



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Rijksbrede handreiking voor de begeleiding van genodigden bij parlementaire onderzoeken

Datum	21 januari 2022
Status	Definitief

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
Rijksbrede handreiking	3
Leeswijzer	4
Publicatie en beheer	4
Algemene overwegingen en aandachtspunten	5
Individuele voorkeuren	5
Focus van het parlementaire onderzoek	5
Verschillen tussen parlementaire enquêtes en parlementaire ondervragingen	5
Praktische invulling van de begeleiding van genodigden	7
Fase 1: Ambtelijke voorbereiding	7
Fase 2: Voorbereiding op besloten gesprekken en/of verhoren	8
Fase 3: Gedurende de besloten gesprekken en/of verhoren	8
Fase 4: Nazorg	9
Bijlage 1: Schema concrete acties	10
Bijlage 2: Wettelijk kader	17

1. INLEIDING

De Wet op de Parlementaire Enquête is in 2008 volledig herzien (Wpe 2008). Sindsdien zijn door de Tweede Kamer verschillende parlementaire enquêtecommissies ingesteld en is onderzoek gedaan naar onder andere het financieel stelsel, woningcorporaties en de Fyra. De ervaringen die die enquêtecommissies hebben opgedaan hebben naderhand geleid tot een Tweede Kamercommissie die een verkenning heeft uitgevoerd naar de mogelijkheid van een nieuw onderzoeksinstrument, namelijk de parlementaire ondervraging (een kortlopende parlementaire enquête, gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede, ook wel aangeduid als mini-enquête).¹ Sinds 2016 is een aantal keer gebruik gemaakt van dit onderzoeksinstrument. Zo zijn er parlementaire ondervragingscommissies geweest die onderzoek hebben gedaan naar fiscale constructies, ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen en de kinderopvangtoeslag.

In het kader van de in de bovenstaande genoemde parlementaire enquêtes en parlementaire ondervragingen² zijn in alle gevallen (voormalige) bewindspersonen en (oud-)ambtenaren van de Rijksdienst opgeroepen als genodigden³. Deze genodigden zijn vervolgens in beginsel verplicht alle medewerking te verlenen aan de enquête- of ondervragingscommissie. De ministeries die bij deze enquêtes en ondervragingen waren betrokken hebben met het oog op het goede verloop van het parlementaire onderzoek en vanuit het perspectief van goed werkgeverschap de (voormalige) bewindspersonen en (oud-)ambtenaren van de Rijksdienst begeleid bij de gesprekken en verhoren⁴. Deze groep genodigden werd zo in staat gesteld zo goed mogelijk te putten uit de eigen herinnering ten aanzien van de eigen taken en verantwoordelijkheden en de informatie die tijdens hun ambtsperiode bij hen bekend was. Op die wijze kon vervolgens worden bijgedragen aan het zo accuraat en volledig mogelijk informeren van de enquête- of ondervragingscommissie.

De wijze waarop invulling werd gegeven aan de begeleiding van (voormalige) bewindspersonen en (oud-)ambtenaren van de Rijksdienst verschilt per ministerie. Tot nu toe heeft ieder ministerie bij elke vorm van een parlementair onderzoek een eigen werkwijze gekozen, uiteraard (deels) gebaseerd op basis van ervaringen met eerdere parlementaire onderzoeken. Er was geen Rijksbrede handreiking voor een (meer) gemeenschappelijke werkwijze beschikbaar.

Vanzelfsprekend is de inzet van de ministeries altijd gericht op het zo goed mogelijk voldoen aan verzoeken van de commissies, het bijdragen aan het goede verloop van de parlementaire onderzoeken en – specifiek voor (oud-)medewerkers van de Rijksdienst – ingegeven vanuit het perspectief van ‘goed werkgeverschap’. Daarbij is het ook van belang op te merken dat alle begeleiding die vanuit de ministeries wordt aangeboden aan de genodigden door de genodigden altijd op vrijwillige basis al dan niet kan worden benut.

Rijksbrede handreiking

Om ervaringen vast te leggen en om helderheid te verschaffen over hetgeen (voormalig) bewindspersonen en (oud-)medewerkers van de Rijksdienst van de bij parlementaire onderzoeken betrokken ministeries kunnen verwachten, is het gewenst om Rijksbreed te komen tot een meer gedeelde werkwijze. Dit document voorziet in die behoefte.

¹ Deze parlementaire ondervragingscommissies worden ingesteld op basis van de Wet op de parlementaire enquête. Bij een parlementaire ondervraging worden naast de Wpe ook de bepalingen van het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging in acht genomen.

² In deze Rijksbrede handreiking wordt gesproken over ‘parlementaire onderzoeken’. Daarmee wordt verwezen naar parlementaire ondervragingscommissies en parlementaire enquêtecommissies (zoals bedoeld in de Wet op de parlementaire enquête en het Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging) en niet naar een parlementair onderzoek dat wordt verricht door een tijdelijke commissie in de zin van artikel 7.2 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

³ In deze Rijksbrede handreiking wordt gesproken over ‘genodigden’. Op basis van de Wet op de parlementaire enquête zijn genodigden personen die door een commissie worden opgeroepen voor een verhoor. Voor het gemak is er in deze Rijksbrede handreiking voor gekozen om de term ‘genodigden’ ook te hanteren voor die personen die kunnen worden uitgenodigd voor een besloten voorgesprek met een commissie.

⁴ Ten aanzien van (oud-)medewerkers van de Rijksdienst geldt dat er voor ministeries een plicht is om zich als goed werkgever te gedragen (artikel 7:611 BW). In de context van een parlementair onderzoek betekent dit dat een ministerie het mogelijk moet maken voor een (oud-)medewerker van de Rijksdienst om op een goede manier inlichtingen te verstrekken aan de commissie en dat een ministerie moet zorgen voor een goede begeleiding. Bewindspersonen zijn geen werknemers van een ministerie, dus hebben ministeries niet een dergelijke plicht naar hen toe. In dat geval is het belang van een goed verloop van het onderzoek dus het enige doel van de begeleiding en gelet daarop is het raadzaam de (voormalige) bewindspersonen wel dezelfde begeleiding aan te bieden als (oud-)medewerkers van de Rijksdienst.

Dit document is een Rijksbrede handreiking die elementen bevat die ministeries kunnen gebruiken bij de begeleiding van (voormalige) bewindspersonen en (oud-)medewerkers van de Rijksdienst bij parlementaire onderzoeken. Hierbij kan worden gedacht aan zaken zoals intakegesprekken, het aanbieden van persoonlijke dossiers met daarin relevante informatie en een training gespreksvaardigheden. Ook wordt in dit document ingegaan op een aantal zaken die in het kader van de begeleiding vanuit de ministeries als niet passend worden geacht, en daarom worden afgeraden.

Deze Rijksbrede handreiking moet niet worden opgevat als een rigide en uniform protocol. Het moet worden gezien als een levend 'richtlijndocument' waaruit op basis van *good practices* inspiratie kan worden gehaald. De Rijksbrede handreiking kan worden aangevuld en aangepast naar aanleiding van de ervaringen die worden opgedaan bij toekomstige parlementaire onderzoeken. Daarmee wordt rekening gehouden dat elk ministerie dat betrokken raakt bij een parlementair onderzoek met inachtneming van deze Rijksbrede handreiking op eigen wijze de begeleiding van (voormalige) bewindspersonen en (oud-)medewerkers van de Rijksdienst kan inbedden in de eigen organisatie.

Leeswijzer

Om op hoofdlijnen een indruk te krijgen wat in het kader van parlementaire onderzoeken in acht kan worden genomen bij de begeleiding van genodigden is het niet noodzakelijk deze Rijksbrede handreiking van voor naar achter door te nemen. In bijlage 1 is namelijk een handzaam overzicht opgenomen waarin per fase de belangrijkste acties zijn opgenomen. Indien een nadere tekstuele toelichting gewenst is kunnen de volgende hoofdstukken worden doorgenomen. In hoofdstuk 2 worden eerst enkele algemene overwegingen geschetst die van invloed kunnen zijn op de wijze waarop de praktische begeleiding van genodigden vorm wordt gegeven. Het gaat daarbij specifiek om individuele voorkeuren en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan parlementaire onderzoeken. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de belangrijkste aspecten beschreven die in acht kunnen worden genomen bij de begeleiding van genodigden. Het gaat daarbij onder andere om zaken zoals het voeren van intakegesprekken met genodigden, het aanbieden van een persoonlijk dossier en het aanbieden van een training gespreksvaardigheden.

Publicatie en beheer

Na vaststelling van dit document wordt het publiekelijk beschikbaar gemaakt via de website van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (www.kcbr.nl). Tevens wordt het document ter informatie gedeeld met de griffiers van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. De verantwoordelijkheid voor het beheer van het document ligt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. ALGEMENE OVERWEGINGEN EN AANDACHTSPUNTEN

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begeleiding van genodigden bij parlementaire onderzoeken kan niet rigide worden voorgeschreven. Dat zou ook onwenselijk en onwerkbaar zijn, omdat individuele voorkeuren van genodigden en de focus van het parlementaire onderzoek van invloed zijn op de manier waarop genodigden vanuit de ministeries worden begeleid. En hoewel in dit document geprobeerd wordt de begeleiding bij zowel parlementaire enquêtes alsook bij parlementaire ondervragingen zo veel als mogelijk gelijk te houden, moet wel worden opgemerkt dat er een aantal (juridische) verschillen zijn tussen deze beide vormen van parlementair onderzoek wat ook mogelijk implicaties heeft voor de begeleiding van genodigden. In dit hoofdstuk wordt hier een toelichting op gegeven.

Individuele voorkeuren

Met het oog op het bijdragen aan het goede verloop van de parlementaire onderzoeken en ingegeven vanuit het perspectief van goed werkgeverschap doen de betrokken ministeries genodigden het aanbod om gedurende het parlementaire onderzoek begeleid te worden. Het is mogelijk dat genodigden aangeven geen gebruik te willen maken van dit aanbod. Dit staat een ieder vrij, de begeleiding die vanuit ministeries wordt aangeboden aan genodigden dient altijd op vrijwillige basis te worden benut.

Genodigden kunnen specifieke wensen hebben ten aanzien van de begeleiding die vanuit betrokken ministeries wordt aangeboden. Dit kan leiden tot aanpassingen in de begeleiding, waarbij moet worden opgemerkt dat de betrokken ministeries daarbij wel de grenzen dienen te bewaken van wat kan en mag op basis van de Wpe 2008 en andere relevante wetgeving.

Voorts dient in acht te worden genomen hoe groot de rol is geweest van genodigden in het dossier dat centraal staat in het parlementaire onderzoek. Genodigden die bijvoorbeeld langdurig een cruciale rol hebben gespeeld, zullen naar verwachting meer stukken moeten teruglezen. Daarmee ligt het in de lijn der verwachting dat zij waarschijnlijk langer of vaker zullen worden verhoord gedurende het parlementaire onderzoek. Mochten er dergelijke genodigden zijn, dan kan een ministerie kiezen voor het aanbieden van een op maat gemaakte of intensievere begeleiding.

Focus van het parlementaire onderzoek

Het onderwerp en de tijdsperiode waar het parlementaire onderzoek zich op richt kunnen van invloed zijn op de wijze waarop de begeleiding van genodigden bij parlementaire onderzoeken wordt ingevuld. Zo zal een parlementair onderzoek waar ruim de tijd voor wordt genomen en dat zich richt op de ontwikkelingen in de afgelopen vijftig jaar binnen een bepaald beleidsdossier, leiden tot een hogere werklust bij de betrokken ministeries. Met andere woorden, een groter parlementair onderzoek zal naar verwachting leiden tot meer opgeroepen genodigden en zal tevens leiden tot een grotere hoeveelheid documenten die in kaart moeten worden gebracht. Gelet daarop zal de wijze waarop ministeries de begeleiding van genodigden invullen moeten worden afgewogen ten opzichte van de organisatorische capaciteit die bij de betreffende ministeries beschikbaar is.

Verschillen tussen parlementaire enquêtes en parlementaire ondervragingen

In de afweging van de organisatorische capaciteit van een ministerie ten opzichte van de manier waarop de begeleiding van genodigden wordt vormgegeven, kan ook rekening worden gehouden met de doorlooptijd van een parlementair onderzoek. De doorlooptijd van parlementaire enquêtes is namelijk langer dan de doorlooptijd van parlementaire ondervragingen. Dit heeft (deels) te maken met het feit dat er bij parlementaire enquêtes besloten voorgesprekken plaatsvinden, terwijl bij parlementaire ondervragingen de besloten voorgesprekken doorgaans achterwege worden gelaten en – voor de buitenwereld – bijna onmiddellijk wordt gestart met de verhoren.⁵ De (juridische) verschillen tussen besloten voorgesprekken en verhoren hebben implicaties voor de wijze waarop genodigden worden begeleid en worden daarom in het onderstaande benoemd:

- Vertrouwelijkheid vs. openbaarheid

⁵ De Tweede Kamer kiest voor het instrument van de parlementaire ondervraging als de inschatting is dat er alleen behoefte is aan ondervraging onder ede. Een parlementaire ondervragingscommissie kan echter besluiten om toch voorgesprekken te houden als zij dat nodig acht voor haar taakvervulling. De commissie doet daarvan dan mededeling aan de Tweede Kamer, uiterlijk drie weken voorafgaand aan het eerste voorgesprek (artikel 3, eerste lid, Tijdelijk protocol parlementaire ondervraging).

Een besloten voorgesprek is niet openbaar, terwijl een verhoor dat in de regel wel is. De parlementaire onderzoekscommissie kan kiezen voor een besloten verhoor, maar dat gebeurt alleen bij hoge uitzondering. Het vertrouwelijke karakter van het besloten voorgesprek werkt ook door in de verplichtingen voor commissieleden, genodigden en bijstandsverleners. De leden van de commissie bewaren geheimhouding over hetgeen hun tijdens het voorgesprek ter kennis komt. Deze informatie mag bijvoorbeeld niet in het verhoor of in het eindrapport worden gebruikt, tenzij dezelfde informatie op een andere manier openbaar bekend is bij de commissie. De commissie mag de informatie wel gebruiken als achtergrond voor haar conclusies. In de praktijk gebruikt de commissie de informatie uit het besloten voorgesprek ook als achtergrond bij het formuleren van vragen voor de verhoren. Ook voor genodigden en bijstandsverleners geldt er een plicht: zij mogen hetgeen zij horen tijdens een besloten voorgesprek niet openbaar maken.

- **Plichten en verschoningsgronden**
Een voor een verhoor opgeroepen genodigde is verplicht te verschijnen, verplicht antwoord te geven en hij of zij staat onder ede. Bij een besloten voorgesprek geldt dit niet: een genodigde is niet verplicht te verschijnen, niet verplicht antwoord te geven en staat niet onder ede. Een uitdrukkelijk beroep op een verschoningsgrond komt daarom pas aan de orde bij een verhoor.
- **Verhoor: dwangmiddelen**
De commissie kan verschillende dwangmiddelen inzetten als genodigden weigeren mee te werken aan het verhoor. Deze dwangmiddelen kunnen ook tegen voormalige bewindspersonen en (oud-)medewerkers van de Rijksdienst worden ingezet. Voor zittende bewindspersonen geldt dit niet: als zij weigeren mee te werken kan de commissie geen dwangmiddelen of strafvervolgning instellen. In dat geval kunnen er alleen politieke consequenties worden verbonden aan de niet-meewerking.

3. PRAKTISCHE INVULLING VAN DE BEGELEIDING VAN GENODIGDEN

Zoals eerder opgemerkt is de begeleiding van genodigden bij parlementaire onderzoeken gericht op het bijdragen aan het goede verloop van de parlementaire onderzoeken en is – specifiek voor (oud-)medewerkers van de Rijksdienst – ingegeven vanuit het perspectief van goed werkgeverschap. Met inachtneming hiervan wordt in dit hoofdstuk uiteengezet in welke fase aan welke handelingen moet worden gedacht en waar genodigden vrijwillig gebruik van kunnen maken.

Fase 1: Ambtelijke voorbereiding

In aanloop naar een parlementair onderzoek dient binnen een betrokken ministerie tijdig te worden besloten over het beschikbaar maken van voldoende capaciteit en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Mede afhankelijk van de omvang van het parlementaire onderzoek kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een aparte afdeling, een aparte directie of een kleiner coördinerend (programma)team. De gekozen organisatievorm is mede van invloed op de wijze waarop de begeleiding van genodigden kan worden vormgegeven.

Met het oog op de begeleiding van die genodigden is het in aanloop naar en bij de start van een parlementair onderzoek van belang op korte termijn mogelijke genodigden in kaart te brengen en hun contactgegevens te inventariseren. Op die manier kunnen deze personen tijdig worden benaderd met het aanbod voor begeleiding vanuit het betreffende ministerie.

Gelet op het feit dat in deze fase de focus van het parlementaire onderzoek (grotendeels) bekend is, is het voorts van belang om de relevante informatie op te zoeken en te ordenen. De primaire bedoeling hiervan is om te kunnen voldoen aan de vorderingen van schriftelijke inlichtingen en documenten, maar dit helpt ook in de volgende fase bij het maken van de persoonlijke dossiers voor de genodigden. Het is onder geen enkele omstandigheid de bedoeling om deze informatie te gebruiken ten behoeve van een analyse of (inter)departementaal narratief.

Ten aanzien van het persoonlijke dossier is het van belang alvast te besluiten of toekomstige genodigden fysiek of digitaal inzage krijgen. Indien wordt gekozen voor digitale inzage moet rekening worden gehouden met het feit dat voormalig bewindspersonen en oud-medewerkers van de Rijksdienst beperkte toegang tot de (informatie)systemen kunnen krijgen dan huidige bewindspersonen en medewerkers die nog in dienst zijn van de Rijksdienst. Wat het meest werkbaar is en wat technisch mogelijk is, zal verschillen van geval tot geval. In elk geval is van groot belang te zorgen voor een zo goed mogelijke begeleiding van genodigden en daartoe dient het gesprek te worden aangegaan met de contactpersonen ICT (in verband met de technische mogelijkheden), de beveiligingsambtenaar of CISO (in verband met de informatiebeveiliging) en de functionaris gegevensbescherming (in verband met de bescherming van persoonsgegevens). Een mogelijke maatregel op dit vlak is dat genodigden vertrouwelijkheid moeten bewaren over documenten waarin ze inzage krijgen, behalve ten opzichte van de ondervragingscommissie of enquêtecommissie. Met het oog hierop kan worden overwogen om een geheimhoudingsverklaring op te stellen.

Als onderdeel van het persoonlijke dossier dient een factsheet te worden toegevoegd waarin genodigden worden gewezen op hun rechten en plichten in het kader van het parlementaire onderzoek (zie ter inspiratie bijlage 2).

Een ander onderdeel van het persoonlijke dossier is een tijdlijn waarin alle relevante gebeurtenissen en documenten uit zijn/haar periode werkzaam bij het ministerie zijn opgenomen. Het is aan te raden om het coördinerende organisatieonderdeel een overkoepelende tijdlijn te laten opstellen en op basis daarvan kan relatief gemakkelijk een persoonlijke tijdlijn worden gemaakt voor alle afzonderlijke genodigden (zie fase 2).

Onderdeel van de begeleiding van genodigden is ook het aanbod om gebruik te maken van een training gespreksvaardigheden. Het is aan te raden deze training door een extern bureau te laten verzorgen. Ervaring leert dat er een beperkt aantal organisaties zijn die dergelijke trainingen aan kunnen bieden en dat – zeker ter voorbereiding op parlementaire onderzoeken – verschillende partijen hier gebruik van willen maken. Het is verstandig hier met FEZ en/of de interne inkoopafdeling over te spreken zodat tijdig een besluit kan worden genomen over de inhuur van een organisatie die een training gespreksvaardigheden kan verzorgen.

Fase 2: Voorbereiding op besloten gesprekken en/of verhoren

Indien een genodigde gebruik wilt maken van het aanbod tot begeleiding is het verstandig een persoonlijk intakegesprek te organiseren. In dit gesprek kan uiteen worden gezet waar de begeleiding vanuit het ministerie op toeziet zodat de verwachting hierover helder zijn. Veel genodigden zijn ook goed in staat om aan te geven wat in hun ogen de 'pijnpunten' zijn en vinden het ook vaak prettig als die onderwerpen de basis vormen voor de indeling van hun persoonlijk dossier. Vervolgens dient de genodigde in staat te worden gesteld kennis te nemen van alle relevante informatie middels een persoonlijk dossier. Dit dossier bestaat uit een aantal zaken:

- **Openbare informatie**
Algemene informatie over het parlementaire onderzoek (o.a. de onderzoeksvraag, de samenstelling van de commissie en de planning) en openbare stukken zoals Kamerstukken en Wob-verzoeken.
- **Tijddlijn**
Een tijddlijn van de periode waarin de genodigde werkzaam was. Deze tijddlijn bevat een overzicht van de relevante gebeurtenissen gedurende de ambtsperiode.
- **Persoonlijke e-mailberichten en documenten**
Alle e-mails en documenten over het onderwerp die de genodigde gedurende de ambtsperiode heeft verstuurd of ontvangen (ook in CC) of waarvan anderszins bekend is of kan worden afgeleid dat de persoon deze onder ogen heeft gehad. En daarnaast verslagen of notulen van overleggen waarbij de persoon aanwezig is geweest.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om genodigden middels het persoonlijke dossier een narratief mee te geven middels bijvoorbeeld spreeklijnen of Q&A's. De genodigde moet immers verklaren uit eigen herinnering. Dat betekent dat een persoonlijk dossier slechts stukken mag bevatten die vallen binnen de scope van het onderzoek (zoals persoonlijke e-mailberichten en documenten) of informatie die reeds openbaar is. Informatie die niet bekend is bij de genodigde wordt niet toegevoegd aan het persoonlijke dossier.

Aanvullend op het persoonlijke dossier dient ook het aanbod voor de training gespreksvaardigheden te worden gedaan. Met name (oud-)medewerkers van de Rijksdienst hebben uit hun werk weinig tot geen ervaring met publieke optredens.

Verder is een besloten voorgesprek of een verhoor in het kader van een parlementair onderzoek geen dagelijkse kost. Het is voor het goede verloop van het parlementaire onderzoek van belang dat genodigden zich comfortabel genoeg voelen in een dergelijke setting om op die manier zo constructief mogelijk hieraan bij te kunnen dragen. In een training gespreksvaardigheden kan een dergelijke omgeving worden nagebootst zodat genodigden kunnen worden voorbereid op de setting en vorm van het besloten voorgesprek en/of verhoor. Ervaring leert dat de training een week voorafgaand aan het besloten voorgesprek of het verhoor het meeste effect sorteert.

De training gespreksvaardigheden vindt bij voorkeur plaats in een fysieke omgeving en besteedt aandacht aan het proces en het verloop van een besloten voorgesprek of een verhoor. Ook wordt aandacht besteed aan de vorm van het optreden, waarbij specifiek wordt gelet op houding, uitstraling en spreekstijl van de genodigde. Ook hierbij geldt dat er geen narratief wordt meegegeven aan de genodigde.

Aanvullend op of ter vervanging van de training gespreksvaardigheden kan in aanloop naar het besloten voorgesprek en/of het verhoor aan genodigden het aanbod worden gedaan om te praten met iemand die reeds als genodigde heeft meegewerkt aan een parlementair onderzoek.

Fase 3: Gedurende de besloten voorgesprekken en/of verhoren

Op grond van artikel 17 van de Wpe 2008 hebben genodigden in beginsel het recht om zich te laten bijstaan in het verkeer met de commissie. Genodigden kunnen zelf kiezen of en door wie zij zich laten bijstaan. Het is aan te raden om als ministerie een bijstandsverlener aan te bieden aan de genodigden voor het besloten voorgesprek en/of het openbaar verhoor. De taak van een bijstandsverlener is het ondersteunen van personen bij de behartiging van hun belangen in het verkeer met de commissie.

In verband met het publieke karakter van het verhoor ligt aandacht vanuit de pers in de lijn der verwachting. Er kan daarom voor worden gekozen om de genodigde aan te bieden dat een ambtenaar/woordvoerder de genodigde kan begeleiden naar en van het verhoor. Het is aan de genodigde zelf om te kiezen of hij begeleiding wenst en zo ja, van wie.

Fase 4: Nazorg

Het is tot slot raadzaam om als ministerie na te denken over het inrichten van nazorg, zowel direct na het besloten voorgesprek en/of het verhoor alsook na afloop van het parlementaire onderzoek. Een belangrijk onderdeel van de nazorg is dat een genodigde direct na afloop zijn of haar hart kan luchten. Dat kan bij de bijstandsverlener zijn – die weet immers het best wat er is gebeurd –, maar ook bij een professional en/of vertrouwenspersoon. Onderschat deze fase niet, er zijn genoeg voorbeelden bekend van genodigden die zwaar ontdaan uit een gesprek of verhoor kwamen. De persoonlijke impact voor genodigden en andere betrokkenen kan groot zijn. Zorg er daarom voor dat genodigden ook na afloop goed worden opgevangen. Informeer of de genodigden nog vragen of andere behoeften hebben waar het ministerie mogelijk bij kan helpen en blijf zo nodig met hen in contact.

BIJLAGE 1: SCHEMA CONCRETE ACTIES

Fase	Noodzakelijk	Aan te bevelen	Te overwegen	Af te raden
1: Ambtelijke voorbereiding	Breng mogelijke genodigden in kaart en verzamel hun contactgegevens.	Communiqueer vroegtijdig, open en pro-actief richting genodigden. Informeert collega's binnen het ministerie over de parlementaire ontwikkelingen en wijst op de mogelijkheid om gebruik te maken van de vertrouwenspersoon		Afwachten tot de eerste vorderingen en/of uitnodigingen bekend zijn
	Besluit over de inrichting van de interne organisatie en stel een draaiboek op voor de gespreks- en verhoorfase	Begin met het maken van een overkoepelende tijdlijn met betrekking tot de onderwerpen van het onderzoek (in ieder geval op basis van openbare bronnen)		
	Wijst aansprekpunten aan voor de genodigden			
	Neem een beslissing over de inhuur van een extern bureau voor een training gespreksvaardigheden			
	Neem een besluit over de wijze waarop genodigden toegang krijgen tot het persoonlijke dossier			
	Organiseer de ICT-techniek			

2: Voorbereiding op besloten gesprekken en/of openbare verhoren	Bied genodigden begeleiding aan (persoonlijk dossier + training gespreksvaardigheden)	Persoonlijk intakegesprek voor procestoelichting en scherp krijgen van belangrijke onderwerpen i.v.m. dossierindeling	Maak op de genodigde toegesneden factsheets, infographics en tijdlijnen als daar reden toe is (en tijd voor is).	Een narratief of lijn van het ministerie opstellen en aan genodigden meegeven
	Organiseer tijdig een basisdossier met daarin geleverde documenten per genodigde (afhankelijk van de georganiseerde werkwijze is dit dossier geprint of digitaal, op locatie of op afstand in te zien)	Breng rollen/verantwoordelijkheden van genodigden (uit hun ambtsperiode) in kaart		Aanvullende documenten aan genodigden geven en die niet aan de commissie leveren.
	Benadruk dat genodigden verantwoordelijkheid dragen voor een goede voorbereiding ('huiswerk').	Organiseer een intern proces voor snel toevoegen van 'verrassingsgenodigden'		Groepsessie(s) met meerdere genodigden
	Waarborg privacy en informatiebeveiliging	N.a.v. uitnodiging persoonlijk dossier toespitsen op onderwerpen die worden genoemd	Begin (als de tijd het toelaat) eerst met pilots om te oefenen en te zien wat wel/niet (technisch) kan	Niet-openbare documenten laten inzien die genodigden niet uit hun tijd bij het ministerie kennen
	Wijs genodigden op vertrouwelijke status van sommige documenten	Medewerkers binnen het ministerie informeren over mogelijkheid dat genodigden contact met hen opnemen en aangeven hoe vervolgens te handelen		Informatie opnieuw ordenen en aanbieden 'met de kennis van nu'

	Indien nodig: breng verschoningsgronden (belang van de Staat) onder de aandacht bij genodigden	Feedbackgesprek voeren n.a.v. eerste bestudering persoonlijk dossier		
	Bied een bijstandsverlener vanuit het ministerie aan			
	Lever documenten die naar boven komen tijdens de begeleiding van genodigden z.s.m. aan de commissie			
3: Gedurende de besloten voorgesprekken en/of openbare verhoren	Persoonlijk dossiers herzien en aanvullen als er in een gesprek of verhoor nieuwe informatie naar boven komt	Organiseer een locatie voor genodigden om voor/na verhoor of gesprek te 'landen'		Teveel genodigden door dezelfde bijstandsverlener laten begeleiden
	Zorg voor verslaglegging en/of een korte samenvatting van de openbare verhoren	Zorg voor geprint (beknopt) gespreksdossier indien gewenst door de genodigde		
		Zorg er voor dat de ambtelijke top, de directie communicatie en de genodigden die nog naar een verhoor toe moeten worden op hoofdlijnen worden geïnformeerd over de ontwikkelingen tijdens de verhoren (let op: niet bedoeld om een narratief af te stemmen)		

4: Nazorg	Inventariseer opties voor nazorg en vraag waar de genodigde behoefte aan heeft	Zorg dat genodigde direct na afloop van een gesprek en/of verhoor de mogelijkheid heeft om z'n 'hart te luchten'		Contact met genodigde na het verhoor afsluiten
	Zorg voor nazorg voor de medewerkers van het ministerie.	Nagaan of genodigden na verhoor open staat voor perscontacten. Zo ja, dan begeleiding door woordvoerder aanbieden		
		Evalueer binnen enkele dagen inhoudelijk het gesprek/verhoor met de genodigde		

Nadere toelichting bij het schema (elementen niet opgenomen in de hoofdttekst):

Fase 1: Ambtelijke voorbereiding

Interne organisatie en draaiboek:

Het is goed om te weten wie waarvoor verantwoordelijk is en maak dit zo concreet mogelijk met behulp van een draaiboek met daarin alle stappen die moeten worden gezet.

Aanspreekpunten voor genodigden:

Zorg ervoor dat vanaf het eerste moment van contact met mogelijke genodigden helder is tot wie zij zich kunnen richten met vragen. Eerst zal dat wellicht de projectleider of secretaris van het projectteam zijn, maar later is het verstandig om hiervoor één persoon aan te wijzen, die daarna wellicht ook als bijstandsverlener kan optreden.

Vroegtijdig communiceren:

Communiceer regelmatig met alle betrokkenen, waaronder in ieder geval met de mogelijke genodigden die in beeld zijn gebracht. Ook als er inhoudelijk weinig te melden is, zijn deze mensen geholpen met procescommunicatie. Sta ook altijd open voor vragen.

Afwachten:

Het is in de meeste gevallen niet verstandig om te wachten met de genoemde activiteiten totdat de organisatie vorderingen of uitnodigingen ontvangt. Dan zal er meestal te weinig tijd zijn om zaken goed te organiseren.

Fase 2: Voorbereiding op besloten gesprekken en/of verhoren

Factsheets, overzichten, etc.:

Veel genodigden vinden het prettig om bepaalde feiten helder op een rij te zien. Ook het maken van specifieke tijdlijnen over onderwerpen uit de periode waarin de genodigde bij het ministerie werkzaam was, is zeer behulpzaam in de voorbereiding. Uiteraard is de keuze om dit te doen afhankelijk van de beschikbare tijd en het belang van de genodigde voor de commissie. Zorg ervoor dat alle producten zijn gebaseerd op bestaande feiten uit geleverd materiaal.

Rollen/verantwoordelijkheden in kaart brengen:

Veel genodigden vinden het prettig om helder te hebben wat in een bepaalde periode precies hun rol was, welke verantwoordelijkheden daar (formeel) bij hoorden en met welke personen zij veel te maken hadden. Dit zal de basis vormen van hun voorbereiding en de beantwoording van de vragen van de commissie, aangezien zij zich goed moeten realiseren of iets wel of niet binnen hun rol en verantwoordelijkheid viel.

Niet geleverde documenten:

Pas op dat er tijdens de voorbereiding van de gespreksfase niet wordt gewerkt met documenten die niet aan de commissie worden geleverd. Zolang dit factsheets betreft die zijn gebaseerd op geleverd materiaal is dat geen probleem, maar nieuw ontdekte, oorspronkelijke documenten moeten altijd óók worden nageleverd.

‘Huiswerk’:

Als gevolg van goede begeleiding door het ministerie kan bij mogelijke genodigden de indruk ontstaan ‘dat het allemaal wel goed komt’. Echter, een goede voorbereiding is alleen mogelijk als personen hun persoonlijke dossier grondig bestuderen en gerichte feedback geven over wat zij nodig hebben. Benadruk dit gezamenlijke belang tijdens alle contactmomenten met genodigden.

Verrassingsgenodigden:

De commissie zal meestal vrij kort (ca. een maand) voor de start van voorgesprekken en/of verhoren bekend maken wie zij daarvoor uitnodigen. Uiteraard heeft een ministerie dan al een aantal mogelijke genodigden voorbereid, maar toch kan de commissie met een ‘verrassing’ komen. Zorg er daarom voor dat er intern procesafspraken zijn gemaakt (bijvoorbeeld ook i.v.m. ICT) over het snel oppakken van het voorbereidingstraject voor deze genodigden.

Privacy en informatiebeveiliging:

De persoonlijke dossiers van genodigden bevatten vertrouwelijke documenten, maar ook niet-vertrouwelijke documenten mogen niet zomaar worden verspreid (o.a. met het oog op de AVG). Kijk daarom uit met het verspreiden van geprinte dossiers, USB-sticks of het gebruik van methoden die het makkelijk maken om de informatie te vermenigvuldigen. Overleg hierover altijd met de contactpersoon Informatiebeveiliging en de Functionaris Gegevensbescherming.

Dossier toespitsen:

De uitnodiging van de commissie bevat op hoofdlijnen de onderwerpen waarover zij met de genodigde wil spreken. Daarmee kan verder richting worden gegeven aan het persoonlijke dossier van de genodigde.

Pilots:

Een voorbereidingstraject is complex, zeker als een ministerie er weinig ervaring mee heeft. Ook is nog niet altijd duidelijk wat er (technisch) wel en niet mogelijk is. Het is daarom verstandig om – als de tijd dat toelaat – eerst een aantal pilots te doen, zodat mogelijke genodigden daarna een gestroomlijnd begeleidingstraject kan worden aangeboden.

Medewerkers informeren m.b.t. contacten:

Het valt niet uit te sluiten dat genodigden graag contact opnemen met huidige medewerkers van het ministerie om te helpen met het ophalen van herinneringen of het checken van feiten uit het verleden. Bepaal hierin als ministerie intern een lijn en communiceer die met medewerkers. Houd er daarbij rekening mee dat men het moeilijk kan vinden om te weigeren, vanwege een hiërarchische relatie die soms nog steeds wordt ervaren. Deze contacten kunnen nooit voorkomen worden, maar het is belangrijk om hier prudent mee om te gaan.

Feedbackgesprek:

Een goede voorbereiding is een iteratief proces tussen de genodigde en zijn begeleiders. Zorg er daarom voor dat er regelmatig contact is en in ieder geval een feedbackgesprek plaatsvindt na bestudering van het persoonlijk dossier door de genodigde. Op die manier kan het dossier optimaal worden afgestemd op de wensen van de genodigde, voor zover de tijd dat toelaat.

Informatie 'herordenen':

Pas op dat feiten niet worden aangepast aan 'kennis van nu'. Meningeën doen ook niet ter zake. Genodigden kunnen zich alleen voorbereiden op basis van de feiten in het geleverde materiaal. Het reflecteren op die informatie is iets waarbij het ministerie niet kan helpen.

Nieuwe informatie leveren:

Het is mogelijk dat er naar aanleiding van contacten met genodigden tijdens de voorbereiding documenten naar boven komen die nog niet aan de commissie zijn geleverd. Doe dit dan zo snel mogelijk alsnog, zodat genodigde en commissie over dezelfde informatie beschikken.

Fase 3: Gedurende de besloten voorgesprekken en/of verhoren

Persoonlijk dossier aanvullen:

Als de commissie tijdens het voorgesprek met de genodigde vragen stelt over een document dat nog niet onderdeel was van het persoonlijke dossier van deze genodigde, voeg dit dan direct daaraan toe, zodat de genodigde het na afloop beter kan bestuderen en desgewenst een aanvullende reactie aan de commissie kan geven. Ook voor een eventueel verhoor is het noodzakelijk dat het document aan het dossier wordt toegevoegd. Let wel, het gaat hier om documenten die openbaar zijn of reeds bij de genodigde bekend is.

Dezelfde bijstandsverlener:

In het verleden is het voorgekomen dat alle genodigden van een bepaalde partij steeds door dezelfde bijstandsverlener werden vergezeld. Dit wekte argwaan bij de commissie, omdat het leek alsof deze persoon daar zat met het doel om voor het ministerie zoveel informatie te vergaren uit de gesprekken. Houd de rol van de bijstandsverlener daarom zuiver; deze zit daar voor de genodigde en niet voor het ministerie. Uiteraard kan het bij een klein aantal genodigden voorkomen dat zij dezelfde bijstandsverlener kiezen, omdat deze persoon hen heeft begeleid, maar zodra er meerdere begeleiders zijn, is het beter dat er verschillende bijstandsverleners mee gaan met de genodigden.

Geprint gespreksdossier:

Sommige genodigden vinden het prettig om een verzameling van de in hun ogen belangrijkste documenten mee te nemen naar het gesprek of verhoor. De begeleiders kunnen er op aangeven van de genodigde voor zorgen dat zo'n dossier geprint wordt aangeleverd. Het meenemen van laptops of andere apparatuur naar het gesprek is niet toegestaan.

Bespreking hoofdlijnen verhoren:

De openbare verhoren zijn voor iedereen te volgen, maar veel genodigden en interne betrokkenen hebben niet voldoende tijd om dat te doen. Zorg er daarom voor dat de ambtelijke top, de directie communicatie en de genodigden die nog naar een verhoor toe moeten op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen tijdens de verhoren. Genodigden kunnen zich op die manier optimaal voorbereiden en de interne betrokkenen kunnen zich voorbereiden op mogelijke (pers)vragen.

Fase 4: Nazorg

Contact houden:

Zorg ervoor dat een genodigde nooit het gevoel krijgt dat het ministerie hem/haar na afloop in de kou laat staan. Blijf hen informeren en beantwoord vragen, ook lang na afloop.

Evaluatie:

Neem circa een dag na het gesprek of verhoor contact op met de genodigde om een (inhoudelijke) evaluatie te doen. Zodra de vermoeidheid en/of de emoties zijn verdwenen zijn genodigden goed in staat om aan te geven wat hen is opgevallen in het gesprek, wat goed en minder goed ging en wat ze nodig hebben richting een eventueel vervolg. Neem hier rustig de tijd voor, want de informatie uit dit gesprek kan zeer waardevol zijn.

BIJLAGE 2: WETTELIJK KADER

Parlementaire enquêtes en ondervragingen zijn gebaseerd op de Wet op de parlementaire enquête 2008 (WPE). Deze wet regelt de bevoegdheden van de enquête- of ondervragingscommissie en de rechten en plichten van personen van wie medewerking wordt gevorderd. Bij parlementaire ondervragingen wordt daarnaast ook het Tijdelijk protocol parlementaire ondervragingen (TPPO) in acht genomen. Deze bijlage geeft een overzicht van de bepalingen die in de fase van de voorgesprekken en hoorzittingen belangrijk zijn.

BESLOTEN VOORGESPREK (ARTIKEL 8 Wet op de parlementaire enquête 2008 (WPE))

- De commissie kan een besloten voorgesprek^[1] houden met personen die zij mogelijk (openbaar) zullen horen als getuige. Niemand is verplicht om medewerking te verlenen aan een dergelijk besloten voorgesprek. De persoon met wie het besloten voorgesprek wordt gehouden staat niet onder ede en kan zich laten bijstaan door een bijstandsverlener, waarbij geldt dat de genodigde vrij is in de keuze wie zijn of haar bijstandsverlener is (artikel 17 WPE). Voor de commissieleden die bij het besloten voorgesprek aanwezig zijn, geldt een geheimhoudingsverplichting. Wat een persoon met wie de commissie een besloten voorgesprek heeft gehouden tijdens het besloten voorgesprek nieuw ter kennis komt, mag door hem/haar niet openbaar worden gemaakt. Van het besloten voorgesprek worden een vertrouwelijke geluidsregistratie en een vertrouwelijk verslag gemaakt.
- Omdat geen verplichting tot medewerking bestaat, kan de persoon met wie het besloten voorgesprek wordt gevoerd overigens weigeren antwoord op een vraag te geven, zonder een beroep op een verschoningsgrond te doen. Dat is anders in een openbaar verhoor. Overigens komt het voor dat een besloten voorgesprek vanwege het vertrouwelijke karakter juist gebruikt wordt om informatie te delen, waarvoor een getuige in de context van een openbaar verhoor een verschoningsgrond zou invoeren. Vragen die tijdens het besloten voorgesprek worden gesteld, kunnen in een openbaar verhoor onder ede nogmaals worden gesteld. Als dat gebeurt, kan het nodig zijn om een beroep op een verschoningsgrond te doen.
- Een parlementaire ondervragingscommissie houdt in beginsel geen voorgesprekken, tenzij de commissie tot de conclusie komt dat zulke gesprekken (of de inzet van andere bevoegdheden uit hoofdstuk 3 van de Wpe) noodzakelijk zijn. In dat geval doet de commissie hiervan mededeling aan de Tweede Kamer (artikel 3, eerste lid, TPPO).

OPENBAAR VERHOOR

OPENBAAR, ONDER EDE & BIJSTAND

- Uitgangspunt is dat de verhoren in het openbaar plaatsvinden en doorgaans live te volgen zijn via radio, televisie en/of internet. Op grond van 'gewichtige redenen' kan de commissie besluiten tot een (deels) besloten verhoor, bijvoorbeeld indien wordt gevraagd naar zodanig vertrouwelijke informatie dat die niet tijdens een openbare zitting kan worden gedeeld (artikel 12 WPE). Als die situatie zich voordoet, dan kan een getuige vragen om schorsing van het verhoor voor beraad of overleg met de commissie;
- Voorafgaand aan het verhoor dient de eed of de belofte te worden afgelegd (artikel 13 WPE);
- Een parlementaire ondervragingscommissie stelt genodigden in de gelegenheid om vooraf een schriftelijke verklaring en/of een mondeling openingsverklaring af te leggen (art. 4 en 5 TPPO).
- Bijstand door raadsman tijdens het verhoor is toegestaan, maar is niet gebruikelijk. Desgewenst kan een andere vorm van bijstand voorafgaand of na het verhoor worden gebruikt, waarbij ook hier geldt dat de genodigde vrij is in de keuze voor een bijstandsverlener.

MEDEWERKINGSVERPLICHTING

- Genodigden zijn in beginsel gehouden aan de commissie alle medewerking te verlenen (artikel 14 WPE). Er bestaat aldus een verplichting om te verschijnen en te antwoorden op gestelde vragen;
- De commissie kan via de rechter en desnoods met behulp van een dwangsom of de sterke arm afdwingen dat personen (niet-zijnde bewindspersonen) meewerken (artikel 25 – 27 WPE);
- Een getuige (niet-zijnde een bewindspersoon) die weigert te verklaren, kan op verzoek van een commissie door de rechter gegijzeld worden voor maximaal 30 dagen (artikel 28 WPE);

[1] Een besloten voorgesprek moet worden onderscheiden van een (informeel) voorbereidend gesprek.

- Personen die opzettelijk niet meewerken aan een commissie kunnen strafrechtelijk worden vervolgd (artikel 192 – 192c Wetboek van Strafrecht);
- Afgelegde verklaringen kunnen niet als bewijs worden gebruikt in strafrechtelijke, civielrechtelijke, bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke procedures (artikel 30 WPE).

GEHEIMHOUDINGSPLICHT NIET VAN TOEPASSING

De medewerkingsverplichting zet eventuele (bijzondere) geheimhoudingsverplichtingen (bijvoorbeeld art. 67 AWR) opzij (artikel 15 WPE⁶). De omstandigheid dat bepaalde (gevoelige) informatie onder een geheimhoudingsplicht valt, kan wél aanleiding zijn te verzoeken (een deel van) het verhoor besloten te laten plaatsvinden. Ook kan die omstandigheid dienen ter onderbouwing van een eventueel beroep op een verschoningsgrond. Bij twijfel kan verzocht worden om schorsing van het verhoor met het oog op beraad.

(GRONDEN VOOR) VERSCHONING

De medewerkingsverplichting geldt niet als zich een verschoningsgrond voordoet:

- het belang van de Staat (artikel 19 WPE);⁷
- het 'geheim' van de ministerraad of het collegeberaad (artikel 20 en 21 WPE - ziet alleen op *beraadslagingen*; genomen beslissingen en gronden daarvan vallen hier niet onder);
- bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 22 WPE), persoonlijke levenssfeer (23 WPE) & geheimhouders (24 WPE).

Verschonen is uitzonderlijk en kan alleen na afweging van de betrokken belangen. Iemand die een beroep doet op een verschoningsgrond moet hiervoor een deugdelijke motivering verstrekken (artikel 24a WPE). Informatie kan vaak wel vertrouwelijk worden verstrekt. Bij twijfel kan verzocht worden om schorsing van het verhoor met het oog op beraad.

⁶ Het tweede lid van artikel 15 WPE bevat een bijzondere regeling voor personen die bij wet tot geheimhouding zijn verplicht en ten behoeve van een ander werkzaam zijn (geweest).

⁷ Als een ambtenaar informatie weigert met een beroep op het belang van de staat, dan kan de commissie de minister verzoeken om de gegrondheid van deze weigering te bevestigen (art. 19, lid 2, Wpe).