

FACTSHEET OVER DE COMMISSIE VOOR DE VERZOEKSCHRIFTEN EN BURGERINITIATIEVEN VAN DE TWEDE KAMER (CVB)

Door mr. dr. E.Y. (Eva) van Vugt, universitair docent Staatsrecht aan de Universiteit Maastricht

Op verzoek van de commissie voor de verzoekschriften en burgerinitiatieven van de Tweede Kamer behandelt deze factsheet de volgende vraag: wat is de staatsrechtelijke positie van deze speciale commissie, ook in relatie tot de Nationale Ombudsman?

I. De Tweede Kamer en haar commissies

De commissie voor de verzoekschriften en burgerinitiatieven is een commissie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Samen met de Eerste Kamer vertegenwoordigt de Tweede Kamer het gehele Nederlandse volk (art. 50 Gw). Dit betekent dat zij zich heeft in te spannen voor de belangen van de Nederlandse samenleving als geheel, en daarom niet gebonden kan worden aan instructies van de kiezers (art. 67 lid 3 Gw). De vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk krijgt op twee manieren gestalte: door mee te werken aan de vaststelling van algemeen geldende wetten en door de regering te controleren. Daartoe beschikt de Tweede Kamer over verschillende bevoegdheden. Denk qua wetgeving aan het initiatiefrecht (art. 82 lid 1 Gw) en het amendementsrecht (art. 84 Gw) en qua parlementaire controle aan het enquêterecht (art. 70 Gw) en het inlichtingenrecht (art. 68 Gw).

De Tweede Kamer verricht een aanzienlijk deel van haar wetgevende en controlerende werkzaamheden in commissieverband. Deze commissies bestaan uit Kamerleden en worden ingesteld bij of krachtens het reglement van orde van de Tweede Kamer. Zo stelt het reglement vaste Kamercommissies in voor elk ministerie (art. 7.1 RvO TK), en bepaalt het reglement dat de Tweede Kamer voor een specifiek onderwerp tijdelijke commissies kan instellen (art. 7.2 RvO TK). Daarnaast onderscheidt het reglement van orde een aantal bijzondere commissies. De commissie voor de verzoekschriften en burgerinitiatieven (CVB) is er daar een van (art. 7.7 RvO TK).

De Grondwet kent bevoegdheden toe aan de Tweede Kamer en haar leden, niet aan Kamercommissies. Kamerleden kunnen hun grondwettelijke bevoegdheden echter ook in commissieverband uitoefenen. Daarnaast kent de wetgever specifieke bevoegdheden toe aan de commissie die de Tweede Kamer instelt om een parlementaire enquête te houden (art. 4 e.v. Wpe). Tot slot kan de Tweede Kamer in het reglement van orde taken toekennen aan commissies voor zover deze verenigbaar zijn met de wet of de Grondwet. Zo is aan de CVB de taak opgedragen om aan de Tweede Kamer verslag uit te brengen over verzoekschriften die bij haar binnenkomen, burgerinitiatieven en onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman (art. 7.7 lid 2 RvO TK). De werkwijze van de CVB heeft de Tweede Kamer nader uitgewerkt in een aparte 'Regeling van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven' (art. 7.7 lid 8 RvO TK). Zowel deze regeling als het reglement van orde van de Tweede Kamer hebben interne werking, in de zin dat zij uitsluitend de Tweede Kamer en haar leden binden.

II. Het petitierecht en de Tweede Kamer als 'bevoegd gezag'

De Tweede Kamer kent al sinds 1816 een commissie die zich bezighoudt met de behandeling van verzoekschriften. De instelling daarvan houdt nauw verband met de grondwettelijke verankering van het petitierecht in het jaar daarvoor. Het petitierecht geeft iedereen het grondrecht om schriftelijke verzoeken in te dienen bij het bevoegd gezag (art. 5 Gw). De zinsnede 'bevoegd gezag' brengt tot uitdrukking dat een verzoekschrift alleen behandeld kan worden door een overheidsinstantie die de bevoegdheid heeft om inhoudelijk op dat verzoekschrift te beslissen. Voor de Tweede Kamer betekent dit dat haar bevoegdheid om verzoekschriften te behandelen niet verder reikt dan haar medewetgevende en controlerende bevoegdheden.

Deze bevoegdheden zijn per definitie beperkt. Zo kan de Tweede Kamer niet eigenhandig beslissen om een schriftelijk verzoek tot wetswijziging in te willigen. Voor de vaststelling van wetten is

zij immers aangewezen op de medewerking van de Eerste Kamer en de regering. Wel kan de Tweede Kamer een dergelijke wetswijziging voorstellen of de regering daartoe uitnodigen. Iets vergelijkbaars geldt ten aanzien van petitie die betrekking hebben op het regeringsbeleid. Ministers beslissen over dit beleid; niet de Tweede Kamer. Ministers zijn echter voor dit beleid en voor de binnen hun portefeuille genomen beslissingen verantwoording verschuldigd aan de Tweede Kamer (art. 42 lid 2 Gw). De Tweede Kamer is dus in zoverre bevoegd dat zij naar aanleiding van een petitie ministers ter verantwoording kan roepen. Daarbij geldt een belangrijke kanttekening. Een minister kan alleen verantwoordelijk worden gehouden voor zaken waarvoor hij bevoegd is. Als een petitie een kwestie aansnijdt die buiten de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid valt, komt deze niet in aanmerking voor behandeling door de Tweede Kamer. Kortom, de Tweede Kamer is bevoegd om verzoekschriften in behandeling te nemen voor zover zij betrekking hebben op wetgeving dan wel op een handelen of nalaten waarvoor zij een minister ter verantwoording kan roepen.

III. De staatsrechtelijke positie van de CVB en haar werkwijze

De CVB beoordeelt verzoekschriften die bij de Tweede Kamer binnenkomen en adviseert haar over de behandeling daarvan (art. 7.7 lid 2 en 4 RvO TK). Petitie die betrekking hebben op algemeen regeringsbeleid of wetgeving worden doorgezonden naar de relevante vaste Kamercommissie. Individuele klachtpetitie beoordeelt de CVB zelf. Meent de CVB dat een verzoekschrift voor behandeling in aanmerking komt, dan verzoekt zij de meest betrokken minister om inlichtingen (art. 3 lid 5 Regeling). Zo'n verzoek komt neer op een effectuering van het inlichtingenrecht, dat ministers verplicht om de door één of meer Kamerleden verlangde inlichtingen mondeling of schriftelijk te verstrekken, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet (art. 68 Gw). De betrokken minister is dus in beginsel gehouden de door het CVB gevraagde inlichtingen te verstrekken. Aft de CVB de schriftelijk verstrekte inlichtingen ontoereikend, dan kan zij de minister uitnodigen om mondelinge vragen te beantwoorden (art. 7.25 sub b jo. 7.26 sub a RvO TK). Het inlichtingenrecht is daarmee het belangrijkste grondwettelijke instrument van Kamerleden voor de behandeling van verzoekschriften.

Heeft de CVB de inlichtingen ontvangen, dan stelt zij de verzoeker en de minister in de gelegenheid op elkaar te reageren (art. 3 lid 6 Regeling). Weet zij in deze fase een compromis tussen beide te bereiken, dan stelt de CVB aan de Tweede Kamer voor om niet verder in het verzoek te treden. Hetzelfde geldt voor wanneer er voor klager een andere procedure openstaat of als de CVB het verzoek ongegrond acht. Aft de CVB een verzoek gegrond, dan stelt zij voor de minister aan te sporen om de benodigde actie te ondernemen. Dit kan een individuele tegemoetkoming zijn of een wijziging van een wettelijk voorschrift. Vervolgens beslist de Tweede Kamer plenair over de conclusies van de CVB. Hoewel elk Kamerlid wijzigingen kan voorstellen ten aanzien van deze conclusies (art. 14.3 lid 1 RvO TK), worden zij doorgaans zonder beraadslaging overgenomen.

De beslissingen van de Tweede Kamer op het verslag van de CVB zijn naar hun aard vergelijkbaar met moties: het betreft een juridisch niet-bindende uitspraak van de Tweede Kamer. De minister kan er dus voor kiezen om de aansporing van de Tweede Kamer naast zich neer te leggen. De minister loopt daarmee wel het risico het vertrouwen van de Kamer te ondergraven. Naar ongeschreven staatsrecht is de minister waarin de Tweede Kamer het vertrouwen opzegt, verplicht om zijn ontslag aan de Koning aan te bieden. Deze staatsrechtelijke vertrouwensregel maakt dat de minister doorgaans opvolging geeft aan de aansporing van de Kamer. Doet hij dat niet, dan kan de CVB in de weigering berusten of de kwestie in handen stellen van een andere commissie die aan de Tweede Kamer zal rapporteren over de vervolgstappen (art. 14.4 RvO TK). In theorie kan vervolgens besloten worden om het vertrouwen in de minister op te zeggen. In de praktijk is het voorsnog nooit zo ver gekomen.

IV. De verhouding tot de Nationale ombudsman

Nederland kent sinds 1981 een Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman onderzoekt of bestuursorganen zich onbehoorlijk hebben gedragen (art. 78a Gw jo. 9:27 Awb). Iedereen heeft het recht om de Nationale ombudsman te verzoeken om een dergelijk onderzoek in te stellen (art. 9:18 Awb). Indien de Nationale ombudsman van oordeel is dat het optreden van het bestuursorgaan onbehoorlijk is, kan hij het bestuursorgaan bepaalde aanbevelingen doen (art. 9:36 Awb).

Omdat de CVB eveneens klachten van burgers behandelt over het optreden van het bestuur, dringt zich de vraag op hoe de CVB zich verhoudt tot de Nationale ombudsman. Zoals gezegd, kan iemand zich alleen wenden tot de Tweede Kamer met een klacht die betrekking heeft op wetgeving dan wel op een handelen of nalaten waarvoor de Tweede Kamer een minister ter verantwoording kan roepen. Daarentegen kan iedereen met een klacht over een bestuursorgaan zich wenden tot de Nationale ombudsman. Deze onderzoekt dus ook klachten over decentrale en zelfstandige bestuursorganen, waarvoor geen of slechts een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Daarnaast beschikt de Nationale ombudsman over andere bevoegdheden. Waar de CVB het voornamelijk moet hebben van het grondwettelijke inlichtingenrecht van haar leden, kan de Nationale ombudsman bijvoorbeeld ook deskundigen inschakelen, getuigen oproepen, en een onderzoek ter plaatse instellen (9:31-9:34 Awb). Dergelijke bevoegdheden komen Tweede Kamerleden alleen toe in de context van een parlementaire enquête (art. 4 e.v. Wpe). Daar staat weer tegenover dat de Tweede Kamer beschikt over een politiek drukmiddel dat de Nationale ombudsman niet heeft. Zo riskeert een minister die geen actie onderneemt als de Tweede Kamer daar naar aanleiding van een verzoekschrift om vraagt dat deze Kamer het vertrouwen in hem opzegt. De Nationale ombudsman heeft zo'n drukmiddel niet.

Wel heeft de Nationale ombudsman een band met de Tweede Kamer. Ten eerste wordt de Nationale ombudsman als enig Hoog College van Staat benoemd door de Tweede Kamer. Zij kan de ombudsman ook ontslaan, bijvoorbeeld als de ombudsman naar het oordeel van de Tweede Kamer door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan het in hem te stellen vertrouwen (art. 3 lid 2 onder g WNo). Dit geeft blijk van de vertrouwensrelatie tussen ombudsman en Kamer. Daarnaast bestaat er tussen ombudsman en Kamer een verantwoordingsrelatie. Zo kan de ombudsman op basis van zijn klachtenonderzoek niet alleen aanbevelingen doen aan het betreffende bestuursorgaan, maar brengt hij ook jaarlijks verslag uit van zijn werkzaamheden aan de Tweede en Eerste Kamer (art. 16 lid 1 WNo). De ombudsman kan hen bovendien ook dadelijk na het afronden van een onderzoek inlichten omtrent zijn bevindingen en oordeel (art. 16 lid 3 WNo).

De CVB vervult hier een cruciale rol: zij neemt binnen de Tweede Kamer de onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman in behandeling (art. 7.7 lid 2 RvO TK), kan naar aanleiding daarvan om inlichtingen vragen bij de meest betrokken minister (art. 8 lid 1 Reglement) en daarover verslag uitbrengen aan de rest van de Kamer, die de minister op haar beurt kan aansporen tot actie. Aldus kan de klachtenvoorziening bij de Nationale ombudsman naast de bescherming van individuen tegen de overheid ook bijdragen aan het signaleren van structurele problemen in de uitvoering waarvoor de Tweede Kamer de minister ter verantwoording roept. Aldus kan de Nationale ombudsman, via de CVB, de Tweede Kamer bijstaan in haar controle op de regering en daarmee in haar bevordering van het algemeen belang.

V. Literatuurlijst

- J. Talsma, *Het recht van petitie, verzoekschriften aan de Tweede Kamer en het ombudsmanvraagstuk*, diss. UvA, Arnhem Gouda Quint bv 1989
- C. Riezenbos, *Recht van petitie*, diss. Rotterdam, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992
- P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2024
- E.Y. van Vugt, 'De Nationale ombudsman en zijn band met het parlement', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2024(6), pp. 317-324