

Montesquieu Policy Papers

# Naar een sterker parlement: meer (ruimte voor) onderzoek

Sandor Loeffen



MONTESQUIEU INSTITUTE

MONTESQUIEU INSTITUUT

*De in deze policy paper neergelegde opvattingen zijn niet noodzakelijkerwijs die van het Montesquieu Instituut*

Montesquieu Instituut  
Policy papers

Nr. 1, Juni 2013

Naar een sterker parlement: meer (ruimte voor) onderzoek

Sandor Loeffen\*

---

\* Universitair docent staatsrecht, Vrije Universiteit Amsterdam. Verdedigt op 28 juni 2013 aan de Universiteit Maastricht het proefschrift *Parlementair onderzoek. Een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten* (handelseditie: Sdu Uitgevers, Den Haag), waarin de onderzoeksfuncties van het Nederlandse parlement, het Britse parlement en het Amerikaanse Congres worden geanalyseerd, zowel in recht als praktijk. Deze paper is gebaseerd op de vergelijkende slotbeschouwingen.



## Abstract

Parlementair onderzoek heeft de afgelopen decennia een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Toch kan nog veel meer uit het veelzijdige parlementaire recht van onderzoek worden gehaald dan thans het geval is. Een meer structurele inzet van het onderzoeksinstrument, zo wordt in dit paper mede aan de hand van ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten betoogd, biedt dan ook belangrijke kansen om tegemoet te komen aan een aantal veel gehoorde bezwaren tegen de huidige parlementaire werkwijze. Bovendien is de Kamer daarmee beter toegerust om haar constitutionele taken te vervullen. Aan het einde van dit paper wordt daartoe een aantal concrete aanbevelingen gedaan. Voorgesteld wordt om binnen de bestaande vaste Kamercommissies te gaan werken met permanente subcommissies voor onderzoek.

## 1. Inleiding: parlementaire werkwijze ter discussie

Het functioneren van het Nederlandse parlement staat al enige tijd ter discussie. Zo klinkt er van verschillende kanten kritiek op de wijze waarop het parlement zijn constitutionele kerntaken vervult.<sup>1</sup> Als medewetgever en controleur van de regering wordt het parlement, zo stelde de Raad van State enkele jaren geleden in haar jaarverslag bijvoorbeeld, teveel geleid “door wat de regering aanlevert, de coalitie vraagt en de media eisen.”<sup>2</sup> Het debat over haar positie, reputatie en werkwijze deed de Kamer enkele jaren geleden besluiten tot een intensieve parlementaire zelfreflectie.<sup>3</sup> In het kader van deze exercitie werd een groot aantal gesprekken gevoerd met Kamerleden, stafleden, andere betrokkenen en deskundigen. In het hieruit voortvloeiende rapport werd onder meer geconstateerd dat de Kamer toe was aan een ‘herijking’. Het accent, zo werd geconcludeerd, lag teveel op de fracties en individuele leden en te weinig op de Kamer als instituut. De Kamer was voorts te afhankelijk van informatie van de regering, waardoor haar zelfstandige rol in de Nederlandse parlementaire democratie in het geding is. Ook hield de Kamer zich, mede onder druk van de media, teveel bezig met incidentenpolitiek – getuige onder meer het grote aantal spoeddebatten – waardoor het inhoudelijke parlementaire werk naar de achtergrond verdwijnt.<sup>4</sup>

Tegelijkertijd zijn er ook ontwikkelingen die positief gewaardeerd worden. Zo wordt de opkomst van parlementair onderzoek zowel binnen als buiten de Kamer over het algemeen toegejuicht.<sup>5</sup> Tot de maatregelen die de Kamer naar aanleiding van de parlementaire zelfreflectie nam, behoorde dan ook een verdere intensivering van de parlementaire onderzoeksfunctie. Hiertoe werd een Toekomst- en onderzoeksagenda in het leven geroepen, op basis waarvan sinds 2010 jaarlijks maximaal drie kleinschalige parlementaire onderzoeken gericht op de uitvoering van beleid of op verkenningen van toekomstig beleid worden uitgevoerd door tijdelijke onderzoekscommissies.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 27 en verschillende bijdragen over de parlementaire democratie in Bootsma, Van den Braak & Verhey 2012.

<sup>2</sup> Jaarverslag Raad van State 2005, p. 39.

<sup>3</sup> Motie-Schinkelshoek c.s., *Kamerstukken II* 2006/07, 30 996, nr. 9.

<sup>4</sup> *Vertrouwen en zelfvertrouwen. Analyse en aanbevelingen parlementaire zelfreflectie, Rapport*, Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nr. 3.

<sup>5</sup> Zie o.a. Andeweg & Thomassen 2007, p. 53 e.v.

Parlementair onderzoek zit de laatste jaren dus in de lift. Toch kan in vergelijking met sommige andere parlementen gesteld worden dat de onderzoeksfunctie van de Tweede Kamer, ondanks de toename van het aantal onderzoeken, nog steeds onderontwikkeld is. Parlementair onderzoek in Nederland is altijd een incidenteel en centraal gestuurd verschijnsel gebleven: het is de Kamer die besluit dat een onderzoek naar een bepaald onderwerp wenselijk is, waarna een tijdelijke commissie wordt ingesteld die na afloop van het onderzoek weer wordt opgeheven. Ervaringen in het Britse parlement en het Amerikaanse Congres, twee parlementen met een bloeiende onderzoekspraktijk, laten zien dat er veel meer uit het veelzijdige parlementaire recht van onderzoek kan worden gehaald dan thans het geval is, waarmee de Kamer bovendien beter toegerust zal zijn om haar constitutionele taken te vervullen. In deze paper zal worden ingegaan op de kansen die een verdere uitbouw van de parlementaire onderzoeksfunctie te bieden heeft, alsmede op de wijze waarop dit concreet kan worden vormgegeven.

## 2. Parlementair onderzoek in opkomst

Het parlementaire onderzoeksrecht, zoals het thans functioneert, heeft oude papieren. Het recht van onderzoek (enquête) is sinds 1848 in de Nederlandse Grondwet verankerd. Na enkele enquêtes in de negentiende eeuw raakte het echter lange tijd in onbruik. Pas in de jaren '70 en '80 van de twintigste eeuw ontstond zowel binnen als buiten het parlement weer belangstelling voor het zelfstandig doen van onderzoek. Sindsdien wordt het onderzoeksinstrument door de Tweede Kamer met enige regelmaat toegepast. Dit gebeurt soms in de vorm van een formele parlementaire enquête, waarbij de onderzoekscommissie de zware onderzoeksbevoegdheden uit de Wet op de parlementaire enquête ter beschikking staan, maar veel vaker in de vorm van een 'gewoon' parlementair onderzoek waarbij de medewerking van derden alleen op basis van vrijwilligheid kan worden verkregen. Sinds 1983, toen de eerste moderne parlementaire enquête plaatsvond, heeft de Tweede Kamer in totaal negen enquêtes en zo'n dertig gewone parlementaire onderzoeken uitgevoerd. Recente voorbeelden zijn de parlementaire enquête financieel stelsel (commissie-De Wit<sup>6</sup>) en het 'gewone' onderzoek onderhoud en innovatie van het spoor (commissie-Kuiken<sup>7</sup>). De Eerste Kamer bezit sinds 1887 het grondwettelijke onderzoeksrecht, maar maakt daar lange tijd geen gebruik van. Recentelijk kwam hierin verandering met het senaatsonderzoek naar de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten (commissie-Kuiper<sup>8</sup>).

Het parlementaire onderzoeksrecht heeft sinds de heropleving in de tweede helft van de twintigste eeuw wel een andere functie gekregen. Waar de negentiende-eeuwse enquêtes nog voornamelijk gericht waren op de wetgevende taak van de Kamer, fungeert het onderzoeksrecht thans vooral als een instrument ten behoeve van haar andere hoofdtaak, namelijk die van het controleren van de regering (en indirect het ambtelijk apparaat dat de regering ten dienste staat). Binnen het arsenaal aan controlemiddelen, waarover de Kamer beschikt, wordt het doen van onderzoek vaak gezien als een zwaar instrument. De parlementaire enquête geldt in de praktijk zelfs als een *ultimum remedium*, dat wordt geassocieerd met waarheidsvinding en pas wordt ingezet als andere vormen van controle onvoldoende soelaas hebben geboden.

Ook in andere westerse parlementen heeft het onderzoeksrecht in de loop van de twintigste eeuw een sterke groei doorgemaakt. Met name in het Amerikaanse Congres en het Britse parlement is een omvangrijke onderzoekspraktijk ontstaan. De achtergrond hiervan is het ontstaan van de moderne verzorgingsstaat. Het toenemend aantal publieke taken ging gepaard met een sterke groei van het openbaar bestuur. Beide parlementen, die evenals het Nederlandse parlement de

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31 980, nr. 61.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 707, nr. 9.

<sup>8</sup> Kamerstukken I 2012/13, C, B.

constitutionele taak hebben de regering (of: uitvoerende macht) te controleren, dat wil zeggen om zowel 'zicht' als 'grip' te houden op het bestuurlijk apparaat,<sup>9</sup> zochten naar manieren om deze ontwikkeling te kunnen bijbenen. Een noodzakelijke voorwaarde om overheidsorganisaties effectief te kunnen controleren, zo was de gedachte, is het kunnen beschikken over voldoende kennis en expertise ten aanzien van het functioneren van deze organisaties. Juist op dat punt stonden de traditionele parlementen op achterstand ten opzichte van de alsmaar uitdijende en professionaliserende departementen, agentschappen en andere publieke diensten.

De eerste ontwikkelingen op dit punt vonden plaats in de Verenigde Staten, waar kort na de Tweede Wereldoorlog een grootschalige reorganisatie van het Congres plaatsvond. Sinds de Legislative Reorganization Act van 1946 zijn de 'standing committees' in beide kamers, in aanvulling op hun wetgevende en budgettaire taken, nadrukkelijk belast met het houden van toezicht op de instellingen van de uitvoerende macht die binnen hun werkterrein vallen. In de reglementen van beide kamers is in dat verband bepaald dat de commissies de opdracht hebben "to review and study, on a continuing basis, the application, administration, and execution of those laws, or parts of laws, the subject matter of which is within the jurisdiction of that committee."<sup>10</sup> Mede geïnspireerd door de Amerikaanse ervaringen ging het Britse Lagerhuis vanaf de jaren zestig en zeventig experimenteren met permanente onderzoekscommissies. Het thans bestaande stelsel van 'departmental select committees' dat daaruit is voortgevloeid, is in 1979 tot stand gekomen. Deze commissies houden zich in beginsel uitsluitend met controle-onderzoek bezig en zijn volgens het kamerreglement belast met de opdracht "to examine the expenditure, administration and policy of the principle government departments (...) and associated public bodies."<sup>11</sup>

### 3. Organisatie en werkwijze van onderzoekscommissies

Het onderzoeksrecht is in veel parlementen een meerderheidsrecht. Dat betekent dat voor het instellen van een parlementair onderzoek een meerderheidsbesluit in de kamer vereist is. De meerderheid beslist daarmee ook over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd: welk type commissie aangewezen is, welke leden in deze commissie worden benoemd, hoe de onderzoeksopdracht luidt en welke onderzoeksbevoegdheden aan de commissie worden toegekend.<sup>12</sup>

Met de drempel die het meerderheidsvereiste opwerpt tegen het instellen van een parlementair onderzoek, wordt in Nederland anders omgegaan dan in andere landen. In Nederland is de besluitvorming rondom het inzetten van het onderzoeksrecht steeds in handen van de plenaire vergadering gebleven, die incidenteel besluit tot het instellen van een tijdelijke onderzoekscommissie, terwijl in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk juist gekozen is voor delegatie aan vaste commissies. Een structurele inbedding van de onderzoeksfunctie in de

---

<sup>9</sup> Waar in Nederland gesproken wordt over parlementaire controle, waarmee zowel op controle in enge zin (controleren in de zin van nagaan, 'zicht hebben') als in ruime zin (controleren in de zin van 'grip hebben'), spreekt men in het Verenigd Koninkrijk van 'parliamentary scrutiny' (enge zin) en 'parliamentary control' (ruime zin). In de Verenigde Staten wordt de term 'congressional oversight' gebruikt, dat hier wordt vertaald met het houden van toezicht door het Congres. De term 'oversight' wordt in de Amerikaanse literatuur gebruikt voor controlerende activiteiten in zowel enge als ruime zin.

<sup>10</sup> Zie House Rule X, lid 2 en Senate Rule XXVI, lid 8, sub a. Deze formulering wordt sinds 1970 gehanteerd.

<sup>11</sup> Zie House of Commons Standing Order No. 152 van 25 juni 1979 (laatstelijk gewijzigd: 30 juni 2010).

<sup>12</sup> In Nederland zijn in de jaren '70 en '80 overigens wel pogingen ondernomen om het onderzoeksrecht – meer specifiek het enquêterecht – ook aan een parlementaire minderheid toe te kennen. De voorstanders daarvan hoopten daarmee het doen van (controlerend) onderzoek te stimuleren. Deze pogingen, die een grondwetswijzigging vereisten, zijn echter tot tweemaal toe gestrand in de Eerste Kamer. Het idee van een minderheidsenquête is sindsdien van de politieke agenda verdwenen. Zie hierover nader: Dölle 1985, p. 83-90.

parlementaire commissiestructuur heeft in Nederland nooit plaatsgevonden. In plaats daarvan werd bij de heropleving in de jaren '80 de oude praktijk nieuw leven ingeblazen. De RSV-enquête, de eerste moderne parlementaire enquête, werd gezien als een groot succes. Bij latere enquêtes werd het beproefde model voortgezet. Ook reguliere ('gewone') parlementaire onderzoeken worden altijd *ad hoc* ingesteld.

In de Nederlandse traditie wordt parlementair onderzoek dus steeds opgedragen aan tijdelijke commissies, eventueel toegerust met enquêtebevoegdheden, die werken op basis van een specifieke, gedetailleerde onderzoeksopdracht vastgesteld door de kamer.<sup>13</sup> De kamer bepaalt tevens de termijn waarbinnen de commissie verslag dient uit te brengen. Nadat de commissieleden verantwoording hebben afgelegd over hun werkzaamheden, wordt de commissie opgeheven. De vaste commissies in de Tweede Kamer, die belast zijn met de voorbereidende behandeling van wetsvoorstellen, zijn uitgerust met dezelfde onderzoeksbevoegdheden als tijdelijke (reguliere) onderzoekscommissies, zoals het houden van hoorzittingen, maar hiervan wordt slechts incidenteel gebruik gemaakt.

Tegelijkertijd is ook in Nederland de laatste jaren een voorzichtige beweging in de richting van een meer structurele inzet van het onderzoeksinstrument in gang gezet. Op advies van de parlementaire werkgroep zelfreflectie is in 2009 besloten te gaan experimenteren met een Toekomst- en onderzoeksagenda, op basis waarvan jaarlijks maximaal drie onderzoeken zullen worden uitgevoerd. Het kan daarbij gaan om zogenaamde uitvoeringsonderzoeken 'ex post' of toekomstverkenningen. De vaste commissies kunnen voorstellen indienen, waarna de kamer besluit welke voorstellen zullen worden gehonoreerd. Inmiddels hebben verschillende onderzoeken op deze manier plaatsgevonden.<sup>14</sup>

De samenstelling van de tijdelijke onderzoeks- en enquêtecommissies in de Nederlandse Tweede Kamer wijkt op een aantal punten af van de Britse en Amerikaanse praktijk. Met zo'n 5 tot 9 leden zijn de Nederlandse commissies in vergelijking beperkt van omvang. Het bepalen van de grootte alsmede de samenstelling van enquêtecommissies is de bevoegdheid van de Kamer. Ten aanzien van gewone onderzoekscommissies bepaalt het Reglement van Orde dat de Kamervoorzitter de omvang van de commissie bepaalt en de leden benoemt. Na instelling kiezen commissies zelf een voorzitter uit hun midden door middel van geheime stemming. In de praktijk is de selectie van commissieleden en in het bijzonder van de voorzitter, die het gezicht van de commissie is, echter voorwerp van politieke onderhandelingen tussen de Kamerfracties.

In het Nederlandse meerpartijenstelsel is het gebruikelijk geworden dat fracties maximaal één commissielid leveren; van een afspiegeling van de partijpolitieke verhoudingen in de Kamer is dan ook geen sprake. Commissieleden worden geselecteerd in het onderhandelingsproces tussen fracties. Het is ook niet vanzelfsprekend dat de coalitiepartijen gezamenlijk een getalsmatige meerderheid binnen een onderzoekscommissie hebben. Bovendien blijkt het voorzitterschap zowel door coalitie- als oppositieleden te kunnen worden bekleed. Een en ander weerspiegelt de Nederlandse parlementaire onderzoekscultuur, die wordt gekenmerkt door een hoge mate van collegiale samenwerking en consensusgerichtheid. In die zin wijkt de onderzoekspraktijk af van de dominante *modus operandi* in de Tweede Kamer, waarin fractieverbanden en coalitieverhoudingen veelal leidend zijn. Het waarborgen van een coalitiegezinde meerderheid blijkt bij de samenstelling van onderzoekscommissies niet noodzakelijk te worden geacht. Ook staat het lidmaatschap van

---

<sup>13</sup> Dit model is ook reglementair verankerd. Zie art. 141 jo. art. 142 RvOTK. Zie ook art. 2 RPE. In de praktijk laat de Kamer wel enige ruimte aan commissies om de onderzoeksvragen nader uit te werken of zelfs bij te stellen.

<sup>14</sup> Zo werd de afgelopen jaren, naast het reeds genoemde onderzoek naar onderhoud en innovatie van het spoor, onder meer onderzoek gedaan naar de toekomst van de jeugdzorg, de doeltreffendheid van inburgering, integraal indiceren in zorg en onderwijs, en de recente arbeidsmigratie. Zie verder *Kamerstukken II 2010/11*, 32 224, nrs. 1-3.



een onderzoekscommissie niet, zoals in het Verenigd Koninkrijk, uitsluitend open voor backbenchers – voor zover al van 'backbenchers' kan worden gesproken in het relatief kleine Nederlandse parlement. Bij de samenstelling wordt vooral gekeken naar persoonlijke kwaliteiten en ambities van kandidaten, waarbij op individueel niveau wel partijpolitieke gevoeligheden kunnen meespelen. Kenmerkend voor parlementaire onderzoekscommissies is dat binnen deze commissies, zoals ook bij de Britse select committees te zien is, vaak een zekere groepsmentaliteit ontstaat: eenmaal begonnen aan het onderzoek blijken commissieleden naar elkaar toe te groeien en gezamenlijk op te kunnen trekken, waarbij fractiegrenzen lijken te vervagen.<sup>15</sup>

#### **4. Een meer onderzoekend parlement: kansen voor Nederland**

In het Britse parlement en het Amerikaanse Congres heeft de onderzoeksfunctie sinds de hervorming van het commissiestelsel in kwantitatieve zin een stevige impuls gekregen. In Nederland vertoont het aantal parlementaire onderzoeken de laatste jaren weliswaar een stijgende lijn, maar de onderzoeksfunctie van de Nederlandse Tweede Kamer is in vergelijking met deze andere stelsels nog altijd van bescheiden omvang. Om verschillende redenen is dit ook wel verklaarbaar. Zo beschikt het Nederlandse parlement, anders dan het Amerikaanse Congres, via de band van de ministeriële verantwoordelijkheid over meerdere instrumenten om haar controlerende taak te vervullen. Te denken valt aan het vragenrecht en het interpellatierecht. In vergelijking met het Britse stelsel is het overwicht van de regering ten opzichte van het parlement bovendien minder sterk. Op een meer praktisch niveau moet worden geconstateerd dat in de Tweede Kamer, anders dan in het veel grotere Britse Lagerhuis, geen grote aantallen backbenchers bestaan die dringend behoefte hebben aan een nuttige tijdsbesteding.

Ondanks deze verschillen, zou het verder ontwikkelen van de parlementaire onderzoeksfunctie ook in Nederland moeten worden overwogen. Vanuit politiek-staatsrechtelijk oogpunt biedt een verdere uitbouw van de parlementaire onderzoeksfunctie namelijk belangrijke kansen om het parlement op een aantal punten te versterken. Daarbij gaat het met name om de parlementaire informatiepositie, het activeren van de ministeriële verantwoordelijkheid en de participatie van burgers en experts in het parlementaire proces.

##### ***Versterking parlementaire informatiepositie***

Wil de Kamer haar controlerende taak goed kunnen uitoefenen, dan is kennis van en informatie over het functioneren van het openbaar bestuur van groot belang. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is het daarbij essentieel dat de Kamer voor haar informatievoorziening niet te afhankelijk is van de organen die zij geacht wordt te controleren. Om die reden is het zelfstandig verrichten van onderzoek, anders dan bijvoorbeeld het stellen van schriftelijke vragen, het instrument bij uitstek om de informatiepositie van de Kamer als geheel te versterken. De noodzaak van een goede informatiepositie is de afgelopen jaren niet minder geworden. Onder invloed van technologische ontwikkelingen, maar ook processen als europeanisering en globalisering, is het overheidsbestuur de afgelopen decennia immers alleen maar gecompliceerder geworden. Wat de afgelopen decennia wel is veranderd, is de aard van de informatieproblematiek waarmee het parlement kampt. Door de digitalisering van de samenleving is de daadwerkelijke beschikbaarheid van informatie voor het parlement immers vaak niet meer het probleem. Veeleer is het de vraag hoe de stroom aan informatie die het parlement gevraagd en ongevraagd bereikt effectief en efficiënt kan

---

<sup>15</sup> Onwrikbaar is deze saamhorigheid overigens zeker niet: met name wanneer het aankomt op het formuleren van conclusies en aanbevelingen – en dan vooral wanneer het optreden van individuele bewindspersonen aan de orde is – kunnen partij-affiliaties weer de boventoon gaan voeren.

worden verwerkt en ingezet.<sup>16</sup> Niet het verkrijgen van informatie als zodanig, maar effectieve vormen van kennis- en expertiseopbouw binnen het parlement zijn daarom van belang.

Die kennis en expertise zijn wel aanwezig maar bevinden zich veelal buiten het parlement, bijvoorbeeld binnen de Algemene Rekenkamer en andere onafhankelijke adviescolleges en planbureaus die bij wet zijn ingesteld. Naast de rapporten die deze instellingen op eigen initiatief vervaardigen, wordt hen vanuit de Kamer soms gericht om advies gevraagd. Ook maakt de Kamer met enige regelmaat gebruik van de mogelijkheid om onderzoeksopdrachten uit te besteden aan externe onderzoeksinstituten of universiteiten. Erg systematisch gebeurt dit echter niet. Bovendien biedt de bestaande parlementaire infrastructuur thans onvoldoende mogelijkheden om deze bronnen van kennis zo in te zetten, dat zij een werkelijke bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de parlementaire informatiepositie. De Kamer beschikt over een stelsel van vaste commissies, maar die zijn van relatief grote omvang en vertonen weinig interne samenhang. Hoewel de commissies over een aantal reguliere onderzoeksbevoegdheden beschikken, wordt hiervan slechts incidenteel en niet altijd even effectief gebruikgemaakt. Wel is een aantal vaste commissies recentelijk gaan experimenteren met de 'hoorzitting nieuwe stijl', waarbij een goede voorbereiding wordt gecombineerd met scherper (door)vragen en onderlinge afstemming tussen commissieleden.<sup>17</sup> Hoewel de hoorzitting daarmee veel meer een onderzoeks karakter heeft gekregen, domineert doorgaans toch het partijpolitieke debat tussen commissieleden en de aanwezige bewindspersonen. Aangezien de commissies in eerste instantie bedoeld zijn voor de voorbereidende behandeling van wetsvoorstellen, wordt de commissieagenda bovendien grotendeels bepaald door de stroom wetsontwerpen, beleidsnota's en andere regeringsstukken. Ook in die zin verschilt het karakter van de vaste commissies niet veel van dat van de plenaire vergadering. Voor zover er sprake is van expertiseopbouw, is die vooral te vinden bij individuele commissieleden en hun persoonlijke (fractie)medewerkers.

De onderzoekscommissies die de Kamer zo nu en dan instelt, bieden door hun beperkte omvang, werkwijze, interne samenhang en ondersteuning, op dit punt veel meer perspectief. Door hun tijdelijke karakter gaat veel kennis na afloop van het onderzoek echter weer verloren. Het eigen onderzoeksbureau, dat de Kamer sinds 2002 kent, is van beperkte omvang en houdt zich vooral bezig met onderzoeksbegeleiding. Het lukt de Kamer tot op heden vaak niet om onderzoeken systematisch op te volgen, bijvoorbeeld door evaluatieonderzoek te doen, waardoor het maar de vraag is wat er uiteindelijk van de gedane aanbevelingen terecht komt. Het ontbreekt de Kamer daarom op dit moment niet alleen aan de noodzakelijke voorzieningen om kennis en expertise op te bouwen, maar ook om deze behouden: van een institutioneel geheugen is nauwelijks sprake. Met de steeds korter wordende 'omlooptijd' van Kamerleden neemt dit probleem bovendien alleen maar toe. Meer systematisch parlementair onderzoek kan daarin verandering brengen en tot een structurele verbetering van de parlementaire informatiepositie leiden.

### **Verdieping en verbreding ministeriële verantwoording**

Een tweede functie die parlementair onderzoek zou kunnen vervullen, is het verdiepen en verbreden van het ministeriële verantwoordingsproces. Thans fungeert de plenaire vergadering als het voornaamste forum waar ministers verantwoording afleggen aan de Kamer. Onderzoekscommissies zouden op dit punt een waardevolle aanvullende functie kunnen vervullen.

---

<sup>16</sup> Zie ook *Rapport parlementaire zelfreflectie 2009*, p. 45. Zie over de tekortkomingen in de informatievoorziening aan de Kamer uitvoerig: Enthoven 2011.

<sup>17</sup> Deze hoorzitting nieuwe stijl vloeit voort uit de parlementaire zelfreflectie. Zie *Rapport parlementaire zelfreflectie 2009*, p. 49. Zo werd begin 2010 door de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap besloten een 'uitgebreide hoorzitting', verspreid over meerdere dagen, te houden inzake het beleid rondom het passend onderwijs. Uit de commissie werden zes leden gekozen, die de hoorzittingen zouden voeren. Zie *Kamerstukken II 2009/10*, 31 497, nr. 20.

Veel parlementaire onderzoeken die de Kamer sinds 1983 heeft gehouden, laten dit ook zien. In het Britse stelsel, waar de ministeriële verantwoordelijkheid eveneens een belangrijke schakel in de verhouding tussen regering en parlement is, hebben de permanente, langs departementale lijnen gestructureerde onderzoekscommissies de functie van verantwoordingsforum in de loop der tijd voor een belangrijk deel overgenomen van de plenaire vergadering. Daarmee heeft het verantwoordingsproces in het Britse parlement een ander karakter gekregen. Het onderzoeksproces biedt, anders dan het plenaire debat, ruimte voor meerdere publieke actoren: naast ministers nemen ook departementsambtenaren en bestuurders van zelfstandige bestuursorganen deel. Zij treden veelvuldig op tijdens hoorzittingen. Hoewel departementsambtenaren dat ook in het Britse parlement alleen doen op aanwijzing van hun minister, weerhoudt hen dan in de praktijk niet om ruimhartig en tamelijk zelfstandig medewerking te verlenen aan parlementaire onderzoeken.

Belangrijk is ook dat het verantwoordingsproces in de Britse commissies in vergelijking met de debatten die in de plenaire zaal (Chamber) worden gehouden vaak veel minder partijpolitiek gekleurd is. Commissieleden werken over partijgrenzen heen samen en ontwikkelen in de loop der tijd vanuit gedeelde interesse en expertise vaak een zekere saamhorigheid. Ministeriële verantwoording in de commissies is daarom doorgaans veel minder antagonistisch van aard dan in het plenum, waar de tegenstelling tussen regering en oppositie juist wordt gearticuleerd.<sup>18</sup> Alleen het gebrek aan sanctiemogelijkheden maakt dat de Chamber vanuit verantwoordingsperspectief uiteindelijk onmisbaar blijft, al kunnen commissies allerlei andere middelen, bijvoorbeeld via 'naming en shaming', inzetten om gebrekkig functioneren van ministers en departementen informeel te sanctioneren. De opkomst van onderzoekscommissies in het Lagerhuis heeft er in elk geval voor gezorgd dat het parlement vanuit verantwoordingsperspectief twee gezichten heeft gekregen: enerzijds er is het traditionele, overwegend partijpolitieke (vaak antagonistische) debat tussen ministers en (oppositie)leden in de plenaire vergadering, anderzijds een overwegend collegiale, breder toegankelijke, op onderzoek gerichte werkwijze in de commissies.

In de vaste commissies van de Tweede Kamer is tijdens de behandeling van wetsvoorstellen en beleidsdocumenten ook gelegenheid voor het afleggen van verantwoording, maar de wijze waarop dat gebeurt verschilt niet wezenlijk van de wijze waarop dat in de plenaire vergadering gebeurt. Hoewel departementsambtenaren wel kunnen deelnemen aan commissievergaderingen, doen zij dit alleen op instructie van de verantwoordelijke bewindspersoon. In de praktijk betekent dit, dat ambtenaren doorgaans alleen in het bijzijn van ministers of staatssecretarissen een bijdrage leveren. Ook op dit punt kunnen parlementaire onderzoekscommissies daarom van toegevoegde waarde zijn. De minder partijpolitiek geladen omgeving biedt de mogelijkheid om departementale ambtenaren, zoals in het Britse stelsel, een prominentere rol te laten spelen zonder daarbij afbreuk te doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Via de parlementaire onderzoeksfunctie kan ook de controle op zelfstandige bestuursorganen worden versterkt. In het reguliere parlementaire verantwoordingsproces is op dit punt sprake van een staatsrechtelijke leemte, omdat deze organen op afstand van de minister zijn geplaatst. Via parlementair onderzoek, waarin bestuurders van zelfstandige bestuursorganen zelf tekst en uitleg geven omtrent het optreden van hun organisaties, kan deze leemte tot op zekere hoogte worden opgevuld.<sup>19</sup> Parlementair onderzoek kan daarmee ook een bijdrage leveren aan de legitimiteit van het overheidsoptreden in algemene zin en dat van zbo's in het bijzonder.

---

<sup>18</sup> Met de opkomst van onderzoekscommissies is het verantwoordingsproces in het Britse Lagerhuis dus pluriformer geworden. Uit de Britse literatuur blijkt verder dat de commissies ervoor hebben gezorgd dat het parlementaire verantwoordingsproces inhoudelijker en zorgvuldiger is geworden. In de commissies verloopt het proces 'evidence-based': mondelinge en schriftelijke bewijsgeving is leidend.

<sup>19</sup> De bestaande wettelijke en reglementaire kaders bieden daartoe voldoende ruimte.

## ***Participatie van burgers en experts in het parlementaire proces***

Ten derde biedt een meer structurele inzet van het onderzoeksinstrument mogelijkheden om de betrokkenheid van burgers, zowel in hun rol als belanghebbenden als van (ervarings-)deskundigen, in de parlementaire praktijk te vergroten. De Tweede Kamer is het enige direct democratisch gelegitimeerde orgaan op landelijk niveau. Het is daarom in eerste instantie in de Kamer, 's lands vergaderzaal, waar de democratie gestalte krijgt. In een moderne democratie vinden besluitvorming en controle plaats in een 'public sphere', waarin de participatie van burgers centraal staat en discussie en overleg worden gefaciliteerd. Effectieve participatie en zorgvuldige deliberatie, zo is daarbij de gedachte, kunnen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het debat en het bijeenbrengen van verschillende opvattingen en voorkeuren, waardoor het bereiken van consensus wordt bevorderd.<sup>20</sup>

Het Britse parlement heeft op dit punt de afgelopen jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt. De departementale commissies volgen in de praktijk een tamelijk overzichtelijke en toegankelijke onderzoeksmethode. Aangezien de commissies niet beschikken over effectieve dwangmiddelen, zijn zij voor hun informatievoorziening sterk afhankelijk van de vrijwillige medewerking van informatiebezitters. Daarbij gaat het niet alleen om de regering, maar ook om derden zoals belanghebbenden en deskundigen. De gebruikelijke onderzoeksprocedure is daarop ingericht. Kort na hun installatie aan het begin van een parlementaire zittingsperiode stellen de commissies een globale onderzoeksagenda vast, waarin de belangrijkste thema's die de commissies op hun eigen werkkterrein willen gaan belichten worden aangeduid. Deze agenda's geven een indruk van de inhoudelijke voorkeuren van de commissieleden, in het bijzonder van de voorzitters. Dit verschaft belanghebbenden, deskundigen en andere geïnteresseerden de mogelijkheid om daarop te anticiperen. De uitvoering van een concreet onderzoek start met de vaststelling van een voorlopig onderzoekskader ('terms of reference'), dat tevens een globaal tijdspad bevat. Via persberichten en de commissiewebsite wordt het onderzoek bekendgemaakt en wordt een 'call for evidence' uitgevaardigd. In aanvulling daarop wordt vaak een gedetailleerde vraagpuntennota ('issues and questions paper') gepubliceerd, waarop potentiële respondenten in het bijzonder zouden moeten ingaan. Daarnaast worden specifieke belangengroepen en deskundigen ook direct benaderd door de commissie met het verzoek om feitelijke informatie te verstrekken of hun opvattingen kenbaar te maken.

Vanuit democratisch perspectief kan de Britse aanpak dan ook als voorbeeld dienen van een parlement dat steeds meer is gaan fungeren als een plaats waar verschillende ideeën, opvattingen en belangen vanuit de samenleving samenkomen, worden afgewogen, geanalyseerd en van een politieke beoordeling worden voorzien. Dit type parlementair onderzoek komt ook in Nederland wel voor, zowel in de tijdelijke onderzoekscommissies als in beperkte mate in de vaste commissies, maar zou in het belang van de participatie- en deliberatiefunctie van het parlement verder moeten worden uitgebouwd. Waar het dan vooral op aankomt, is het verder uitwerken van een toegankelijk, inzichtelijk en gestructureerd onderzoeksproces.

---

<sup>20</sup> Enthoven 2011, p. 628-630, spreekt in dit verband over 'Democratie 2.0'.

## 5. Naar vaste onderzoeks(sub)commissies in de Tweede Kamer

### *Van onderzoeksagenda naar agendavrijheid*

Intensivering van de bestaande onderzoeksfunctie biedt, zo is hierboven betoogd, in meerdere opzichten kansen voor verbetering van het functioneren van het parlement. De vraag is vervolgens hoe dit zou moeten worden bewerkstelligd. Een eerste mogelijkheid is om het parlementaire onderzoeksrecht op meer systematische en gecoördineerde wijze in te zetten dan nu het geval is. In de literatuur zijn hiertoe, in breder verband, reeds meerdere voorstellen gedaan. Zo is voorgesteld een algemene controlecommissie in te stellen<sup>21</sup> en om het bestaande onderzoeksinstrumentarium op kleinschaliger, minder intensieve wijze in te zetten.<sup>22</sup> Met de invoering van de eerder genoemde Toekomst- en onderzoeksagenda heeft de Tweede Kamer een stap in deze richting gezet.

Hoewel deze recente ontwikkeling op zichzelf kan worden toegejuicht, kent zij een aantal inherente beperkingen. Zo betreft het allereerst een tamelijk bescheiden vernieuwing. Er is vanuit praktisch oogpunt uiteraard een grens aan het aantal onderzoekscommissies dat de Kamer op enig moment draaiende kan houden. De huidige onderzoeksagenda gaat uit van maximaal drie onderzoeken, naast de eventuele incidentele enquêtes of onderzoeken die de Kamer, zoals reeds gebruikelijk was, zo nu en dan instelt.<sup>23</sup> Gezien de omvang van de Kamer en van haar vaste ondersteuning lijkt daarmee het maximum wel bereikt. Verder heeft het onderzoeksinstrument, ondanks de meer gesystematiseerde besluitvorming en structurele inzet, nog steeds een incidenteel karakter. De geplande onderzoeken worden immers nog steeds bij voorkeur uitgevoerd door tijdelijke commissies. Ook blijft de toepassing van het onderzoeksinstrument, anders dan in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, uiteindelijk steeds afhankelijk van plenaire besluitvorming. Dergelijk centralisme, zowel ten aanzien van de onderzoeksthema's als ten aanzien van de instelling van commissies, moge aantrekkelijk zijn vanuit het oogpunt van coördinatie, tegelijkertijd schuilt hierin een belangrijke hindernis voor de bepleite groei van de parlementaire onderzoeksfunctie.

Op basis van de Britse en Amerikaanse ervaringen zou daarom gekeken moeten worden naar de mogelijkheid van de vorming van vaste onderzoekscommissies met brede werkterreinen. Een dergelijke 'decentraliserende' ontwikkeling zou passen in een al langer zichtbare trend binnen parlementaire stelsels, waarbij veelal langs departementale lijnen ingerichte commissiestructuren worden ingesteld of versterkt teneinde beter tegenwicht te kunnen bieden aan de uitvoerende macht.<sup>24</sup> De Britse onderzoekscommissies en de vaste (sub)commissies in het Amerikaanse Congres hebben laten zien dat een permanente onderzoeksinfrastructuur een aantal voordelen heeft ten opzichte van de bestaande *ad hoc* praktijk in Nederland. Belangrijk is allereerst dat de onderzoekscommissies in deze stelsels een hoge mate van agendavrijheid bezitten. Binnen de gestelde kaders van hun werkterrein zijn commissies vrij om te bepalen welke onderwerpen zij wensen te onderzoeken en op welke wijze zij dit doen. Commissies kunnen hun onderzoeksbevoegdheden dan ook flexibel inzetten: er kan planmatig worden gewerkt aan een aantal onderzoeksprioriteiten, maar tegelijkertijd kan ook snel worden ingesprongen op actuele ontwikkelingen. Informatiestromen die nu ongestructureerd op het parlement afkomen, zoals jaarverslagen van overheidsorganen of rapporten van adviescolleges, kunnen binnen deze vaste

---

<sup>21</sup> Zie Van Schagen 1994, p. 295-299. Een dergelijke controlecommissie zou zich moeten toeleggen op het coördineren van controleactiviteiten door de vaste commissies.

<sup>22</sup> Zie Verhey 2001, p. 321. Zie in die richting ook Enthoven 2011, p. 620.

<sup>23</sup> De onderzoeksagenda is dus niet in de plaats gekomen van de bestaande praktijk om *ad hoc* grotere, vaak incidentgerichte (enquête)onderzoeken in te stellen, maar vormt daarop een inhoudelijke aanvulling.

<sup>24</sup> Zie Hazan 2001, p. 77-81. Vgl. ook Heringa 2001, p. 164.

onderzoekscommissies worden geordend, geselecteerd, geanalyseerd en van een politiek oordeel worden voorzien. Vaak kan het onderzoek daarom betrekkelijk kleinschalig van aard zijn en is intensief feitenonderzoek niet nodig. Soms zou zelfs kunnen worden volstaan met een of meerdere hoorzittingen en een kort verslag met conclusies en aanbevelingen.

Met het creëren van permanente onderzoekscommissies die worden voorzien van een brede taakopdracht, zo laat met name het Britse voorbeeld zien, kan het Nederlandse parlement een toegankelijker instituut worden. In de bestaande vaste commissies staat het politieke debat tussen Kamerleden en bewindspersonen centraal. Dit is ook niet verwonderlijk, gezien de grote omvang van deze commissies. Voor belanghebbenden en deskundigen is vaak slechts een rol als toehoorder weggelegd. Het instellen van kleinere, permanente onderzoekscommissies bevordert voorts de onderlinge samenwerking tussen de leden, waarmee deze commissies zich kunnen onderscheiden van reeds bestaande verbanden in de Kamer. Deze commissies bezitten de potentie om uit te groeien tot herkenbare fora waar politici, bestuurders, ambtenaren, experts, belangengroepen en andere betrokken burgers elkaar op een geordende en transparante wijze kunnen vinden rondom maatschappelijk en politiek relevante onderzoeksthema's. De onderzoeksgerichte ('evidence based') werkwijze nodigt uit tot participatie van derden. Langs deze weg kan de parlementaire informatiepositie worden versterkt en ontstaat binnen de Kamer een permanent institutioneel kader waar kennis wordt vergaard, geanalyseerd en van politieke duiding wordt voorzien. De ruime onderzoeksopdracht stelt de commissies in staat een eigen onderzoeksbeleid te voeren en aan de hand van de interesses van commissieleden nadere accenten leggen. Ook voor individuele leden biedt deze benadering kansen: via een herkenbare onderzoekscommissie kunnen zij zich binnen de Kamer specialiseren in controle en onderzoek en zich op dat vlak ook duidelijk profileren.

### ***Organisatorische inbedding***

Hoe een onderzoeksomgeving, zoals hierboven voorgesteld, vorm te geven? Een geheel nieuw commissiestelsel invoeren, zoals het Britse Lagerhuis in 1979 deed, is om voor de hand liggende redenen niet erg reëel. De Nederlandse Tweede Kamer is te klein voor het instellen van een afzonderlijk stelsel van permanente, langs departementale lijnen ingerichte onderzoekscommissies.<sup>25</sup> In het veel grotere Britse Lagerhuis was hiervoor wel ruimte, niet alleen wat betreft het aantal beschikbare parlementsliden, maar ook omdat daar nog geen vaste commissiestructuur<sup>26</sup> bestond. In Nederland zou een dergelijk stelsel bovenop het bestaande stelsel van grotendeels departementaal georganiseerde vaste commissies in de Tweede Kamer komen, en dat zou met het oog op de beperkte tijd die Kamerleden ter beschikking hebben, teveel van het goede zijn.

---

<sup>25</sup> Er zijn alleen al in absolute aantallen simpelweg minder parlementariërs beschikbaar die zich met onderzoek kunnen bezighouden. Verder zorgt het Nederlands meerpartijstelsel voor praktische beperkingen. Fractieleden moeten verschillende parlementaire functies vervullen, waarbij woordvoerderstaken veel tijd en aandacht vergen. Het aantal Kamerleden dat beschikbaar kan (of wil) worden gemaakt voor onderzoekstaken is daarom niet groot - anders dan bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, waar een groot aantal backbenchers weinig omhanden had voordat de huidige onderzoekscommissies werden ingesteld. Opmerkelijk genoeg heeft de meest recente verkiezingsuitslag (september 2012), waarbij PvdA en VVD een onverwacht sterke groei doormaakten, weer voor een zekere concentratie gezorgd. Aangezien bij deze fracties niet iedereen een belangrijk woordvoerderschap zal kunnen worden toegewezen, zal een aantal leden waarschijnlijk *de facto* de rol van 'backbencher' vervullen.

<sup>26</sup> Het Lagerhuis kende al wel commissies voor de voorbereidende behandeling van wetsvoorstellen, maar die commissies hadden geen vaste samenstelling.



Kansrijker is daarom een benadering, waarbij gekeken wordt of de onderzoeksfunctie van het parlement kan worden versterkt binnen de kaders van het bestaande commissiestelsel.<sup>27</sup> Welke rol zouden de vaste commissies hier kunnen spelen? Op dit punt kan inspiratie worden opgedaan bij de Amerikaanse vaste commissies. Binnen veel van deze commissies, die zowel wetgevende als controlerende taken hebben, bestaat intern een zekere werkverdeling. Veel van het onderzoekswerk wordt overgelaten aan een subcommissie voor controle en onderzoek ('oversight and investigations'), terwijl de voltallige commissie – al dan niet onderverdeeld in thematische subcommissies – zich toelegt op de wetgevende, budgettaire en beleidsmatige taken. Een dergelijke invulling behoort ook in Nederland tot de mogelijkheden. De voornaamste vaste commissies<sup>28</sup> in de Tweede Kamer bestaan thans uit drieëntwintig leden; denkbaar zou zijn, dat vijf à zeven van deze leden zich in de vorm van een subcommissie voornamelijk zouden toeleggen op onderzoekswerkzaamheden. Zo zou elke vaste commissie haar eigen onderzoekssubcommissie kunnen krijgen.<sup>29</sup> Inbedding binnen het bestaande stelsel is niet geheel onbeproefd: ook in het verleden zijn binnen vaste commissies wel subcommissies of informele werkgroepen voor onderzoek ingesteld, zij het op tijdelijke basis.<sup>30</sup>

Procedureel is dit betrekkelijk eenvoudig te realiseren. Het zou betekenen dat de figuur van de subcommissie, die bij eerdere reglementswijzigingen is verdwenen, zou moeten worden geherintroduceerd in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. De vraag of een onderzoekssubcommissie wordt ingesteld, al dan niet samen met andere commissies, zou formeel kunnen worden overgelaten aan de vaste commissies, maar beter zou zijn wanneer de Kamer deze subcommissies opneemt in haar Reglement van Orde. Op die manier behoudt de Kamer namelijk de regie over de afbakening van de verschillende onderzoeksterreinen en kan de selectie van de leden van subcommissies worden meegenomen bij de samenstelling van de voltallige commissies aan het begin van een parlementaire zittingstermijn.<sup>31</sup>

Het werken met relatief kleine subcommissies is om meerdere redenen aantrekkelijk. Ten eerste blijft het aantal benodigde Kamerleden beperkt. Met de bestaande omvang van de Kamer is hiervoor ruimte. Bij de samenstelling kan de bestaande gewoonte om zoveel mogelijk fracties vertegenwoordigd te zien, worden gehandhaafd. De grotere fracties zullen waarschijnlijk in vrijwel alle subcommissies vertegenwoordigd kunnen zijn, terwijl de kleinere fracties, zoals dat overigens nu ook al het geval is bij de samenstelling van tijdelijke onderzoekscommissies, moeten afwegen in welke commissies zijn vertegenwoordigd kunnen en willen zijn. Ook ten aanzien van de verdeling van voorzitterschappen kan voldoende spreiding worden aangebracht. Ten tweede is het werken met kleine onderzoekscommissies in het algemeen, zo laat de praktijk zien, bevorderlijk voor het bereiken van een zekere interne samenhang ('team spirit') alsmede voor het vinden van consensus

---

<sup>27</sup> Zie ook Verhey 2001, p. 321.

<sup>28</sup> Hiertoe behoren in elk geval tien commissies: Binnenlandse Zaken, Veiligheid en Justitie, Financiën, Economische Zaken en Landbouw, Onderwijs, Infrastructuur en Milieu, Sociale Zaken, Volksgezondheid, Buitenlandse Zaken, en Defensie.

<sup>29</sup> Ook is denkbaar, wanneer het aantal voorgestelde subcommissies op praktische bezwaren zou stuiten, dat verwante vaste commissies een gezamenlijke subcommissie instellen.

<sup>30</sup> Voorbeelden zijn de Subcommissie Besluitvorming volksgezondheid (1994) binnen de vaste commissies Volksgezondheid en Rijksuitgaven en de Werkgroep Auteursrecht (2008), samengesteld uit leden van de vaste commissies Justitie en Economische Zaken.

<sup>31</sup> Omdat de Kamer gaat over de instelling en samenstelling van de commissies, is er geen sprake van de invoering van een minderheidsrecht, zoals in het verleden is voorgesteld ten aanzien van het enquêterecht. Dat zou ook niet wenselijk zijn, omdat het onderzoeksrecht daarmee waarschijnlijk een oppositie-instrument zou worden, terwijl de kracht vooral zit in de samenwerking tussen leden van verschillende (coalitie- en oppositie)fracties. Bij het samenstellen van de subcommissies dient hiermee rekening te worden gehouden, zoals dat overigens ook altijd gebruikelijk is geweest bij tijdelijke onderzoekscommissies.

inzake het te voeren onderzoeksbeleid. Beide aspecten worden in de Nederlandse discussie vaak beschouwd als cruciaal in het succes van parlementair onderzoek.<sup>32</sup>

Bijkomend voordeel van het werken met subcommissies is, dat het onderzoekswerk van de subcommissies in verbinding kan worden gebracht met de reguliere werkzaamheden van de vaste commissies waarvan zij (en hun leden) deel uitmaken, bijvoorbeeld door onderzoeksrapporten te bespreken in een overleg met bewindslieden. Het ligt wel voor de hand dat subcommissieleden geen politieke hoofdrol spelen in de betreffende voltallige commissie, bijvoorbeeld door er naar te streven om geen leden in een subcommissie te benoemen die binnen hun fracties tevens belangrijke woordvoerderschappen vervullen op het terrein waarop de subcommissie werkzaam is. Naar Brits voorbeeld kan op die manier een zekere afstand worden gecreëerd tot de dagelijkse partijpolitiek, wat van belang kan zijn voor de samenhang binnen de subcommissie. Dit zou feitelijk betekenen dat Kamerleden die lid willen worden van een onderzoeksubcommissie, op hetzelfde terrein niet tevens op wetgevend en beleidsmatig vlak actief zouden moeten zijn.<sup>33</sup> Dit laatste is waarschijnlijk niet voor elke fractie praktisch haalbaar, in welk geval het aan de betrokken leden is om hun werkzaamheden niet te zeer te laten overlappen. Wanneer op dit punt een zekere scheiding kan worden aangebracht, kan voorkomen worden dat het verrichten van onderzoek binnen de vaste commissies er toe zou leiden dat Kamerleden in feite hun eigen politieke optreden zouden gaan beoordelen.<sup>34</sup>

### **Taken en bevoegdheden**

De voorgestelde subcommissies dienen een brede taakopdracht te krijgen. De commissies moeten de ruimte krijgen om zelf hun onderzoeksprioriteiten vast te stellen en te bepalen op welke wijze en met welke intensiteit zij te werk willen gaan. Daarbij zouden commissies zich vooral moeten richten op brede, beleidsgerichte onderzoeken. In lijn met de intenties van de bestaande Toekomst- en onderzoeksagenda zou het accent moeten liggen op enerzijds retrospectieve onderzoeken naar de uitvoering van wetgeving en beleid en anderzijds op meer prospectieve onderzoeken naar beleidsvraagstukken die in de toekomst kunnen gaan spelen. De nadruk zou moeten liggen op de hoofdlijnen van beleid; het doen van gedetailleerd, diepgravend feitenonderzoek, zoals in Nederland vooral bij enquêtes voorkomt, ligt in dit kader minder voor de hand. Er moet echter ook ruimte zijn om in te spelen op actuele gebeurtenissen, bijvoorbeeld door 'losse' hoorzittingen met bewindslieden, ambtenaren of andere betrokkenen te organiseren.<sup>35</sup>

Hiertoe is het van belang om de subcommissies de onderzoeksbevoegdheden toe te kennen die thans op grond van artikel 27 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK) reeds gelden voor reguliere commissies. Deze zijn in elk geval bevoegd ministers om documenten te

---

<sup>32</sup> Zie over de verhoudingen binnen onderzoekscommissies: Muller & Coenen 2002, p. 69 e.v.

<sup>33</sup> In plaats daarvan kan het juist een stimulans zijn voor meer inhoudelijk debat tussen Kamerleden. Wellicht zou op deze manier ook binnen de Kamer ook een striktere scheiding kunnen ontstaan tussen de wetgevende en controlerende functie. Leden van deze subcommissies kunnen zich op deze manier nadrukkelijk profileren als 'controleurs van de macht', terwijl andere Kamerleden zich binnen de voltallige vaste commissies meer met beleidsvorming kunnen bezighouden. Zo ontstaan – dwars door fracties en coalitie- en oppositieverhoudingen heen – verschillende typen Kamerleden, zoals dat ook in de Britse en Amerikaanse parlementen te zien is.

<sup>34</sup> Die vrees was een van de redenen waarom de Kamer in 2008 besloot om onderzoek voortaan alleen nog aan tijdelijke (enquête)commissies op te dragen en niet langer (ook) door de vaste commissies te laten uitvoeren. Zie hierover *Kamerstukken II* 2006/07, 31 019, nr. 3, p. 6, 8. Daarna zijn, in het kader van de onderzoeksagenda, overigens toch nog enkele onderzoeken uitgevoerd door informele werkgroepen uit vaste commissies.

<sup>35</sup> Dit lijkt vooral zinvol wanneer zich een actualiteit voordoet op een terrein waarop de subcommissie expertise heeft opgebouwd middels eerder verricht onderzoek. Op die manier kunnen eerdere bevindingen als het ware direct worden 'toegepast' op een actuele casus.



verzoeken, met ministers mondeling of schriftelijk in overleg te treden, hoorzittingen en rondetafelgesprekken te houden, werkbezoeken af te leggen, zich te laten voorlichten door adviescolleges en externe deskundigen in te schakelen. Zonder die toekenning zouden de subcommissies strikt genomen immers steeds de voltallige commissie om toestemming moeten vragen wanneer zij dergelijke onderzoeksinstrumenten zouden willen toepassen, wat hun zelfstandigheid en wendbaarheid niet ten goede zou komen. Naar Brits en Amerikaans voorbeeld is het voorts verstandig om een taakomschrijving voor de in te stellen subcommissies op te nemen in het Reglement van Orde. Op die manier kunnen de werkterreinen van de verschillende subcommissies worden afgebakend. Een heel specifieke omschrijving is niet nodig en ook niet wenselijk; daarmee zou de onderzoeksvrijheid teveel beknop kunnen worden. Het is voldoende om een bepaling op te nemen waarin wordt vastgesteld dat een onderzoekssubcommissie de taak heeft om op het werkterrein van de vaste commissie waaruit zij voortkomt, onderzoeksactiviteiten te verrichten van retrospectieve of prospectieve aard ten aanzien van naar eigen inzicht te bepalen beleidskwesties. Om wel enig zicht te krijgen op de gekozen thematiek en mogelijke doublures te voorkomen, zou van commissies kunnen worden verlangd om voor een of meerdere jaren een globale onderzoeksplanning te maken.<sup>36</sup>

Gezien de aard van de te verrichten onderzoeken, ligt het toekennen van zwaardere onderzoeksbevoegdheden dan welke reeds uit artikel 27 RvOTK voortvloeien niet voor de hand. Vergelijkbare reguliere parlementaire onderzoeken, zoals die in de afgelopen decennia door tijdelijke commissies zijn uitgevoerd, maar ook de Britse ervaringen, laten zien dat medewerking van zowel regeringszijde als van derden in de meeste gevallen op vrijwillige basis wordt verleend en dat dus ook zonder aanvullende bevoegdheden voldoende informatie kan worden vergaard. Mocht een subcommissie op dit punt toch problemen ervaren, dan kan worden overwogen om alsnog enquêtebevoegdheden toe te kennen. Aangezien het enquêterecht op basis van de Grondwet en de Wet op de parlementaire enquête is toegekend aan de Kamer(s) als geheel, zal hieraan steeds een Kamerbesluit vooraf moeten gaan. Het ligt voor de hand dat de subcommissie daartoe zelf, dan wel via de vaste commissie waartoe zij behoort, een verzoek indient bij de Kamer. Als de Kamer daarmee instemt, dan zal de subcommissie tijdelijk moeten worden omgedoopt tot enquêtecommissie. Bovendien zal de Kamer ingevolge artikel 2, derde lid, Wpe het onderwerp van het onderzoek moeten vaststellen. Daarbij kan worden aangesloten bij het onderwerp dat de subcommissie eerder heeft vastgesteld, maar natuurlijk kan ook worden besloten, indien de Kamer dat wenst, om de commissie op dat punt bij te sturen.<sup>37</sup> De commissie is volgens de wet verplicht een eindrapport aan de Kamer aan te bieden en verantwoording af te leggen over haar werkzaamheden. Daarna houdt de enquêtecommissie als zodanig op te bestaan. De Kamer kan echter ook besluiten (voortijdig) de enquêtebevoegdheden af te nemen door de enquête te beëindigen.<sup>38</sup>

De wetenschap dat een subcommissie volgens het bestaande wettelijke systeem, indien de Kamer dat wil, op ieder moment kan worden omgedoopt tot enquêtecommissie en daarmee de beschikking krijgt over verregaande dwangmiddelen, kan worden gezien als een goede 'stok achter

---

<sup>36</sup> Zo'n voorlopige planning moet overigens niet verworden tot een keurslijf. Uitgangspunt blijft dat commissies de nodige vrijheid en flexibiliteit moeten hebben. Waar het vooral om gaat is - en zo functioneert de planningsverplichting ook in de Verenigde Staten - om enige inventarisatie en afstemming mogelijk te maken.

<sup>37</sup> In elk geval is een zorgvuldige en duidelijk geformuleerde onderzoeksopdracht, ook wanneer commissies zich voornamelijk richten op brede beleidsvraagstukken, met name bij enquêtes van groot belang in verband met de positie van getuigen. Enquêtebevoegdheden mogen ingevolge art. 4, tweede lid, Wpe 2008 alleen worden uitgeoefend voor zover dat naar het redelijk oordeel van de commissie voor de vervulling van haar taak noodzakelijk is. Het subjectieve evenredigheidsbeginsel dat hieruit voortvloeit, beperkt de mogelijkheden voor rechterlijke toetsing achteraf en legt een grote verantwoordelijkheid bij de commissie.

<sup>38</sup> Art. 33-34 Wpe 2008.

de deur'. Wanneer de Kamer besluit in een concreet geval enquêtebevoegdheden toe te kennen aan een van de voorgestelde subcommissies, dan bevindt deze zich in vergelijking met de Britse en zelfs met de Amerikaanse commissies in een zeer sterke positie.<sup>39</sup> Aanpassing van het bestaande enquêterecht is in het kader van dit voorstel daarom niet noodzakelijk.<sup>40</sup>

## **Ondersteuning en samenwerking**

Willen de voorgestelde vaste onderzoekssubcommissies hun taakopdracht kunnen uitvoeren, dan zullen zij, net zoals in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, moeten beschikken over adequate ambtelijke ondersteuning. Elke commissie zal moeten worden ondersteund door een griffier, die de algehele leiding op ambtelijk niveau heeft, alsmede een of meerdere administratieve ondersteuners. Belangrijk is verder dat elke subcommissie beschikt over een aantal vakdeskundigen die de commissie inhoudelijk kunnen adviseren en assisteren bij de uitvoering van het onderzoek. Het instellen van een professionele subcommissiestaf is niet alleen van praktisch belang, maar kan ook bijdragen aan het verminderen van het eerder gememoreerde gebrek aan institutioneel geheugen en het beperkte aantal leden met onderzoekservaring binnen de Kamer. Aangezien de subcommissies, zoals in Nederland gebruikelijk is bij parlementair onderzoek, niet langs coalitie- en oppositielijnen worden samengesteld maar vooral een afspiegeling moeten zijn van de Kamer als geheel, ligt het voor de hand dat de staf die de commissie ondersteunt op politiek-neutrale wijze te werk gaat. Om dat te waarborgen, zouden zij in dienst moeten treden van de Kamer, onder het gezag van de Griffier, voor een periode die niet gekoppeld is aan de zittingstermijn van de commissie. Verder moet worden overwogen om ook de centrale onderzoeksvoorziening binnen de Kamer te versterken, zodat de subcommissiestaf ondersteuning kan krijgen op specifieke terreinen zoals onderzoeksplanning en coördinatie en specialistische kennis op bijvoorbeeld financieel of technisch terrein flexibel kan worden ingezet. De Britse Scrutiny Unit of de Amerikaanse Congressional Research Service kunnen daarbij als voorbeeld dienen, al zal de omvang daarvan in Nederland verhoudingsgewijs bescheidener blijven. Op dit punt ligt het voor de hand het reeds bestaande Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven uit te breiden.

Een en ander betekent hoe dan ook dat de politiek-neutrale ambtelijke dienst van de Tweede Kamer moet worden vergroot. Hoewel daaromtrent in de Nederlandse discussie vaak wordt geargeld, is de hier bepleite uitbouw van de parlementaire onderzoeksfunctie zonder die uitbreiding nauwelijks denkbaar. De ambtelijke staf dient commissieleden uiteraard slechts te ondersteunen in hun onderzoekstaak, niet die taak van hen over te nemen. Het is dan ook niet de bedoeling om een omvangrijke parlementaire bureaucratie in het leven te roepen, die een eigen

---

<sup>39</sup> In het Britse stelsel is überhaupt geen effectief systeem van dwangmiddelen voorhanden; de klassieke 'contempt of Parliament'-procedure is sterk verouderd en sinds lange tijd in onbruik geraakt. Zelfs het Amerikaanse stelsel, waar wel een effectieve wettelijke contemptregeling bestaat, gaat minder ver. Daar moeten commissies, indien getuigen weigeren om medewerking te verlenen, in elk afzonderlijk geval een beroep doen op de kamer om de getuige 'in contempt' te doen verklaren, waarna bestraffing door de rechter mogelijk wordt. In Nederland hebben commissies, wanneer zij de status van enquêtecommissie hebben of krijgen, in feite 'carte blanche' om in voorkomende gevallen zelf de inzet van dwangmiddelen en sancties te verzoeken bij de rechter. De rechter toetst dergelijke verzoeken bovendien, anders dan de Amerikaanse rechter, slechts marginaal.

<sup>40</sup> Een doorlopende toekenning van enquêtebevoegdheden aan vaste (sub)commissies zou een wetswijziging vereisen, aangezien de Wpe thans uitgaat van incidenteel in te stellen, dus tijdelijke enquêtecommissies. In dit voorstel is zulks dus niet aan de orde. Dat wil overigens niet zeggen dat de Wpe, die in 2008 reeds grondig werd gemoderniseerd, op onderdelen niet voor verdere verbetering vatbaar zou zijn. Onder meer op basis van Amerikaanse ervaringen, maar ook die van de enquêtecommissie Financieel Stelsel, zou bijvoorbeeld nog nader moeten worden gekeken naar de positie van getuigen tijdens verhoren, de procedure rondom besloten verhoren, de positie en taak van de commissievoorzitter en de regeling rondom het enquêtearchief. Ten dele kunnen deze knelpunten overigens worden opgelost met aanpassingen op het niveau van het Reglement van Orde of de Regeling parlementair en extern onderzoek.

leven zou kunnen gaan leiden. Bedacht moet worden, dat met de voorgestelde uitbreiding de totale ambtelijke staf van de Kamer nog steeds van bescheiden omvang zal zijn, zeker wanneer de vergelijking met het Britse parlement en vooral het Amerikaanse Congres wordt gemaakt. Ook ten opzichte van de omvangrijke ambtelijke dienst die de regering bijstaat blijft de parlementaire ondersteuning natuurlijk van geringe omvang. Een kleine maar deskundige ambtelijke staf, zo laat het Britse voorbeeld zien, kan echter een groot verschil maken als het gaat om het versterken van het parlementaire tegenwicht.

Tenslotte verdient het aanbeveling om samenwerking te zoeken met externe kennis- en expertisecentra. Daarbij kan gedacht worden aan universiteiten, denktanks en andere onderzoeksinstituten, maar ook aan de diverse adviescolleges en planbureaus op rijksniveau. Met het uitzetten van specifieke onderzoeksvragen bij onafhankelijke onderzoeksinstituten kunnen de onderzoekssubcommissies veel hoogwaardige analytische informatie vergaren, die zij kunnen gebruiken als basis voor hun eigen onderzoek. Naar het voorbeeld van de Britse Public Accounts Committee zouden bijvoorbeeld doelmatigheidsrapporten van de Algemene Rekenkamer kunnen worden ingezet als basis voor een breder onderzoek naar de uitvoering van beleid, aan de hand waarvan de betrokken ministers of bestuurders in een hoorzitting om verantwoording kan worden gevraagd of belanghebbenden kunnen worden gehoord. De subcommissies zouden, afhankelijk van hun werkkterrein, structureel gebruik moeten maken van deze onafhankelijke politiek-neutrale expertisecentra. In veel gevallen beschikt het parlement reeds over de bevoegdheid om instellingen zoals de Algemene Rekenkamer met onderzoeksverzoeken te benaderen.<sup>41</sup> De betrokken onderzoekers of hun leidinggevenden zouden na publicatie kunnen verschijnen op een hoorzitting om hun conclusies en eventuele aanbevelingen toe te lichten. Niet alleen de commissies, ook de betrokken instellingen kunnen daarvan profiteren. Immers, door de uitvoerige parlementaire behandeling en politieke duiding via het onderzoek van de subcommissie wordt de kans dat hun 'producten' daadwerkelijk impact hebben, vergroot.

---

<sup>41</sup> Voor adviescolleges die vallen onder de Kaderwet adviescolleges geldt dat de Kamer reeds toegang heeft. Voor planbureaus was dit tot voor kort nog niet mogelijk. In de motie-Koopmans werd de regering gevraagd de Kamer "de facto rechtstreekse toegang te geven tot alle planbureaus en dat de jure zo snel mogelijk te regelen". *Kamerstukken II 2008/09*, 31 490, nr. 9. Zie ook *Rapport parlementaire zelfreflectie 2009*, p. 13, 45 en Enthoven 2001, p. 356. In reactie stelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat de planbureaus, anders dan de adviescolleges, onderdeel zijn van de ministeries en daarmee staatsrechtelijk ook onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Niettemin was het kabinet bereid om ruimte te bieden om het parlement toegang te geven tot de "rijke kennisbron die een planbureau is." Zie *Kamerstukken II 2008/09*, 31 490, nr. 20, p. 2-3. In de gevallen waarin het parlement onderzoeksverzoeken bij adviescolleges of planbureaus kan indienen, ligt de bevoegdheid hiertoe bij de Kamer(s) als zodanig. Overwogen zou moeten worden om dit verzoekrecht te delegeren aan de voorgestelde subcommissies. Van belang is wel, dat parlementaire verzoeken de politieke neutraliteit van deze instellingen niet in gevaar brengen. Ook moet kunnen worden beoordeeld, zoals ook de minister benadrukte, of er voldoende capaciteit is om een verzoek te kunnen voldoen.

## 9. Conclusie

Met de hierboven bepleite inrichting van onderzoeksubcommissies binnen de bestaande vaste commissies in de Tweede Kamer wordt de parlementaire onderzoeksfunctie onderdeel van de dagelijkse parlementaire werkelijkheid. Samengevat komt het voorstel op het volgende neer:

1. Het 'nieuwe parlementaire onderzoek' is doorgaans kleinschalig van opzet, heeft een flexibel karakter en is bij voorkeur gericht op beleidsevaluatie of toekomstige beleidsvraagstukken;
2. het vindt plaats in subcommissies: kleine verbanden die worden ingebed in de reeds bestaande vaste commissies;
3. in deze subcommissies dienen Kamerleden te worden benoemd, die interesse hebben in het doen van onderzoek en over fractiegrenzen heen willen samenwerken; deze leden kunnen zich via subcommissies specialiseren in controle en onderzoek en zich daarmee onderscheiden;
4. de onderzoekstaak wordt gedecentraliseerd: de subcommissies voeren hun onderzoekstaak uit op basis van een brede taakopdracht die zij zelf nader invullen met concrete onderzoekslijnen;
5. de subcommissies worden de reguliere onderzoeksbevoegdheden toegekend die de vaste commissies nu reeds bezitten, zoals het houden van hoorzittingen, maar indien nodig kan de Kamer deze ten behoeve van specifieke onderzoeken tijdelijk aanvullen met wettelijke enquêtebevoegdheden;
6. ondersteuning komt van een compacte, maar vakkundige en permanente ambtelijke staf, indien nodig aangevuld met specialistische onderzoekscapaciteit vanuit de Kamer;
7. verder wordt zoveel mogelijk samenwerking gezocht met bestaande kennis- en expertisecentra, waaronder adviescolleges en planbureaus.

Op deze wijze kan de Kamer structureel werk maken van een versterking van haar tegenwichtfunctie, een verdieping van het verantwoordingsproces en een verbetering van haar toegankelijkheid. Het creëren van een permanente parlementaire onderzoeksinfrastructuur kan bijdragen aan een kwalitatieve verbetering van de parlementaire controle, waarmee ook de legitimiteit van het openbaar bestuur en de participatie van burgers en maatschappelijke groeperingen kan worden versterkt. Het parlement wordt daarmee, veel meer dan nu het geval is, een werkplaats waar overheidsbeleid dagelijks aan de hand van bewijsmateriaal en met de bijdragen van belanghebbenden en experts wordt onderzocht, inzichtelijk gemaakt, bediscussieerd en uiteindelijk beoordeeld. Ervaringen in het buitenland laten bovendien zien, dat het parlement door goed beslagen ten ijs te komen, veel beter in staat zal zijn een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van toekomstig beleid. Van groot belang is daarbij dat Kamerleden, zo laat de Nederlandse praktijk zien, juist binnen onderzoekscommissies over fractiegrenzen heen goed blijken te kunnen samenwerken. Door die werkwijze structureel te intensiveren, kan de positie van het parlement als geheel worden versterkt.

Implementatie van dit voorstel vergt weinig juridische arbeid: volstaan kan worden met enkele aanpassingen van het Reglement van Orde. Veeleer is het zaak de politieke wil te tonen om tot een daadwerkelijke versterking van de onderzoeksfunctie te komen. Gestreefd zou moeten worden naar een evenwichtige onderzoekspraktijk, waarin de belangrijkste beleidsterreinen min systematisch aan bod komen. De keuze van de specifieke onderwerpen die daarbinnen in aanmerking komen voor nader onderzoek, moet vervolgens worden overgelaten aan de betrokken subcommissies. Wat parlementair onderzoek immers onderscheidt van andere vormen van onderzoek, is de politieke duiding die volksvertegenwoordigers aan onderzoeksresultaten kunnen geven. Die meerwaarde ontstaat alleen als Kamerleden gemotiveerd zijn om het onderzoek daadwerkelijk te verrichten. Zonder politiek draagvlak komt er van de geschetste kansen op het gebied van tegenwicht, verantwoording en participatie weinig terecht.

De bestaande onderzoekspraktijk, uitgaande van tijdelijke onderzoekscommissies met of zonder enquêtebevoegdheden, kan daarnaast worden voorgezet. Wanneer de Kamer behoefte heeft aan diepgravend feitenonderzoek of commissieoverstijgend onderzoek wil faciliteren, dan blijft het instellen van een tijdelijke commissie aangewezen.<sup>42</sup> Wel zouden de subcommissies die inhoudelijk de meeste affiniteit met het onderzoek hebben kunnen worden betrokken bij de opzet ervan en, na afloop, de follow-up voor hun rekening kunnen nemen. Ook de bestaande Toekomst- en onderzoeksagenda kan gehandhaafd worden, maar zou met de invoering van het bepleite stelsel waarschijnlijk beter dienst kunnen doen als procedure voor het toekennen van aanvullend budget aan subcommissies die bijvoorbeeld deelonderzoeken willen uitbesteden of voor een bepaald onderzoek aanvullende stafmedewerkers of adviseurs willen aantrekken.

---

<sup>42</sup> Verder moet er rekening mee worden gehouden dat ook de Eerste Kamer zich vaker met onderzoek zal gaan bezighouden, nu deze Kamer onlangs haar onderzoeksrecht leven heeft ingeblazen met een regulier onderzoek naar het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid in de afgelopen decennia. Deze ontwikkeling is toe te juichen, maar gezien haar omvang zal de bijdrage van die Kamer aan de parlementaire onderzoeksfunctie ongetwijfeld beperkt blijven.

## Korte samenvatting

Parlementair onderzoek lijkt inmiddels niet meer weg te denken uit de parlementaire praktijk. Toch kan in vergelijking met sommige andere parlementen gesteld worden dat de onderzoeksfunctie van de Tweede Kamer nog steeds onderontwikkeld is. Ervaringen in het buitenland laten zien, dat er veel te winnen is wanneer het onderzoeksinstrument een structureler onderdeel wordt van de dagelijkse parlementaire werkelijkheid. Samengevat kan dat als volgt:

1. Het 'nieuwe parlementaire onderzoek' is doorgaans kleinschalig van opzet, heeft een flexibel karakter en is bij voorkeur gericht op beleidsevaluatie of toekomstige beleidsvraagstukken;
2. het vindt plaats in subcommissies: kleine verbanden die worden ingebed in de reeds bestaande vaste commissies;
3. in deze subcommissies dienen Kamerleden te worden benoemd, die interesse hebben in het doen van onderzoek en over fractiegrenzen heen willen samenwerken; deze leden kunnen zich via subcommissies specialiseren in controle en onderzoek en zich daarmee onderscheiden;
4. de onderzoekstaak wordt gedecentraliseerd: de subcommissies voeren hun onderzoekstaak uit op basis van een brede taakopdracht die zij zelf nader invullen met concrete onderzoeklijnen;
5. de subcommissies worden de reguliere onderzoeksbevoegdheden toegekend die de vaste commissies nu reeds bezitten, zoals het houden van hoorzittingen, maar indien nodig kan de Kamer deze ten behoeve van specifieke onderzoeken tijdelijk aanvullen met wettelijke enquêtebevoegdheden;
6. ondersteuning komt van een compacte, maar vakkundige en permanente ambtelijke staf, indien nodig aangevuld met specialistische onderzoekscapaciteit vanuit de Kamer;
7. verder wordt zoveel mogelijk samenwerking gezocht met bestaande kennis- en expertisecentra, waaronder adviescolleges en planbureaus.

Het parlement wordt daarmee, veel meer dan nu het geval is, een werkplaats waar overheidsbeleid dagelijks aan de hand van bewijsmateriaal en met de bijdragen van belanghebbenden en experts wordt onderzocht, inzichtelijk gemaakt, bediscussieerd en uiteindelijk beoordeeld. Door beter beslagen ten ijs te komen, zal het parlement ook veel beter in staat zijn een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van toekomstig beleid. Implementatie van dit voorstel vergt weinig juridische arbeid: volstaan kan worden met enkele aanpassingen van het Reglement van Orde.

## Bibliografie

- R. Andeweg & J. Thomassen, *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2007.
- P. Bootsma, B. van den Braak & L. Verhey, *Kringen in de Hofvijver. Liber amicorum voor Joop van den Berg, 's-Hertogenbosch*: Interfax 2012.
- P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2010.
- A.H.M. Dölle, *Het recht van parlementaire enquête*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1985.
- G. Enthoven, *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement* (diss. Tilburg), Delft: Eburon 2011.
- R.Y. Hazan, *Reforming Parliamentary Committees. Israel in Comparative Perspective*, Columbus: Ohio State University Press 2001.
- A.W. Heringa, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle', in: J.W.A. Fleuren, P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling (red.), *Grensverleggend staatsrecht* (Kortmann-bundel), Deventer: Kluwer 2001.
- S.C. Loeffen, *Parlementair onderzoek. Een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.
- E.R. Muller & N.J.P. Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.
- J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.
- L.F.M. Verhey, 'Parlementaire controle en scrutiny of administration: de betekenis van de Britse select committees', in: J.A.W. Fleuren, P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling (red.), *Grensverleggend staatsrecht* (Kortmann-bundel), Deventer: Kluwer 2001.
- *Vertrouwen en zelfvertrouwen. Analyse en aanbevelingen parlementaire zelfreflectie, Rapport, Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nr. 3.*

*In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.*

Montesquieu, *Over de geest van de wetten* (1748)



MONTESQUIEU INSTITUTE  
MONTESQUIEU INSTITUUT