter kennis te brengen van de Kamerleden, maar tevens aan te kondigen in de Staatscourant. Beide amendementen werden zonder hoofdellijke stemming aangenomen, evenals het aldus gewijzigde artikel 28. (zie bijlage).

Democratisering

Enig verband tussen het nieuwe artikel 28 en de democratiseringsgolf in het 'woelige jaar' 1966 lijkt voor de hand te liggen. Toch valt dit moeilijk aan te tonen. De geraadpleegde literatuur dateert uit de periode na de verruiming van de mogelijkheid tot het houden van parlementaire hoorzittingen. Een directe verklaring voor het voorstel van de Commissie voor de Werkwijze is moeilijk te vinden, of het moest de zachte aandrang zijn van enkelen buiten het parlement om in het openbaar te worden gehoord. Het is niet bekend op welke schaal dit in de jaren, voorafgaande aan de reglementswijziging, voorkwam.

Feit is in elk geval dat in het Kamerdebat zonder enige verwijzing naar ontwikkelingen elders in de maatschappij over de hoorzittingen 'nieuwe stijl' werd gesproken. De voorstellen van de commissie kregen, afgaande op de Handelingen, een min of meer lauwe ontvangst.

In pers, vakliteratuur en politieke programma's dook de hearing, zoals de hoorzitting naar Amerikaans voorbeeld toen nog werd genoemd, regelmatig op, als middel ter vergroting van de macht en invloed van het parlement.

Als één van de allereerste pleitbezorgers van openbare hoorzittingen kan de journalist Hanekroot worden beschouwd. Hij meende al in 1957 dat 'de opvatting dat een Kamerlid zich op eigen gelegenheid afdoende kon informeren een fictie is geworden'. Hoorzittingen zijn volgens Hanekroot 'de enige manier om zich op de hoogte te stellen van de meningen, die in 'het volk', in de georganiseerde maatschappelijke groepen, leven'.⁵

Voor zover valt na te gaan was de in 1966 ontstane groep Nieuw Links binnen de PvdA de eerste politieke groepering die uitbreiding van het aantal (openbare) hoorzittingen bepleitte. In 'Tien over Rood' werd gezegd dat het 'vanzelf spreekt dat een systeem van hearings van deskundigen het parlement grotere macht tegenover de regering kan verschaffen'.⁶ Het geschrift zag in de openbaarheid een garantie voor de toename van de politieke belangstelling van de burgers. Ook De Galan beschouwde hoorzittingen vooral als 'een middel tot verbetering van de werkwijze en vergroting van de bevoegdheid van de volksvertegenwoordiging'.⁷

In zijn preadvies voor de Nederlandse Juristen Vereniging bracht Van Walsum hoorzittingen in verband met het vraagstuk van de grote afstand tussen burgers en bestuur. Zij zijn volgens hem 'niet los te denken van de veranderingen die zich elders op staatkundig terrein voltrekken'.⁸

Naar aanleiding van de jaarvergadering van de NJV, waarop dit preadvies werd behandeld, vroeg Meuwissen zich af of de positie van het parlement niet kon worden versterkt door verder te gaan dan het nieuwe artikel 28. Hij gaf overigens niet aan hoe.⁹

Kuypers rekende hoorzittingen tot één van de door hem ontworpen spelregels ter verbetering van het politieke stelsel in ons land. Hij wees op het bezwaar dat hoorzittingen pas in een vrij laat stadium worden gehouden: na het horen van de Raad van State en na de indiening van het wetsontwerp. Volgens Kuypers zou de Kamer de hoorzittingen moeten beperken tot de uitvoering van wetten (zowel op initiatief van de Kamer als van belanghebbenden) en tot beleidsnota's.¹⁰

In de pers verschenen instemmende artikelen naar aanleiding van de eerste openbare hoorzittingen (de allereerste openbare hoorzitting was 4 januari 1967, over de huurbelasting).

Toelichting

Hoe vreemd het ook mag klinken, de Tweede Kamer houdt zelf geen centrale registratie bij van de openbare hoorzittingen. Ook de jaarregisters van de Staatscourant lijken geen veilig kompas. Tot het kalenderjaar 1972 zwijgen de registers geheel over openbare hoorzittingen, hoewel publikaties in de afzonderlijke nummers van de Staatscourant wel voorkwamen. Het Statistisch Jaarboek van het CBS geeft alleen cijfers over plenaire vergaderingen van de Kamers en de aangenomen wetsontwerpen. Ook Parlement en Kiezer verschaft geen uitsluitsel over de hoorzittingen.

Om een volledig betrouwbaar beeld te krijgen zou men alle gewisselde stukken door moeten nemen, een waar monnikenwerk. Een eerste indicatie gaven de op de griffie van de Tweede Kamer aanwezige kantooraagenda's. Hierin zijn vanaf het kalenderjaar 1967 op vrij primitieve wijze alle in de Kamer gehouden vergaderingen en andere bijeenkomsten bijgehouden. Afgaande op de aanduidingen (openbare) hoorzitting, openbaar gehoor of hearing ontstond zo een uitvoerige lijst. Vervolgens hebben enkele griffiers op verzoek de lijst 'gecleaned' op openbare hoorzittingen. Voor zover het de laatste jaren betrof, zijn de uitkomsten bovendien nog gelegd naast de overzichten in de jaarregisters. Het uiteindelijke 'residu' is waarschijnlijk toch nog aan de geflatteerde kant (naar boven) en moet met terughoudendheid worden bekeken. Over de besloten hoorzittingen zijn geen gegevens verzameld.

Cijfermatig overzicht

Allereerst is nagegaan hoeveel keren commissies betrokken zijn geweest bij de organisatie van een hoorzitting en welke commissies dat waren. In bijgaande staat zijn deze cijfers uitgesplitst naar parlementaire zittingsjaren (gemakshalve van Derde Dinsdag tot Derde Dinsdag).

Onderzoek

	'66-'67*	'67-'68	'68-'69	'69-'70	'70-'71	'71-'72	'72-'73	'73-'74	'74-'75**	totaal
Economische Zaken	1	1	1		1	1	1			6
Sociale Zaken		2	2					1		5
Financiën					1					1
Totaal fin. ec. sociale 'driehoek'	1	3	3		2	1	1	1		12
C.R.M.	1	1	5	1	6	4	1	2		21
O en W				4		3		5	1	13
Wetenschapsbeleid						1				1
Milieuhygiëne						1		1		2
Volksgezondheid					4	1	1		2	8
totaal 'zachte' sector	1	1	5	5	10	10	2	8	3	45
Buitenlandse Zaken										
Defensie				1		1		2		4
Ontwikkelingssamenwerking						1				1
Binnenlandse Zaken		2		6	1	2	1	1	1	14
Justitie			1	1	2	2				6
Verkeer en Waterstaat	1	1	1	1	2	2	1	1		10
Volksh. en R.O.				1	1				1	3
Kernenergie						1				1
Midden- en Kleinbedrijf						2				2
Handelspol.				1		2				3
Landbouw en Visserij					1					1
Sur. en Ant. Zaken			1			1				2
Ambten. zaken en Pensioenen					1					1
B.C.'s (niet nader gespecificeerd)	3	3	6	13	6	4	7	4	1	47
Totaal	6	10	17	28	26	30	12	17	6	152

* vanaf 1 januari 1967

** tot 1 januari 1975

Vervolgens is het zuivere aantal hoorzittingen berekend, waarbij dus niet is gekeken naar het aantal organiserende commissies.

Het overzicht luidt dan aldus:

parlementair zittingsjaar	1966-'67*)	: 6
„ „	1967-'68	: 9
„ „	1968-'69	: 16
„ „	1969-'70	: 28
„ „	1970-'71	: 20
„ „	1971-'72	: 24
„ „	1972-'73	: 12
„ „	1973-'74	: 17
„ „	1974-'75**)	: 6
totaal aantal hoorzittingen		138

(*) vanaf 1 januari 1967

(**) tot 1 januari 1975

Over de zeven volle parlementaire jaren gerekend komt dit neer op een gemiddelde van 18 hoorzittingen per zittingsjaar.

Enkele lijnen

De 'piek' ligt duidelijk in de periode 1969-'72, samenvallend met het bewind van het kabinet-De Jong. Hoewel hierover geen materiaal bestaat is de verleiding groot een verklaring te zoeken in het optreden van de toenmalige oppositie, die zich immers ook in andere opzichten gevoelig toonde voor invloeden van buiten het parlement.

De laatste jaren loopt het aantal hoorzittingen gestaag terug. Dit houdt ongetwijfeld verband met een afnemende belangstelling van de zijde van de Kamerleden die steeds meer de voorkeur geven aan het inwinnen van schriftelijke informatie.

Opvallend is het grote aantal hoorzittingen waarbij bijzondere commissies betrokken waren, t.w. 47 van de 152. Een verklaring hiervoor is wellicht dat de in deze commissies verzamelde deskundigheid tegenover de ingewikkeldheid van wetsontwerpen of nota's, zeker in het begin, vrij gering is. Uit gesprekken is bovendien gebleken, dat een pasbenoemde voorzitter van een bijzondere commissie het soms als een soort 'eer' ziet om zelf ook eens een hoorzitting te mogen presideren. Als gewoon lid van een vaste commissie krijgt hij die kans immers niet.

Bij de Vaste Kamercommissies is de Commissie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, die betrokken is geweest bij 21 hoorzittingen, absolute 'topscorer'. De zgn. zachte sector, waartoe verder ook nog Onderwijs

en Wetenschappen en Volksgezondheid kunnen worden gerekend, is trouwens helemaal goed vertegenwoordigd. Op de tweede plaats komt de Commissie voor Binnenlandse Zaken met 14 hoorzittingen. Behalve Onderwijs en Wetenschappen, Verkeer en Waterstaat en Volksgezondheid komen de andere commissies hier ver achteraan.

Het aantal hoorzittingen in de financieel-economische sfeer is verrassend laag, gemiddeld anderhalve hoorzitting per zittingsjaar. De Commissie Financiën heeft in acht jaar tijd zegge en schrijve één hoorzitting gehouden. Op het eerste gezicht lijkt de beschroomdheid van de betrokken commissies enigszins te verklaren doordat Kamerleden onderwerpen op dit terrein in het algemeen beschouwen als het terrein bij uitstek van de regering en haar adviseurs (SER!). Voorts komt het voor dat geïnteresseerden zich eigener beweging schriftelijk tot de Kamer wenden en bovendien kunnen Kamerleden geregeld ook via de publiciteitsmedia kennismaken van het standpunt van deskundigen (zie bij voorbeeld de commentaren van 'gezaghebbende economen' op de Miljoenennota).

Weinig hoorzittingen worden ook georganiseerd door de commissies voor Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Milieuhygiëne en Kernenergie. Dit is des te opvallender als men bedenkt dat deze commissies gebieden bestrijken die zich mogen verheugen in een stijgende (buitenparlementaire) belangstelling. Bij de Commissie voor Buitenlandse Zaken is de hoorzitting zelfs helemaal onbekend. Een lid van deze commissie heeft in de loop van het parlementaire jaar (1973-74) een voorstel tot periodieke openbare hoorzittingen gedaan, maar de commissie had daarover in mei 1975 nog geen beslissing genomen.

Men is gauw geneigd om een causaal verband te leggen tussen het aantal hoorzittingen in een bepaalde sector en de mate waarin bij voorbeeld actiegroepen op dit terrein actief zijn. De cijfers geven hier geen uitsluitsel over. Bij de hierboven genoemde vier onderwerpen lijkt het verband in elk geval ver te zoeken.

De Vaste Kamercommissies die nog nooit een openbare hoorzitting hebben gehouden zijn: de Commissie voor Buitenlandse Zaken, de Commissie voor de Naturalisaties, de Subcommissie Registratie Persoonsgegevens, de Commissie voor de Civiele Verdediging, de Commissie voor de Rijksuitgaven en de Commissie voor de Verzoekschriften (die overigens regelmatig personen in besloten zitting hoort).

De onderwerpen die op de hoorzittingen aan de orde kwamen, omvatten voor zover valt na te gaan, een breed scala. Over enkele onderwerpen werden meerdere hoorzittingen gehouden. Voorbeelden hiervan zijn de Nota Buitenlandse Werknemers (waarover drie jaar achtereenvolgende hoorzittingen zijn gehouden), het regionaal beleid en de filmkeuring. Bij de onderwerpen van

de laatste jaren zitten opvallend veel regeringsnota's (Nota's Huurbeleid, Drugbeleid, Studiefinanciering).

De hoorzittingen van de Commissie voor Binnenlandse Zaken hebben vrijwel uitsluitend betrekking op gemeentelijke herindeling. Ook de zonder twijfel meest dramatische hoorzitting in het Nederlandse parlement, over de vrijlating van de Drie van Breda (24 februari 1972), verdient vermelding.

Praktijk

Enkele commissies hebben in de afgelopen jaren een eigen praktijk van hoorzittingen ontwikkeld, 'profiterend' van de afwezigheid van stringente richtlijnen.

De Commissie voor Binnenlandse Zaken houdt vrijwel al haar hoorzittingen over grenswijzigingen ter plaatse, vaak gecombineerd met een werkbezoek. Deze hoorzittingen vinden niet zelden plaats in zalen met 500 meer of minder emotioneel bij het onderwerp betrokken burgers. De commissie voor Binnenlandse Zaken heeft trouwens de langste staat van dienst wat het organiseren van hoorzittingen betreft. Al in de vijftiger jaren organiseerde ze dergelijke bijeenkomsten, die voornamelijk werden bezocht door gemeentebesturen. In 1954 werd de allereerste (besloten) hoorzitting gehouden over de grenswijziging Bommelerwaard.

De Commissie voor Verkeer en Waterstaat houdt elk jaar een soort 'spreekuur' met als onderwerp de nieuwe begroting. Dit is een besloten bijeenkomst waaraan o.m. wordt deelgenomen door de KLM en de NS. De Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening organiseert zelden op eigen houtje hoorzittingen, maar wacht vrijwel altijd verzoeken van belanghebbenden af.

De toch belangrijke Commissie voor de Rijksuitgaven houdt nooit hoorzittingen omdat zij zich vooral richt op de departementen en de Algemene Rekenkamer. Met één uitzondering: in 1972 hoorde de commissie achter gesloten deuren ex-ministers en hoofdamttenaren over de in het jaar daarvoor ontstane begrotingsoverschrijdingen.

De Hoorzittingen

Initiatief

Het overgrote deel van de hoorzittingen wordt gehouden op initiatief van de betrokken Kamercommissie(s). Nauwkeurig valt dit niet na te gaan. Het komt in toenemende mate voor dat, nog vóórdat de Commissie zich over een bepaald wetsontwerp heeft kunnen buigen, de verzoeken om een hoorzitting al bij de voorzitter liggen.

De indruk heerst dat de gedachte van een hoorzitting meestal wordt geopend door een of meer individuele leden van de commissie. De voorzitter zelf stelt dit minder vaak ter discussie, met uitzondering wellicht van de bijzondere commissies. Bij deze laatste groep is het bijna vast gebruik dat de voorzitter als eerste punt na de constitutionerende vergadering het al of niet houden van een hoorzitting aan de orde stelt.

In het algemeen wordt er nauwelijks in de commissie gestemd over hoorzittingen. Wanneer bepaalde Kamerleden een hoorzitting wensen zijn de collega's die er minder voor voelen meestal geneigd zich er niet tegen te verzetten. Een uitzondering hierop was onlangs het besluit van de bijzondere commissie voor de abortusontwerpen die zich met 11 tegen 7 stemmen tegen het houden van een hoorzitting uitsprak.¹¹

Organisatie

Verreweg de meeste hoorzittingen zijn tot nu toe georganiseerd door één of meerdere commissies in hun totaliteit.

Twee uitzonderingen.

In de eerste plaats de abortuskwesitie waarover de KVP-fractie in de Tweede Kamer, na de weigering van de commissie, op eigen houtje hoorzittingen organiseerde. Verder heeft de VVD fractie in 1973-'74 een eigen hoorzitting gehouden over de fluoridering van drinkwater waar zich later andere partijen bij aansloten.

Als de commissie het besluit tot een openbare hoorzitting heeft genomen, stelt de griffier in overleg met de commissievoorzitter een publikatie op voor de Staatscourant. Een afschrift hiervan gaat naar de Kamerleden en de parlementaire pers. Doorgaans wordt belanghebbenden gevraagd zich vóór een bepaalde datum aan te melden en vóór de hoorzitting een schriftelijke samenvatting van het standpunt bij de griffier in te leveren. De ene commissie is in haar mededeling in de Staatscourant uitvoeriger dan de andere. Sommige commissies laten bijvoorbeeld meteen weten dat de ingezonden stukken openbaar zullen worden gemaakt, tenzij uitdrukkelijk om vertrouwelijkheid wordt verzocht. Ook wordt geïnteresseerden er soms op gewezen dat de Kamerstukken tegen betaling verkrijgbaar zijn bij de Staatsuitgeverij. De publikatie, waarin een openbare hoorzitting wordt aangekondigd, verschijnt meestal onder het kopje Staten-Generaal op de voorpagina van de Staatscourant.

(De door de KVP-fractie aan de Staatscourant aangeboden publikatie over de abortushoorzitting werd overigens geweigerd. Later bood de Staatsuitgeverij hiervoor verontschuldiging aan met de vermelding dat er een misverstand in het spel was geweest).

Als de commissie eerst van plan was personen in een besloten vergadering

te horen, kan zij niet op het laatste moment toch nog tot openbaarheid besluiten. Aan het voorschrift van de aankondiging in de Staatscourant kan dan immers niet worden voldaan. Wel komt het voor dat een hoorzitting wordt gehouden slechts enkele dagen na de publikatie, een enkele keer zelfs op de dag van publikatie. Het Kamerreglement wordt dan formeel toegepast: de aankondiging is niet aan een termijn gebonden.

De Kamercommissies 'adverteren' in het algemeen niet buiten de Staatscourant om. Wel komt het de laatste tijd voor dat groepen, die worden gehoord, zelf de aandacht op een hoorzitting vestigen in dagbladadvertenties (voorbeeld: de hoorzitting in het land over de opvang van Surinamers).

Na binnenkomst van de aanmeldingen stelt de griffier in overleg met de commissievoorzitter een tijdrooster voor de hoorzitting op. Dit gaat tegelijkertijd naar de Kamerleden, pers en gehoorde. Als men zich niet van tevoren heeft aangemeld, wordt men in de regel niet tot de hoorzitting toegelaten.

Reis- en verblijfkosten komen voor rekening van de gehoorde zelf. De suggestie is wel eens geopperd om een vorm van onkostenvergoeding in te voeren, analoog aan de behandeling van getuigen in strafzaken. Concrete voorstellen zijn daarover echter nooit gedaan. Hierbij moet wel worden bedacht dat deelname aan hoorzittingen louter op vrijwillige basis geschiedt. Voor openbare hoorzittingen wordt meestal de grote vergaderzaal, de Handelingenkamer of de nieuwe Schepelzaal gebruikt.

De organisatie van hoorzittingen is zuiver een zaak van de commissie(s) zelf. Het Kamerpresidium bemoeit zich er slechts zeer zijdelings mee. Een enkele keer heeft het presidium zich beziggehouden met het vraagstuk van het tijdsbeslag dat hoorzittingen leggen op de Kamerleden, waardoor de 'normale' agenda in de verdrukking kan komen.

Steekproef

Verantwoording

Belangrijkste doel van de steekproef was er achter te komen hoe Kamerleden hoorzittingen ervaren en welke verbeteringen zij eventueel wensen. De multiple-choice-vragen ontstonden na voorgesprekken met enkele Kamerleden en griffiers.

Er was uiteraard geen tijd om alle 150 Kamerleden hierover te ondervragen; er is gekozen voor een enquête onder 20 Kamerleden, alle (plaatsvervangend) voorzitters van vaste dan wel bijzondere commissies. Uiteindelijk ligt ingevolge artikel 28 het initiatief tot het houden van hoorzittingen bij de individuele Kamercommissies.

Voordeel van ondervraging van commissievoorzitters is dat deze Kamer-

leden in het algemeen vrij veel ervaring hebben opgedaan met hoorzittingen doordat zij doorgaans behoren tot de oudere lichte. Hier staat tegenover dat de ondervraagden minder representatief kunnen worden geacht voor een in twee kort na elkaar gehouden verkiezingen ingrijpend vernieuwde Kamer.

De ondervraagde Kamerleden waren de voorzitters c.q. plaatsvervangend voorzitters van de vaste Tweede Kamercommissies voor Surinaamse en Antilliaanse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Justitie, Binnenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Wetenschapsbeleid, Financiën, Defensie, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Handelspolitiek, Midden- en Kleinbedrijf, Kernenergie, Landbouw en Visserij, Sociale Zaken, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Volksgezondheid, en verder de voorzitters van de bijzondere commissies Gehandicaptenbeleid en Nota Landschapsparken.

De ondervraagden waren redelijk verdeeld over de grotere politieke partijen: 5 PvdA, 4 KVP, 4 VVD, 3 ARP, 1 CHU, 2 PPR en 1 D'66.

Bespreking

Vraag 1: *Wat is volgens u de voornaamste functie van een hoorzitting?*

- bron van informatie van Kamerleden;
- 'stoomafblazen' van bevolkingsgroepen;
- intensivering contact kiezer-gekozen;
- politiek drukmiddel van Kamerleden t.o. regering;
- steun voor uw standpunt;
- anderszins.

De ondervraagde commissievoorzitters zagen hoorzittingen overwegend als bron van informatie voor Kamerleden. Deze functie werd door 17 van de 20 genoemd. Voor negen voorzitters is een hoorzitting (tevens) een middel om bevolkingsgroep 'stoom te laten afblazen'.

Verder werd nog geantwoord 'intensivering van het contact kiezer-gekozen' (4x), 'politiek drukmiddel van Kamerleden tegenover regering' (1x) en 'steun voor uw standpunt' (1x).

Vraag 2.1 *Het aantal hoorzittingen dat in het algemeen wordt gehouden vindt u:*

- te hoog;
- te laag;
- voldoende.

De helft achtte het aantal hoorzittingen voldoende. Van de overige tien commissievoorzitters vonden vijf dat er te veel en vijf dat er te weinig hoorzittingen worden gehouden.

Vraag 2.2: *Het aantal hoorzittingen dat 'uw' commissie houdt vindt u:*

- te hoog;
- te laag;
- voldoende.

De tevredenheid over het hoorzittingenbeleid van de eigen commissie is duidelijk groter. Twaalf voorzitters antwoordden 'voldoende', zes antwoordden 'te laag' en twee vonden dat hun commissie 'te veel' hoorzittingen houdt.

Vraag 3: *Welk bezwaar tegen hoorzittingen weegt bij u het zwaarst?*

- hoorzittingen zijn te tijdrovend voor Kamerleden;
- hoorzittingen leveren zelden nieuwe gezichtspunten op;
- hoorzittingen hebben vaak een emotioneel karakter;
- hoorzittingen zijn een modeverschijnsel;
- schriftelijke reacties vragen is een betere methode;
- hoorzittingen vertragen de wetgevende arbeid;
- andere redenen.

Ook hier werden meerdere antwoorden gegeven. Het meest genoemd werden 'schriftelijke reacties vragen is een betere methode' (9x), 'hoorzittingen zijn te tijdrovend voor Kamerleden' (8x), en 'hoorzittingen leveren zelden nieuwe gezichtspunten op' (8x).

Drie voorzitters vonden dat hoorzittingen de wetgevende arbeid vertragen en één (dis-)kwalificeerde een hoorzitting als 'modeverschijnsel'. Eén commissievoorzitter kwam nog met het bezwaar dat hoorzittingen in verhouding tot het tijdsbeslag te weinig informatie opleveren. Niemand voerde als na-deel het eventuele emotionele karakter aan.

Vraag 4.1: *Een hoorzitting wordt gewoonlijk alleen aangekondigd in de Staatscourant. Vindt u dat er voldoende ruchtbaarheid aan wordt gegeven?*

- ja;
- neen.

Vraag 4.2: *Indien neen, hoe moet hierin verbetering worden gebracht?*

- advertenties in dag- en nieuwsbladen;
- tv-spot van de betreffende Kamercommissie(s);
- vakbladen inschakelen;
- mogelijk geïnteresseerden rechtstreeks benaderen;
- 'mond-tot-mond-reclame' Kamerleden zelf;
- anderszins.

Een grote meerderheid van de voorzitters - vijftien - beantwoordde de vraag met ja. Vijf collega's toonden zich minder tevreden en gaven 'vakbladen inschakelen' (4x), 'mogelijk geïnteresseerden rechtstreeks benaderen' (2x), en 'advertenties in dag- en nieuwsbladen' (1x) op als suggesties tot verbetering.

Vraag 5: *Krijgen de 'gehoorden' voldoende gelegenheid om hun standpunt naar voren te brengen?*

- altijd;
- wel eens;
- nooit.

Twaalf ondervraagden meenden dat dit altijd het geval is. De overige acht volstonen met het antwoord 'wel eens'. Niemand zette een kruisje achter 'nooit'.

Vraag 6: *Hoeveel invloed heeft een hoorzitting gemiddeld op uw meningsvorming?*

- veel;
- tamelijk veel;
- redelijk;
- weinig;
- geen.

Twaalf voorzitters kwalificeerden de invloed als 'redelijk', zeven gaven 'weinig' en één voorzitter kende aan hoorzittingen 'tamelijk veel' invloed toe. Door geen van de ondervraagden werd veel of helemaal geen invloed toegekend.

Vraag 7.1: *Bent u van mening veranderd als gevolg van een hoorzitting?*

- nooit;
- wel eens;
- vaak.

Vraag 7.2: *Indien wel eens of vaak, door welke oorzaak?*

- op grond van tijdens de hoorzitting naar voren gebrachte nieuwe feiten;
- omdat de regering in gebreke bleef bij het verschaffen van 'tegen-informatie';
- omdat u zich door de 'gehoorden' onder druk gezet voelde;
- anderszins.

Een flinke meerderheid - 16 van de 20 voorzitters - meende 'wel eens' van mening veranderd te zijn. Hierbij werd overigens de kanttekening gemaakt dat het hoogst zelden voorkomt dat de mening totaal verandert. Wel komen de accenten in een bepaalde kwestie wat anders te liggen als gevolg van een hoorzitting.

De overige vier commissievoorzitters gaven op nooit van mening te zijn veranderd.

Twaalf ondervraagden noemden tijdens de hoorzitting naar voren gebrachte nieuwe feiten als voornaamste grond van hun meningsverandering. Twee voorzitters weten dit laatste aan het in gebreke blijven van de regering bij het verschaffen van 'tegen-informatie'.

Eén voorzitter gaf als oorzaak: 'Omdat op een hoorzitting blijkt hoezeer de gehoorde in hun eigen argumenten geloven'. Een andere voorzitter sprak in dit verband van de 'oprechtheid van de groepen' op een hoorzitting.

Niemand noemde het onder druk gezet worden door de 'gehoorden' als oorzaak.

Vraag 8: *Leveren hoorzittingen voor u informatie op die u nog niet wist?*

- nooit;
- wel eens;
- vaak.

Achttien commissievoorzitters streepten aan 'wel eens'. Twee collega's meenden dat het 'vaak' het geval is.

Vraag 9.1: *Hanteren Kamerleden hoorzittingen soms als politiek middel?*

- ja;
- neen.

Vraag 9.2: *Indien ja, in welk opzicht?*

- het opzettelijk vertragen van de afhandeling van een bepaald wetsontwerp;
- mobilisatie van krachten voor of tegen een bepaald beleid;
- anderszins.

Op één na meenden alle ondervraagde voorzitters dat de hoorzitting soms als politiek (en dus niet als zuiver informatief) middel wordt gehanteerd. Volgens deze Kamerleden komt het voor dat Kamerleden een hoorzitting aangrijpen voor een mobilisatie van krachten voor of tegen een bepaald beleid. Acht commissievoorzitters zien bovendien een politiek middel in 'het opzettelijk vertragen van de afhandeling van een bepaald wetsontwerp'. Andere mogelijkheden werden niet specifiek vermeld.

Suggesties

Vraag 10: *Wat zou er volgens u aan de opzet van parlementaire hoorzittingen moeten veranderen? Of voelt u voor afschaffing?*

Op deze open vraag kwamen zeer uiteenlopende antwoorden. Voorop moet staan dat geen van de 20 commissievoorzitters pleitte voor afschaffing. Een vrij algemene teneur was ook dat men een selectiever gebruik van het middel hoorzittingen voorstond.

De suggesties ter verbetering van het instituut hoorzitting waren ruwweg onder te verdelen in twee categorieën:

- 1 - technische verbeteringen;
- 2 - opmerkingen met een meer principiële karakter (vergroting macht van het parlement).

Enigszins gerangschikt werden de volgende opmerkingen gemaakt. Uit de opmerkingen bleek een voorkeur voor het horen van georganiseerde meningen (overkoepelende organisaties). Opnieuw hielden zeven commissievoorzitters een pleidooi voor het eerst vragen van schriftelijke reacties. Verder werd o.m. geadviseerd de gehoorde betere voorlichting te geven over de

bedoeling(?) van hoorzittingen.

Meer principiële opmerkingen

- Naast hoorzittingen zou toepassing van het enqueterecht van groot belang zijn t.a.v. ondoorzichtige machtsgroepen, vooral economische.
- Er zou eens moeten worden nagegaan of een vorm tussen hoorzitting en parlementaire enquête mogelijk is.
- Onderzoek nodig naar beter equipment m.b.t. hoorzittingen. Elementen uit het enqueterecht eraan toevoegen?
- Hoorzittingen bezien in relatie tot andere parlementaire rechten.
- In Nederland geen behoefte aan zwaarder instrumentarium. Belangrijkste blijft aanvullende bron van informatie.
- Als experiment geslaagd. Verwachtingen moeten niet te hoog gespannen zijn.

Politieke kleur

Valt er iets te zeggen over de politieke kleur van de ondervraagden en hun opvattingen over hoorzittingen?

Vooropgesteld zij dat er geen duidelijke scheidslijnen zijn te ontwaren tussen bijvoorbeeld regerings- en oppositiepartijen of linkse en rechtse partijen. Relevant in dit verband zijn uiteraard alleen de antwoorden met een behoorlijke spreiding. Verder vallen de vragen 1 en 3 af omdat veel commissievoorzitters meerdere antwoorden aankruisten. Van belang lijken de antwoorden op de vragen 2, 5, 7 en 10.

De antwoorden op vraag 2 zijn redelijk verdeeld over de politieke partijen. De meeste partijen 'scoren' in alle drie genoemde categorieën. De vijf voorzitters die vonden dat het aantal hoorzittingen in het algemeen te hoog is, zijn als volgt verdeeld: 2 PvdA, 1 KVP, 1 VVD en 1 ARP. De beide ondervraagde leden van de PPR meenden zowel bij 2.1 als bij 2.2 dat er te weinig hoorzittingen worden gehouden.

Wat de eigen commissie betreft werd deze opvatting gedeeld door twee leden van de VVD, één PvdA-lid en één AR-lid.

De voorzitters die behoren tot de VVD en de ARP waren het meest tevreden over de behandeling die de gehoorde krijgen (vraag 5). Drie van de vier VVD'ers meenden dat er altijd voldoende gelegenheid is om het standpunt naar voren te brengen. Bij de Antirevolutionairen was deze verhouding twee tegen één; bij de andere partijen ongeveer fifty-fifty.

De vier ondervraagden die zeiden nooit van mening veranderd te zijn (vraag 7.1) behoren tot de PvdA (twee voorzitters), VVD (één) en PPR (één).

De commissievoorzitters die zich min of meer uitspraken voor het op de

helling zetten van de hoorzitting zijn allen lid van een partij die tot de huidige regeringscombinatie behoort: twee KVP, één PvdA en één PPR.

Commentaar

In het algemeen vinden de commissievoorzitters het aantal hoorzittingen voldoende (antwoorden op vraag 2). Dit lijkt enigszins in strijd met de antwoorden op vraag 10. Hier blijkt toch een sterke voorkeur voor een scherpere selectie die o.m. tot stand zou komen als eerst de schriftelijke reacties worden afgewacht voordat eventueel wordt besloten tot een hoorzitting. Dit laatste blijkt ook uit de reacties op vraag 3: bijna de helft van de commissievoorzitters vindt schriftelijke reacties vragen een betere methode.

De commissievoorzitters kennen tamelijk veel gewicht toe aan hoorzittingen. Dat valt op te maken uit de antwoorden op de vragen 1 (voornaamste functie), 6 (invloed op de meningsvorming), 7 (van mening veranderd?) en 8 (leveren hoorzittingen voor u informatie op die u nog niet wist?). De ondervraagden zien hoorzittingen in het algemeen als een nuttige (aanvullende?) bron van informatie. Een kleine tegenstrijdigheid levert een vergelijking tussen de antwoorden op de vragen 3 en 8 op. Negen voorzitters menen dat hoorzittingen zelden nieuwe gezichtspunten opleveren maar tegelijkertijd zeggen alle ondervraagden tenminste 'wel eens' informatie te hebben gekregen die tevoren onbekend was.

Bij vraag 7 moet nogmaals worden gewezen op de betrekkelijke waarde die aan het begrip 'wel eens van mening veranderd' kan worden toegekend.

Een opmerkelijke zelfvoldaanheid demonstreren de commissievoorzitters ten aanzien van de behandeling die de Kamercommissies de gehoorde geven. De antwoorden op de vragen 4 en 5 zijn in dit verband illustratief. Verreweg de meesten vinden publikatie van een hoorzitting in de Staatscourant voldoende en vertrouwen er blijkbaar op dat dag-, week- en vakbladen die overnemen (wat m.i. zeker voor de landelijke dagbladen niet opgaat). Waarschijnlijk nemen de commissievoorzitters aan dat geïnteresseerde buitenstaanders er zelf wel proberen achter te komen wanneer een hoorzitting wordt gehouden. Tevreden zijn de ondervraagden ook over de gelegenheid die wordt geboden aan de gehoorde om hun standpunt naar voren te brengen.

De antwoorden op vraag 9 zijn nauwelijks verrassend te noemen. Als elk ander instrument waarover de Kamer beschikt, fungeert ook de hoorzitting als een politiek middel.

De mogelijke antwoorden waren beperkt tot één (negatieve) categorie, maar feit is dat geen van de ondervraagden uit zichzelf met een antwoord in de geest van 'vergroting van de macht-Invloed van het parlement' kwam. Allen

menen dat een hoorzitting soms wordt gehanteerd ter mobilisatie van krachten voor of tegen een bepaald beleid. Ook het opzettelijk vertragen van de afhandeling van bepaalde wetsontwerpen werd betrekkelijk vaak genoemd. Dagelijkse praktijk is dit niet, zoals uit de mondelinge toelichting bleek. De meeste ondervraagden bedoelden eigenlijk vooral dat zij het hanteren als politiek middel wel eens hadden meegemaakt.

De voorzitters wezen hierbij nogal eens collega-Kamerleden als de 'schuldigen' aan, waarbij Kamerleden van linkse partijen iets vaker werden genoemd dan van de andere partijen.

Behoudens enkele technische verbeteringen lijken de commissievoorzitters in grote trekken tevreden te zijn met het huidige reilen en zeilen van de hoorzitting. Opnieuw moet worden bedacht dat de ondervraagden merendeels tot de groep oudere Kamerleden behoorden.

Slechts zes commissievoorzitters vroegen zich af of een hoorzitting toch niet een te licht middel is. Twee beantwoordden deze vraag direct al ontkenkend. De gedachten van de overige vier lijken te gaan in de richting van een vorm van horen van deskundigen en anderen, die wat minder vrijblijvend is (en ook minder willekeurig?) dan nu. Er zou bijvoorbeeld gekeken dienen te worden naar het ten onzent geheel in onbruik geraakte enquête-recht, maar geen van de voorstellers kwam daartoe met concrete suggesties.

De Gehoorde

Het materiaal over de hoorzittingen zegt weinig over degenen die er aan deelnamen. Voorzover hun identiteit te achterhalen was, zijn ze globaal onder te brengen in drie categorieën. In de eerste plaats springen de min of meer gevestigde belangengroeperingen er uit, zoals het Overlegorgaan van de vakcentrales en individuele vakbonden, de werkgevers, de landbouw- en middenstandsorganisaties en overkoepelende organisaties uit de wereld van onderwijs, maatschappelijk werk, verkeer en vervoer, de bouw en de ambtenaren. Deze groep kan tot de 'vaste klanten' worden gerekend, waarbij de overige contacten die ze ongetwijfeld met Kamerleden hebben hier buiten beschouwing blijven. Tot de tweede groep behoren de actiegroepen, comité's en jongerenorganisaties, die vooral de laatste jaren actief zijn geworden. Helaas zijn hierover geen cijfers beschikbaar. Volgens de 'statistiek' van de griffie vond de eerste hoorzitting waaraan een vertegenwoordiger van deze groep deelnam plaats in het jaar 1968-'69. Op een hoorzitting van de Commissie voor VRO verscheen toen het Comité Leefbaarheid Waterweggebied.

De meeste van deze groepen worden na één keer niet meer terug gezien, maar ook hier is bezig een vaste cliëntèle te ontstaan. Organisaties als jon-

gerenadviescentra melden zich aan voor de meest uiteenlopende onderwerpen. Er zijn geen gevallen bekend dat ze worden geweigerd, ook al twijfelen Kamerleden soms aan het belang dat zij bij het onderhavige onderwerp hebben.

De commissies volgen wat dit betreft niet het advies van Van Eijkern op, die het recht om gehoord te worden strikt wilde beperken tot 'die organisaties, die door doelstelling of feitelijke werkzaamheid de belangen behartigen van hun leden of aangeslotenen, voor zover die belangen bij het ontwerp van wetgeving in het geding zijn'.¹²

De resterende categorie gehoorde heeft vooral het kenmerk dat zij niet in te delen is bij de beide eerste categorieën. Hierbij kan worden gedacht aan de zeer specifieke hoorzittingen van de Commissie voor Binnenlandse Zaken in gebieden waar een gemeentelijke herindeling speelt. Ook individuele bedrijven en organisaties kunnen tot deze groep worden gerekend.

Er is nog betrekkelijk weinig onderzoek verricht naar de ervaringen die de gehoorde zelf hebben opgedaan met hoorzittingen. Dat is ook niet zo verwonderlijk. Bedacht moet worden dat voor veel organisaties en groepen een hoorzitting slechts één middel is tot beïnvloeding van het parlement. Het deelnemen aan hoorzittingen kan worden beschouwd als een vorm van buitenparlementaire actie, naast vele andere zoals demonstraties op het Binnenhof, handtekeningenacties en petitie's. Veel zinvoller lijkt het daarom ook de aandacht te richten op het totale 'pakket' van activiteiten tot beïnvloeding van het parlementaire besluitvormingsproces.

Het komt nogal eens voor dat vertegenwoordigers van groepen en organisaties de hoorzitting als teleurstellend ervaren. Die teleurstelling lijkt vooral het geval te zijn bij de tweede hierboven genoemde categorie. Onvoldoende bekendheid met het doel van hoorzittingen, zoals althans de Kamer die ziet, lijkt een verklaring hiervoor. Meestal heeft men zich voorbereid op een debat met de commissieleden. Hoewel sommige Kamerleden de neiging hebben hierin mee te gaan, treedt de commissievoorzitter hier meestal tegen op. Teleurstelling bij de bezoekers is er ook, omdat niet wordt begrepen waarom Kamerleden hun visie c.q. standpunt over het onderhavige onderwerp gewoonlijk voor zich houden. De algemene opvatting van de Kamerleden is dat een hoorzitting zich dient te beperken tot een zakelijk vragen-antwoordspel. Vooral aan de zakelijke benadering moeten veel gehoorde, die vaak emotioneel betrokken zijn bij het onderwerp, wennen.

In dit verband is de mening van Van Walsum interessant, die meent dat een hoorzitting alleen tot zijn recht komt als de mogelijkheid voor een 'werkelijke discussie' bestaat. 'Een hearing is, ondanks de naam, alleen zinvol wanneer het gesprek het karakter heeft van een dialoog,' is zijn standpunt.¹³

Evaluatie

Inleiding

Uit de gesprekken met de commissievoorzitters bleek dat het houden van openbare hoorzittingen nog nooit behoorlijk is geëvalueerd. Men krijgt de indruk dat de Kamer in het algemeen het verschijnsel hoorzittingen over zich heen laat komen, zonder al te veel na te denken over doel en functie. De commissies reageren op de 'vraag' uit de maatschappij en daar blijft het wel zo ongeveer bij. Ook buiten het parlement is nog weinig inhoudelijk over hoorzittingen gediscussieerd. Het is dus wat erg ambitieus om in het kader van dit artikel het onderwerp hoorzittingen uitputtend af te doen. Op zijn best kan het navolgende een bescheiden bijdrage aan de discussie zijn.

Hoezeer na bijna tien jaar praktijk een balans ook voor de hand ligt, een onoverkomelijk probleem hierbij is het volledig ontbreken van criteria. Was het maar zo eenvoudig, dat het doel dat met hoorzittingen wordt beoogd helder was geformuleerd, dan zou gauw genoeg vastgesteld kunnen worden of de praktijk hier aan heeft beantwoord.

Behalve als een *vorm van inspraak* (1) kan de hoorzitting ook worden beschouwd als noodzakelijke *informatiebron van het parlement* (2).

Ad 1: Zoals we hebben gezien valt hier bij gebrek aan onderzoek kwalitatief weinig over te zeggen. Vanuit de invalshoek van de parlementariërs gezien blijkt in elk geval dat de invloed van hoorzittingen op de meningsvorming gering moet worden geacht (antwoorden op vraag 6 van de steekproef). Verder is de praktijk in de Tweede Kamer in elk geval zo dat slechts bij hoge uitzondering belangstellenden worden geweigerd op een hoorzitting.

Ad 2: Volgens de voorzitters van de Kamercommissies functioneren de hoorzittingen redelijk als bron van informatie. Helaas leverde de steekproef geen antwoord op de vraag of de parlementariërs het gevoel hadden dat zij bepaalde informatie op de hoorzittingen missen of zonder hoorzittingen bepaalde informatie zouden missen, al ligt dit aspect enigszins besloten in de beantwoording van vraag 10.

Uit recente discussies valt af te leiden dat niet alle Kamerleden even tevreden zijn over de bestaande praktijk. Het sterkst kwam dit naar voren bij de hoorzittingen van de Commissie voor Economische Zaken over het gedrag van vier oliemaatschappijen tijdens de energiecrisis.¹⁴

Verschillende parlementariërs meenden dat de hoorzittingen waren mislukt. Bij het speuren naar de oorzaak waren er twee stromingen.¹⁵ De ene partij verweet de andere zich onvoldoende te hebben voorbereid c.q. een voorin genomen standpunt te hebben ingenomen. Volgens de tweede, meer prin-

cipiële, visie is het middel van de hoorzitting ontoereikend en moet het parlement zich beraden over een betere (wettelijke) regeling om aan de gewenste informatie te komen.

Volledigheidshalve wordt hieraan nog toegevoegd dat het parlement op velerlei andere wijze wordt geïnformeerd (het recht vragen te stellen (mondeling of schriftelijk), het interpellatierecht, openbare commissievergaderingen met bewindslieden, publiciteitsmedia, toegezonden nota's, brieven en verzoekschriften, werkbezoeken en excursies).

Enquêterecht

Enkele commissievoorzitters suggereerden dat wellicht gezocht kan worden naar een vorm van informatie die tussen de huidige hoorzitting en het in de Grondwet verankerde parlementaire enquêterecht in ligt (artikel 105 G.W.). In geval van een enquête stelt het parlement een onderzoek in waarbij getuigen, onder ede en op straffe van gijzeling, kunnen worden gedwongen informatie te verstrekken aan de hiermee belaste commissie. Voorwaarde is een 'nauwkeurige omschrijving van het onderwerp van het onderzoek'.

Van Walsum zag in 1967 een duidelijke relatie tussen hoorzittingen en de enquête. Hij voorzag de mogelijkheid dat de hoorzitting de enquête op den duur zelfs zou vervangen. Van Walsum voegde er aan toe: 'Het zal dan echter wel zaak zijn dat de regeringsmeerderheid, zoals deze in de commissies vertegenwoordigd is, de minderheidsgroepen meer speelruimte laat dan bij het enquêterecht het geval was.' Hij gaf in zijn préadvies in overweging om de Enquêtewet te laten vervallen en te vervangen door een wet die regelen stelt met betrekking tot het onder dwang verschijnen voor parlementaire commissies, de voorwaarde waaronder dit kan geschieden en de grenzen van de 'plicht tot spreken'.¹⁶

Onlangs hebben de Tweede Kamerleden Jurgens en De Vries een voorontwerp van wet gepubliceerd, waarin zij de Enquêtewet van 1850 zodanig wijzigen dat het volgens hen gemakkelijker wordt om een enquête in te stellen.¹⁷

Jurgens en De Vries willen de bepaling dat het onderwerp nauwkeurig moet zijn omschreven schrappen. Ook gewone Kamercommissies zouden een enquête moeten kunnen houden. De initiatiefnemers houden vast aan de mogelijkheid tot gijzeling en het opleggen van een dwangsom. Zij willen voorts een regeling voor deskundige bijstand van getuigen.

In hun toelichting wijzen Jurgens en De Vries er op dat buitenlandse parlementen een rijkelijk gebruik maken van hun recht van enquête. Volgens de Kamerleden worden in de VS jaarlijks rond 300 enquêtes ('hearings') ingesteld, in Engeland 200, terwijl ook de Duitse Bondsdag 'redelijk vaak' dit middel hanteert. In West-Duitsland kan zelfs al een onderzoek worden

ingesteld op verzoek van een kwart van de Bondsdagleden.

Boukema komt tot de conclusie dat een onderzoek naar verruiming van het enquêterecht zeker geboden is. Hij betwijfelt echter of een minder zware procedure wel zal leiden tot een veelvuldiger gebruik. Volgens Boukema moet nog aannemelijk worden gemaakt dat het gering gebruik, dat van het enquêterecht wordt gemaakt, niet voortvloeit uit gebrek aan behoefte of uit twijfel aan de doeltreffendheid van het onderzoek.¹⁸

Conclusies

Er is wel voor gepleit om over wetsontwerpen geen parlementaire hoorzittingen te houden. Van Eijkern bij voorbeeld vreesde voor een doublure, omdat in vele gevallen de regering ook al groepen en organisaties hoort.¹⁹ Ook de suggesties van Kuypers lijken mede ingegeven te zijn door deze vrees (zie boven).

Van Walsum verwerpt deze opvatting m.i. terecht. Hij wijst erop dat het wetsontwerp, als het bij het parlement komt, inmiddels gewijzigd kan zijn en bovendien zou een hoorzitting in de Tweede Kamer in zijn ogen een soort beroepsinstantie kunnen zijn. Hier zou nog aan kunnen worden toegevoegd dat het parlement een geheel eigen verantwoordelijkheid heeft, al treden Kamercommissies door politieke divergentie niet altijd als één geheel op (zie de oliehoorzittingen).

Ik zou in de eerste plaats willen pleiten voor handhaving van de hoorzitting als mogelijkheid tot *inspraak van bevolkingsgroepen*. Verzoeken om een hoorzitting zouden in principe moeten worden gehonoreerd maar niet ad absurdum. Het onderwerp waarover men gehoord wil worden moet tenminste enige relevantie hebben in het besluitvormingsproces van de Kamer. Verder zouden de Kamercommissies zich beter dienen te realiseren dat het uitschrijven van een hoorzitting verwachtingen wekt bij bevolkingsgroepen die wel eens niet kunnen worden waargemaakt. De commissies zouden zich permanent moeten afvragen hoe groot de kans is op nieuwe gezichtspunten waar reëel rekening mee kan worden gehouden. De technische verbeteringen die de commissievoorzitters aandragen zouden hierbij kunnen worden overwogen. Zelf zou ik nog de gedachte willen opperen van een delegatie uit de betreffende Kamercommissie die namens de commissie de mededelingen van de gehoorde in ontvangst neemt. Dit kan alleen bij politiek 'onschuldige' onderwerpen maar heeft het grote voordeel dat het tijdsbeslag op de commissie in totaliteit minimaal is.

De tweede vorm van hoorzittingen die ik zou willen suggereren vereist van de Kamercommissies een meer anticiperende houding. Ik denk aan hoorzittingen die worden georganiseerd vanuit de *informatiebehoefte* van het parlement. Hierbij komt de zeer fundamentele vraag om de hoek kijken of

Kamerleden hoorzittingen zien als een middel tot het verkrijgen van grotere kennis en deskundigheid waardoor de (mede-) wetgevende en controlerende functie van het parlement meer reliëf zou kunnen krijgen.

Mijns inziens zouden de Kamercommissies, meer dan tot nu toe gericht moeten uitnodigen voor hoorzittingen. Ik denk vooral aan deskundigen en betrokkenen. Daarbij zou het niet uitsluitend moeten gaan over wetsontwerpen en regeringsnota's, maar ook over de uitvoering van wettelijke regelingen. De hoorzitting zou dan tevens een 'toetsingsinstrument' kunnen worden van in het verleden genomen maatregelen die wellicht aan herziening toe zijn.

Als de commissies zelf gericht gaan uitnodigen kan het van belang zijn om zowel voor- als tegenstanders van een bepaalde zaak te horen. Er zou dan een soort kruisverhoor kunnen ontstaan met een interessante confrontatie van meningen (du choc des opinions jaillit la vérité). Erg belangrijk bij dit type hoorzittingen is een goede bewerktuiging van de Kamercommissies (wetenschappelijke staf!). Verder zouden de commissies zoveel mogelijk als één blok moeten optreden bij de 'informatiehoorzittingen'. Als Kamerleden gaan proberen elkaar partijpolitieke vliegen af te vangen, verzwakt dit de positie van de horende commissie (zie het échec van de oliehoorzittingen). De vraag of de commissies een steviger wettelijke basis moeten hebben om te horen, vereist nader onderzoek. Gezien het gebruik dat in andere landen van het enquêterecht c.q. de hearing wordt gemaakt, lijken nadere voorzieningen wenselijk. Daarbij valt te denken aan een verschijningsplicht, maar ook aan de mogelijkheid om de gehoorde te dwingen volledig opening van zaken te geven.

In mijn visie zou het aantal hoorzittingen behoorlijk dalen. De 'inspraakhoorzittingen' zouden ook bij een wat selectiever gebruik – vaak zijn schriftelijke reacties veruit te verkiezen – waarschijnlijk de meeste tijd en aandacht nemen. Alleen al vanwege de beperkte mogelijkheden die het parlement nu eenmaal heeft, zouden de 'informatiehoorzittingen' beperkt in aantal zijn. Een geconcentreerde vorm komt m.i. ook het resultaat ten goede. Coördinatie tussen de Kamercommissies onderling en met het Kamerpresidium lijkt een vereiste.

De prélabelle vraag blijft of de Kamerleden zelf een grotere deskundigheid (en daardoor meer macht en invloed tegenover de regering) wenselijk achten. Zo ja, zien zij dan in hoorzittingen – eventueel in gewijzigde vorm – een adequaat middel om dit doel te bereiken? Uit de steekproef en de in het kader daarvan gevoerde gesprekken blijkt in elk geval dat de rol die de huidige hoorzittingen spelen in het parlementaire besluitvormingsproces een twijfelachtige is.

Noten

- 1 Meuwissen: D. H. M., 'Beschouwing n.a.v. NJV-jaarvergadering'. In: *De Volkskrant* (30-6 1967).
- 2 Jolles H. M., *De poreuze democratie, een sociologisch onderzoek naar het inspraakverschijnsel* (Alphen a/d Rijn, 1974), blz. 185 e.v.
- 3 Van Raalte E., *Het Nederlandse Parlement* (vijfde druk, 's Gravenhage, 1971), blz. 287.
- 4 *Handelingen Tweede Kamer* (zitting 1965-1966, Kamerstuk 8042), blz. 2103 e.v.
- 5 Hanekroot L., 'Forum of binnen-Kamer?' In: *Het Financieel Dagblad* (17-8 1957).
- 6 *Tien over Rood*, (Amsterdam, 1966).
- 7 De Galan C., 'Prioriteiten in het rood gekleed'. In: *Wending* (januari 1967).
- 8 Van Walsum G. E., *Préadvies Nederlandse Juristen Vereniging* (1967)
- 9 Meuwissen, *t.a.p.*
- 10 Kuijpers G., *Het politieke spel in Nederland* (Meppel, 1967), blz. 146 e.v.
- 11 Blijkens bericht in het *Algemeen Dagblad* (5-3 1975).
- 12 Van Eijkern W. J., *Préadvies Nederlandse Juristen Vereniging* (1967)
- 13 Van Walsum, *t.a.p.*
- 14 Hoorzittingen gehouden op 18 en 20 maart 1975, overigens aangekondigd als "gesprekken".
- 15 Zie o.m. *De Volkskrant* (20-3 1975) en *NRC-Handelsblad* (29-3 1975).
- 16 Van Walsum, *t.a.p.*
- 17 Jurgens E. en De Vries K., *Voorontwerp van wet tot wijziging van de Enquêtetwet* (maart 1975).
- 18 Boukema P. J., Voldoende reden voor onderzoek naar verruiming enquêterecht. In: *De Tijd* (1-3 1974).
- 19 Van Eijkern, *t.a.p.*

Appendix

Artikel 28 Reglement van Orde:

De commissies is bevoegd zich tot de Regering te wenden ter verkrijging van alle stukken, waarvan zij de kennisneming voor een goede vervulling van haar taak nodig acht.

Ten aanzien van de inhoud van vertrouwelijke van de Regering afkomstige stukken en vertrouwelijke mededelingen der Regering wordt door de commissie, haar leden, de andere tot haar vergadering toegelaten leden der Kamer en de aan haar toegevoegde ambtenaren geheimhouding in acht genomen.

Wil de commissie zich door rijksambtenaren doen voorlichten, dan nodigt zij hen door tussenkomst van de desbetreffende minister uit. Zij kan ook andere personen horen.

De commissie kan besluiten, dat het horen van personen in het openbaar zal geschieden. Op de vergaderingen, waarin dit geschiedt, is paragraaf 2 van dit hoofdstuk* niet van toepassing. Van het houden van zulke vergaderingen wordt mededeling gedaan aan de leden der Kamer en in de Nederlandse Staatscourant.

* Paragraaf 2 gaat over de openbare commissievergaderingen.