



DE GRONDWET - ARTIKEL 70 - RECHT VAN ENQUÊTE

Beide kamers hebben, zowel ieder afzonderlijk als in verenigde vergadering, het recht van onderzoek (enquête), te regelen bij de wet.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 70 - RECHT VAN ENQUÊTE - E.J. JANSE DE JONGE

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. De wet op de parlementaire enquête: inhoud en reikwijdte
3. Soorten van onderzoeken door het parlement en de gevolgen
4. Het recht van enquête in de praktijk; aantal en onderwerpen
5. Literatuur
6. Historische versies

Editie januari 2016

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Het recht van enquête is in vergelijking met andere parlementaire rechten laat in de grondwet gekomen, namelijk bij de herziening van 1848. Alleen in de Staatsregeling van 1798 wordt gerept van een parlementair recht van onderzoek (zie artikelen 63, 134 en 225, vijfde lid). Uitoefening van dit recht heeft echter nimmer plaatsgevonden.

Het beleid van Koning Willem I leidde onder meer tot een grote schulden- en rentelast voor de staat. Om deze ontwikkeling tegen te gaan richtte Willem I in 1815 het Syndicaat der Nederlanden op, dat nieuwe leningen regelde. Het gebrek aan transparantie van dit Syndicaat ontlokte kritiek uit de Eerste en Tweede Kamer. Daarop richtte de Koning in 1822 het Amortisatie-Syndicaat op. Hiermee schiep de Koning de mogelijkheid om, zonder bemoeienis van de Staten-Generaal, aan krediet te komen en eigenhandig de staatsfinanciën te regelen. Met zijn zeer persoonlijke financiële politiek omzeilde Willem I de strijd om de financiële zeggenschap met het parlement. Het was Van Hogendorp die in 1824 het voorstel deed om de handelingen van het amortisatie-syndicaat te laten onderzoeken door het parlement. Het voorstel werd echter verworpen. Wel stelde de Tweede Kamer in 1846 een onderzoek in naar 'de Surinaamse aangelegenheden'.^[1] Dat bleek mogelijk omdat destijds de opvatting heerste dat onderzoeken door de kamer niet

afhankelijk behoeften te zijn van een expliciete (grond)wettelijke grondslag.^[2]

Bij de grondwetsherziening van 1848 werd op sterke aandrang van de Tweede Kamer het recht van enquête opgenomen in de Grondwet. Destijds en nu nog spreekt de Grondwet van het recht van onderzoek (enquête). Enquête werd tussen haakjes gezet omdat veel landen in West-Europa ook beschikten over een (vorm van) onderzoeksrecht.^[3] In 1850 volgde de uitwerking van het grondwetsartikel in de Enquêtewet, vanaf 1977 aangeduid als Wet op de Parlementaire Enquête.^[4] De wet kende het enquêterecht eerst in 1848 toe aan de Tweede Kamer en bij de grondwetsherziening van 1887 ook aan de Eerste Kamer en verenigde vergadering der Staten-Generaal. De Eerste Kamer heeft tot op heden geen gebruik gemaakt van dit recht. In de loop van de tijd ontwikkelde het parlement verschillende soorten van onderzoeken waarvan het enquêterecht wordt gerekend tot het zwaarste parlementaire controle instrument, met name omdat getuigen onder ede kunnen worden gehoord (zie verder par. 3). In de wet werd in 1977 de plicht voor ambtenaren en burgers opgenomen om voor een parlementaire enquêtecommissie te verschijnen, indien deze commissie dat wenst en zij kunnen onder ede worden gehoord. De Enquête is verder uitgewerkt in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, voor het eerst in 1852.

De Wet op de parlementaire enquête is een aantal malen gewijzigd en bij de tijd gebracht in 1948,^[5] 1977^[6] en 1991.^[7] In 2008 kwam een integrale herziening van de wet tot stand door middel van een initiatiefvoorstel van wet van de leden K.G. de Vries, Van de Camp, Luchtenveld en Van der Staaij. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige wet zijn: de toekenning van bevoegdheden aan de enquêtecommissie om schriftelijke inlichtingen te vorderen en plaatsen te betreden; de opneming van een algemene verplichting tot medewerking aan de enquête; de opneming van een regeling over het voorgesprek; de opneming van een regeling over de mogelijkheid openbare verhoren in afwezigheid van beeld- en geluidsregistraties te doen plaatsvinden; de opneming van een algemeen recht op bijstand tijdens de enquête; de regeling dat op de verschoningsrechten in elke fase van de enquête een beroep kan worden gedaan; de opneming van een verschoningsgrond voor informatie met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer; de opneming van twee nieuwe dwangmiddelen, te weten de mogelijkheid van de oplegging van een rechterlijk bevel tot medewerking onder dwangsom en de mogelijkheid van de oplegging van een rechterlijk bevel tot medewerking dat met de openbare macht (politie) ten uitvoer kan worden gelegd; de opneming van een regeling ter verdere bescherming van personen waarover informatie wordt verstrekt in andere procedures en tenslotte een heldere regeling van de openbaarheid/vertrouwelijkheid van de commissiearchieven.^[8]

Slechts eenmaal is een poging ondernomen om het grondwetsartikel 70 te wijzigen. In 1982 werd voorgesteld dat een *vijfde deel* van het aantal leden van de Kamer dit recht kon uitoefenen. Het voorstel werd door de Eerste Kamer in tweede lezing verworpen.^[9] Spoedig daarna volgde in 1985 een poging om het minderheidsenquêterecht toe te kennen aan een *derde deel* van de leden van de

Staten-Generaal. Ook dit voorstel werd door de Eerste Kamer verworpen en wel direct in de eerste lezing.^[10] De gedachte achter deze voorstellen was dat juist ook minderheden in het parlement het recht zou moeten worden toegekend om op eigen initiatief onderzoeken naar het beleid van de regering (vaak gesteund door de meerderheid) uit te (laten) voeren. Deze gedachte komt voort uit het aloude idee dat onder het begrip democratie ook het rekening houden met (en bescherming van) minderheden valt.^[11]

2. DE WET OP DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE: INHOUD EN REIKWIJDTE

De reikwijdte van het recht van enquête, voorover het gaat om de personen op wie of de onderwerpen waarop een onderzoek betrekking kan hebben, is niet in artikel 70 Grondwet en ook niet in de wettelijke regeling ter uitwerking daarvan, bepaald. Het recht van enquête heeft niet slechts betrekking op bewindspersonen en hun ambtenaren, maar kan ten aanzien van een ieder worden uitgeoefend.^[12] Dit wijst er reeds op dat men het recht van onderzoek niet slechts moet zien als een middel tot controle van de regering. In deze zin verschilt het recht van enquête van het recht om inlichtingen te verlangen van ministers en staatssecretarissen. Het recht van onderzoek kan voor de kamers ook dienen om inzicht te krijgen in bepaalde vraagstukken ten behoeve van ontwerpwetgeving of andere initiatieven en dit, desgewenst, geheel buiten de regering om. In het laatste ligt de kracht van het enquêterecht. Zijn de kamers bij toepassing van artikel 68 Grondwet afhankelijk van de bereidheid van bewindspersonen, bij die van artikel 70 Grondwet zijn zij dit niet.^[13]

Nadere voorschriften over het recht van enquête zijn, zoals hiervoor aangegeven, opgenomen in de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: Wpe) en de reglementen van orde van beide kamers. Elk der kamers of de verenigde vergadering van de Staten-Generaal kan op voorstel van een of meer van haar leden of van een door haar ingestelde commissie besluiten een onderzoek in te stellen (artikel 2, eerste lid, Wpe). De uitvoering van dit besluit wordt opgedragen aan een commissie (artikel 2, tweede lid, Wpe). Het besluit bevat een omschrijving van het onderwerp waarop het onderzoek betrekking zal hebben (artikel 2, derde lid, Wpe). Deze omschrijving kan hangende het onderzoek, al dan niet op verzoek van de commissie die het onderzoek verricht, door de Kamer of de verenigde vergadering worden gewijzigd.

Alle Nederlanders, alle ingezetenen en andere binnen het grondgebied van het Rijk verblijfhoudende personen, alsmede alle binnen het grondgebied van het Rijk gevestigde rechtspersonen, zijn verplicht te voldoen aan de vordering van de commissie tot het verschaffen van inzage in, het nemen van afschrift van of het anderszins laten kennismaken van alle bescheiden waarover zij beschikken en waarvan naar het redelijk oordeel van de commissie inzage, afschrift of kennismaking anderszins voor de vervulling van haar taak nodig is (artikel 14, eerste lid, Wpe). De genoemde personen zijn verder verplicht te voldoen aan een

oproeping door de commissie om als getuige of deskundige te worden verhoord (artikel 9, eerste lid, Wpe). Alle ambtenaren zijn gehouden om gevolg te geven aan de vorderingen van de commissie die deze tot uitvoering van haar taak nodig oordeelt. Dit gebeurt wel door tussenkomst van de betrokken minister (artikel 16, tweede lid, Wpe).

De commissie beschikt over dwangmiddelen om getuigen te horen. Ieder die niet voldoet aan een in artikel 14 Wpe omschreven verplichting is strafbaar, ook indien het feit buiten Nederland is begaan (zie artikelen 192 en 192a Wetboek van Strafrecht). De commissie beschikt over dwangmiddelen om te bereiken dat getuigen daadwerkelijk voor de enquêtecommissie verschijnen. Daartoe is een regeling in de wet opgenomen die voorziet in een procedure via de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag kan weigerachtige getuigen en deskundigen met behulp van de sterke arm laten opbrengen (artikelen 25-29 Wpe).

De getuigen en deskundigen worden in een openbare zitting van de commissie verhoord (artikel 11, eerste lid, Wpe). De commissie kan echter om gewichtige redenen besluiten een verhoor of een gedeelte daarvan niet in het openbaar af te nemen (artikel 12, eerste lid Wpe). Getuigen kunnen onder ede of na het afleggen van een belofte worden gehoord (artikel 13 Wpe).

De wet noemt verschillende verschoningsrechten. In de eerste plaats komt aan (oud-)bewindspersonen en (oud-)ambtenaren een verschonings-recht toe voor informatie waarvan de openbaarmaking in strijd wordt geoordeeld met het belang van de staat (artikel 19 Wpe). De desbetreffende minister is voor een dergelijk oordeel verantwoordig schuldig aan de kamer (artikel 20, tweede, lid Wpe). Tevens zijn ministers en ambtenaren niet verplicht informatie aan de commissie te verstrekken over de beraadslagingen in een vergadering van de ministerraad (artikel 20, eerste lid, Wpe).

Ook kan niemand worden genoodzaakt aan de commissie geheimen te openbaren, voorzover daardoor onevenredige schade zou worden toegebracht aan het belang van de uitoefening van zijn beroep, dan wel aan het belang van zijn onderneming of de onderneming waarbij hij werkzaam is of is geweest (artikel 22 Wpe). In de tweede plaats is niemand verplicht informatie aan de commissie te verstrekken, voor zover deze informatie de persoonlijke levenssfeer betreft en het belang van informatieverkrijging door de commissie niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 23 Wpe). Tenslotte erkent de wet het verschoningsrecht voor beoefenaren van vertrouwensberoepen (artikel 24 Wpe).

3. SOORTEN VAN ONDERZOEKEN DOOR HET PARLEMENT EN DE GEVOLGEN

In de loop van de jaren heeft het Nederlandse parlement een aantal vormen van onderzoek ontwikkeld. Algemeen geldt als het zwaarste middel van onderzoek, de

parlementaire enquête. Dit recht verleent een enquêtecommissie bijzondere onderzoeksbevoegdheden en stelt het parlement in staat veel informatie te verzamelen én te beoordelen, desnoods buiten de regering om. In veel gevallen brengt een enquêtecommissie feiten en omstandigheden in beeld en volgt na de eindrapportage een debat in de Tweede Kamer. Dat debat kan ook politieke consequenties hebben in die zin dat een verantwoordelijke minister of staatssecretaris tot aftreden gedwongen wordt.

In 1988 en 2002 traden bewindslieden af vanwege een afkeurend oordeel van een parlementaire enquêtecommissie. In 1988 waren dat minister Van Eekelen en staatssecretaris Van der Linden (enquête naar het paspoortproject).^[14] In 2002 trad de minister van Defensie, Korthals, af naar aanleiding van de uitkomsten van de enquête naar de Bouwfraude.^[15] Van Eekelen en Korthals bekleedden beiden overigens later nog een andere kabinetspost, dan die waarop de kritiek betrekking had.

Het komt ook voor dat ministers worden bekritiseerd door een enquêtecommissie, maar desalniettemin mogen aanblijven van de Tweede Kamer (zoals minister Van Ardenne inzake de RSV enquête uit 1984 en de ministers Borst en Jorritsma naar aanleiding van de uitkomsten van de enquête naar de Bijlmerramp in 1999).

In 2015 trad de verantwoordelijke staatssecretaris voor Spoor, Mansveld, al direct af na het bekend worden van de uitkomsten van de parlementaire enquête naar de (mislukte) aanbesteding van de Fyra.^[16]

De Kamer kan ook een “tijdelijke commissie” instellen op basis van artikel 18 RvOTK met een onderzoeksopdracht. Een tijdelijke commissie heeft dezelfde bevoegdheden als een vaste Kamercommissie, maar heeft verder geen bijzondere bevoegdheden (artikel 27 RvOTK). Voorbeeld hiervan is de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten die in oktober 2011 door de Eerste Kamer werd ingesteld. Deze commissie was een bijzondere commissie op grond van artikel 34, tweede lid Reglement van Orde van de Eerste Kamer.^[17]

Hiernaast kan een vaste commissie van de kamer zelf een onderzoek instellen. Een vaste commissie kan onder andere hoorzittingen, rondetafelgesprekken en werkbezoeken houden. Soms kan ook een dergelijk onderzoek leiden tot politieke consequenties voor een minister. Een voorbeeld is het aftreden van de minister van Landbouw en Visserij Braks in 1990, nadat een Kamercommissie ernstige kritiek op zijn beleid betreffende visfraude had uitgeoefend. De PvdA-fractie deelde die kritiek en stuurde aan op het aftreden van de minister. Het gebrek aan vertrouwen van één van de regeringspartijen was voor Braks voldoende reden om ontslag te nemen.^[18]

Een ander vorm van onderzoek is dat een vaste Kamercommissie een lid-rapporteur aanwijst. De werkzaamheden van een lid-rapporteur beperken zich

tot het vooronderzoek bij de behandeling van een wetsvoorstel (artikel 93a RvOTK).

Tenslotte kan de kamer zelf het initiatief nemen om een extern onderzoek te laten uitvoeren. Het gaat dan vaak om instellingen met een wettelijke taak. Dit gebeurt op vrijwillige basis; er is geen wettelijke verplichting de opdracht uit te voeren. Voorbeelden zijn de Algemene Rekenkamer, het Centraal Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Sociaal Cultureel Planbureau en andere adviescolleges.

4. HET RECHT VAN ENQUÊTE IN DE PRAKTIJK, AANTAL EN ONDERWERPEN

De Eerste Kamer en de verenigde vergadering hebben nog nooit een enquête ingesteld. Tot nu toe heeft de Tweede Kamer twintig enquêtes doen uitvoeren. In de periode tussen 1850 en 1887 werden acht enquêtes gehouden. Daarna duurde het zestig jaar tot de uitvoerige enquête van 1947-1956 naar het beleid van de Nederlandse regering in Londen gedurende de oorlogsjaren 1940-1945. In de laatste twee decennia van de twintigste eeuw heeft de Tweede Kamer nog zes enquêtes doen uitvoeren. In deze eeuw volgden tot 2016 nog een vijftal enquêtes. Dit alles leidt tot het volgende overzicht:

- [Accijns op zout \(1852-1853\)](#)
- [Zwolsche Diep \(1856\)](#)
- [Maas en Zuid-Willemsvaart \(1860-1861\)](#)
- [Zeemacht \(1861-1862\)](#)
- [Nederlandse koopvaardij \(1874-1875\)](#)
- [Longziekte onder rundvee \(1877-1878\)](#)
- [Exploitatie van Nederlandse spoorwegen \(1881-1882\)](#)
- [Toestand fabrieken/werkplaatsen \(1886-1887\).](#)

Met uitzondering van de enquête naar het [Regeringsbeleid in de Tweede Wereldoorlog\(1947-1956\)](#) werd in bijna honderd jaar tijd geen gebruik gemaakt van het enquêterecht. Vanaf 1983 volgden de parlementaire enquêtes elkaar snel op:

- [Ondergang van de RSV-werf \(1983-1984\)](#)
- [Bouwsubsidies \(1986-1988\)](#)
- [Paspoortaffaire \(1988\)](#)
- [Sociale Verzekeringen \(1992-1993\)](#)
- [Opsporingsmethoden \(IRT-affaire\) \(1994\)](#)
- [Bijlmerramp \(1998-1999\)](#)
- [Bouwnijverheid \(2002\)](#)
- [Srebrenica \(2002\)](#)
- [Financieel Stelsel \(2010-2012\)](#)
- [Woningcorporaties \(2012-2014\)](#)

[Fyra \(2013-2015\)](#)

5. LITERATUUR

- E.H. Karsten, de parlementaire enquête in de constitutionele staten, diss. Utrecht 1860;
- A. Kappeyne van de Coppello, De parlementaire enquête, preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland, Zwolle 1978;
- P.J. Boon, De parlementaire enquête, Zwolle 1982;
- P.J. Boon, de RSV-enquête: een ontwaakt Doornroosje of een dagdroom van de prins? In: Nederlands Juristenblad 1985, p. 141-145;
- A.H.M. Dölle, Het recht van parlementaire enquête, Nederlands parlamentsrecht, monografie 3, Groningen 1985;
- E.R. Muller en N.J.P. Coenen, Parlementair onderzoek in Nederland, Den Haag, 2002;
- H.R.B.M. Kummeling, C.A.J.M. Kortmann en L.F.M. Verhey, *De parlementaire enquête in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk*, Den Haag, 2006;
- A.H.M. Dölle, Het amendement Faber: wedergeboorte van de parlementaire enquête?, in: Bezielde Staatsrecht. Een bloemlezing uit het wetenschappelijk werk van A.H.M. Dölle, onder redactie van Hansko Broeksteeg, Dineke Dölle-Uildriks, Eric Janse de Jonge en Pia Lokin-Sassen, Deventer 2014, p. 27-34.

6. HISTORISCHE VERSIES

Art. 90 Gw. 1848: De Tweede Kamer heeft het recht van onderzoek (enquête), te regelen door de wet.

Art. 95 Gw. 1887: Beide Kamers hebben, zoowel ieder afzonderlijk als in verenigde vergadering, het recht van onderzoek (enquête), te regelen door de wet (art. 96 Gw. 1922; art. 98 Gw. 1938; art. 105 Gw. 1953).

NOTEN

1. Kamerstukken II, 1844- 1845 nummer XXXIII, ondernummer 2, p. 1013 e.v.
2. Zie E.H. Karsten, de parlementaire enquête in de constitutionele staten, diss. Utrecht 1860.
3. Kamerstukken II, 1849- 1850, Bijl., XXIV, nr. 3, p. 233.
4. Stb. 1850, 45.
5. Stb. 1948, 106.
6. Stb. 1977, 549. Tot 1977 waren ministers overigens niet verplicht zich te laten horen door een enquêtecommissie. Ambtenaren konden zich beroepen op hun verschoningsrecht, dat wil zeggen dat zij hun minister niet in de problemen hoefden te brengen. Zie hierover A.H.M. Dölle, de parlementaire enquête, in: Bezielde Staatsrecht. Een bloemlezing uit het wetenschappelijk werk van A.H.M. Dölle, onder redactie van Hansko Broeksteeg, Dineke

- Dölle- Uildriks, Eric Janse de Jonge en Pia Lokin- Sassen, Deventer 2014, p. 3- 15.
7. Stb. 1991, 415.
 8. Kamerstukken II, 2005- 2006, 30415, nrs. 1- 3.
 9. Hand. I 1981- 1982, p. 418- 508 (zie ook Nng, IIIa, p. 281- 334; IIIb , p. 2- 135, 162- 174, 179- 180; IIIb , p. 220- 232; IIIb , p. 233- 290).
 10. Kamerstukken II 1984- 1985, 1985- 1986, 19 029, nrs. 1- 3; Hand I 1985- 1986, p. 857- 865, 930- 938, 940- 946, 960. Zie verder over deze pogingen: A.H.M. Dölle, Het recht van parlementaire enquête, Groningen 1985, p. 83- 90.
 11. Aristoteles sprak al van de tirannie van de meerderheid: ‘Het volk wordt dan tot een alleenheerser, één persoon samengesteld uit velen, want de meerderheid is er soeverein, niet als individuen maar als collectief. ... zo'n volk ... streeft als elke alleenheerser naar alleenheerschappij, doordat het zich niet laat regeren door de wet. Het gaat trekken vertonen van een despoot ... de vorm van alleenheerschappij waarmee dit volksbewind te vergelijken is, is de tirannie’, in: Aristoteles, *Politica*, Groningen, z.j. (2012) , p. 168- 169.
 12. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, derde druk, Deventer 1997, p. 227.
 13. Idem.
 14. [http:// www.statengeneraaldigitaal.nl/ document/ tekst?id=sgd%3A19851986%3A0000845&pagina= 71](http://www.statengeneraaldigitaal.nl/document/tekst?id=sgd%3A19851986%3A0000845&pagina=71)
 15. Kamerstukken II 2002- 2003, 28 637, nr. 4.
 16. Kamerstukken II 2015- 2016, 34 335, nr. 1. Zie de analyse van dit aftreden door Jan Willem van Rossem en Wytze van der Woude, Ministeriele homogeniteit in een kabinet van staatssecretarissen?, in: *Nederlands Juristenblad* 2015, p. 3083- 3089.
 17. [https:// www.eerstekamer.nl/ commissies/ parlementaire_ onderzoekscommissie](https://www.eerstekamer.nl/commissies/parlementaire_onderzoekscommissie).
 18. Kamerstukken II 1990- 1991, 21 822, nr. 2.

CITEER SUGGESTIE

E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 70 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).