

Vergaderjaar 2016–2017

34 683

Voorstel van wet van de leden Van Raak, Van der Linde, Koolmees, Vermeij, Van Vliet en Van Toorenborg tot wijziging van de Wet op de parlementaire enquête 2008 in verband met de evaluatie van deze wet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Op 9 mei 2008 is de nieuwe Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: Wpe) in werking getreden. In november 2010 diende de eerste enquête onder deze nieuwe wet aan: de parlementaire enquête Financieel Stelsel. Het gebruik van de nieuwe wet bood inzichten in de werking van de wet die, blijkens de aanbevelingen van de betreffende commissie, nog niet optimaal was. Dit heeft de Kamer op 3 december 2013 doen besluiten om de tijdelijke commissie evaluatie Wet op de parlementaire enquête (TCEWPE) in te stellen, die de opdracht kreeg de aanbevelingen uit te werken. Ook kreeg deze commissie de opdracht om de motie-Segers c.s., over het onderzoeken van de mogelijkheden van het horen van getuigen onder ede buiten een enquête, uit te voeren.

Gedurende het onderzoek van deze commissie werden nog twee enquêtes gehouden met bijbehorende enquêterapporten en aanbevelingen over de werking van de wet. Op 16 april 2013 ging de parlementaire enquête Woningcorporaties van start met een onderzoek naar het stelsel van woningcorporaties. De parlementaire enquête Fyra ging vlak voor de kerst in 2013 van start en verrichte onderzoek naar de omstandigheden omtrent het mislukken van het treinconcept Fyra. De aanbevelingen van deze laatste twee enquêtes heeft de TCEWPE ook ontvangen van de Kamer en meegenomen in haar evaluatie van de wet.

De evaluatie van de wet heeft een analyse opgeleverd van de problematiek waarmee de drie genoemde enquêtecommissies te maken hadden. Deze analyse is neergelegd in het verslag van de TCEWPE en vormt de basis voor dit wetsvoorstel. In deze memorie van toelichting zal daarom slechts in beperkte mate worden ingegaan op de analyses die achter de bewuste wetswijziging schuilen. Voor een uitgebreide toelichting daarop wordt verwezen naar het verslag van de TCEWPE om te voorkomen dat

een verschil ontstaat tussen de analyses zoals verwoord in het verslag en de tekst van deze memorie van toelichting.¹

Modaliteiten informatievordering

In de enquêtepraktijk is gebleken dat de eerste handeling van een commissie veelal het vorderen van afschriften van documenten en schriftelijke inlichtingen is. Deze vorderingen worden daarna vaak gevolgd door onderhandelingen over de status van bepaalde documenten, aangezien de vertrouwelijkheid van bepaalde documenten tot zorgen kunnen leiden bij de leverancier van de documenten. De TCEWPE heeft mede naar aanleiding hiervan geconcludeerd dat een verheldering en een verankering van de modaliteiten van de informatievorderingen een meerwaarde heeft.² De TCEWPE heeft tevens geadviseerd modaliteiten neer te leggen in de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe). Het model van modaliteiten moet worden gezien als een nadere uitwerking van artikel 6 van de wet. De TCEWPE stelt voor om ter verduidelijking het eerste lid van deze bepaling hiermee in overeenstemming te brengen. Deze verduidelijking wordt middels dit wetsvoorstel aangebracht.

De initiatiefnemers hechten er aan om te benadrukken dat het aan een commissie zelf is om te bepalen welke bevoegdheid zij inzet om de informatie te krijgen voor haar onderzoek. Dit houdt onder meer in dat de keuze van de commissie voor een bepaald type vordering aanvullende vorderingen ten aanzien van dezelfde informatie niet uitsluit. Om te benadrukken dat de commissie hierin autonoom is, is tevens opgenomen in het wetsvoorstel dat de commissie bepaalt op welke wijze wordt voldaan aan de vordering.

Besloten voorgesprek

Het besloten voorgesprek is voor de enquêtepraktijk een belangrijk instrument gebleken in de voorbereiding op de openbare verhoren. Meerdere commissies hebben hieromtrent dan ook aanbevelingen gedaan. Uit de analyse van de TCEWPE is gebleken dat een verduidelijking over de geheimhouding van hetgeen is gewisseld in het besloten voorgesprek noodzakelijk is.³ De analyse wees erop dat de huidige wettekst het mogelijk maakt dat de persoon met wie een besloten voorgesprek is gehouden, dan wel diens bijstandsverlener, hetgeen besproken is tijdens het besloten voorgesprek openbaar kan maken of kan bespreken met collega's, werkgever of anderen. De initiatiefnemers wijzen erop dat deze mogelijkheid niet werd beoogd door de wetgever. Dit kan immers het lopende onderzoek van een commissie schaden, bijvoorbeeld doordat de informatie buiten context wordt geplaatst. Een commissie kan daarbij niet zelf in de openbaarheid treden over het besprokene. De verduidelijking die in het wetsvoorstel wordt aangebracht, is dat ook de genodigde en zijn bijstandsverlener zijn gehouden om geheimhouding te bewaren over de inhoud van het voorgesprek.

Een mogelijk bijkomend effect van deze geheimhouding is dat de genodigde onder bepaalde omstandigheden baat kan hebben bij een geheimhoudingsplicht. Hij kan immers vrij verklaren voor de commissie, zonder daarbij te hoeven vrezen dat hij anderen in kennis moet stellen van hetgeen is gedeeld. De initiatiefnemers zijn zich er evenwel van bewust dat voor rijksambtenaren, werknemers of opdrachtnemers, gezien de gezagsverhouding met de Minister respectievelijk werkgever of opdracht-

¹ *Kamerstukken II*, 33 812, nr. 4.

² *Kamerstukken II*, 33 812 nr. 4, paragraaf 5.1.2.

³ *Kamerstukken II*, 33 812 nr. 4, paragraaf 6.1.

gever, het wenselijk is om de inhoud van het voorgesprek wel te kunnen bespreken. Om dit mogelijk te maken, is een ontheffingsmogelijkheid opgenomen in het wetsvoorstel. De genodigde kan een verzoek tot ontheffing indienen bij de commissie.⁴ Dit verzoek zal gemotiveerd moeten worden en zal tevens de naam van de persoon moeten bevatten met wie de inhoud van het voorgesprek zal worden gedeeld. Op die persoon rust dan ook de geheimhoudingsplicht. De commissie kan voorts voorwaarden stellen aan de ontheffing, waaronder de voorwaarde dat de inhoud van het voorgesprek alleen gedeeld mag worden met personen die in de ontheffing staan vermeld. De genodigde is dan verantwoordelijk voor het eerbiedigen van deze voorwaarden. Het besluit van de commissie om al dan niet ontheffing te verlenen is overigens niet vatbaar voor bezwaar of beroep. De initiatiefnemers menen dat een dergelijke ontheffing omwille van zwaarwegende onderzoeksbelangen moet kunnen worden geweigerd. Een dergelijk afweging berust derhalve volgens de initiatiefnemers exclusief bij de commissie.

Een andere wijziging die wordt aangebracht, is de ondertekening van verslagen van de besloten voorgesprekken en de verhoren onder ede. Hierbij wordt gekozen voor een stelsel van stilzwijgende goedkeuring indien de genodigde of getuige niet binnen een termijn van vier weken het verslag heeft ondertekend.

Ten slotte heeft de TCEWPE geconstateerd dat het wenselijk is vast te leggen dat de Kamer niet de vertrouwelijkheid van de verslagen van besloten voorgesprekken kan opheffen. Het is immers, zoals de TCEWPE heeft geconstateerd, vreemd dat leden van de Kamer geen inzage hebben in de verslagen van de besloten voorgesprekken, maar dat zij wel ontheffing kunnen verlenen van de beperkingen die aan de openbaarheid van de verslagen zijn gesteld. Deze wetswijziging is tevens in onderhavig wetsvoorstel opgenomen.

Motivering beroep op verschoningsgrond

De initiatiefnemers van de Wpe 2008 zagen aanleiding om het aantal verschoningsgronden uit te breiden, waarbij zij opmerkten dat een beroep op een verschoningsgrond weinig voorkwam. Inmiddels hebben zowel de PEW als de PE Fyra opgemerkt dat veelvuldig een beroep op verschoningsgrond wordt gedaan, waarbij de motivering van het beroep summier was.⁵ Het beroep op een verschoningsgrond dient echter bij uitzondering voor te komen. Indien deze uitzondering zich voordoet, zijn de initiatiefnemers van mening dat dit beroep ook deugdelijk gemotiveerd dient te worden. Zij wijzen erop dat enquêtecommissies bij ongemotiveerde beroepen uiteraard direct vragen om een motivering, maar dat dit wederom een proces is van het heen en weer zenden van brieven. Een dergelijke briefwisseling kan zelfs leiden tot vertraging van het onderzoek, hetgeen niet wenselijk is.

De initiatiefnemers wijzen er op dat een deugdelijke motivering niet inhoudt dat met deze motivering de informatie bekend wordt, die nu juist onder de verschoningsgrond valt. Een advocaat kan bijvoorbeeld niet gevraagd worden om uit te leggen welke documenten hij niet overlegt en waarom hij deze niet overlegt, indien hij hiermee de vertrouwelijkheid van de informatie in die documenten schendt. De aard van de verschonings-

⁴ Er is geen mogelijkheid opgenomen voor de bijstandsverlener om ontheffing te vragen. De bijstandsverlener heeft immers geen zelfstandige positie ten opzichte van een commissie. Zie tevens: *Kamerstukken II*, 33 812, nr. 4, paragraaf 6.2.

⁵ *Kamerstukken II*, 33 812 nr. 4, paragraaf 5.4.

grond en de gevorderde informatie zullen mede bepalen wat een deugdelijke motivering is.

Samenloop met andere onderzoeken

De initiatiefnemers stellen voor om in artikel 30 van de Wpe, de bepaling die de samenloop regelt met andere procedures, een verduidelijking aan te brengen. In dit artikel is een bewijsbeperking neergelegd. De verklaringen en documenten die op vordering aan de commissie zijn verstrekt, worden niet als bewijs gebruikt in een rechterlijke, bestuurlijke, tuchtrechtelijke of disciplinaire procedure. In 2014 heeft het Hof Amsterdam echter geconcludeerd dat uit de ratio van artikel 30 volgt dat het gebruik van getuigenverklaringen als bewijs in een procedure tegen een derde toelaatbaar is. Dit kan onder de voorwaarde dat de betreffende getuige niet in een nauwe relatie staat tot degene tegen wie die verklaring wordt gebruikt. Of sprake is van een nauwe relatie zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld, zo oordeelde het Hof.⁶

De initiatiefnemers zien geen ruimte voor een dergelijke stelling. Zij wijzen daarbij op het oordeel van de TCEWPE hieromtrent, die in haar verslag stelt dat met deze niet nader uitgewerkte overweging van het Hof onvoldoende wordt recht gedaan aan de betekenis die van oudsher aan deze bepaling wordt gegeven. Niets wijst er op dat de initiatiefnemers van de wet een dergelijke beperking hebben beoogd. Integendeel, de herziening van de wet was er juist op gericht om de werkingssfeer van de bewijsuitsluitingsregel te verduidelijken en op onderdelen uit te breiden. Van een inhoudelijke beperking ten opzichte van de oude bepaling van vóór 2008, namelijk dat getuigenverklaringen nooit in rechte tegen de getuige zelf of tegen derden kunnen worden gebruikt, is dan ook geen sprake.⁷ Met de aanvaarding dat voor de werking van de bewijsuitsluitingsregel van artikel 30 een onderscheid kan worden gemaakt tussen personen die wel of niet in een nauwe relatie staan tot de getuige wordt naar het oordeel van de TCEWPE juist ernstig afbreuk gedaan aan de doelstelling van artikel 30. Terwijl de bepaling erop gericht is de medewerkingsbereidheid van getuigen te bevorderen door het risico op het ondervinden van nadelige gevolgen te verminderen, leidt de zienswijze van het Hof er toe dat onzekerheid wordt gecreëerd over de vraag wanneer een getuige wel of niet in een nauwe relatie staat tot degene tegen wie de procedure is gericht. Daarmee wordt de effectiviteit van de bepaling – het waarborgen dat getuigen vrijuit spreken voor een enquêtecommissie – ernstig ondermijnd. Een inhoudelijke beperking van de bewijsuitsluitingsregel is naar het oordeel van de TCEWPE vormt dus niet alleen een onjuiste uitleg van de wet, maar is ook onwenselijk.⁸

Naar aanleiding hiervan hebben de initiatiefnemers in het wetsvoorstel ter verduidelijking opgenomen dat verklaringen en documenten nooit in de in artikel 30 vermelde procedures kunnen worden gebruikt. Hiermee beogen de initiatiefnemers ook aan te sluiten bij de formulering zoals deze in de oude wet was opgenomen, doch aangepast aan de moderne terminologie. Door deze verduidelijking wordt tot uitdrukking gebracht dat de bescherming die wordt geboden door artikel 30 voor een ieder geldt die verklaringen of documenten verstrekt, ongeacht of deze verklaringen en documenten jegens hem of een derde worden ingezet in een rechterlijke of tuchtrechtelijke procedure. De initiatiefnemers wijzen er voorts op dat

⁶ Hof Amsterdam 29 juli 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:3005.

⁷ Zie ook de Conclusie van de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad ten aanzien van het incidenteel cassatieberoep dat door de Staat op dit punt werd ingesteld. HR 30 september 2016, ECLI:NL:PHR:2016:163 (concl. A-G L. Timmerman).

⁸ *Kamerstukken II*, 33 812 nr. 4, paragraaf 6.4.

deze bescherming niet verhindert dat rechter en partijen kennis kunnen nemen van deze documenten en verklaringen voor zover deze in het openbaar zijn afgelegd of in het openbare rapport van de commissie zijn benoemd. De partijen die deze informatie gebruiken als bewijs zullen echter wel moeten aantonen dat zij deze informatie uit een andere bron hebben verkregen. Voor een verdere toelichting hierop verwijzen de initiatiefnemers naar het verslag van de TCEWPE.

Overige aspecten

In het wetsvoorstel worden, zoals aangekondigd in het verslag van de TCEWPE, nog een aantal praktische aspecten meegenomen. Zo wordt geregeld dat een enquêtemissie bevoegd is om bij de gemeente Den Haag een verzoek te doen tot het vertrekken van adresgegevens. Dit bevordert de onafhankelijke positie van een commissie ten opzichte van de personen die zij onderzoekt. Wel wijzen de initiatiefnemers erop dat het niet in de rede ligt dat een commissie voortaan alle adresgegevens opvraagt bij de gemeente. Ook deze bevoegdheid dient met inachtneming van het in artikel 4 neergelegde beginsel van evenredigheid uitgeoefend te worden. Wanneer de commissie met het oog op het belang van het onderzoek concludeert dat het niet wenselijk is dat de onderzochte partij kennis krijgt van het feit dat een bepaalde persoon wordt uitgenodigd voor een besloten voorgesprek, ligt het voor de hand om deze bevoegdheid in te zetten. Indien een dergelijke afweging niet meespeelt, ligt het echter voor de hand om zoals gebruikelijk via de onderzochte partij de betreffende adresgegevens te verkrijgen.

De initiatiefnemers hebben voorts de terminologie van de wet in ogenschouw genomen. Zij wijzen erop dat bijvoorbeeld bij de archivering het van belang is om specifiek op te nemen welke documenten wel en niet in het archief belanden. Zo wordt nadrukkelijk gesproken over verstrekte documenten. Dit zijn documenten die op vordering zijn verstrekt aan de commissie, te weten afschriften van documenten en schriftelijke inlichtingen. Dit blijkt reeds uit de artikelen 5 en 6 van de wet, waarin deze worden beschreven. In artikel 6 van de wet wordt aangegeven dat inzage wordt gegeven en kennisneming wordt verleend. Deze documenten zijn dus uitgesloten van opname in het archief. Indien een commissie meent dat een ter inzage gevorderd document alsnog deel zou moeten uitmaken van het archief, dient deze commissie een afschrift van dit document te vorderen. Dezelfde aanduidingen zijn waar nodig ook in de rest van de wet verbeterd om onduidelijkheden te voorkomen.

Met betrekking tot de archivering merken de initiatiefnemers op dat ten gevolge van de analyse van de TCEWPE het noodzakelijk is gebleken om artikel 35 geheel opnieuw vast te stellen. Het wetsvoorstel stelt voor om in ieder geval in het archief een tweetal categorieën documenten op te nemen, te weten de op vordering verstrekte documenten en de documenten voor intern beraad. Daarnaast kan de commissie ook andere documenten die zij van belang acht opnemen in het archief. Dit betreft bijvoorbeeld brieven van derden die op enigerlei wijze door de commissie zijn betrokken in haar onderzoek.

In het wetsvoorstel is een verduidelijking opgenomen in verband met de mogelijkheid voor commissies om toezichtsvertrouwelijke informatie te verkrijgen op basis van artikel 1:93e van de Wet op het financieel toezicht (Wft). In dit artikel is opgenomen dat een commissie geheimhouding bewaart ten aanzien van de betreffende informatie. In de huidige Wpe is echter opgenomen dat leden van de Kamer ook geheimhouding bewaren ten aanzien van de documenten die zij inzien en waarvoor de commissie beperkingen aan de openbaarheid heeft gesteld. Gezien de huidige

terminologie zou wellicht kunnen worden gesteld dat in verband met de controleerbaarheid van de commissie als onderdeel van de Kamer, de documenten die zijn verstrekt onder artikel 1:93e Wft toch ter inzage aan de Kamer zouden moeten worden gegeven. De leden die deze documenten inzien, dienen immers ook geheimhouding omtrent deze documenten te bewaren. Om te verduidelijken dat dit echter niet de bedoeling kan zijn, wordt nadrukkelijk uitgesloten dat deze documenten ter inzage komen van de leden van de Kamer. Hiermee wordt echter niet uitgesloten dat op een verzoek aan de Kamer van een derde om bepaalde documenten te mogen inzien, negatief moet worden besloten. Het betreft immers toezichtsvertrouwelijke informatie die naar vaste jurisprudentie in een aantal gevallen niet altijd vertrouwelijk hoeven te blijven. De Kamer doet er goed aan om, in het geval van een dergelijk inzageverzoek, contact te zoeken met de betreffende toezichthouder met de vraag of de informatie inmiddels geen toezichtsvertrouwelijke status meer heeft. Indien deze toezichthouder aangeeft dat er geen bezwaar bestaat tegen de inzage, dan kan de Kamer positief besluiten op het inzageverzoek.

Tot slot is overgangsrecht opgenomen voor het geval een enquêteonderzoek loopt op het moment dat dit wetsvoorstel inwerking treedt. Op een dergelijk enquêteonderzoek blijven de bepalingen van de huidige wet van toepassing.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1, onderdeel A

In dit onderdeel is de aanpassing van artikel 6 opgenomen. In het eerste lid is de volgorde van de opsomming veranderd, waarbij tevens de kennisneming op andere wijze is aangepast naar een meer algemene terminologie van kennisneming. In het tweede lid is opgenomen dat de commissie kan bepalen op welke wijze moet worden voldaan aan de vorderingen op basis van het eerste lid.

Artikel 1, onderdeel B, D en E

In artikel 8 van de wet worden meerdere wijzigingen aangebracht welke hiervoor zijn toegelicht in het algemene deel van de toelichting. Zo is opgenomen dat een persoon met wie een voorgesprek wordt gehouden, geheimhoudingsplichtig is, tenzij hij een ontheffing heeft gekregen van de commissie. De geheimhoudingsplicht geldt tevens voor de bijstandsverlener van deze persoon, voor wie geen mogelijkheid van ontheffing geldt. Ten slotte wordt in de artikelen 8, 11 en 12 tevens een stilzwijgende instemming met het verslag van het besloten voorgesprek, besloten verhoor dan wel openbaar verhoor geregeld.

Artikel 1, onderdeel C

Het nieuw te introduceren artikel 9a geeft een commissie de bevoegdheid om adresgegevens op te vragen. De commissie kan zich daartoe wenden tot de gemeente Den Haag.

Artikel 1, onderdeel F

In het algemene deel van deze toelichting is reeds aangegeven dat een deugdelijke motivering voor een beroep op een van de verschoningsgronden in de wet evident is, maar dat deze in sommige gevallen ontbreekt. Daarom wordt artikel 24a een algemene verplichting opgenomen om een dergelijk beroep deugdelijke te motiveren.

Artikel I, onderdeel G

Deze verduidelijking is erop gericht op enige twijfel over de reikwijdte van de bewijsbeperking weg te nemen door te verduidelijken dat nooit, dat wil zeggen in geen enkel geval, verklaringen of documenten die op vordering van de commissie zijn verstrekt als bewijs mogen dienen.

Artikel I, onderdeel H

Deze wetswijziging vloeit voort uit het stelsel van modaliteiten, waardoor de commissie de mogelijkheid krijgt om documenten ter inzage te vorderen en deze na afloop van de enquête weer te retourneren. Ook biedt het commissies de mogelijkheid om ook gevorderde brieven die zij zonder vordering heeft ontvangen, bijvoorbeeld van betrokkenen burgers of organisaties, die op enigerlei wijze worden betrokken in het onderzoek op te nemen in het archief.

Artikel I, onderdeel I

In artikel 38 wordt een kleine wijziging aangebracht waarmee wordt aangegeven dat het hier enkel gaat om verstrekte afschriften van documenten en schriftelijke inlichtingen. Ook wordt verduidelijkt dat de leden van de Kamer geen inzage hebben in toezichtsvertrouwelijke informatie die op grond van artikel 1:93e Wft aan de commissie is verstrekt.

Artikel I, onderdeel J

Dit onderdeel regelt ten eerste dat de inzage door derden wordt aangepast aan de nieuwe formulering van artikel 35. Ten tweede regelt dit onderdeel dat de Kamer niet langer verslagen van besloten voorgesprekken openbaar kan maken dan wel ter inzage kan geven aan personen met een bijzonder belang.

Artikel II

Dit artikel regelt het overgangsrecht voor het geval een commissie is ingesteld op het moment dat deze wet van kracht wordt. In zo'n geval blijven de wettelijke bepalingen zoals deze luiden voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet van toepassing.

Van Raak
Van der Linde
Koolmees
Vermeij
Van Vliet
Van Toorenburg