

---

**Zin en onzin van parlementaire  
onderzoekscommissies**  
Van 1830 tot de Sabenacommissie



Sofie Staelraeve

Zin en onzin van  
parlementaire  
onderzoekscommissies

**Academia Press, Gent**

Dit essay verschijnt als nummer 2003:1 van *Demokritos*. Mededelingen van de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

*Demokritos* beoogt de resultaten van onderzoek, verricht binnen of gestimuleerd door de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent, aan een ruimer publiek voor te stellen.

Onder de vorm van een reeks onregelmatig verschijnende, afzonderlijke monografieën wil *Demokritos* bijdragen tot het maatschappelijke debat in onze samenleving, zowel inzake binnen- als buitenlandse vraagstukken

Commentaar op dit essay is welkom op: [sofie.staelraeve@rug.ac.be](mailto:sofie.staelraeve@rug.ac.be)

*Colofon*

© 2003, Sofie Staelraeve

Een uitgave van Academia Press en de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent  
Academia Press, Eekhout 2, 9000 Gent (09/233.80.88)  
[www.academiapress.be](http://www.academiapress.be)

Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteitstraat 8, 9000 Gent (09/264.68.11)  
[www.psw.rug.ac.be/polwet/](http://www.psw.rug.ac.be/polwet/)

U  
ISBN 90 382

D/2003/  
NUR  
NUR

## Inhoud

- 1 **Inleiding** 7
  - 2 **De vele gezichten van het parlement** 13
  - 3 **Onderzoekscommissies als een parlementair controlemiddel** 23
  - 4 **Juridische achtergronden van parlementaire onderzoekscommissies** 35
  - 5 **Het veldonderzoek: de werkzaamheden van een onderzoekscommissie onder de loep** 47
  - 6 **De puzzel gemaakt: onderzoekscommissies ingepast in de diverse functies van het parlement** 69
  - 7 **Besluit** 89
- Bijlagen** 96





## I. Inleiding

Recent onderzoek door Mark Elchardus heeft opnieuw aangetoond dat het vertrouwen van de Belgen in onze democratische instellingen van een teleurstellend laag peil is.<sup>1</sup> De belangrijkste politieke instelling in een democratische staatsorganisatie is zonder meer het parlement, de emanatie van de stem van de kiezer, die zijn vertegenwoordigers afvaardigt in een wetgevende, kortom besluitvormende vergadering. Of toch tenminste, zo behoort het in theorie te zijn.

Politicalologen, oplettende kiezers en parlementsleden zelf hebben echter al vaak gewezen op de relativiteit van dit theoretisch verhaal ten opzichte van de realiteit. De echte politieke macht is al lang niet (meer?) te situeren bij het parlement, maar wel bij de politieke partijen en bij de regering. De breuklijn ‘wetgevende versus uitvoerende macht’ is een staatsrechtelijke constructie. Deze van ‘oppositie versus meerderheid’ vormt de realiteit.

Wilfried Dewachter heeft in zijn *De mythe van de parlementaire democratie* de onmacht van het Belgische parlement via talrijke voorbeelden aangetoond.<sup>2</sup> Aan de hand van ingediende versus goedgekeurde wetsvoorstellen, gegevens over de machtshierarchie in België, en uitspraken van politici zelf, heeft hij de onmacht van het parlement, zowel ten opzichte van de regering als ten opzichte van de politieke partijen, scherp gesteld. Luc Huyse heeft het in z'n werk eerder over de algemene onmacht van het politieke apparaat *tout court*. Hij wijst op andere actoren en instellingen die de macht van de traditionele politiek doen wegglippen. De beslissingsmacht verschuift van de politieke instellingen naar het middenveld, de media en het gerecht. Politici zijn de calimero's van deze tijd.<sup>3</sup>

Beide onderzoekers hebben vooral de reële onmacht van parlement en politiek in tegenstelling tot hun theoretische macht benadrukt. Zij vertrekken hierbij vooral vanuit een besluitvormende analyse van het

---

<sup>1</sup> ELCHARDUS, M., SMITS, W., Anatomie en oorzaken van het wantrouwen. Brussel, VUBpress, 2002, 142 p.; De Standaard, 2 oktober 2002.

<sup>2</sup> DEWACHTER, Wilfried, De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse. Leuven, Acco, 2001, 475 p.

<sup>3</sup> HUYSE, Luc, De lange weg naar Neufchâteau. Leuven, Van Halewyck, 1996, 231 p.; Id., De opmars van de calimero's: over verantwoordelijkheid in de politiek. Leuven, Van Halewyck, 1999, 130 p.

parlement. De functionele analyse is een andere benadering, die een enigszins ander beeld geeft. Op deze laatste wordt in het eerste hoofdstuk van dit essay verder ingegaan.

Het parlement is dus zeker niet de machtige instelling die de constitutionele traditie ons voorspiegelt. Het parlement als voornaamste politieke besluitvormer stelt teleur. In de Angelsaksische landen wordt in dit verband gesproken over *'the decline of legislatures'*. Dit idee is gebaseerd op, enerzijds, de overtuiging dat het belang van het parlement als instelling gemeten wordt via haar wetgevende activiteit, en, anderzijds, dat historisch gezien een meer succesvolle parlementaire periode voorbij is.

Ondanks deze besluitvormende machteloosheid legt het parlement heel wat activiteit aan de dag. Je hoeft er maar de wekelijkse agenda van de diverse zittingen op na te slaan om vast te stellen dat er werkelijk één en ander beweegt achter de statige muren van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat. Commissies, rapporten, interpellaties, vragen, debatten en hoorzittingen zijn legio in het parlementaire discours. Opmerkelijk hierbij is dat in het geheel van de parlementaire werkzaamheden, de controletaken van het parlement aan belang winnen. Sommige auteurs zien in dit ruimer controleaandeel van de parlementaire werkzaamheden een teken van de *revival* van het parlement als instelling.<sup>4</sup> Is dit regelmatig gebruik van controlemiddelen een poging van het parlement om de verloren macht inzake besluitvorming terug te winnen? Het ligt niet in onze bedoeling hierover een oordeel te vellen. Feit is echter wel dat steeds vaker gebruik wordt gemaakt van de controlemiddelen die het parlement ter beschikking heeft.

Zo kondigde kamervoorzitter Herman De Croo bij de start van het nieuwe parlementaire jaar aan dat hij de inflatie aan vragen en interpellaties in de commissies wil indijken. Deze zijn volgens hem 'de laatste jaren enorm toegenomen'. Dit zou de behandeling van wetsvoorstellen en -ontwerpen in het gedrang brengen.<sup>5</sup> De cijfers tonen inderdaad een stijging van het aantal interpellaties en mondelinge

---

<sup>4</sup> Zie hierover onder meer: NORTON, Philip, Does parliament matter? London, Harvester Wheatsheaf, 1993, 230 p.; ANDEWEG, Rudy, B., NIJZINK, Lia, Beyond the Two-Body image: relations between ministers and MP's. In: DORING, Herbert, (ed.), Parliaments and majority rule in Western Europe. Frankfurt, Campus Verlag, 1995, pp. 172-173.

<sup>5</sup> De Standaard Online snelnieuws, 4 oktober 2002; De Standaard, 5 oktober 2002.

vragen aan tussen 1980 en 2001. Het aantal ingediende schriftelijke vragen daarentegen daalde in diezelfde periode.<sup>6</sup>

Daarnaast stellen we vast dat het eerder uitzonderlijk middel van het parlementair onderzoek steeds vaker ingang heeft gevonden sinds het begin van de jaren tachtig. In 1990 sprak Dupont nog van een ‘modisch fenomeen’,<sup>7</sup> maar intussen weten we dat de mode een klassieker is geworden. Tot nu toe werd sinds 1880 tweeëntwintig keer beroep gedaan op het recht van onderzoek, waarvan zestien keer vanaf 1980. Vanaf 1996 is telkens minstens één onderzoekscommissie in Kamer of Senaat aan het werk. Dit betekent dat het recht van onderzoek, via de werking van een parlementaire onderzoekscommissie, een vast gegeven is geworden in de parlementaire werkzaamheden.

Meestal kunnen onderzoekscommissies op heel wat pers- en publieke aandacht rekenen. Ook bij de parlementsleden zelf wordt veel belang gehecht aan het lidmaatschap van zulke commissies. Merkwaardig genoeg heeft dit parlementair werkmiddel heel wat minder wetenschappelijke aandacht gekregen. Het beperkte aantal publicaties en commentaren in verband met het recht van onderzoek vertrekt dan nog vooral vanuit specifieke juridische invalshoek en concentreert zich onder meer op de discussie omtrent het mogelijk samenvallen van een parlementair met een strafrechterlijk onderzoek.<sup>8</sup> Aandacht vanuit politicologische hoek voor dit parlementair werkmiddel is nagenoeg afwezig.

Nochtans roepen de specifieke aard, de plaats en het gebruik van onderzoekscommissies heel wat interessante vragen en mogelijkheden

---

<sup>6</sup> Cijfers van de dienst public relations van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het aantal interpellaties in de Kamer is gestegen van 159 in 1980-81 tot 326 in 2000-2001. Er werden in 1980-81 258 mondelinge vragen gesteld. In 2000-2001 was dit aantal gestegen tot 458. Het aantal schriftelijke vragen daarentegen daalde van 5326 in 1980-81 tot 2205 in 2000-2001.

<sup>7</sup> DUPONT, L., Terugblik op het fenomeen parlementair onderzoek. In: *Panopticon*, 1990, 10, p. 473.

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld: DUMON, F., De scheiding der staatsmachten. De grondwettelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De parlementaire onderzoekscommissies. In: *Rechtskundig Weekblad*, 1990-1991, 6, pp. 169-176; UYTENDAELE, M., Le pouvoir judiciaire et les commissions parlementaires d'enquête: une dialogue difficile et nécessaire. In: *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 205-208; VAN DER HULST, M., Parlementaire onderzoekscommissies en hun verhouding tot de rechterlijke macht. Een poging tot synthese. In: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1991, pp. 12-16.

tot verdere studie vanuit politicologische hoek op. Waar kunnen we dit parlementair werkmiddel situeren ten opzichte van het andere parlementaire werk? Wat houdt het recht van onderzoek juist in en wat niet? Hoe werkt zo'n commissie praktisch? Welke rol(len) vervult zulk een commissie in het parlement en daarbuiten? Hoe is dit historisch geëvolueerd? Welke zijn de problemen die aan dergelijk werkmiddel verbonden zijn? Welke zijn de resultaten van deze commissies? Hoe benaderen parlementsleden het werk in een onderzoekscommissie? Wat is het belang van het lidmaatschap van een onderzoekscommissie voor de verdere carrière van een politicus? Zijn onderzoekscommissies beleidseffectief? Of vormen zij eerder een voorbeeld van de zogenaamde 'koelkasttechniek' in het besluitvormingsproces? Is het vaker beroep op het middel van een onderzoekscommissie inderdaad een poging van het parlement om haar politieke macht te versterken? Kortom, wat is het politieke belang van deze onderzoekscommissies in het Belgisch politiek systeem?

In dit essay willen wij de geringe politicologische aandacht compenseren door een eerste aanzet tot algemene analyse op te stellen. Het zal geen antwoord bieden op alle aangehaalde politicologische vragen over onderzoekscommissies, maar is veeleer het resultaat van een eerste inleidende benadering van het fenomeen. Op een beschrijvende manier worden de diverse kenmerken en aspecten van onderzoekscommissies in het federale parlement behandeld, vanuit een politicologische invalshoek, en geïllustreerd met diverse voorbeelden van onderzoekscommissies uit het federaal parlement. In een volgende onderzoeksfase zal het belang van parlementaire onderzoekscommissies aan de hand van het hier geschetste kader op een gestructureerde manier geanalyseerd worden.

In een eerste hoofdstuk benaderen we het parlement als politieke instelling vanuit een functioneel oogpunt. Welke zijn de functies van een parlement, hoe kunnen we deze begrijpen, wat hebben diverse auteurs daarover geschreven? Een parlement vervult als politieke instelling duidelijk meer dan één functie.

In een tweede hoofdstuk vernauwen we onze blik naar één bepaald werkmiddel en één bepaalde functie van het parlement: onderzoekscommissies als een parlementair controlemiddel. Een van de meest klassieke functies van het parlement is deze van controle. Het parlement heeft daartoe verscheidene werkmiddelen ter beschikking, waarvan het recht van onderzoek er één is. In dit deel van de tekst bekijken

we de verschillende benaderingen van het controlebegrip in de wetenschappelijke literatuur, de verschillende stappen van het controleproces, en hoe het parlementair recht van onderzoek in dit alles past.

Na deze kennismaking met het recht van onderzoek als een controlemiddel, blikken we terug op de juridische achtergrond van het recht van onderzoek in het Belgische parlement. Welke zijn de juridische krachtlijnen van dit recht, welke zijn de mogelijkheden en beperkingen? Met andere woorden: wat houdt het recht in theorie in en waar wordt het begrensd?

In een vierde deel nemen we de praktische werking van een parlementaire onderzoekscommissie in het Belgisch federaal parlement onder de loep. Dit gebeurt aan de hand van diverse voorbeelden en de diverse stappen in het werkproces van een commissie: de *take-off*, het onderzoekswerk, het eindrapport en de plenaire bespreking er van, en de opvolging van het werk van de onderzoekscommissie.

In een laatste hoofdstuk keren we terug naar de functionele benadering. Deze fungeert als onderzoekskader voor de diverse rollen van onderzoekscommissies in een politiek systeem. De redenering daarbij is dat onderzoekscommissies, als één van de werkmiddelen van het parlement, een mogelijke bijdrage leveren aan de diverse functies die een parlement vervult. Dit geeft aanleiding tot een ruimere benadering van onderzoekscommissies dan louter als controlemiddel van het parlement. Een onderzoekscommissie kan in deze benadering diverse rollen vervullen: wetgever of beleidsvoorbereider, een vorm van conflictmanagement, volks-vertegenwoordiging of *'linkage'*, aanzet tot verdere politieke carrière, legitimatie en agendasetter.

We besluiten met een aantal vaststellingen uit deze eerste aanzet tot analyse van de rol van onderzoekscommissies, en tekenen tegelijk een onderzoeksagenda voor de toekomst uit.

In bijlage 1 zal de lezer verdere informatie vinden over een beperkt aantal diepte-interviews die de auteur heeft afgenomen en waarnaar in de tekst regelmatig verwezen wordt. Bijlage 2 geeft een overzicht van alle parlementaire onderzoekscommissies in het Belgisch federaal parlement sinds 1830.



## 2. De vele gezichten van het parlement: over de functies van deze instelling in een democratische staat

Het parlement is één van meest aanwezige en diverse instellingen in elk bestel. Bijna elke politiek georganiseerde samenleving kent een parlement. Bovendien variëren parlementen onderling nogal wat betreft hun naam, grootte, werkwijze en functies. Toch hebben zij allemaal een aantal structurele eigenschappen gemeen: het gaat om een vergadering van verkozen individuen die als een polyarchie<sup>9</sup> georganiseerd is en die beslissingen neemt bij meerderheid.<sup>10</sup>

Ontstaan als een overlegmiddel tussen koning en een deel van de elite in een samenleving, dus bedoeld om de macht van de heerser te beperken, werd in de meeste Europese landen het parlement geïnstitutionaliseerd in de negentiende eeuw. In de ‘gouden eeuw van het parlementarisme’ werd deze instelling in de basisstructuur van de staat, de grondwet, opgenomen.

De klassieke staatstheorie maakt een onderscheid tussen drie grondwettelijke machten: wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Volgens de Belgische Grondwet berust de wetgevende macht bij het parlement (Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat) en bij de koning. De uitvoerende macht wordt toegewezen aan de regering en de koning, de rechterlijke macht aan hoven en rechtbanken.<sup>11</sup> Dit is het principe van de scheiding der machten, de afgebakende taakstelling tussen de diverse machten in een staat.

Een tweede klassiek staatsrechtelijk principe, dat in één adem met deze scheiding der machten samenhangt, is dat van de *‘checks and*

---

<sup>9</sup> Volgens Van Dale is een polyarchie een ‘veelhoofdige regering’.

<sup>10</sup> Deze omschrijving is gebaseerd op de definitie van Riggs, aangehaald door Cotta in: COTTA, Maurizio, A structural-functional framework for the analysis of unicameral and bicameral parliaments. In: European Journal of Political Research, Amsterdam, 1974, 2, p. 202.

<sup>11</sup> Grondwet art. 36: ‘De federale wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat.’

Grondwet art. 37: ‘De federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning.’

Grondwet art. 40: ‘De rechterlijke macht wordt uitgeoefend door de hoven en rechtbanken. De arresten en vonnissen worden in naam des Konings ten uitvoer gelegd.’

*balances*', het evenwicht der machten. Deze *'checks and balances'* gaat terug op Montesquieu en betekent dat de drie staatsmachten niet alleen elk onderscheiden taken en verantwoordelijkheden hebben, maar er ook onderlinge controle en samenwerking is tussen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Deze moet één van de drie machten weerhouden van een potentieel dominante machtspositie.

Over de inhoud, realiteit en evolutie van deze beide klassieke staats-theoretische beginselen kan heel wat gedebatteerd worden. In het bestek van dit artikel willen wij ze echter vooral vermelden als aanleiding voor de twee meest klassieke functies van een parlement in een politiek systeem: de wetgevende en de controlerende functie.

Hier maken we de brug naar een andere benadering van het parlement in de politieke wetenschappen. Parlementair onderzoek gebeurt niet alleen volgens het aandeel van het parlement in de diverse besluitvormingstypes. Een andere benadering van het parlement gebeurt via de functionele analyse. Dit is het parlement als een instelling die een ruim scala van functies vervult in een democratisch systeem. Dewachter zegt daarover: 'Een benaderingswijze die het parlement, als institutioneel symbool van de Belgische zogenaamde representatieve democratie, minder sloop, is de functionele analyse. Nagegaan wordt welke functies het parlement in welke mate onder welke condities nog vervult en met welk resultaat.'<sup>12</sup> Net als de besluitvormingsanalyse is de functionele analyse van het parlement niet eenvoudig. Hoewel heel wat auteurs een waaier aan functies van het parlement hebben aangehaald, is de wetenschappelijke exploratie van de achtergronden en bepalende factoren voor de realisatie van die verschillende functies nog maar begonnen. Het parlement vervult trouwens niet alle functies tegelijk, en niet in dezelfde constante mate en blijvende verhoudingen. Vooral in hoofdstuk 5, waar onderzoekscommissies ingepast worden in de diverse functies van het parlement, zal duidelijk worden dat dit idee van dynamische functies, een actieve opstelling van het parlement in dit essay verwerkt zit.

In de politicologische literatuur wordt een waaier van parlementaire functies aangehaald. De meeste van deze functies zijn permanent, sommigen zijn eerder éénmalig of zeldzaam. Een voorbeeld van deze laatste is de verkiezing van een regent wanneer de Koning in de on-

---

<sup>12</sup> DEWACHTER, W., Het parlement: vijf modellen, n functies. In: Dewachter, W., Thomas, I., Depauw, S., Afscheid van het laatste dubbelparlement. Leuven, Acco, 1997, pp. 40-53.



mogelijkheid verkeert te regeren. Wij focussen hier op de permanente functies van het parlement.

Vele auteurs proberen via de functionele analyse zowel de meer direct besluitvormende als de meer ondersteunende bijdrage van een parlementaire instelling in een systeem te duiden. Immers, het is duidelijk dat de rol van een parlement ruimer te situeren valt dan alleen haar opdracht als wetgever, als vormer van beleid. Het is zelfs meer correct om te stellen dat de wetgevende functie van het parlement vandaag tot een ‘accessoire’ is geworden. Dewachter stelt in dit verband: ‘Niet het parlement is het belangrijkste orgaan, ook niet aangaande het wetgevende werk, maar wel de regering.’<sup>13</sup>

Wij maken hier een synthese van de in de literatuur meest frequent geciteerde functies van een parlementaire instelling. Deze is gebaseerd op de parlementaire functies zoals beschreven door Loewenberg en Patterson, Dewachter, Patterson en Copeland, Cotta, Packenham, Mezey.<sup>14</sup> Vanuit deze introductie op de diverse parlementaire functies proberen we verderop een politicologische analyse mogelijk te maken van de rol van parlementaire onderzoekscommissies in het Belgische parlement. Het mag immers duidelijk zijn: een parlement heeft in een democratische staat vele gezichten.

De bundeling brengt ons tot een overzicht van een zevental rollen of functies die het parlement vervult. Wetgeving, controle en conflict management worden beschouwd als de beleidsvormende functies, de andere eerder als beleidsondersteunend.

1. *Wetgeving*: is zoals gezegd, de meest klassieke taak van het parlement. Het parlement als wetgevende macht initieert, geeft vorm

---

<sup>13</sup> DEWACHTER, Wilfried, De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse. Leuven, Acco, 2001, derde herwerkte uitgave, p. 19

<sup>14</sup> LOEWENBERG, Gerhard, PATTERSON, Samuel, C., o.c., pp. 43-68; DEWACHTER, W., Het parlement: vijf modellen, n functies, 1997, pp. 17-53 ; PATTERSON, Samuel, COPELAND, Gary, W., Parliaments in the twenty-first century. In: COPELAND, Gary, W., PATTERSON, Samuel, C., (eds.), Parliaments in the modern world. Changing institutions. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994, p. 5; COTTA, Maurizio, A structural-functional framework for the analysis of unicameral and bicameral parliaments. In: European Journal of Political Research, Amsterdam, 1974, 2, pp. 201-224; PACKENHAM, R., ‘Legislatures and political development’. In: KORNBERG, A., MUSOLF, L.D., (eds.), Legislatures in developmental perspective. Durham NC, Duke University Press, 1970, 590 p.; MEZEY, M., Comparative Legislatures. Durham NC, Duke University Press, 1979, 317 p.

aan, bediscussieert en stemt de juridische normen en richtlijnen in een samenleving. Dit is het parlement als beleidsmaker. Of zo hoort het in theorie toch te zijn. De praktijk toont echter een ander verhaal.

Niet het parlement is het belangrijkste orgaan, ook niet aangaande het wetgevende werk, maar wel de regering.<sup>15</sup> De *'decline of legislatures'* wordt pijnlijk duidelijk wanneer we weten dat niet alleen in België, maar ook in andere landen, een gemiddelde van slechts 15 procent van de formele wetgeving door het parlement geïnitieerd wordt, 85 procent door de regering.<sup>16</sup> Zo werden in 2000-2001 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers slechts 38 van de 263 ingediende wetsvoorstellen aangenomen.<sup>17</sup> Bovendien dient het parlement heel wat amendementen in op wetgevende voorstellen (79 procent van alle amendementen in het Belgisch parlement), waarvan slechts een miniem tiende wordt goedgekeurd.<sup>18</sup>

Hoewel wetgeving dus de *core business* van het parlement is, blijkt haar slagkracht op dit terrein grotendeels illusoir. Deze vaststelling zet sommigen aan tot een negatieve, cynische benadering over de rol van het parlement in een politiek systeem. We hoeven ons echter niet blind te staren op het formele, juridische verhaal, maar moeten oog hebben voor andere, politicologisch belangrijke rollen die het parlement in een democratische samenleving heeft. Het parlement blijkt vele gezichten te hebben, en zet er trouwens verschillende tegelijk op.

2. *Controle*: is de tweede klassieke, beleidsvormende functie die aan het parlement toegeschreven wordt. Het gaat zowel om controle op de regering als op de administratie. Voor haar controletaak beschikt het parlement over een aantal georganiseerde werkmiddelen, waarvan een onderzoekscommissie er één is. De controlerende taak van het parlement en onderzoekscommissies als een controlemiddel komen in een hoofdstuk 2 aan bod.

---

<sup>15</sup> DEWACHTER, W., De mythe van de parlementaire democratie. Leuven, Acco, 2001, p.19

<sup>16</sup> Ibid., p.19.

<sup>17</sup> Cijfers van de dienst Public Relations van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

<sup>18</sup> DEWACHTER, W., o.c., p.21

3. *Conflict management*: is volgens Loewenberg en Patterson een sleutelfunctie van een parlement.<sup>19</sup> Door diverse verschillen tussen burgers onderling ontstaan belangenconflicten. Wanneer deze verschillen aanleiding geven tot incompatibele verwachtingen en vragen ten opzichte van de overheid, spreken we van een politiek conflict. Niet ieder belangenconflict geeft dus aanleiding tot een politiek conflict. Dit is er enkel wanneer de gekoppelde verwachtingen incompatibel zijn: *'Conflict management is the attempt to change the pattern of incompatible demands which citizens place on government.'*<sup>20</sup>

*Conflict management* gaat dus om veranderingen in het patroon, de aard van een politiek conflict: het makkelijker of moeilijker maken, het onderwerp van dispuut veranderen, de intensiteit van het conflict verminderen, of het veranderen van de positie van de betrokkenen.

Volgens Dewachter draagt het parlement op verschillende manieren bij aan conflict management. Door te fungeren als uitlaatklep, waarbij het politieke conflict alleen al door de bespreking in het parlement in druk afneemt. De parlementaire behandeling laat hier politieke en maatschappelijke stoom af. Dit resulteert in een gevoel van erkenning voor de zorgen en gevoeligheden van een bepaalde betrokken groep in het conflict, waarin men berust, of die vertaald wordt als oplossing. Anderzijds kan de bespreking in het parlement ook zorgen voor een verscherping van het conflict, een verdere strijdpuntontwikkeling. En tenslotte kan het parlement ook zorgen voor een oplossing van het strijdpunt. Dit betekent dat door de bespreking in het parlement, de betrokken partijen er toe komen een oplossing te aanvaarden. De oplossing wordt nog niet meteen uitgewerkt, maar er is wel een akkoord om het behandelde probleem op een bepaalde manier op te lossen.<sup>21</sup>

Zo kunnen we de lange rij hoorzittingen over euthanasie in de Senaat, die gedurende bijna een volledig jaar gevoerd werden, zien als een vorm van conflict management door het parlement. In de eerste helft van 1999 leek het nog alsof de socialistische en christen-democratische partijen een consensus hadden bereikt over het euthanasievraagstuk. Na de verkiezingen van juni 1999, die de

---

<sup>19</sup> LOEWENBERG, Gerhard, PATTERSON, Samuel, C., o.c., pp. 57-65

<sup>20</sup> Ibid., p. 58

<sup>21</sup> DEWACHTER, W., Het parlement: vijf modellen, n functies, pp. 47-48

christen-democraten naar de oppositie verwezen, zetten deze zich sterk af tegen een paars-groen meerderheidsvoorstel voor de legalisatie van euthanasie.<sup>22</sup> Daarop werd beslist het thema uit te diepen in een reeks hoorzittingen met een ruime groep betrokkenen.<sup>23</sup> Deze hoorzittingen gaven op hun beurt aanleiding tot een afzwakking van het oorspronkelijke paars-groene voorstel.<sup>24</sup> Uiteindelijk werd de wet op de euthanasie op 25 oktober 2001 in de Senaat gestemd. De hoorzittingen gaven dus aanleiding tot een ietwat andere positionering van de betrokken partijen in het conflict.

4. Het parlement als *volks-vertegenwoordiging* of '*linkage institution*' is één van haar sleutelfuncties.<sup>25</sup> Deze vertegenwoordiging moet ruimer gezien worden dan alleen het verkozen zijn als vertegenwoordiger vanuit een groep kiezers. Het gaat ook om een informatieve, verbindende rol tussen kiezers en regering. Er is sprake van een wederzijdse informatieve, communicatieve link tussen parlamentslid en kiezers. Bovendien ontmoeten parlementsleden elkaar in een instelling waarin de anderen net dezelfde status als hen hebben, en waar zij gezamenlijk een impact op het beleid kunnen hebben. Of zoals Loewenberg en Patterson stellen: '*As bearers of political messages from their constituents, legislators are, therefore, more than communicators.*'<sup>26</sup> Zij dragen ook bij tot wat Dewachter probleemformulering, belangenvertolking en belangenhierarchisering noemt.<sup>27</sup>

Terecht zal opgemerkt worden dat ook andere instanties, groepen en organen deze 'verbindingstaak' naar het beleid toe vervullen. Het parlement is echter specifiek belangrijk als wat Wahlke '*creation of system support*' noemt.<sup>28</sup> Hij stelde eerder al in z'n klassieke parlementaire werk uit 1959: '*Of all political institutions, none is more vital to the process of linking governors and*

---

<sup>22</sup> De Standaard, 23 december 1999

<sup>23</sup> De Standaard, 7 februari 2000, 10 februari 2000 en 11 februari 2000

<sup>24</sup> De Standaard, 8 april 2000 en 10 juni 2000

<sup>25</sup> LOEWENBERG, Gerhard, PATTERSON, Samuel, C., o.c., pp. 44-51

<sup>26</sup> Ibid., p. 49

<sup>27</sup> DEWACHTER, W., o.c., pp. 41-42

<sup>28</sup> WAHLKE, John, C., Policy demands and system support: the role of the represented. In: LOEWENBERG, Gerhard, Modern Parliaments: change or decline ? Chicago, Aldine Atherton, 1971, 179 p.

*governed in relationships of authority, responsibility, and legitimacy, than the modern legislature.*<sup>29</sup>

Ook parlementsleden zelf lijken zich bewust te zijn van de vertegenwoordigende functie die zij hebben. Uit een aantal diepte-interviews die de auteur had met voormalige leden van onderzoekscommissies in het Belgisch federaal parlement, blijkt dat zij de vertegenwoordigende taak van het parlement de derde voor naamste reële functie vinden, na de wetgevende en controlerende functie.<sup>30</sup>

5. *Rekrutering, selectie en training van ministers*: ministers worden gevormd in het parlement. De meeste ministers hebben eerst een tijd als parlements lid meegedraaid, hebben in het parlement een zekere expertise, ervaring en netwerk opgebouwd: *‘There are alternative pathways into political elites, including the military, media or bureaucracy, but experience of elected office remains the most common route in most democracies,’* zo stelt Blondel.<sup>31</sup>

Niet alleen ervaring speelt een rol, ook persoonlijke kenmerken en de aard van het politieke systeem. Norris stelt dat bij de analyse van politieke rekrutering rekening moet gehouden worden met volgende vier aspecten: de aard van het politieke systeem, het rekruteringsproces zelf, het aanbod van kandidaten, en de vraag van de *gatekeepers*.<sup>32</sup>

Het feit dat in België aangeduide ministers voor de duur van hun uitvoerend mandaat vervangen worden als parlements lid geeft het parlement een grotere rekruterende invloed en zorgt voor een duidelijker scheiding tussen leden van de wetgevende en de uitvoerende macht. Het parlement functioneert dus als een selectiemechanisme voor toekomstige ministers, maar het is ook belangrijk

---

<sup>29</sup> WAHLKE, John, C., EULAU, Heinz, eds., *Legislative behavior: a reader in theory and research*. Glencoe, Free Press of Glencoe, 1959, p. 3

<sup>30</sup> Wanneer we de respondenten vroegen welke functie het parlement volgens hen vooral opnam in werkelijkheid, dan vonden meer dan de helft van hen dat dit vooral de wetgevende en controlerende taken waren. Daarna werd de vertegenwoordigende functie genoemd. Voor meer informatie over deze bevraging, zie bijlage 1.

<sup>31</sup> BLONDEL, Jean, *Political leadership*. Londen, Sage Publications, 1987, 215 p

<sup>32</sup> NORRIS, Pippa, Introduction: theories of recruitment. In: Norris, Pippa, (ed.), *Passages to power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge, University Press, 1997, p. 1

er bij stil te staan dat dit een vervolgstap is op een eerste selectie van kandidaat tot effectief parlementair mandataris.

6. *Legitimatie*: wordt door diverse auteurs aangehaald als een symboolfunctie van het parlement.<sup>33</sup> Packenham maakt een onderscheid tussen latente en manifeste legitimatie.<sup>34</sup> Met manifeste legitimatie of '*formal stamp of approval*'<sup>35</sup> wordt de goedkeuring van een wet bedoeld. Het parlement stemt over een beleidsmaatregel en geeft daarmee aan de regering haar steun voor de uitvoering ervan. Het gaat om een minimale invulling van de wetgevende taak van het parlement. Latente legitimatie slaat op het regelmatig en ononderbroken bijeenkomen van het parlement. Immers, wanneer het parlement slechts zou zetelen om wetten formeel goed te keuren, zou haar legitimiteit aanzienlijk afnemen. Het is net door de bestendige activiteit van het parlement dat legitimiteit, zowel voor de instelling zelf als voor het regeringsbeleid, wordt opgebouwd.<sup>36</sup>
7. *Agendasetting*: dit is het parlement als bepaler van de politieke agenda. Het gaat om het onder de aandacht brengen van een bepaald probleem, een vraag, een thema door het parlement. Het parlement en de parlementsleden spelen hierbij een rol. In de systeemtheorie wordt gesproken over het omzetten van wensen in eisen, en dit via structurele mechanismen. Structuur wordt daarbij in zeer brede zin gedefinieerd als de relaties tussen politieke rollen, en de doelgerichte combinaties van politieke rollen die gecreëerd worden door groepen en organisaties. Ieder lid van een politiek systeem bekleedt minstens één rol: die van burger. Sommige leden vervullen daarnaast ook een andere rol, die betrekking heeft op het converteren van wensen tot eisen. Partijen, belangengroepen, opinieleiders en parlementsleden zijn een voorbeeld van dergelijke structuur. In de systeemtheorie worden zij 'sluiswachters' genoemd.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> COTTA, Maurizio, o.c., pp.201-224; LOEWENBERG, Gerhard, The influence of parliamentary behaviour on regime stability. Some conceptual clarifications. In: Comparative Politics, New York, 1971, 3, pp. 188-191

<sup>34</sup> PACKENHAM, R., o.c.

<sup>35</sup> NORTON, Philip, Does parliament matter ? London, Harvester Wheatsheaf, 1993, pp.6-9

<sup>36</sup> NORTON, Philip, o.c., pp.131-146

<sup>37</sup> DESCHOUWER, K. (red.), David Easton. Een systeemanalyse van het politieke leven. Leuven, Acco, 1993, pp. 20-24

Het is een feit dat de regering over het algemeen een veel krachtiger agendasetter is dan het parlement. In de werking van het parlement wordt immers sowieso voorrang gegeven aan regeringsontwerpen. Deze worden eerst behandeld en vormen dus in belangrijke mate de politieke agenda. Ook de media en drukkingsgroepen zijn invloedrijke agendasetters. Volgens Kingdon doorloopt een beleidskwestie drie verschillende agenda's: de systeemagenda, de overheidsagenda en de beslissingsagenda.<sup>38</sup> Bij elk van hen kan het parlement een inbreng hebben.

Deze functionele benadering van het parlement is een vertrekpunt voor een verdere analyse van de zin, het nut van een parlementaire onderzoekscommissie. Dit is geen passief vertrekpunt; geen stilstaande benadering, maar een actieve, zoekende tocht; zowel naar beleidsbijdrage als ondersteunende bijdrage van een werkmiddel van het parlement.

---

<sup>38</sup> KINGDON, John, W., *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, Harper Collins, 1995, 253 p.





### 3. Onderzoekscommissies als een parlementair controlemiddel

Een parlementaire onderzoekscommissie is in de eerste plaats één van de middelen die het parlement ter beschikking heeft voor haar controletaak. Controle is, samen met wetgeving, één van de meest klassieke taken die aan het parlement toegeschreven worden. Om de achtergrond en betekenis van parlementaire onderzoekscommissies als een controlemiddel te kunnen kaderen, gaan we dan ook terug naar wat, vooral in de juridische literatuur, over controle gezegd wordt.

Controle is een belangrijk constitutioneel item. De Grondwet legt onder meer de belangrijke procedure en de grenzen van controle in een staat vast. Het eerste grote geschiedkundige constitutionele document, de Magna Charta, had reeds als doel de vestiging van controle over de macht van het hof en de rechtbanken, dit om machtsmisbruik tegen te gaan. De Magna Charta institutionaliseerde voor het eerst controle. In de 18<sup>de</sup> en 19<sup>de</sup> eeuw werd de notie van controle verder uitgewerkt via Montesquieu's doctrine van de scheiding der machten. Deze doctrine introduceerde een staatsvisie waarbij publieke instellingen elkaar zouden controleren en dus een '*checks and balances*'-systeem mogelijk zouden maken.<sup>39</sup>

#### 1. Definitie van controle

Maar wat betekent controle? Het begrip controle wordt zowel in het dagdagelijkse leven als in diverse wetenschappelijke disciplines gebruikt. Het kan daarbij een scala aan betekenissen krijgen, variërend van zwak (als verificatie) naar sterk (beheersing).<sup>40</sup>

In de sociale wetenschappen behoort het begrip 'sociale controle' tot de kernbegrippen. Het wordt hier vaak gebruikt in de betekenis van

---

<sup>39</sup> SAXER, U.W., The political data-gathering scandal in Switzerland. Political surveillance by state-authorities as a problem of constitutional control relations. In: ZOETHOUT, C.M., VAN DER TANG, G., AKKERMANS, Piet, (eds.), Control in constitutional law. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 42-45

<sup>40</sup> Deze verschillende krachtdimensies van controle komen mooi tot uiting in de diverse termen die in de Angelsaksische parlementaire literatuur gebruikt worden: to scrutinize, to inform, oversight, an inquiry.

beheersing. De politieke theorie heeft het begrip ook in die zin overgenomen. Het gaat om een vergelijking van een situatie met een vooraf bepaalde norm en ook een eventuele bijsturing van afwijkingen van deze norm.

Een aantal kenmerken van de term ‘controle’ is af te leiden uit de oorspronkelijke betekenis van het woord. Het woord ‘controle’ gaat terug op het oud-franse ‘*contre rôle*’. Daarbij werd verwezen naar een tweede register (of tegen-rol), die informatie biedt over een eerste rol (oorspronkelijk in verband met een boekhouding), en vice versa. Zo werd een mogelijkheid tot verificatie geboden. Een bekend, nog steeds geldend voorbeeld van zo’n systeem is de kerfstok.

Daarnaast houdt controle ook in dat kan afgetoetst worden aan een algemeen geldende norm; de verkregen informatie wordt afgetoetst aan een norm, die het mogelijk maakt de verkregen informatie te interpreteren. Een algemene norm kan bijvoorbeeld ‘kilogram’ zijn wanneer het gaat om een gewicht. Voor politieke controle is dit een probleem. Immers, wat is hier de algemeen geldende norm? Deze lijkt min of meer samen te hangen met de visie op controle die gehanteerd wordt en waar we verder op terug komen. Voor sommige auteurs is deze norm ‘het eigenlijk gebruik van macht’,<sup>41</sup> voor andere is dit eerder legitimiteit.<sup>42</sup>

Een derde aspect van controle is de mogelijkheid om, op basis van de beschikbare informatie en het oordeel hierover, in te grijpen zodat een eventuele afwijking van de norm kan weggewerkt worden.

Dit brengt ons tot volgende definitie van controleren: ‘controleren bestaat uit het registreren van gegevens, het verifiëren van gegevens door vergelijking er van met anderszins verkregen gegevens (de norm), oordelen en op grond van dat oordeel eventueel reguleren.’<sup>43</sup> Toegepast op politieke controle betekent dit dat meteen de verschillende stappen of aspecten van politieke controle in deze bepaling vervat zitten.

---

<sup>41</sup> BAX, C.J., BOON, P.J., MENTINK, D., (red.), Aspecten van controle in het constitutionele recht. Arnhem, Gouda-Quint, 1995, p. 16

<sup>42</sup> BAX, C., VAN DER TANG, G., Theses on control in constitutional law. In: ZOETHOUT, C.M., VAN DER TANG, G., AKKERMANS, Piet, (eds.), o.c., p 91

<sup>43</sup> BAX, C.J., BOON, P.J., MENTINK, D., (red.), o.c., pp.1-12

## 2. Verschillende benaderingen van controle

In de literatuur over controle worden diverse visies op het begrip genoteerd. Het belang en het doel van controle worden hier vanuit verschillende invalshoeken benaderd.<sup>44</sup>

### *Als regulering en beperking van macht*

De meest klassieke visie op controle in de staatsrechtelijke literatuur is deze van controle als tegenmacht. Controle wordt hier gezien vanuit het perspectief van regulering en beperking van macht. Controle heeft in deze visie allereerst tot doel de macht van de overheid te beperken. Machtsconcentratie en machtsmisbruik worden voorkomen door een georganiseerde ‘tegenmacht’ in politiek verband.<sup>45</sup> Controle beperkt echter niet alleen het gebruik van macht; het functioneert zelf als een bron van, en een instrument voor de uitoefening van macht. Of zoals Oosterhagen het stelt: *‘thus, control reveals itself as a power which countervails the power that is his subject.’*<sup>46</sup> Dit is controle als hoeder van machtsevenwicht. Deze benadering vindt haar oorsprong in de doctrine van Montesquieu, maar ook recentere auteurs hebben controle vanuit de machts-invalshoek behandeld.<sup>47</sup>

### *Controle door samenwerking*

Een alternatieve benadering is deze van controle door samenwerking. Hier wordt controle niet langer vooral negatief, als beperking van macht gezien, maar eerder positief. Controle is in deze optiek een mogelijkheid tot invloed uitoefenen op en medebepaling van het overheidsbeleid. Het belang van controle wordt hier afgetoetst aan de mate waarin het resultaat van de controle ook gevolgen heeft voor de toe-

---

<sup>44</sup> De volgende opdeling is gebaseerd op: OOSTERHAGEN, M.T., VAN DER TANG, G.F.M., Gestalten van controle. Over het controlebegrip in de staatsrechtelijke literatuur. In: BAX, C.J., BOON, P.J., MENTINK, D., (red.), o.c., pp. 41-50

<sup>45</sup> Ibid., p. 41

<sup>46</sup> OOSTERHAGEN, M., Separation of powers as a form of control and the Dutch constitution. In: ZOETHOUT, C.M., VAN DER TANG, G., AKKERMANS, Piet, (eds.), o.c., p. 74.

<sup>47</sup> Zie: LOEWENSTEIN, Karl, Political Power and the Governmental Process, Chicago/London, The University of Chicago Press, 1957, 443 p. (zijn ‘anatomie van regeringsvormen’ staat volledig in het teken van controle en controleverhoudingen); VILE, M.J.C., Constitutionalism and the separation of powers. Oxford, Clarendon Press, 1967, 359 p. (maakte een functionele analyse van politieke systemen, waarbij controle en coördinatie een belangrijke plaats innemen.)

komstige beleidsvoering.<sup>48</sup> Parlementaire controlemiddelen worden hier in de eerste plaats gezien als instrumenten ter beïnvloeding van het regeringsbeleid. Dit is de effectiviteitsbenadering van politieke controle. Het is een meer beleidsanalytische invalshoek voor controle.

#### *Controle als vergelijking*

Critici van beide voorgaande visies op controle vinden dat deze veel te veel verbonden zijn met macht. Zij halen het probleem aan van instituties die bepaalde bevoegdheden tot controle hebben, maar geen politieke of juridische macht tot ingrijpen. Hebben zij dan geen functie? Controle wordt hier niet als een functie van een instelling op zich behandeld, maar als een proces van vergelijking, uitgevoerd door een instelling.

#### *Controle en legitimatie*

Een laatste alternatieve benadering van controle linkt deze expliciet aan legitimatie. Controle dient hier niet zozeer als een beperking van machten, noch als een middel om beleid te beïnvloeden, maar eerder als een bijdrage tot de legitimiteit van het overheidsbeleid. Door diverse controles in het beleidsproces, verwerft dit een duidelijke legitimiteit. Dit brengt ons terug naar de eerder aangehaalde legitimiteitsfunctie van het parlement.

Deze verschillende visies op controle hebben met elkaar gemeen dat zij vertrekken van de klassieke controle als ‘tegenmacht’ of ‘machtscontrole’. Zij stellen echter vast dat door tal van veranderingen in de aard van de staat deze klassieke benadering niet langer voldoende is en gaan op zoek naar een ander theoretisch kader voor controle. Dit wordt respectievelijk gevonden in beleidssturing, vergelijking en legitimiteit. Elk van deze benaderingen biedt een interessante blik op de mogelijke rol van controle, en specifiek dan politieke controle.

---

<sup>48</sup> BECK, Wolfgang, *Parlementaire controle: ritueel of sturingsinstrument*. Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1987, p.15

### 3. Parlementaire controle en onderzoekscommissies

*Parlementaire controle: een natuurlijk aspect van de relatie regering-parlement*

Parlementaire controle van de regeringsactiviteiten kan beschouwd worden als een ‘natuurlijk’ aspect van de relatie regering-parlement.<sup>49</sup> Deze controle slaat zowel op het wetgevend werk als op het regeringsgedrag, en wordt ook in verband gebracht met het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook controle op de bureaucratie wordt als een onderdeel van parlementaire controle beschouwd.

Hagelstein definieert parlementaire controle als ‘het geheel van de door het parlement of commissies daaruit ondernomen activiteiten, op basis van toegekende bevoegdheden, dat tot doel heeft het regeringsbeleid te beïnvloeden, zowel vooraf als achteraf.’<sup>50</sup>

Om deze ‘natuurlijke’ controletaak uit te oefenen, heeft het Belgisch parlement verscheidene geïnstitutionaliseerde middelen ter beschikking: de schriftelijke en mondelinge vragen, de interpellaties, de motie van wantrouwen, de inbeschuldigingstelling van een minister en het recht van onderzoek. We spreken over geïnstitutionaliseerde controlemiddelen omdat zij expliciet voorzien zijn in ofwel de Grondwet, ofwel het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat.

In deze opsomming neemt het recht van onderzoek een speciale plaats in. Niet alleen is het als een fundamenteel recht van het parlement voorzien in de Belgische Grondwet, waarschijnlijk is het van alle aangehaalde controlemiddelen ook het meest volledige. En tegelijk, of misschien net daardoor, ook het meest uitzonderlijke.

*Tijdstip van het recht van onderzoek in het beleidsproces*

Parlementaire controle via een onderzoekscommissie kan zowel voor, tijdens als na het beleidsvormingsproces over een bepaald thema. In

---

<sup>49</sup> DE VOS, P.L., Parliamentary control in the Netherlands. In: ZOETHOUT, C.M., VAN DER TANG, G., AKKERMANS, Piet, o.c., p. 114.

<sup>50</sup> HAGELSTEIN, G.H., De parlementaire commissies. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1991, p. 17.

de literatuur wordt naargelang het tijdstip in het beleidsproces gesproken over ‘sturing’, ‘invloed’ of ‘toetsing’.<sup>51</sup>

Nochtans merken we in de praktijk dat meestal gebruik wordt gemaakt van het recht van onderzoek na een opvallende of ingrijpende gebeurtenis, beslissing of twistpunt. Dit is het geval voor 23 van de 25 parlementaire onderzoekscommissies in het Belgisch federaal parlement tot nu toe. Enkel de commissies over de inlassing van publiciteit op BRT/RTB,<sup>52</sup> de mensenhandel<sup>53</sup> en de sekten<sup>54</sup> kunnen als beleidsvoorbereidend, sturend, beschouwd worden.

*Het recht van onderzoek en de verschillende stappen van het controleproces*

Wanneer we even teruggrijpen naar de eerder vermelde betekenis van het begrip controle en controleren, stellen we vast dat daarin volgende aspecten, stappen van controle te detecteren zijn: informatie over een bepaalde toestand verzamelen, deze informatie aftoetsen aan een bepaalde norm/maatstaf, beoordelen van de toestand, en de mogelijkheid om wijzigingen aan de beoordeelde situatie door te voeren. Het recht van onderzoek heeft al deze controleaspecten duidelijk in zich.

Het recht van onderzoek van het parlement wordt meestal uitgeoefend via een parlementaire onderzoekscommissie.<sup>55</sup> Deze commissie krijgt bij haar start een zekere opdracht mee, die vaak letterlijk de diverse aangehaalde aspecten van controle verwoordt.

---

<sup>51</sup> PELLE, J.J., VAN SCHENDELEN, M., Dutch parliamentary control in theory and practice. In: ZOETHOUT, C.M., VAN DER TANG, G., AKKERMANS, Piet, (eds.), o.c., p. 129.

<sup>52</sup> Parlementair onderzoek naar het rechtstreeks of zijdelings inlassen van publicitaire teksten of afbeeldingen in de uitzendingen van de BRT, van de RTB en van de kabeltelevisie. 1972, geen eindverslag; heropgericht in 1974. (Kamer van Volksvertegenwoordigers)

<sup>53</sup> Parlementair onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel. 1992-1994. (Kamer van Volksvertegenwoordigers)

<sup>54</sup> Parlementair onderzoek met het oog op de beleidsvorming ter bestrijding van de onwettige praktijken van de sekten en van de gevaren er van voor de samenleving en voor het individu, inzonderheid voor de minderjarigen. 1996-1997. (Kamer van Volksvertegenwoordigers)

<sup>55</sup> In theorie is het ook mogelijk dat het recht van onderzoek door de voltallige Kamer of Senaat wordt uitgeoefend. In de Belgische parlementaire geschiedenis is dit echter nog nooit gebeurd.

Het ‘Voorstel tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de omstandigheden die hebben geleid tot het faillissement van SABENA, de bepaling van de eventuele verantwoordelijkheden en de formulering van aanbevelingen voor de toekomst’<sup>56</sup> vermeldt de taken van de onderzoekscommissie:

*§ 1. (...) om de oorzaken en de gevolgen te onderzoeken van het faillissement van de nationale luchtvaartmaatschappij ‘Sabena’. Ze moet tevens de eventuele verantwoordelijkheden bepalen. Daartoe bestaat de taak van de commissie er in: a) een inventaris op te maken van alle feiten die sinds 1975 hebben geleid tot het faillissement van Sabena; b) de volgende gegevens te onderzoeken: (...)*

Hier wordt duidelijk verwezen naar de verzameling van informatie over een bepaalde toestand en wat daaraan is vooraf gegaan.

*§ 2. De parlementaire onderzoekscommissie bepaalt de eventuele politieke en andere verantwoordelijkheden. Daartoe onderzoekt ze hoe de aandeelhouders en de overheid hun rol van aandeelhouder hebben vervuld.*

Hier zit zowel de aftoetsing aan een bepaalde norm of maatstaf in vervat – de normen voor goed aandeelhouderschap, normen van goed bestuur – als de beoordeling van een vastgestelde toestand. De bepaling van verantwoordelijkheden houdt immers een zeker oordeel in.

*§3. De onderzoekscommissie formuleert alle mogelijke aanbevelingen ter verbetering van de controle en de regels die gelden voor de vennootschappen waarvan de overheid aandeelhouder of eigenaar is.*

Via aanbevelingen in haar eindrapport kan de onderzoekscommissie de aanzet geven tot veranderingen aan de beoordeelde situatie. De aanbevelingen houden echter niet automatisch de start van een wetgevende procedure in. Zij worden besproken en gestemd in plenaire zitting van de bevoegde Kamer.<sup>57</sup> Daarna moeten aparte wetsvoorstellen of -ontwerpen ingediend worden die deze aanbevelingen eventueel in concreet beleid kunnen omzetten. De onderzoekscommissie zelf kan dus geen wetswijzigingen doorvoeren. De leden van de commissie kunnen deze echter wel initiëren.

---

<sup>56</sup> Parlementair document DOC 50 1514/001-2001/2002. Voorstel tot oprichting van een onderzoekscommissie Sabena, ingediend op 21 november 2002. Goedgekeurd in plenaire zitting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 20 december 2001.

<sup>57</sup> Dit is de kamer waar de onderzoekscommissie werd opgericht; dus ofwel Kamer van Volksvertegenwoordigers ofwel Senaat.

Zelfs zonder deze schriftelijke formulering in het oprichtingsvoorstel, vanuit de Wet op het Parlementair Onderzoek, is duidelijk dat een onderzoekscommissie het volledige controlespectrum omvat.<sup>58</sup> Vandaar dat we kunnen zeggen dat het recht van onderzoek het meest volledige, ruimst uitgebouwde middel van controle is. Het heeft hierdoor in vergelijking met de andere parlementaire controlemiddelen ook meteen het grootste potentieel tot tegenmacht of tot beleidssturing.

### *Effectiviteit van een onderzoekscommissie*

Of deze mogelijkheid tot beleidssturing ook effectief aangewend wordt, of anders gesteld, een onderzoekscommissie werkelijk een doeltreffend middel van parlementaire controle is, vereist verder onderzoek.

Een onderzoekscommissie is een sterk middel van controle wanneer haar rapport een werkelijke invloed heeft op het regeringsbeleid terzake. Dit kan nagegaan worden via de analyse van de output van het parlement na de stemming over het eindrapport van een onderzoekscommissie.<sup>59</sup>

Diverse auteurs over parlementaire commissies hebben gewezen op een aantal randvoorwaarden voor de effectieve werking van een commissie.<sup>60</sup> Het gaat om een aantal variabelen die van belang zouden zijn voor de mate waarin een commissie inderdaad invloed op het regeringsbeleid kan uitoefenen. Worden onder meer vermeld: het ontbreken van partijcontrole op de werkzaamheden van de commissie (wat dan op zijn beurt weer samenhangt met een aantal kenmerken van het partijpolitieke systeem waarbinnen de commissie werkt), informaliteit en privacy binnen de commissie, de grootte van de com-

---

<sup>58</sup> In hoofdstuk 3 wordt hierop ingegaan.

<sup>59</sup> Cotta stelt het als volgt: 'de controlerende functie van het parlement moet samen met de outputfunctie van het parlement geanalyseerd worden, waarmee ze ontegensprekelijk gelinkt is. In feite vormen de output en de controle één en zelfde gegeven: de output is de determinant van de kwaliteit van de controle.' Uit: COTTA, Maurizio, o.c., pp.201-224

<sup>60</sup> We verwijzen hierbij onder meer naar: SHAW, Malcolm, Conclusion. In: LEES, SHAW (ed.), *Committees in legislatures: a comparative analysis*. Oxford, Robertson, 1979, pp. 361-434; SHAW, Malcolm, *Parliamentary committees: a global perspective*. In: *Journal of legislative studies*, London, 1, 1998, pp. 225-251; STROM, Kaare, *Parliamentary committees in European democracies*. In: *Journal of legislative studies*, London, 1, 1998, pp. 21-59



missie, ... Op deze suggestie zal hier niet verder ingegaan worden. De aandacht gaat in dit bestek vooral uit naar de verschillende mogelijke rollen van onderzoekscommissies. Het verband tussen bepaalde randvoorwaarden en de effectiviteit van een (onderzoeks)commissie is onderwerp van later structureel onderzoek.

*Een onderzoekscommissie is een uitzonderlijk controlemiddel*

Niet alleen blijkt het recht van onderzoek het meest volledige parlementaire controlemiddel te zijn, het is ook een uitzonderlijk middel.

Mondelinge en schriftelijke vragen, interpellaties, zijn wekelijkse vaste waarden tijdens de plenaire zitting van Kamer en Senaat. Een onderzoekscommissie wordt slechts zelden opgericht.

Hoewel het middel sinds de jaren tachtig steeds frequenter wordt aangewend, blijft het een uitzonderingsmiddel en dit om tal van redenen: de tijd, energie en financiële middelen die zulk een onderzoek opsloort, de speciale constellatie waarbij een deel van de parlementsleden zich afzondert, de ruime bevoegdheden waarover dergelijke commissie kan beschikken, de grote aandacht van de pers voor het werk van de commissie, de onderwerpen die diverse commissies behandeld hebben, ...

In het Belgisch federaal parlement werden sinds het ontstaan van België tot december 2002. 25 onderzoekscommissies opgericht in Kamer of Senaat.<sup>61</sup> Voor een periode van 172 jaar is dit een gemiddelde van één commissie om de 6,5 à 7 jaar. Geen alledaagse situatie dus.

Opvallend hierbij is wel dat het controlemiddel vooral sinds 1980 aan een meer dan steile opmars bezig is. Sinds 1980 werden maar liefst 16 onderzoekscommissies opgericht, goed dus voor 64 procent van alle onderzoekscommissies sinds het ontstaan van België. Sinds 1996 is er onophoudelijk minstens één onderzoekscommissie in Kamer en Senaat aan de slag. Ondanks het feit dat het recht van onderzoek dus een relatief uitzonderlijk parlementair controlemiddel blijft in verhouding tot andere middelen, wordt er steeds meer gebruik van gemaakt. Vooral sinds de jaren tachtig.

---

<sup>61</sup> Zie bijlage 2

Dit is geen typisch Belgisch fenomeen. We nemen hier Nederland als voorbeeld: sinds de invoering van de Wet op het Enquêterecht in 1850, werden in de Nederlandse Tweede Kamer 17 onderzoekscommissies opgericht. Acht daarvan dateren van na 1982. In een periode van 20 jaar tijd werden in Nederland dus 8 onderzoekscommissies opgericht. In België waren dit er 15. Er vallen twee verschillen te noteren tussen Nederland en België inzake het gebruik van het recht van onderzoek: Nederland paste het recht in de periode 1851-1887 ook al sterk geconcentreerd toe, met 8 onderzoekscommissies, terwijl tijdens diezelfde periode in België slechts 3 commissies aan het werk gingen. Daarnaast werd in België het recht van onderzoek zowel toegepast door de Kamer van Volksvertegenwoordigers als door de Senaat. In Nederland werden tot nu toe alleen nog maar onderzoekscommissies aan het werk gezet in het equivalent van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Tweede Kamer.<sup>62</sup>

### *Parlementaire controle in beweging*

Het is duidelijk dat parlementaire controle in beweging is. Dit kunnen we niet alleen afleiden uit het frequenter beroep op het recht van onderzoek. Maar ook uit de gegevens in verband met andere controle-middelen. We verwezen er reeds naar aan het begin van dit essay. Hoe komt dit? Ook dit vereist meer gestructureerd onderzoek. Voorlopig kunnen we enkel de vinger op een aantal mogelijk beïnvloedende factoren leggen.

Allereerst heeft het parlement concurrentie gekregen op het vlak van controle-uitoefening. Belangengroepen, media, multinationals volgen het beleid met argusogen. Ze informeren zich zowel voor, tijdens als na de beleidsvorming en beschikken over diverse mogelijkheden om dit mee te gaan sturen. Het parlement is slechts één van de beïnvloeders van regeringsbeleid geworden. En dan nog vaak één van de zwakkere...

Maar niet alleen belangengroepen, media en multinationals hebben er voor gezorgd dat het parlement minder greep kreeg op regeringsbeslissingen. Ook een toenemende internationalisering van besluitvorming, het belang van 'alternatieve wetgeving' (zoals koninklijke besluiten, regeringsovereenkomsten, ...) en tal van andere factoren heb-

---

<sup>62</sup> Gegevens bekomen via de internetsite van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in Nederland: [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl) en ook uit: BOON, P.J., De parlementaire enquête. Een rechtsvergelijkende studie. Zwolle, W.E.Tjeenk Willink, 1982, pp. 240-258

ben de relatie regering-parlement fundamenteel veranderd. Niet alleen werd hierdoor de wetgevende rol van het parlement beperkt, ook de controlerende.

Volgens Oosterhagen gingen parlementen het verlies in zeggenschap over de beleidsvorming compenseren door gebruik te maken van andere vormen van controle, zoals het recht van onderzoek.<sup>63</sup>

Een parlementaire onderzoekscommissie is in de eerste plaats een parlementair controlemiddel. We hebben uitgelegd welke de mogelijke betekenissen daarvan zijn en welke aspecten deze controle in zich heeft. De beoordeling van een onderzoekscommissie als controlemiddel komt vooral neer op het aftoetsen van de impact van deze commissie op verder regeringswerk. Dit kan via de zogenaamde outputanalyse.

Om zulk een analyse te kunnen maken, maar ook om de schets van het recht van onderzoek in het Belgische parlement zo volledig mogelijk te maken, is het van belang te weten wat de mogelijkheden en beperkingen van dit recht zijn, welke de problemen zijn die in dit verband aangehaald worden en hoe zo'n commissie nu praktisch werkt. In volgende hoofdstukken komen deze 'werkmiddelen' van onderzoekscommissies in het Belgische parlement uitgebreid aan bod. De outputanalyse zelf is geen onderwerp van dit essay.

---

<sup>63</sup> OOSTERHAGEN, M., Separation of powers as a form of control and the Dutch constitution. In: ZOETHOUT, C.M., VAN DER TANG, G., AKKERMANS, Piet, (eds.), o.c., p. 82-85



## 4. Juridische achtergronden van parlementaire onderzoekscommissies in het Belgisch federaal parlement

### 1. De Grondwet

De werking, de instelling van een parlementaire onderzoekscommissie gebeurt op basis van het zogenaamde ‘recht van onderzoek’ van het parlement. Dit recht van onderzoek wordt vermeld in de Belgische Grondwet. Artikel 56 van de Grondwet stelt namelijk: ‘Elke kamer heeft het recht van onderzoek.’<sup>64</sup> Uit deze bondige formulering valt één en ander af te leiden.

Allereerst is het feit dat het recht van onderzoek uitdrukkelijk in de eerste Belgische Grondwet vermeld werd betekenisvol. Volgens Alen en Meersschart heeft de Belgische grondwetgever zich hier gebaseerd op de Engelse parlementaire traditie, ‘waar zijn bestaansrecht sedert vier eeuwen niet meer in vraag wordt gesteld.’ Het Engelse parlement kende de traditie van het recht van onderzoek reeds langer, maar België had de eerste geschreven Grondwet die het onderzoeksrecht uitdrukkelijk vermeldde. Volgens diezelfde auteurs moet deze vermelding in de Grondwet eerder gezien worden als een ‘erkenning’ dan als een ‘verlening’. Immers, onder het gezag van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden werd de parlementaire bevoegdheid ingeperkt. De eerste Belgische grondwetgever wilde zich daar met deze uitdrukkelijke vermelding tegen verzetten.<sup>65</sup>

Uit de formulering van het recht van onderzoek blijkt verder uitdrukkelijk dat het hier gaat om een recht van zowel Kamer van Volksvertegenwoordigers als Senaat. Beide kamers kunnen onafhankelijk van elkaar beslissen om van het recht gebruik te maken.

Verder bevat de tekst van het artikel in de Grondwet geen enkele beperking of uitzondering op het recht van onderzoek. Dit betekent dat

---

<sup>64</sup> Oud artikel 40 van de Grondwet van 7 februari 1831

<sup>65</sup> ALÉN, A., MEERSSCHAUT, F., Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht. In: *Liber Americum* Prof. Em. E. Krings, Brussel, Story Scientia, 1991, pp. 5-6

in principe het onderzoek kan handelen over gelijk welk onderwerp. De enige beperking hier is dat het niet in strijd mag zijn met andere bepalingen uit de Grondwet. Meerbepaald betekent dit dat het recht van onderzoek zich niet mag begeven op de terreinen van de constitutionele machten die aan uitvoerende en rechterlijke macht worden toegekend.<sup>66</sup> Een onderzoekscommissie kan dus bijvoorbeeld geen veroordelingen uitspreken.

Om concreet tot de uitoefening van het recht van onderzoek over te gaan, moest eerst door het parlement een wet gestemd worden die de werking, machten en beperkingen van het grondwettelijke recht verder zou vastleggen.

Al in 1831 werd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een eerste voorstel tot oprichting van een onderzoekscommissie ingediend. Het ging om 'een onderzoek naar de oorzaken van en de verantwoordelijkheid voor de militaire nederlaag' die België in augustus 1831 had geleden van Nederland.<sup>67</sup> Er werd een beperkte commissie samengesteld, maar al gauw kwamen de leden tot het besef dat allesbehalve duidelijk was welke machten en bevoegdheden zij juist hadden. Daarom werd een voorstel tot regeling van het recht van onderzoek in de Kamer ingediend. Dit beoogde een regeling voor deze specifieke enquête, maar ook voor alle toekomstige enquêtes. Het voorstel voorzag ruime bevoegdheden voor de commissie, zoals de opvordering van getuigen, huiszoekingen, inzage in archieven, enz., maar kreeg geen parlementaire meerderheid achter zich. Dit eerste voorstel tot oprichting van een onderzoekscommissie ging dus niet door.

Na deze eerste poging tot algemene regelgeving in verband met het recht van onderzoek volgen nog enkele, maar het zal uiteindelijk duren tot 1880, vooraleer onder de regering Frère-Orban-Van Humbeeck de wet goedgekeurd wordt.<sup>68</sup> Tussen 1831 en 1880 hebben wel al een drietal onderzoekscommissies gewerkt, maar dit was telkens op basis van een regeling die alleen voor deze enquête geldig was.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> TRAEST, G., *Het recht van onderzoek van het parlement*. Brugge, Die Keure, 1979, pp. 1-2

<sup>67</sup> ALEN, A., MEERSSCHAUT, F., o.c., pp. 5-6

<sup>68</sup> TOEBOSCH, Emile, *Parlementen en reglementen*. Brussel, E. Story-Scientia, 1991, p. 151

<sup>69</sup> ALEN, A., MEERSSCHAUT, F., o.c., pp. 6-7

## 2. De Wet op het Parlementair Onderzoek van 3 mei 1880

De wet van 3 mei 1880 betekende, 50 jaar na de oprichting van België, uiteindelijk de goedkeuring van een tekst die van toepassing was op alle parlementaire onderzoeken. De wet stelde aan het parlement de onmisbare actiemiddelen ter beschikking voor de uitoefening van het recht, en regelde de procedure en de werking van de commissie.<sup>70</sup>

Deze wet kwam tot stand naar aanleiding van de oprichting van een nieuwe onderzoekscommissie, in het heetst van de eerste schoolstrijd. De parlementaire onderzoekscommissie inzake de morele en materiële toestand van het lager onderwijs in België, de uitslagen van de Wet van 1 juli 1879 en de middelen aangewend om de uitvoering van deze wet te beletten, was dus de eerste die werkte op basis van de nieuwe wet van mei 1880. Ze werd twee dagen na de goedkeuring van de wet samengesteld.<sup>71</sup>

De krachtlijnen van de wet van 1880 zijn nog steeds van toepassing. Pas relatief recent, in 1996, werden nog enkele wijzigingen aan deze wet aangebracht. Deze leggen eerder enkele klemtonen, dan dat zij een fundamentele verandering aan het recht van onderzoek bevatten. We komen hier verder in dit hoofdstuk nog op terug.

Tussen 1880 en juni 1996 waren 14 onderzoekscommissies werkzaam op basis van de Wet van 3 mei 1880.

Welke zijn de krachtlijnen van de Wet op het Parlementair Onderzoek van 3 mei 1880 ?

*Art.2: Iedere Kamer verricht zelf het onderzoek of stelt daartoe uit haar midden een commissie aan.*<sup>72</sup>

Iedere Kamer kan dus zelf beslissen of het recht van onderzoek zal gebeuren door de voltallige kamer, of door een speciaal daarvoor opgerichte commissie. Tot nu toe is dit laatste altijd het geval geweest. Een onderzoek door de voltallige Kamer zou zeker heel wat nadelen hebben.

---

<sup>70</sup> TRAEST, G., o.c., p. 24

<sup>71</sup> ALEN, A., MEERSSCHAUT, F., o.c., pp. 8-9

<sup>72</sup> Wet op het Parlementair Onderzoek van 3 mei 1880. Gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 5 mei 1880 en in het Belgisch Staatsblad, 14 november 1981

*Art. 3: De commissie wordt samengesteld en beraadslaagt met inachtneming van de regels die de Kamer bepaalt.*

De regels voor de samenstelling en beraadslaging van de commissie worden dus bepaald door de kamer die de commissie opricht. Ze zijn vooral terug te vinden in het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Dit bevat een apart deel ‘reglement van orde voor de parlementaire onderzoeks-commissies’.<sup>73</sup> Hierin worden een aantal algemene bepalingen, onder andere in verband met de toegang tot vergaderingen, de eed, en de ondervraging van getuigen geregeld. Daarnaast vermeldt het voorstel tot oprichting van een onderzoekscommissie ook een aantal werkregels voor de commissie, bijvoorbeeld het aantal leden van de commissie.

*Art.3: Ieder lid van de Kamer heeft het recht om het onderzoek van de commissie bij te wonen.*

Ieder lid van de Kamer waarin de commissie werd opgericht, kan de zittingen van de commissie bijwonen. Iedere Senator bijvoorbeeld, ook al is hij/zij geen lid van de commissie, kan de werkzaamheden van een onderzoekscommissie in de Senaat bijwonen, ook wanneer het om gesloten zittingen gaat.

Er moet hier wel opgemerkt worden dat dit een passief recht is. Een lid van de bewuste Kamer, dat geen commissielid is, mag geen vragen stellen of tussenkomen in het debat binnen de commissie. Het gaat om een louter recht van stilzwijgende aanwezigheid. Zo werd bijvoorbeeld voormalig Ecolo-fractielid en nu als onafhankelijke zetelende Vincent Decroly bij de start van de Sabenacommissie een aantal keren onder de aanwezigen gesignaleerd.<sup>74</sup> Toen hij echter tijdens de hoorzitting van de commissie met professor Guy Vantemsche, het woord wilde nemen, werd hij door commissievoorzitter Langendries de mond gesnoerd. ‘Langendries legde Decroly uit dat hij als parlementslid weliswaar de zittingen van de onderzoekscommissie kan bijwonen als waarnemer, maar dat het reglement niet toelaat dat hij er ook het woord neemt. Decroly daagde niet meer op tijdens de namiddagsessie.’<sup>75</sup>

*Art.3: De vergaderingen waarop getuigen of deskundigen worden gehoord, zijn openbaar, tenzij de commissie anders beslist.*

---

<sup>73</sup> Het reglement van de Kamer, zoals aangenomen op 23 oktober 1997

<sup>74</sup> De Standaard, 16 januari 2002

<sup>75</sup> De Standaard, 31 januari 2002



Aan de openbaarheid van de werking van een onderzoekscommissie werd dus al van in het begin veel belang gehecht. Alle hoorzittingen met getuigen of deskundigen zijn in principe openbaar. De commissie kan wel met gewone meerderheid beslissen dat een bepaalde zitting (of een deel er van) met gesloten deuren zal gebeuren. De openbaarheid slaat verder ook enkel op de hoorzittingen. Vergaderingen van de commissie waarin zij discussieert over haar manier van werken, wie zij zal horen en waarin zij haar besluiten vormt, zijn niet toegankelijk voor het publiek.

*Art.4: De Kamer of de commissie van onderzoek, alsook hun voorzitter, hebben de bevoegdheden die het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent. Telkens als de Kamer een onderzoek gelast, kan zij die bevoegdheden beperken.*

Dit is eigenlijk het allerbelangrijkste kernidee van de wet. De wet geeft aan de kamer, of de commissie die zij daarvoor opricht de bevoegdheden van een onderzoeksrechter.

Er werd expliciet voor gekozen om deze onderzoeksbevoegdheden niet woordelijk in de wet op te sommen, uit vrees dat iets over het hoofd zou kunnen worden gezien, en dit eigenlijk een inperking van de macht van de commissie zou betekenen.<sup>76</sup> En hoewel diverse juridische commentatoren gewezen hebben op de voor- en nadelen van deze niet-opsomming van concrete bevoegdheden, is dit in de Wet van 1996 zo gebleven.<sup>77</sup>

Welke zijn de bevoegdheden van een onderzoeksrechter, waarnaar de Wet van 1880 verwijst ?

De onderzoekscommissie, en de voorzitter ervan, kan overgaan tot: de ondervraging van verdachten, de huiszoeking en de beslaglegging, de aanstelling van experts, het verhoor van getuigen en de confrontatie van getuigen/betrokkenen. Deze bevoegdheden worden door de commissie collegiaal uitgeoefend. Ze kunnen niet overgedragen worden aan één van de leden van de commissie, behalve aan haar voorzitter of aan de voorzitter van de Kamer.

---

<sup>76</sup> MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., Parlementair onderzoeksrecht. Theorie en praktijk. Gent, Mys en Breesch, 1998, p. 43

<sup>77</sup> Voor een diepere juridische analyse van pro en contra van alle aspecten uit de wetgeving ivm onderzoeks-commissies, verwijzen we hier naar: MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., 210 p.

Wat betekenen deze bevoegdheden ? Wat kan een onderzoekscommissie in concreto doen om haar opdracht tot een goed einde te brengen ? We gaan even in op elk van hen.

Voor wat betreft de eerste bevoegdheid van een onderzoeksrechter, de ondervraging van de verdachte, kunnen we meteen zeggen dat deze *sensu stricto* nooit zal worden toegepast door een onderzoekscommissie. De commissie is niet bevoegd om iemand te ondervragen die van meet af aan als een verdachte bestempeld wordt. Immers, dit betekent dan dat in de loop van het onderzoek door de commissie bepaalde feiten zijn duidelijk geworden die wijzen op het bestaan van misdrijven. In dit geval moet de onderzoekscommissie, krachtens artikel 10 van de Wet van 3 mei 1880, de processen-verbaal die misdrijven vaststellen, overmaken aan de procureur-generaal bij het Hof van Beroep in wiens gebied het misdrijf is gepleegd.<sup>78</sup>

Een tweede bevoegdheid van een onderzoekscommissie is het bezoek ter plaatse. Net zoals een onderzoeksrechter dat kan, kan de commissie op gelijk welk moment van dit recht gebruik maken, zowel bij aanvang als in de loop van het onderzoek.<sup>79</sup> Hierbij heeft zij strikt gezien geen tussenkomst van een magistraat nodig. Toch is dit in de praktijk beter. Zo bijvoorbeeld heeft de onderzoekscommissie-Dutroux op 5 november 1996 een plaatsbezoek gebracht aan één van de woningen van Marc Dutroux. Bij dit plaatsbezoek waren ook de ouders van sommige slachtoffers aanwezig. De opname werd beschouwd als een vergadering met gesloten deuren van de commissie.<sup>80</sup>

Daarnaast kan de onderzoekscommissie ook huiszoeken of opzoeken verrichten. Voor deze bevoegdheid is duidelijk wel een tussenkomst van een magistraat vereist. De commissie kan zelf geen huiszoeking uitvoeren. Zij geeft daartoe de opdracht aan een onderzoeksrechter. Een of meerdere leden van de onderzoekscommissie kunnen wel bij de huiszoeking aanwezig zijn.

Zo werd in het geval van de Rwanda-commissie op 24 juni 1997 een huiszoeking uitgevoerd bij een Brussels advocaat die banden zou hebben gehad met de vermoorde Rwandese president Habyarimana. Dit in

---

<sup>78</sup> TRAEST, G., o.c., pp. 35-36

<sup>79</sup> Ibid., p. 36

<sup>80</sup> La Libre Belgique, 5 november 1996 en Parlementaire mededelingen, 49/299-4, zoals aangehaald in: MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., p 195

opdracht van de onderzoekscommissie en in aanwezigheid van de verslaggever van de commissie, Guy Verhofstadt.<sup>81</sup>

Tijdens de werkzaamheden van de Sabenacommissie werd op 17 september 2002 door de Brusselse onderzoeksrechter Van Espen een huiszoeking verricht in het hoofdkwartier van de vliegtuigbouwer Airbus in Toulouse.<sup>82</sup> Deze werd echter niet bevolen door de onderzoekscommissie, maar ging volledig uit van het gerecht zelf, in het kader van het gerechtelijk onderzoek naar mogelijke fraude bij het faillissement van Sabena.

Een derde bevoegdheid van een onderzoekscommissie is de aanstelling van experts of deskundigen die haar in haar werking bijstaan. Die doen dit vanuit een zekere expertise of ervaring. Hun mening is adviserend, de commissie is er niet door gebonden. Sinds de jaren tachtig hebben onderzoekscommissies steeds meer beroep gedaan op experts. Hun oordeel wordt hoog ingeschat en de leden van de commissie vinden hun bijstand vaak onontbeerlijk voor een effectieve uitvoering van hun controletaak.<sup>83</sup>

In de meeste gevallen zijn de aangeduide experts (gewezen) magistraten of academici. Zij worden voor de duur van het mandaat aan de commissie toegevoegd, of ze worden geraadpleegd over specifieke zaken.<sup>84</sup>

De Sabenacommissie heeft vier deskundigen aangesteld, waaronder een magistraat en een professor geschiedenis. Guy Vantemsche, professor geschiedenis aan de VUB, maakte grote indruk op de commissie. Tijdens één van de eerste zittingen kwam hij zijn boek over de geschiedenis van Sabena toelichten en gaf hij de commissie enkele raadgevingen en vragen mee als leidraad voor hun verder werk. De commissie vroeg hem prompt als expert te willen bijstaan. De commissie heeft ook een vaste magistraat in dienst genomen als deskundige. De Brusselse advocaat-generaal Pierre Morlet werd magistraat-

---

<sup>81</sup> De Morgen, 25 juni 1997, zoals aangehaald in: MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., p 198

<sup>82</sup> De Standaard, 18 september 2002

<sup>83</sup> Zo hebben diverse voormalige leden van onderzoekscommissies een meer frequente advisering door externe experts bij het parlementaire werk aangegeven als één van de sleutels tot een sterkere parlementaire controle. (Interview met 16 voormalige leden van een OC, zie bijlage 1)

<sup>84</sup> MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., p 181

onderzoeksrechter voor de commissie. Hij zorgt er voor dat het parlementair onderzoek uit het vaarwater van het gerechtelijk onderzoek over Sabena blijft. Hij is de verbindingsman tussen de onderzoekscommissie en het gerecht. Buiten hen heeft de Sabenacommissie ook nog twee bedrijfsrevisoren als expert gekozen.<sup>85</sup>

De belangrijkste en meest intensieve bevoegdheid van een onderzoekscommissie is ongetwijfeld het verhoor van getuigen. Het grootste deel van de tijd spendeert een onderzoekscommissie aan hoorzittingen met beëdigde getuigen. De commissie-Dutroux bijvoorbeeld hoorde in totaal maar liefst 108 getuigen.<sup>86</sup> De onderzoekscommissie over het Heizeldrama hoorde in amper 10 dagen tijd 30 getuigen.<sup>87</sup> De Sabenacommissie, die gestart is op 15 januari 2002, had eind november, een maand voor haar mandaat zou aflopen, 73 getuigen gehoord.<sup>88</sup>

In principe kan iedereen uitgenodigd worden om voor een onderzoekscommissie te getuigen. De getuigen worden voor een hoorzitting bij de onderzoekscommissie opgeroepen via gewone brief. Pas wanneer zij op deze uitnodiging niet ingaan, kan een dagvaarding uitgeschreven worden. Het is de voorzitter van de commissie, de voorzitter van de Kamer, of de aangestelde magistraat die om de dagvaarding verzoeken. Deze wordt uitgevoerd door een deurwaarder.<sup>89</sup> De dagvaarding van een getuige is echter een 'stok achter de deur' die tot nu toe nog niet vaak werd gebruikt door onderzoekscommissies. Meestal geven de getuigen gevolg aan de uitnodiging van de commissie, soms zijn ze zelfs opgelucht of blij om hun verhaal voor de commissie te kunnen brengen.

Voor wat betreft de Sabenacommissie kan op basis van de persberichtengeving gemeld worden dat alvast één belangrijke getuige weigerde voor de commissie te verschijnen. Peter Gysel, een Zwitser die een belangrijke verantwoordelijkheid had bij de aankoop van 34 Airbus-

---

<sup>85</sup> De Standaard, 31 januari 2002 en 18 september 2002 en informatie van het commissiesecretariaat van de Sabenacommissie

<sup>86</sup> LANDUYT, R., DE 't SERCLAES, N., Verslag namens de onderzoekscommissie van het parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door de politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consoorten. Kamer van Volksvertegenwoordigers, doc. 713/6-96/97, zitting van 14 april 1997

<sup>87</sup> FIJNAUT, C., Peters, T., Het drama op de Heizel. Een nabeschouwing over het parlementair onderzoek. In: Panopticon, 1986, p. 210

<sup>88</sup> Informatie van het commissiesecretariaat van de onderzoekscommissie Sabena

<sup>89</sup> Artikel 5 van de Wet op het parlementair onderzoek van 3 mei 1880. Gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, 5 mei 1880 en 14 november 1981

sen voor Sabena, weigerde op de uitnodiging van de commissie in te gaan. Officieel omdat hij voor de curator van Swissair werkt en het te druk had. Meteen legt deze weigering een pleister op de wonde van één van de zwakheden van een onderzoekscommissie. Immers, ondanks de juridische macht van de commissie om getuigen op te roepen, reikt deze niet tot in Zwitserland. De Zwitserse betrokkenen bij het Sabena-dossier konden niet verplicht worden naar de commissie te komen, omdat Zwitserland geen lid is van de Europese Unie.<sup>90</sup>

Iedere getuigenis voor de onderzoekscommissie start met de eed dat de getuige de waarheid en niets dan de waarheid zal zeggen.<sup>91</sup> De getuige is niet verplicht te antwoorden wanneer vragen worden gesteld die betrekking hebben op misdrijven die hem/haar ten laste worden gelegd, of over feiten die de wet hen toelaat niet kenbaar te maken. Bovendien kan een getuige ook weigeren te antwoorden op bepaalde vragen omwille van het beroepsgeheim. Wanneer de getuige na dagvaarding weigert te verschijnen voor de commissie, of een valse getuigenis aflegt, zijn er strenge straffen voorzien. Iedere getuige wordt gevraagd een schriftelijke weergave van zijn/haar verklaringen te ondertekenen.

Een laatste bevoegdheid die aan de onderzoeksrechter, en dus ook aan een onderzoekscommissie, toegekend wordt, is de mogelijkheid om getuigen met elkaar te confronteren. Dit komt er op neer dat, meestal na een eerdere getuigenis voor de commissie, bepaalde getuigen opnieuw opgeroepen worden, om hun versie wederzijds af te toetsen. In een aantal eerdere onderzoekscommissies werd deze techniek al toegepast. We verwijzen hier naar de onderzoekscommissie-Dutroux, met onder meer de quasi historisch geworden, rechtstreeks op TV te volgen confrontatie tussen onderzoeksrechter Martine Doutrewe en BOB-adjutant Jean Lesage.<sup>92</sup> Maar ook in de onderzoekscommissie-

---

<sup>90</sup> De Morgen, 5 juli 2002

<sup>91</sup> Deze eed is ook gebruikelijk voor onderzoekscommissies in Nederland, Frankrijk en de Verenigde Staten.

<sup>92</sup> Mevrouw Doutrewe was door de commissie gehoord op 17 december 1996. Zij werd in de late avond van 18 december opnieuw opgeroepen, na de getuigenis van adjudant Lesage. Er volgde een confrontatie tussen beiden, waarbij commissievoorzitter Marc Verwilghen de getuigen herhaaldelijk op hun plichten moest wijzen en op een bepaald moment uitriep 'Eén van U beiden liegt!' Zie hiervoor: Le Soir van 19 december 1996; LANDUYT, R., DE 't SERCLAES, N., Verslag namens de onderzoekscommissie van het parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door de politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consorten. Kamer van Volksvertegenwoordigers, doc. 713/6-96/97, zitting van 14 april 1997.

Rwanda en in de tweede Bendecommissie werden confrontaties gebruikt.<sup>93</sup> Voor wat betreft de Sabenacommissie, noteren we dat eind november nog geen enkele confrontatie had plaatsgevonden. Nochtans sloot commissievoorzitter Raymond Langendries dit in een interview van medio juli 2002 niet uit.<sup>94</sup>

De kern van de bevoegdheden van een onderzoekscommissie ligt dus vervat in die ene verwijzing in de wet naar het wetboek van strafvordering. In het volgende hoofdstuk over de verschillende fasen in de werkzaamheden van een onderzoekscommissie komen we op een aantal aspecten nog even terug. Hier halen we nog een laatste belangrijke bepaling uit de Wet op het Parlementair Onderzoek zelf aan.

*Art. 13: De bevoegdheid van de commissie vervalt door de ontbinding van de Kamer die het onderzoek heeft gelast. Haar werkzaamheden worden geschorst door de sluiting van de zitting, tenzij de Kamer anders beslist.*

Deze bepaling heeft tot nu toe één keer invloed gehad op de werkzaamheden van een onderzoekscommissie. In 1972 werd een onderzoekscommissie ingesteld naar ‘het rechtstreeks of zijdelings inlassen van publicitaire teksten of afbeeldingen in de uitzendingen van de BRT, van de RTB en van de kabeltelevisie.’ Het mandaat van de commissie verviel door een vroegtijdige kamerontbinding. Daarom werd de commissie in 1974 opnieuw opgericht. Maar ook deze keer kon zij haar werk niet volledig afmaken, als gevolg van de kamerontbinding van 1977.<sup>95</sup>

### **3. De Wet van 30 juni 1996**

De Wet van 30 juni 1996, tot wijziging van de Wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, kwam er op initiatief van de parlementsleden zelf. Dit is in dit geval niet verwonderlijk, want de wet wilde een aantal problemen en knelpunten uit vorige onderzoeken oplossen. En het waren vooral de vaststellingen van enkele parlementsleden die nauw bij eerdere onderzoeken betrokken waren, die daartoe aanleiding gaven. Een gemengde parlementaire werkgroep onder leiding van

---

<sup>93</sup> MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., p. 181

<sup>94</sup> De Morgen, 5 juli 2002

<sup>95</sup> DUPONT, L., Terugblik op het fenomeen parlementair onderzoek. In: Panopticon, 1990, p. 472

senator Arts, heeft de wetswijziging voorbereid. De discussie en de voorstellen tot wijziging van de Wet op het Parlementair Onderzoek van 1880, kunnen teruggebracht worden tot vier thema's:<sup>96</sup>

*De (materiële en formele) bevoegdheid van een onderzoekscommissie:* volgens de wet van 1996 kan de Kamer of de commissie, alsook hun voorzitters, in toepassing van het recht van onderzoek, alle onderzoeksmaatregelen nemen zoals door het Wetboek van Strafvordering voorzien is.<sup>97</sup> Er wordt in de wet meteen ook een onderscheid gemaakt tussen onderzoeksverrichtingen waarvoor de commissie sowieso bijstand van een magistraat nodig heeft en handelingen waarbij dit niet geval is, die de commissie dus op haar eentje kan stellen.<sup>98</sup> Nieuw in de wet van 1996 is ook dat uitdrukkelijk voorzien wordt dat de onderzoekscommissie een bepaalde opdracht aan de Vaste Comités P en I kan geven.<sup>99</sup>

*De samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek:* de belangrijkste en meest expliciete verandering in de wet van 1996 is de invoeging van de bepaling dat een parlementair onderzoek niet in de plaats kan treden van een rechterlijk onderzoek. Beiden kunnen samenlopen, maar het parlementair onderzoek mag het verloop van het rechterlijk onderzoek niet hinderen.

*De openbaarheid van de commissie en geheimhoudingsplicht van de commissieleden:* de openbaarheid van de commissiezittingen wordt in de wet van 1996 veralgemeend. In de Wet van 3 mei 1880 werd nog gesteld dat enkel de hoorzittingen met getuigen openbaar waren. In 1996 werd dit aangepast als: 'de commissievergaderingen zijn openbaar. De commissie kan echter op ieder tijdstip anders beslissen.'<sup>100</sup> Gekoppeld aan de ruimere openbaarheid van de commissie, werd in 1996 is ook een bepaling ingevoegd in verband met de geheimhoudingsplicht over wat in de niet-openbare zittingen van de commissie besproken wordt. Deze bepaling slaat zowel op de leden van de Kamer zelf (en dus ook de commissieleden), als op 'andere personen die,

---

<sup>96</sup> MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., pp. 3-9

<sup>97</sup> Er wordt dus niet langer de expliciete verwijzing naar de bevoegdheden van een onderzoeksrechter behouden.

<sup>98</sup> Artikel 4 § 2 en 4 van de Wet van 30 juni 1996

<sup>99</sup> Artikel 4 § 3 van de Wet van 30 juni 1996

<sup>100</sup> Artikel 4 § 3 van de Wet van 30 juni 1996

in welke hoedanigheid dan ook, de niet openbare commissievergaderingen bijwonen.’ Deze laatste moeten dit onder ede verklaren.<sup>101</sup>

*De afsluiting en gevolgen van parlementaire onderzoeken:* in de wet van 1996 wordt expliciet bepaald dat de onderzoekscommissie een verslag maakt van haar werkzaamheden. Dit verslag is openbaar en vermeldt de conclusies van de commissie. Daarnaast stelt de wet ook dat het verslag ‘in voorkomend geval’ opmerkingen bevat over de verantwoordelijkheden die door het onderzoek aan het licht zijn gebracht, en ook voorstellen over een wijziging van de wetgeving.<sup>102</sup> Dit komt dus neer op een wettelijke vastlegging van de diverse controleresultaten. Deze bepaling wil een grotere zekerheid tot resultaat van het parlementair onderzoek inbouwen.

Hoewel de Wet van 30 juni 1996 acht van de dertien artikelen van de Wet van 1880 wijzigt of vervangt, wordt de werkwijze niet fundamenteel veranderd. De grote lijnen uit de basiswet blijven gelijk, zij worden verfijnd of aangevuld. We gaan hier niet dieper in op de omvang van deze veranderingen, de pro’s en de contra’s ervan. Daarvoor verwijzen we naar het uitstekende overzichtswerk van Meersschaut e.a.<sup>103</sup>

In dit hoofdstuk hebben we de voornaamste juridische ijkpunten van het parlementair onderzoek meegegeven. Het hoeft gezegd dat binnen de rechtswetenschap reeds heel wat inkt is gevloeid over het recht van onderzoek, dat over talloze aspecten van het recht vurige, punctuele discussies gevoerd werden, en dat de rechterlijke macht zelf zich hierin zeker ook niet onbetuigd heeft gelaten. Omdat wij hier echter vooral een politicologische invalshoek hanteren, lijkt het niet opportuun dit verder uit te spitten.

---

<sup>101</sup> Artikel 3 (voor de kamerleden) en artikel 8 (voor de anderen) van de Wet van 30 juni 1996

<sup>102</sup> Wet van 30 juni 1996

<sup>103</sup> MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., 210 p.



## 5. Veldonderzoek van een middel van parlementaire controle: de werkzaamheden van een onderzoekscommissie onder de loep

In dit deel focussen we op de werking van een onderzoekscommissie zelf. Hoe wordt die opgericht? Hoe wordt ze samengesteld? Hoe gaat ze in de praktijk te werk? Welke zijn de problemen die zo'n commissie op haar pad tegenkomt? Welke processen en actoren spelen hierbij een rol? We toetsen dit telkens af aan de Sabenacommissie, maar ook de activiteiten van andere onderzoekscommissies helpen dit beeld inkleuren.

### 1. *Take-off* van een onderzoekscommissie: oprichting en samenstelling

Het recht van onderzoek is een bijzonder en uitzonderlijk werkmiddel van het parlement. Het op gang brengen van een onderzoekscommissie heeft heel wat meer politieke voeten in de aarde dan pakweg het stellen van een schriftelijke vraag in een vaste commissie.

#### *Van voorstel tot oprichting van een onderzoekscommissie*

Ieder individueel parlementslid, iedere fractie in Kamer of Senaat is weliswaar vrij een voorstel tot de instelling van een onderzoekscommissie in te dienen. Dit gebeurt dan ook frequent, maar de kansen tot effectieve behandeling van het voorstel en oprichting van een onderzoekscommissie zijn gering.

In 2001 werden in de Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat tien voorstellen tot oprichting van een onderzoekscommissie ingediend. Zes daarvan gingen over de oprichting van een onderzoekscommissie naar aanleiding van het faillissement van Sabena, één over de exploitatie van natuurlijke rijkdommen in Congo, twee over criminele organisaties en georganiseerde misdaad, één over fiscale fraude en één over mensenhandel.<sup>104</sup> Twee van deze zes voorstellen konden een parlementaire meerderheid achter zich scharen: dit over de oprich-

---

<sup>104</sup> Informatie over deze voorstellen is te vinden via Parolis, de parlementaire databank op de website van de Kamer van Volksvertegenwoordigers: [www.dekamer.be](http://www.dekamer.be).

ting van een Sabenacommissie en dit over de oprichting van een commissie Grote Meren, naar de legale en illegale exploitatie van en handel in natuurlijke rijkdommen.<sup>105</sup>

In 2002 werden in de federale Kamer en Senaat zes officiële voorstellen tot oprichting van een onderzoekscommissie ingediend.<sup>106</sup> Geen enkele van deze voorstellen kon rekenen op een parlementaire meerderheid. Dit wekt weinig verbazing, gezien er enerzijds al een parlementaire commissie aan het werk was in zowel Kamer als Senaat, en anderzijds de federale verkiezingen zich in 2003 aankondigen.

Daarnaast verklaren parlementsleden of partijen nogal eens dat ze de oprichting van een onderzoekscommissie ‘vragen’, zonder dat daar evenwel een concreet parlementair voorstel op volgt. In dit geval is deze vraag, gelanceerd via een persmededeling, eigenlijk een publiciteitsstunt, een lege doos, waarmee men vooral media-aandacht wil bereiken.

Trouwens, het feit dat veel meer voorstellen tot oprichting van een commissie ingediend worden, dan er uiteindelijk positief gestemd worden, is geen nieuw gegeven. Ook in *tempore non suspecto*, voor de *boom* van onderzoekscommissies in de jaren tachtig, werden heel frequent voorstellen in die zin ingediend.<sup>107</sup>

Een voorstel tot oprichting van een onderzoekscommissie maakt pas kans wanneer een politieke meerderheid zich achter het idee van dergelijke commissie in een bepaald dossier schaart. Dit kan zowel al het geval zijn vóór er een formeel voorstel wordt ingediend, als erna. In het tweede geval wordt meestal gesleuteld aan een ‘nieuw’ voorstel, dat dan ingediend wordt namens diverse politieke vertegenwoordigers (fracties) die samen een meerderheid vormen.

---

<sup>105</sup> Informatie van de dienst Public Relations van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

<sup>106</sup> Het gaat om de voorstellen, ingediend tot 13 november 2002. Het ging onder andere om een onderzoekscommissie ‘naar de mogelijke fraude en onwettelijkheden gepleegd in het kader van de Commissie voor de regularisatie van illegalen.’ (K 1672/001-2001/2002-0), over de moord op Julien Lahaut (K 1703/001-2001/2002-0 en S1093/001-2001/2002-0) en ‘de procedure tot aanstelling van de nieuwe gedelegeerd bestuurder bij de NMBS’ (K1796/001-2001/2002-0).

<sup>107</sup> Zie de lijst met voorstellen in de Kamer tussen 1880 en 1988, vermeld in: TOE-BOSCH, Emile, o.c., pp. 169-175

Hoe deze politieke meerderheid voor de oprichting zich vormt, is een diffuus gegeven. Het komt er eigenlijk op neer dat de regering haar fiat geeft aan de onderzoekscommissie. Niet verwonderlijk, want politiek is nu éénmaal gebaseerd op de tegenstelling meerderheid-oppositie. Het fiat van de regering kan zich zowel vertalen in een expliciete verklaring, als in een stilzwijgende instemming. Het kan gebaseerd zijn op een divers aantal overwegingen.

In het geval van de Sabenacommissie dienden zowel CD&V (Senaat) als Vlaams Blok (Kamer) op woensdag 7 november 2001 een voorstel tot oprichting van een onderzoekscommissie in.<sup>108</sup> Dit was ook ‘de laatste dag’ van Sabena.<sup>109</sup> In de Kamer kwam de Commissie Infrastructuur, Verkeer en Overheidsbedrijven samen.<sup>110</sup> Premier Verhofstadt en bevoegd minister Daems gaven er antwoord op een aantal vragen van de commissieleden. Commissielid Fons Borginon (VU-ID) vroeg er de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie Sabena. Deze vraag werd door premier Verhofstadt een dag later aangegrepen om in een aantal interviews te verklaren dat hij gewonnen was voor een onderzoekscommissie. Aan de VRT zei Verhofstadt: ‘Ik ben zeker niet tegen een onderzoekscommissie. Integendeel. Ik zal er met veel plezier naartoe gaan.’ Hij stipte wel aan dat hij zelf geen initiatief kon nemen voor zo’n commissie. ‘Dat is de taak van het parlement.’<sup>111</sup>

Ook de andere partijen waren gewonnen voor de oprichting van een onderzoekscommissie. Donderdag 8 november, na de plenaire zitting van de Kamer, meldt De Standaard: ‘akkoord over onderzoekscommissie, niet over opdracht.’<sup>112</sup> Geen enkele politieke fractie had fundamentele bezwaren tegen de oprichting van een Sabena-onderzoekscommissie. De politieke meerderheid hier is onbetwist, de verklaringen van de premier gaven nog een duwtje in de rug.

Om de oprichting verder te regelen, werd een informele vergadering tussen de diverse fractieleiders belegd op maandag 12 november 2001. Daar zouden de opdracht en de samenstelling van de commissie afge-

---

<sup>108</sup> Voor het CD&V-voorstel in de Senaat: S0937/001-2001/2002-0; voor het Vlaams Blok-voorstel in de Kamer van Volksvertegenwoordigers: K1491/001-2001/2002-0

<sup>109</sup> De Standaard, 7 november 2002

<sup>110</sup> Beknopt verslag van de Commissie Infrastructuur, Verkeer en Overheidsbedrijven van woensdag 7 november 2001 (CRABV 50 COM 573)

<sup>111</sup> De Standaard, 8 november 2001

<sup>112</sup> De Standaard, 9 november 2001

sproken worden.<sup>113</sup> Er werd ook gewerkt aan een gezamenlijk voorstel van alle fracties (uitgezonderd Vlaams Blok), dat ingediend werd op 21 november 2001.<sup>114</sup> Het voorstel tot oprichting bevat de afspraken die tussen de fractieleiders werden gemaakt. Het vermeldt onder andere de werktijd van de commissie (tot 30 juni 2002), de periode die de commissie zal behandelen (vanaf 1975) en het aantal leden (15).

Dit voorstel wordt eerst besproken in de bevoegde commissie van de Kamer, waar het voorstel werd ingediend, daarna in plenaire zitting.<sup>115</sup> Het voorstel heeft de vorm en volgt de weg van een wetsvoorstel, met dit verschil dat de procedure eindigt nadat de plenaire vergadering het voorstel heeft aangenomen.

Het aangenomen voorstel wordt ook nooit overgezonden naar de andere kamer. Iedere Kamer oefent immers het recht van onderzoek immers autonoom uit. Voor de goedkeuring van het voorstel in plenaire zitting is een parlementaire meerderheid vereist. In Duitsland en in het Europees parlement is dit niet het geval. Daar bestaat een zogenaamd ‘minderheidsrecht’. Om te vermijden dat steeds een meerderheid versus oppositie-stemming over onderzoekscommissies nodig is, kan een onderzoekscommissie hier opgericht worden wanneer een kwart van de parlementsleden dit goedkeurt.<sup>116</sup> Aan dit ‘minderheidsrecht’ zijn zowel voor- als nadelen verbonden. Dit kan aanleiding geven tot een diarree van voorstellen, die uiteindelijk een ondermijning van de ernst van het recht van onderzoek betekenen. Het is echter niet duidelijk of dit ‘minderheidsrecht’ inderdaad ook zorgt voor meer onderzoekscommissies. De controlemacht van het parlement wordt er iets sterker door, vraag is of de conclusies en rapporten van deze ‘minderheidsenquêtes’ dan niet aan politiek belang inboeten. En hoe zit het met de kosten van dergelijke enquêtes? Zijn er op de parlementaire begroting dan ook meer middelen voorzien om bijvoorbeeld

---

<sup>113</sup> De Standaard, 9 november 2001; De Financieel Economische Tijd, 9 november 2001

<sup>114</sup> Voorstel tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de omstandigheden die hebben geleid tot het faillissement van Sabena, de bepaling van de eventuele verantwoordelijkheden en de formulering van aanbevelingen voor de toekomst van 21 november 2001 (K 1514/001-2001/2002-0)

<sup>115</sup> Het gezamenlijk voorstel tot oprichting van de Sabenacommissie werd op 17 december 2001 gestemd in de Commissie voor Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven. Op 20 december 2002 keurde de plenaire zitting van de Kamer het voorstel goed.

<sup>116</sup> MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., pp. 169-170

kortere en frequenter enquêtes toe te laten? Deze vragen vormen een uitdaging voor verder onderzoek inzake parlementaire onderzoekscommissies. Hier keren we eerst terug naar de Belgische situatie.

*De samenstelling van de onderzoekscommissie*

Na de goedkeuring van de oprichting wordt in het bureau van de Kamer of Senaat een datum van effectieve ‘samenstelling van de commissie’ afgesproken. Deze samenstelling is de eerste bijeenkomst van de commissieleden, waarop de commissie geïnstalleerd wordt. Dan wordt ook een bureau verkozen en worden normaal ook de eerste afspraken omtrent de verdere werking gemaakt. Vooraf hebben de diverse politieke fracties dan al ‘hun’ commissieleden aangeduid en is er een politiek akkoord over welke partij het voorzitterschap van de commissie krijgt. Het voorstel van oprichting vermeldt in dit verband enkel het aantal commissieleden en het feit dat de commissie proportioneel wordt samengesteld.

Hoewel deze proportionele samenstelling van de onderzoekscommissie<sup>117</sup> niet verplicht is door de Wet op het Parlementair Onderzoek<sup>118</sup> of het kamerreglement, wordt dit in de praktijk toch steeds toegepast. Dit betekent meteen ook dat de onderzoekscommissie een zeker aantal leden telt.<sup>119</sup> In het Belgisch federaal parlement wordt een onderzoekscommissie over het algemeen door 10 tot 15 leden gevormd. De Sabenacommissie telt 15 leden, net als onder meer de onderzoekscommissie-Dutroux en de Rwandacommissie.<sup>120</sup> Sinds de jaren tachtig is het vaak ook zo dat kleinere fracties in het parlement een commissielid hebben, maar dat dit een niet-stemgerechtigd lid is. Zo probeert men enerzijds toch alle partijen te betrekken bij het onderzoek, maar worden anderzijds ook de politieke evenwichten gerespecteerd, zonder

<sup>117</sup> Dit is: op basis van de sterkte van iedere fractie in de plenaire vergadering van de bewuste kamer. Deze proportionele samenstelling gebeurt ook voor de vaste commissies in het parlement.

<sup>118</sup> De Wet op het Parlementair Onderzoek van 3 mei 1880, stelt in artikel 3, eerste paragraaf: ‘De commissie wordt samengesteld en beraadslaagt met inachtneming van de regels die de kamer bepaalt.’ Aan deze bepaling werd niets gewijzigd door de Wet van 30 juni 1996.

<sup>119</sup> Er zijn geen formele bepalingen vastgelegd in de Wet van 1880 en 1996, of in het kamerreglement, over de grootte van de commissie. Er werd wettelijk geen minimum, noch een maximum aantal leden bepaald.

<sup>120</sup> Verslag van het parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consoorten. Parlementair document K 713/6-96/97; Verslag van het parlementair onderzoek betreffende de gebeurtenissen in Rwanda. Parlementair document S 1-611/7-96/97.

dat dit in een al te grote commissie resulteert. Een niet-stemgerechtigd lid van de commissie ontvangt alle documenten en mag niet alleen de werkzaamheden bijwonen, maar er ook aan deelnemen. Het lid heeft dezelfde plichten als een stemgerechtigd lid.

*Mandaten binnen de onderzoekscommissie*

Het commissievoorzitterschap en het rapporteurschap zijn gegeerde mandaten binnen de commissie. Beide nemen immers een sleutelpositie in de werking van een onderzoekscommissie in. De voorzitter omdat hij de commissie, de verhoren en de werking leidt; de rapporteur omdat hij een belangrijke impact kan hebben op de formulering van het eindverslag, dat wel door de voltallige commissie moet worden goedgekeurd. Beiden kunnen zich via de commissieactiviteiten dan ook makkelijker profileren naar media en de eigen partij toe dan de ‘gewone’ commissieleden. Sterk gemediatiseerde onderzoekscommissies als die naar de Bende van Nijvel, de Dutroux- en de Rwanda-commissie, hebben dit aangetoond.

Het was niet meteen duidelijk wie voorzitter zou worden van de Sabenacommissie. Raymond Langendries werd snel, na het informele overleg met de fractieleiders, als mogelijke voorzitter genoemd. CD&V-fractieleider Leterme noemde Langendries toen al een goede keuze en het leek er inderdaad op dat CDH, de partij van Langendries, het voorzitterschap binnen zou rijven.<sup>121</sup> Daar zijn verscheidene redenen voor. Er was al snel eensgezindheid tussen de verschillende partijen over het feit dat de voorzitter niet uit een partij kon komen die nu of vroeger verantwoordelijk was voor Sabena. Hierdoor werden meteen VLD, PS en CD&V geschrapt. Ook Agalev/Ecolo lag moeilijk, omdat Isabelle Durant bevoegd is voor verkeer.<sup>122</sup> Bovendien was er een grote kans dat het voorzitterschap naar een Franstalig parlementslid zou gaan, omdat de voorzitter van de laatste onderzoekscommissie in de Kamer, een Vlaming was.<sup>123</sup> CDH, de partij van Langendries, had ten opzichte van de andere kandidaat, de PRL, dan weer het voordeel dat zij geen deel uitmaakt van de regering. En Raymond Langendries

<sup>121</sup> De Standaard, 14 november 2001; De Morgen, 14 november 2001

<sup>122</sup> Nochtans was Lode Vanoost, lid van de vaste commissie Infrastructuur, en voormalig medewerker van Sabena, zeer geïnteresseerd in het voorzitterschap. Hij zou uiteindelijk één van de rapporteurs worden. De Standaard, 9 november 2001

<sup>123</sup> Het gaat om de onderzoekscommissie Lumumba, die geleid werd door de Vlaamse liberaal Geert Versnick. De Financieel Economische Tijd, 9 november 2001; De Morgen, 14 november 2001

bleek onder meer door zijn ervaring als voormalig kamervoorzitter een ruim aanvaarde voorzitter. Alleen bleek Langendries zelf niet zo overduidelijk kandidaat voor het voorzitterschap te zijn. Volgens De Standaard was zelfs enige overtuigingskracht nodig om hem het voorzitterschap te doen aanvaarden.<sup>124</sup> In ieder geval heeft het geduurd tot de eerste installatievergadering van de Sabenacommissie vooraleer echt duidelijk werd wie voorzitter van deze onderzoekscommissie zou worden.

De eerste installatievergadering, de zogenaamde samenstelling van de Sabenacommissie, vond plaats op maandag 15 januari 2002. Raymond Langendries werd er dus onder de commissieleden verkozen tot voorzitter, en verder werden maar liefst drie ondervoorzitters en drie rapporteurs of verslaggevers aangeduid. Het gaat om Willy Cortois (VLD), Olivier Chastel (PRL-FDF) en Hans Bonte (SP.A) als ondervoorzitters. Lode Vanoost (AGALEV), Jacques Chabot (PS), en Servais Verherstraeten (CD&V) namen het rapporteurschap op zich. Door dit ‘monsterbureau’ zijn alle partijen, op NVA en Vlaams Blok na, vertegenwoordigd.<sup>125</sup> Beide grote regeringspartijen leveren een ondervoorzitter, die bovendien woonachtig is in de regio van de nationale luchthaven. De derde regeringspartij, Agalev, kreeg een rapporteurschap. Waarschijnlijk om de evenwichten aan beide zijden van de taalgrens te bewaren, ging zowel een tweede ondervoorzitterschap als een rapporteurschap naar een Franstalig parlementslid van de meerderheid.

Eigenlijk toont dit monsterbureau aan dat alle partijen ‘er graag bij zijn’, dat alle partijen het nogal belangrijk vinden om een mandaat in de onderzoekscommissie op te nemen. Tegelijk betekent dit ruime bureau een ondermijning van het belang van deze taken in de onderzoekscommissie. En wijst de wil om een mandaat in die onderzoekscommissie op te nemen op een actieve inzet tijdens haar werkzaamheden? De Sabenacommissie heeft bijvoorbeeld, zeker in het begin, nogal moeite gehad om van de grond te komen. Nogal wat commissieleden bleken eigenlijk maar matig geïnteresseerd. Getuige daarvan het bericht in De Morgen van 30 mei 2002: ‘Gisteren begon de bijeenkomst met slechts zes van de vijftien leden. Voorzitter Langendries kwam al twee dagen niet opdagen en gisteren moest tot drie keer toe een andere vervanger in de voorzittersstoel plaatsnemen omdat blijk-

---

<sup>124</sup> De Standaard, 16 januari 2002

<sup>125</sup> De Standaard, 16 januari 2002

baar ook de vervanger van de vervanger belangrijkere activiteiten had.’<sup>126</sup>

Na de verkiezing van het bureau van de commissie, volgde op 15 januari nog een korte vergadering achter gesloten deuren, waar al een aantal aspecten van de verdere werking van de Sabenacommissie ter sprake kwamen. Er werd beslist twee maal per week bijeen te komen. En er werd ook al even gesproken over de aanstelling van experts.<sup>127</sup>

## **2. Het echte werk: de onderzoekscommissie ‘onderzoekt’**

### *Mensen en middelen zijn de wapens van de commissie*

Na de eerste installatievergadering kan de commissie dus echt van start gaan met haar werkzaamheden. Om dit naar behoren te kunnen doen, heeft zij een aantal faciliteiten, een aantal ‘wapens’, nodig. Die vindt ze niet alleen in de haar wettelijk toegewezen bevoegdheden, waarover we het eerder hebben gehad. Ook mensen en middelen om de commissie in haar werk bij te staan zijn van het allergrootste belang.

De Wet op het Parlementair Onderzoek van 1880 bepaalt dat ‘de uitgaven voor het onderzoek worden aangerekend op de begroting van de Kamer die het onderzoek heeft gelast.’ Het budget voor de commissiewerkzaamheden is niet vooraf vastgesteld en is geen afgebakend geheel. De kosten (zoals reizen van getuigen, deskundigen en zo meer) worden door de Quaestuur<sup>128</sup> betaald. De begroting van de Quaestuur maakt deel uit van de dotatie die de kamer aan zichzelf toekent. Belangrijke kosten voor de commissie worden eerst voor een principeakkoord voorgelegd aan de Conferentie van Voorzitters.<sup>129</sup>

De commissie krijgt ook één of meerdere vaste secretarissen toegewezen vanuit de commissiedienst van de bewuste kamer. Zij verzorgen alle administratie voor de onderzoekscommissie. Daarnaast worden ook onthaalpersoneel en tolken ingeschakeld in de commissie. Deze

---

<sup>126</sup> De Morgen, 30 mei 2002

<sup>127</sup> De Standaard, 16 januari 2002

<sup>128</sup> De Quaestuur is de dienst van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of Senaat, belast met praktische aangelegenheden.

<sup>129</sup> Informatie meegedeeld door de commissiedienst van de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan de auteur op 27 augustus 2002.



laatste zijn mensen die werken voor de kamer waar het onderzoek gevoerd wordt.

De Sabenacommissie heeft twee vaste secretarissen vanuit de commissiedienst toegewezen gekregen. Zij verdelen de taken in onderling overleg.<sup>130</sup> De onderzoekscommissie zelf kan dan ook nog mensen in dienst nemen, zoals bijvoorbeeld een tolk voor een specifieke taal, en natuurlijk de deskundigen.

De deskundigen kunnen diverse taken op zich nemen. Soms doen zij voorbereidend werk, soms bestuderen ze specifieke dossiers, of spelen ze een rol in de redactie van het verslag van de commissie. Soms fungeren ze als adviseur van de voorzitter. De inbreng van de deskundigen is ontzettend belangrijk voor het goede verloop van de werkzaamheden en de resultaten die de commissie bereikt. Door hun expertise, hun manier van werken, en de deelopdrachten die zij voor de commissie kunnen vervullen, dragen zij in grote mate bij tot de impact van de onderzoekscommissie.

Ik verwijs hiervoor naar de Lumumba-onderzoekscommissie, waar de experts een uitgebreid historisch onderzoek op zich hebben genomen en zelfs een expertenrapport aan de commissie hebben voorgelegd, waarop deze dan haar verdere discussies kon baseren.<sup>131</sup> Knack-journalist Marc Reynebeau noemde de Lumumba-commissie veelzeggend 'een joint venture van wetenschap en politiek.'<sup>132</sup> Maar ook in de Sabenacommissie vertolken de experts een niet te onderschatten rol. Zij compenseren het gebrek aan achtergrondkennis van de commissieleden over een toch technische en specifieke materie. Zij kregen elk een specifieke taak binnen de commissie. En dragen er zo toe bij dat de diverse invalshoeken in dit complexe dossier voldoende aan bod komen.<sup>133</sup> Zij bieden vanuit hun kennis een leidraad voor verdere wer-

---

<sup>130</sup> Ook de onderzoekscommissie Dutroux had maar twee vaste medewerkers. Voor de Sabenacommissie zijn dit de heer Walter Schelstraete en de heer Serge Deryck. De auteur wenst hen bij deze te danken voor de informatie over de praktische organisatie van de Sabenacommissie die zij bezorgd hebben.

<sup>131</sup> De Standaard, 7 juni 2001, 19 oktober 2001 en 7 november 2001

<sup>132</sup> Knack, 13 februari 2002.

<sup>133</sup> De experts van de Sabenacommissie en hun taken: *Prof. Dr. Guy Vanthemsche* (VUB), hoogleraar hedendaagse geschiedenis. Hij heeft een boek geschreven over Sabena, 'La Sabena: des origines au crash, 1923-2001'. Hij was belast met het opzoeken van documenten en het in perspectief plaatsen er van; *Eerste advocaat-generaal bij het Hof van Beroep Pierre Morlet* stond de commissie bij met juridisch advies, vooral met het oog op het gescheiden blijven van het parlementair en gerechtelijk

king aan de commissie. En brengen op vraag van de commissie extra gegevens aan de oppervlakte die dan kunnen afgetoetst worden. Een voorbeeld van dergelijke leidraad werd door Prof. Dr. Guy Vantemsche geboden toen die tijdens één van de eerste echte zittingen van de Sabenacommissie was uitgenodigd voor wat uitmondde in ‘een geslaagde geschiedenisles’.<sup>134</sup> Professor Vantemsche gaf de commissieleden drie speciale aandachtspunten, drie vragen die ze zich moesten stellen mee: heeft de overheid als aandeelhouder haar plicht gedaan; zijn er externe of interne invloeden geweest die als stoorzender werkten; hoe zijn de opeenvolgende pogingen tot alliantievorming met andere luchtvaartmaatschappijen verlopen? De commissieleden waren zo in hun nopjes met de uitleg van Vantemsche dat ze hem meteen vroegen één van hun experts te worden.<sup>135</sup>

Naast de deskundigen, die door de onderzoekscommissie aangesteld worden, heeft iedere politieke fractie in de commissie meestal nog één parlementair medewerker. Dit zijn persoonlijke medewerkers van de commissieleden, die hen bijstaan in hun werk voor de onderzoekscommissie. Zij zijn meestal al tewerkgesteld voor één van de commissieleden of voor de parlementaire fractie en spitsen zich tijdelijk vooral toe op het werk in de commissie. Zij wonen alle zittingen bij, moeten ook de eed afleggen en de geheimhoudingsplicht respecteren.

Met deze mensen en middelen begint de commissie dus aan haar opdracht. Deze opdracht wordt specifiek omschreven in het voorstel van oprichting van de onderzoekscommissie. In dit voorstel worden de bakens voor het verder onderzoek uitgezet.<sup>136</sup>

#### *Inwerking in het dossier en hoorzittingen*

Meestal gaat de onderzoekscommissie tijdens haar eerste zittingen over tot een regeling van de werkzaamheden. De commissie bekijkt over welke aspecten er vragen zijn en nodigt vaak eerst een aantal mensen uit die uitleg kunnen geven over de behandelde problematiek.

---

onderzoek naar Sabena. Hij coördineerde ook het overleg tussen commissievoorzitter Langendries en de bevoegde onderzoeksrechter hierover: *Henri Garny* is bedrijfsrevisor-jurist. Hij werd belast met de juridische analyse van de contracten tussen Swissair en Sabena; *Prof. Erik De Lembre* is bedrijfsrevisor. Hij werd vooral belast met de bedrijfseconomische analyse van Sabena.

<sup>134</sup> De Standaard, 31 januari 2002

<sup>135</sup> De Standaard, 31 januari 2002

<sup>136</sup> Voor een letterlijke verwijzing naar de opdracht van de Sabenacommissie, zie: hoofdstuk 2

Zo nodigde de Sabenacommissie op die manier voor een eerste keer Prof. Vantemsche uit. Een andere hoogleraar gaf de commissie een inleidende cursus vennootschapsrecht.<sup>137</sup> Op die manier werken de commissieleden zich in het dossier in.

Ondertussen wordt gewerkt aan een lijst van getuigen die men zal oproepen voor de commissie. Vaak hebben de diverse politieke partijen hier een voorkeur voor deze of gene getuige. De volgorde waarin de getuigen opgeroepen worden voor de commissie is ook niet zonder belang. Zij impliceert een keuze van de commissie voor een bepaalde manier van werken. Zo bijvoorbeeld koos de Dutroux-commissie er voor om voor alles enkele hoorzittingen met de ouders van de ontvoerde en vermoorde kinderen te houden. Op die manier wilde de commissie op de hoogte gebracht worden van hun grieven en klachten en toonde zij uitdrukkelijk aan hoe belangrijk zij deze vond bij het verder onderzoek. Op het einde van de commissiewerkzaamheden werden de families een tweede keer gehoord. Voor wat betreft de andere getuigen, heeft de commissie-Dutroux expliciet gesteld dat deze zouden gehoord worden ‘in chronologische volgorde van de gebeurtenissen’.<sup>138</sup>

De Sektencommissie heeft een andere volgorde gekozen. Zij stelde ‘eerst en vooral het getuigenis onder ede te horen van een aantal officiële instanties die de commissie nadere inlichtingen konden verstrekken over de diverse aspecten van het probleem van de sekten.’ ... ‘De commissie wenste ook het getuigenis te horen van een aantal universiteitsprofessoren, van wetenschapsmensen en van auteurs die over theoretische of praktische kennis in dit domein beschikken.’ In een tweede stadium zou de commissie dan slachtoffers van sektepraktijken horen, om af te ronden met een bevraging van verschillende vertegenwoordigers van ‘sektaristische’ verenigingen.<sup>139</sup>

De Sabenacommissie startte met het verhoren van rechtstreeks betrokkenen bij het faillissement van de nationale luchtvaartmaatschappij:

---

<sup>137</sup> De Standaard, 31 januari 2002

<sup>138</sup> Verslag van de h. Landuyt en Mevr. De T'Serclaes namens de onderzoekscmissie naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consoorten. Parlementair document 713/6-96/97

<sup>139</sup> Verslag van de hh. Duquesne en Willems namens de onderzoekscmissie met het oog op de beleidsvorming ter bestrijding van de onwettige praktijken van de sekten en van de gevaren ervan voor de samenleving en voor het individu, inzonderheid voor de minderjarigen. Parlementair document 313/7-95/96

vakbonden, vertegenwoordigers van werknemers, curatoren,... Daarna kwamen voormalige directiemedewerkers en CEO's aan de beurt. Uiteindelijk getuigden ook bestuurders en politici.<sup>140</sup> In de Sabena-commissie werd dus voor een 'basis naar de top'-benadering gekozen.

Deze hoorzittingen met beëdigde<sup>141</sup> getuigen zijn ongetwijfeld de belangrijkste werkinstrumenten van een onderzoekscommissie. De commissie besteedt er het grootste deel van haar tijd aan. De onderzoekscommissie Dutroux bijvoorbeeld, heeft maar liefst 108 getuigen gehoord. In de Lumumba-commissie lag de nadruk eerder op het werk van de experts, en werden 30 getuigen gehoord.<sup>142</sup> De Sabenacommissie had eind november 2002 73 getuigen verhoord.<sup>143</sup>

Soms worden de getuigen enkele dagen voor de hoorzitting uitgenodigd voor een voorbereidend gesprek met de voorzitter en de deskundigen. De vragen die de commissie aan de getuige zal stellen worden hierbij in geen geval vooraf overgemaakt. Deze voorbereidende gesprekken zijn informeel; de getuige moet dan ook geen eed afleggen en er worden geen notulen van het gesprek gemaakt.<sup>144</sup> Vaak bereiden de getuigen hun interpellatie ook goed voor. Zij bezorgen de commissie een document met uitleg of een samenvatting van hun getuigenis. Zo kwam Minister van Overheidsbedrijven Rik Daems naar de Sabena-commissie 'in een strak powersuit en gewapend met een heldere powerpoint-presentatie.'<sup>145</sup>

De meeste getuigenverhoren gaan door in openbare zitting. De Wet op het Parlementair Onderzoek bepaalt immers dat de commissiezittingen in principe openbaar zijn. Wel is het zo dat iedere commissie de vergaderingen waarin haar werkzaamheden geregeld worden in besloten zitting houdt. Soms beslist de commissie echter ook bepaalde getuigen

---

<sup>140</sup> Informatie meegedeeld door de commissiedienst van de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan de auteur op 13 november 2002

<sup>141</sup> De getuigen leggen de eed af dat zij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zullen zeggen.

<sup>142</sup> Verslag van de h. Bacquelaire, de h. Willems en mevr. Coenen namens de onderzoekscommissie met het oog op het vaststellen van de precieze omstandigheden waarin Patrice Lumumba werd vermoord en van de eventuele betrokkenheid daarbij van Belgische politici. Parlementair document 0312/006-2001/2002

<sup>143</sup> Informatie meegedeeld door de commissiedienst van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

<sup>144</sup> MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., pp. 190

<sup>145</sup> De Morgen, 6 november 2002

met gesloten deuren te horen. Diverse onderzoekscommissies hebben daarvoor verschillende normen gehanteerd. De onderzoekscommissie Dutroux en de Sektencommissie bijvoorbeeld, beslisten er zelf toe omwille van het geheim van het aan de gang zijnde gerechtelijk onderzoek, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden, of de bescherming van de getuige zelf.<sup>146</sup> In de Lumumba-commissie werd volgende norm gebruikt: '(...) heeft de commissie beslist de getuigen die wensten achter gesloten deuren te worden gehoord, uit te nodigen daartoe een met redenen omkleed verzoek in te dienen. Alle getuigen die een dergelijk verzoek hebben geformuleerd, werden achter gesloten deuren gehoord.'<sup>147</sup> De Sabenacommissie van haar kant, had eind november 2002, 7 van de 73 getuigen met gesloten deuren gehoord.

De hoorzittingen voor een onderzoekscommissie vormen de meest zichtbare en meest frequente activiteit van de commissie. Zoals in het derde hoofdstuk vermeld, kan de commissie echter ook confrontaties organiseren, documenten opvragen en huiszoekingen doen. Dit gebeurt vaak discreter dan de hoorzittingen; er wordt minder ruchtbaarheid aan gegeven, maar daarom wil het nog niet zeggen dat dit niet gebeurt. Het opvragen van allerlei informatie is een cruciale taak van de commissie, die mee haar slagkracht en het uiteindelijke resultaat zal beïnvloeden. Een huiszoeking is één van de mogelijke manieren om informatie te bekomen.<sup>148</sup> Voor deze onderzoeksopdrachten, waarbij discretie van het allergrootste belang is, geeft de commissie meestal een machtiging aan haar voorzitter.

#### *Duur van het onderzoek*

Het onderzoek van de commissie moet gebeuren binnen een bepaalde tijdslijm. De commissie krijgt een tijdelijk mandaat, waarvan het eindpunt vermeld staat in haar voorstel van oprichting. Bij de bepaling van de duur van het onderzoek is het vaak zoeken naar een evenwicht. Enerzijds heeft de commissie voldoende tijd nodig om haar onderzoek

---

<sup>146</sup> MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., pp. 186

<sup>147</sup> Verslag van de h. Bacquelaire, de h. Willems en mevr. Coenen namens de onderzoekscommissie met het oog op het vaststellen van de precieze omstandigheden waarin Patrice Lumumba werd vermoord en van de eventuele betrokkenheid daarbij van Belgische politici. Parlementair document 0312/006-2001/2002.

<sup>148</sup> Op deze informatieve taak van de onderzoekscommissie wordt in hoofdstuk 5 nog terug gekomen.

naar behoren te kunnen uitvoeren. Anderzijds vormt dergelijk onderzoek een belasting voor de andere werkzaamheden van de betrokken kamer. Bovendien kan een langdurig uitgesponnen onderzoek net aanleiding geven tot een afzwakking van de impact van het commissiewerk. Omdat teveel naast de kwestie werd gepraat; of omdat zowel publieke als politieke belangstelling voor het onderzochte onderwerp verdwenen zijn. In dit laatste geval hebben we een ‘onderzoekscommissie als diepvries’-scenario.

Vandaar dat de duur van het mandaat van de commissie niet zonder controverse is. Meestal varieert het startmandaat van een onderzoekscommissie van 3 maanden tot 1 jaar. Er is echter mogelijkheid tot verlenging van dit mandaat, wat dan ook vaak gebeurt.<sup>149</sup> Slechts weinig onderzoekscommissies slagen er in hun rapport af te werken binnen de startperiode die voorzien was.

De verlenging van het mandaat moet wel uitdrukkelijk goedgekeurd worden door de plenaire zitting van de betrokken kamer, maar in de praktijk is dit geen probleem. Wel motiveert de commissie in haar vraag tot verlenging het waarom ervan. Soms wordt deze enkel toegekend om het verslag te kunnen redigeren. Dit laatste was bijvoorbeeld het geval bij de Rwanda-commissie in de Senaat.<sup>150</sup> Ook voor de Sabenacommissie kwam dit ter sprake: deze kwam pas traag op gang, sommige hoorzittingen moesten verplaatst of uitgesteld worden<sup>151</sup> en er werd eind juni 2002 een verlenging van het mandaat gevraagd tot 31 december 2002. Pas in het najaar kwamen alle bestuurders en politici aan bod en daarna wilde de commissie nog een aantal Zwitserse ex-bestuurders horen, maar dit leek niet evident. In oktober 2002 werd in de pers dan ook gespeculeerd over een mogelijke verlenging van het mandaat met het oog op de redactie van het eindverslag.<sup>152</sup>

Deze toegekende verlengingen in acht genomen, kunnen we besluiten dat een onderzoekscommissie over het algemeen ongeveer anderhalf jaar nodig heeft om haar opdracht af te ronden. Enkele voorbeelden

---

<sup>149</sup> We wijzen er hier op dat een aantal recente onderzoekscommissies in het Belgisch parlement zelfs tot twee maal toe een verlenging van hun mandaat gevraagd en gekregen hebben. Dit was onder meer het geval bij de Sektencommissie, de Rwandacommissie, en de Lumumba-commissie.

<sup>150</sup> MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., p. 185

<sup>151</sup> De Standaard, 30 mei 2002; De Standaard Snelnieuws online, 25 september 2002

<sup>152</sup> De Financieel Economische Tijd, 16 oktober 2002

stofferen dit: de onderzoekscommissie Bende bis werkte 16,5 maand, de commissie-Dutroux 15 maand, de Lumumba-commissie 20 maand en de Sektencommissie 14 maand.<sup>153</sup>

Wanneer de onderzoekscommissie het voorziene onderzoekswerk doorworsteld heeft, en haar tijdslimiet dichterbij komt, start het gevoeligste werk voor de commissie. Dit is de opmaak van het eindrapport. Dit is bij uitstek het moment waarop politieke gevoeligheden en verschillen een rol kunnen spelen.

### **3. Het moment van de waarheid: het eindrapport van de onderzoekscommissie en de bespreking in plenaire zitting**

#### *Werken naar een eindverslag van de onderzoekscommissie*

De verplichting voor een onderzoekscommissie om van haar werkzaamheden een verslag op te maken, werd formeel ingevoerd via de Wet van 30 juni 1996. Deze voegde in de Wet op het Parlementair Onderzoek van 3 mei 1880 volgende bepaling in: ‘De commissie maakt van haar werkzaamheden een verslag, dat openbaar is. Zij vermeldt haar conclusies en formuleert, in voorkomend geval, opmerkingen over de verantwoordelijkheden die door het onderzoek aan het licht zijn gebracht, en voorstellen over een wijziging van de wetgeving.’ Op die manier probeerde de wet ervoor te zorgen dat iedere commissie zeker een verslag zou indienen. In het verleden was dit immers niet altijd het geval.<sup>154</sup> Belangrijker dan deze reden echter, lijkt me de bezorgdheid van het parlement over hoe het werk van de onderzoekscommissie meer *sérieux* kan krijgen. Door de expliciete vermelding van de verplichting tot het opmaken van een verslag, samen met wat daar in moet staan, beoogde de wetgever een zeker gewicht aan de inhoud van het eindverslag te geven. Belangrijk daarbij

<sup>153</sup> Verslag van de hh. Landuyt en Viseur namens de onderzoekscommissie naar de noodzakelijke aanpassingen van de organisatie en de werking van het politie- en justitiewezen op basis van de moeilijkheden die gerezen zijn bij het onderzoek naar de Bende van Nijvel. Parlementair document 573/7-95/96. Zie ook noten 138 (Dutroux-commissie), 147 (Lumumba-commissie) en 139 (Sektencommissie).

<sup>154</sup> Twee parlementaire onderzoekscommissies maakten de rit niet volledig uit: er was geen eindverslag of dit werd nooit besproken in plenaire zitting. Het gaat om de Parlementaire onderzoekscommissie naar de bedrijvigheid van de Dienst van het Sequester in 1951, en het Parlementair onderzoek naar het rechtstreeks of zijdelings inlassen van publicitaire teksten of afbeeldingen in de uitzendingen van de BRT, van de RTB en van de kabeltelevisie in 1972.

is vooral dat in het eindverslag ook voorstellen over de wijziging van de wetgeving aan bod komen. Daarmee neemt de commissie meteen een engagement op zich om niet alleen vast te stellen, maar ook impulsen tot wijziging te geven. Het is de expliciete vermelding van een aantal fasen die van belang zijn voor de controle-effectiviteit van onderzoekscommissies. Of dit ook gezorgd heeft voor een hogere resultaatgerichtheid, een grotere impact van het werk van onderzoekscommissies op wetgevend werk, is een open vraag.

Na de onderzoeksdaden gaat de onderzoekscommissie dus over tot de redactie van haar eindverslag. Dit is volgens een vast patroon opgesteld. Eerst een meer beschrijvend gedeelte met informatie over de commissiewerking, haar onderzoeksdaden en een weergave van de hoorzittingen. Daarna de formulering van vaststellingen en conclusies, met de aanduiding van eventuele verantwoordelijkheden. Tenslotte de formulering van een aantal aanbevelingen voor toekomstig beleid.

Het hoeft niet gezegd dat vooral beide laatste delen het voorwerp van discussie en onenigheid tussen de diverse fracties in de commissie kunnen vormen. Hier spelen immers afwijkende politieke belangen, moet er gezocht worden naar een compromis in de commissie. We vermelden nog dat de besprekingen over het verslag achter gesloten deuren plaatsvinden.

De commissie komt tot een besluit via meerderheidsstemming. De tekst in het verslag moet goedgekeurd zijn door een meerderheid binnen de commissie, wat een reflectie is van een meerderheid in de betrokken kamer zelf. In tegenstelling tot wat in sommige landen het geval is, is het in het Belgisch parlement dus niet gebruikelijk dat in het verslag van een onderzoekscommissie een minderheidsstandpunt vermeld wordt.<sup>155</sup> Binnen de commissie wordt een akkoord bereikt over de tekst die aan de plenaire zitting zal voorgelegd worden. Er kan hierbij gewerkt worden met een sneuveltekst, opgemaakt door de commissievoorzitter en eventueel de rapporteur, die dan besproken en geamendeerd wordt door de andere commissieleden. Informatie over dit besluitvormingsproces is moeilijk toegankelijk. Toch enkele voorbeelden die kunnen aangeven dat hierbij niet over één nacht ijs wordt gegaan.

---

<sup>155</sup> MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., p. 207



Hunfred Schoeters, lid van de Sektencommissie, stelde in het kader van de eerder aangehaalde diepte-interviews met voormalige commissieleden door de auteur,<sup>156</sup> expliciet dat voor hem de belangrijkste verwezenlijking van de Sektencommissie de publicatie van de zogenaamde ‘sektenlijst’ was. Hij gaf toe dat dit helemaal geen sinecure was en dat nogal wat commissieleden deze publicatie ‘te riskant’ vonden. Schoeters zei dat hij ‘trots is op de moed die we gehad hebben om deze publicatie er door te drukken. Zodat over een groot aantal van de sekten die op de lijst voorkomen, nagedacht werd of deze geen dekmantel waren voor andere activiteiten.’<sup>157</sup>

Tijdens de besprekingen voor het eindverslag van de Lumumbacommissie, die speurde naar de betrokkenheid van Belgische politici bij de moord op Patrice Lumumba, werd duidelijk dat er geen consensus was over het formuleren van een verantwoordelijkheid voor moord of schuldig verzuim. ‘Vooral de PRL-commissieleden Daniël Bacquellaine en Eric Van Weddingen hadden bezwaren tegen het gebruik van dergelijke terminologie en hebben zich eveneens verzet tegen het noemen van namen van ‘schuldigen’.<sup>158</sup>

Voor wat betreft de Sabenacommissie kunnen we zeggen dat ook deze gewerkt heeft met het systeem van een kleine werkgroep die het verslag voorbereidt, vooraleer dit in de voltallige onderzoekscommissie besproken wordt.<sup>159</sup>

#### *Bespreking van het eindverslag van de onderzoekscommissie in plenaire zitting*

Het uiteindelijke eindverslag waarover de commissie een consensus heeft bereikt, wordt uiterlijk op de laatste dag van het commissiemandaat gepresenteerd. Dit betekent dat de commissie haar verslag voorstelt aan pers en publiek en dit in de betrokken kamer ingediend wordt. Op dit moment ontvangen alle parlementsleden het verslag van de commissie. Op een latere datum volgt een plenair debat over het

---

<sup>156</sup> Voor verdere informatie over deze interviews: zie bijlage 1.

<sup>157</sup> Interview met Hunfred Schoeters, 17 januari 2002

<sup>158</sup> De Morgen, 16 november 2001

<sup>159</sup> Vanaf begin december 2002 heeft een aparte werkgroep van de Sabena-onderzoekscommissie het verslag in gesloten vergadering voorbereid. Dit werd dan wekelijks afgetoetst bij de voltallige commissie, tijdens de besloten werkszitting. Informatie via de agenda van de onderzoekscommissie op de website van de Kamer van Volksvertegenwoordigers: [www.dekamer.be](http://www.dekamer.be).

verslag. Na dit debat wordt dan een motie over het verslag gestemd.<sup>160</sup> Via de stemming van deze motie toont de betrokken kamer zich akkoord met de vaststellingen, aanbevelingen en besluiten van de onderzoekscommissie.

In principe zouden amendementen op de voorgestelde motie kunnen ingediend worden, maar dit gebeurt praktisch niet, omdat het rapport van de onderzoekscommissie al een consensus is tussen de diverse parlamentsfracties. Bij de bespreking van het verslag van de onderzoekscommissie-Dutroux werden echter wel een aantal amendementen ingediend op de ruime, voorgestelde motie. Ze werden allemaal verworpen.<sup>161</sup>

Een andere mogelijkheid is een alternatieve motie, die in de plaats komt van de voorgestelde motie. Dit is het geval geweest bij de bespreking van het verslag van de eerste onderzoekscommissie Bende van Nijvel. Toen stelden bepaalde oppositiefracties een alternatieve motie bij het verslag voor.<sup>162</sup>

Bij het debat over het verslag van de eerder aangehaalde onderzoekscommissie-Sekten, werd na lang over en weer onderhandelen uiteindelijk een consensusmotie ingediend en aangenomen, die stelde dat de Kamer:

- ‘1. (kennis neemt) van het verslag van de onderzoekscommissie;
2. (instemt) met de ‘conclusies en aanbevelingen’ van de onderzoekscommissie zoals opgenomen in deel zes van haar verslag (...);
3. beslist dat de ‘synoptische tabel’ geen deel uitmaakt van deze conclusies en derhalve ook niet het voorwerp uitmaakt van enige goed- of afkeuring door de Kamer.’<sup>163</sup>

Naast de goedgekeurde motie op het einde van het plenaire debat over het verslag van de commissie, geeft de regering meestal ook een antwoord op dit verslag in de betrokken kamer.

---

<sup>160</sup> Dit was niet het geval bij het rapport van de onderzoekscommissie naar het Heizeldrama. Zie: MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., p. 207

<sup>161</sup> Parlementair document 713/7-1996/97 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

<sup>162</sup> MEERSSCHAUT, F., VAN DER HULST, M., VAN DER JEUGHT, S., o.c., p. 208

<sup>163</sup> Parlementair document 313/9-1995/96 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

#### 4. De opvolging van het werk van de onderzoekscommissie

Strikt gezien is de kous hiermee af. Na de bespreking van het verslag in plenaire zitting, de goedkeuring van een motie en het eventuele antwoord van de regering, is het werk van de commissie volledig af. Nergens is nog een formele bepaling te vinden over de opvolging van de aanbevelingen en de voorstellen tot wetswijziging die de commissie heeft gemaakt.

Nochtans ligt in deze opvolging een cruciale kans voor een grotere geloofwaardigheid van het werk van onderzoekscommissies. Immers, pas op die manier zal de onderzoekscommissie ook de laatste bocht in het controleproces nemen: deze van de aanpassing, de wijziging van wat fout zat.

Een duidelijke kijk op de concrete resultaten van de diverse onderzoekscommissies in het Belgisch parlement vergt een grondig onderzoek. Dit kan gebeuren aan de hand van een zogenaamde outputanalyse. Dit betekent een onderzoek van de output van het parlement na de stemming over het eindrapport van een bepaalde onderzoekscommissie. Het is een beleidsanalytische benadering van de gevolgen van een onderzoekscommissie. Ook op dit vlak staat de onderzoeker nog voor een onbeschreven blad. Parlementaire onderzoekscommissies werden in België nog niet eerder vanuit dit gezichtspunt geanalyseerd.

In afwachting van dergelijke onderzoeksgegevens kunnen we hier, op basis van een aantal recente voorbeelden, twee manieren noteren waarop geprobeerd wordt een concrete opvolging aan het werk van een commissie te geven:

Allereerst via de spoedige en gezamenlijke indiening van één of meerdere wetsvoorstellen in verband met de behandelde problematiek. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de onderzoekscommissie mensenhandel<sup>164</sup> en de Sektencommissie.<sup>165</sup> De onderzoekscommissie zelf

---

<sup>164</sup> Het rapport van de onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel werd ingediend op 18 maart 1994. (parlementair document 673/7-91/92) en besproken in plenaire zitting op 21 april 1994. Nog voor deze bespreking in plenaire zitting, op 28 maart 1994, hadden al een aantal commissieleden van diverse fracties, gezamenlijk een wetsvoorstel houdende bepalingen ter bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie ingediend. (Parlementair document K1381/001-1993/1994-0). Op die manier probeerden de commissieleden de meest dringende wijzigingen aan de wetgeving aan te brengen. Het voorstel werd uiteindelijk nog omgeturnd en ingediend

mag immers geen wetgevende voorstellen indienen. Daar heeft zij de bevoegdheid niet toe. De commissie kan enkel onderzoeken, informatie inwinnen, met het oog op verdere beleidsvorming. Zij kan zelf geen wetgevende initiatieven ontvouwen. Dit laatste is een specifieke taak van de Kamer of de Senaat als wetgevende macht. Vandaar dat Alen en Meersschart het recht van onderzoek ‘een attribuut van de wetgevende functie’ noemen.<sup>166</sup> De voorstellen die de onderzoekscommissie in haar verslag gemaakt heeft, kunnen dus wel achteraf door één of meerdere parlementsleden uitgewerkt worden in een wetgevend initiatief.

Een tweede manier van opvolging is via de installatie van een heuse opvolgingscommissie. Deze volgt de realisatie van voorstellen en aanbevelingen uit de oorspronkelijke onderzoekscommissie op. Zij blijft zich ook verder informeren over de ontwikkelingen inzake het onderzochte thema. Deze opvolgingscommissie heeft geen onderzoeksbevoegdheden, maar is een subcommissie van een bestaande commissie in de betrokken kamer. Het bekendste voorbeeld van dergelijke opvolgingscommissie is de opvolgingscommissie georganiseerde criminaliteit in de Senaat. De onderzoekscommissie naar georganiseerde criminaliteit in België beëindigde haar werkzaamheden in december 1998. Meteen er na werd een opvolgingscommissie ingesteld met als voornaamste doel de opvolging van de ontwikkelingen op het terrein en het overleg tussen de diverse betrokken actoren. De commissie vergadert gemiddeld één keer per maand.<sup>167</sup> Het is duidelijk dat dergelijke opvolgingscommissie van belang is voor de verdere informatie van het parlement. Maar ook dat inzake echte, wetgevende gevolgen van een parlementair onderzoek, deze wat tekort schiet.

---

als een wetsontwerp. Het werd als dusdanig in de plenaire zitting van Kamer goedgekeurd op 7 april 1995. (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, 25 april 1995).

<sup>165</sup> Het rapport van de onderzoekscommissie met het oog op de beleidsvorming ter bestrijding van de onwettige praktijken van de sekten en van de gevaren er van voor de samenleving en voor het individu, inzonderheid voor de minderjarigen werd ingediend op 28 april 1997. Op 22 september 1997 werd door een aantal commissieleden een gezamenlijk ‘wetsvoorstel houdende de oprichting van een informatie- en adviescentrum inzake de schadelijke sektarische organisaties en van een administratieve coördinatiecel’ ingediend. Dit werd in plenaire zitting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers aangenomen op 28 april 1998 en in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd op 25 november 1998.

<sup>166</sup> ALLEN, A., MEERSSCHAUT, F., o.c., pp. 3-19

<sup>167</sup> Hugo Vandenberghe (CD&V) is voorzitter van deze opvolgingscommissie. Hij was eerder de voorzitter van de parlementaire onderzoekscommissie naar de georganiseerde criminaliteit in België.

De beste weg naar succes, naar concrete wetgevende veranderingen op basis van het werk van een onderzoekscommissie, ligt hem wel degelijk in een zo ruim mogelijk wetgevend voorstel, zeer snel na het indienen van het commissieverslag. Uiteraard is dit niet voor alle behandelde items in een onderzoekscommissie mogelijk of nuttig. Vaak behandelen zij immers heel complexe problemen die al een hele tijd aan het ‘sudderden’ zijn en waarvoor geen pasklare, simpele beleidsoplossingen haalbaar zijn. Dit is vooral het geval geweest voor de verschillende onderzoekscommissies in het federale parlement die handelden rond criminaliteit, veiligheid en de werking van justitie. Bij de outputanalyse van de gevolgen van een parlementaire onderzoekscommissie, moet dus terdege rekening gehouden worden met deze specifieke context waarin de commissie heeft gewerkt.

Over de zogenaamde outputresultaten als gevolg van de diverse onderzoekscommissies in de Belgische geschiedenis zijn geen concrete gegevens beschikbaar. Wanneer we weten dat een periode van twee jaar geen uitzondering is voordat een wetsvoorstel het volledige traject tot gepubliceerde wet doorlopen heeft, kunnen we er van uitgaan dat wetten die meer dan drie jaar na het einde van de commissiewerkzaamheden ingediend worden, geen rechtstreeks verband met de aanbevelingen van de commissie hebben. Maar daarvoor is dus verder gestructureerd onderzoek nodig.

In het vorige hoofdstuk werden de juridische wortels van het recht van onderzoek in het Belgisch parlement besproken. In dit hoofdstuk behandelden we de diverse stappen in de concrete werking van een onderzoekscommissie. Daarmee is het beeld van parlementaire onderzoekscommissies in België scherp gesteld. De vraag naar de bevoegdheden, de middelen en de werkwijze van onderzoekscommissies werd beantwoord.

Dit scherp gestelde beeld, deze kennis van zaken wenden we in het vijfde en laatste deel van dit essay aan om een functionele analyse van parlementaire onderzoekscommissies te initiëren. We passen het parlementaire werkmiddel ‘onderzoekscommissie’ hier in de diverse functies van het parlement. Voor wat betreft de controlefunctie gebeurde dit al eerder, in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de mogelijke bijdrage van een onderzoekscommissie aan die ‘andere’ functies van het parlement: wetgeving, conflictmanagement, volksvertegenwoordiging, rekrutering, legitimatie en agendasetting.

Op die manier proberen we een politicologisch onderzoekskader te bieden naar een antwoord op de vraag welke de rol of diverse rollen zijn, wat het nut is van het gebruik van een parlementaire onderzoekscommissie in een parlementaire democratie.

## 6. De puzzel gemaakt: onderzoekscommissies ingepast in de diverse functies van het parlement

### 1. Welk verband is er tussen het recht van onderzoek en de wetgevende taak van het parlement ?

Traditioneel wordt het recht van onderzoek bij juristen gekoppeld aan het initiatiefrecht van het parlement. Het wordt aanzien als een natuurlijk gevolg van dit initiatiefrecht. Artikel 75 van de Grondwet, dat het initiatiefrecht aan het parlement toekent, stelt woordelijk: ‘Het recht van initiatief behoort aan elk van de drie takken van de wetgevende macht.’ Deze drie takken zijn de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat en de Koning. Een werkelijke uitoefening van dit initiatiefrecht betekent meteen dat de wetgevende macht ook de mogelijkheid moet hebben om alle nodige informatie in te winnen om dit voorrecht te kunnen uitoefenen.<sup>168</sup> Het recht van onderzoek is in deze optiek dus één van de mogelijke middelen van het parlement om informatie te verzamelen, met het oog op het nemen van wetgevende initiatieven. Daarnaast werd het recht in de klassieke rechtsleer ook gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van ministers. Dit resulteerde in een aantal vage omschrijvingen van het recht, zoals: ‘*une conséquence naturelle du droit d’initiative*’<sup>169</sup>, ‘een logisch gevolg van de verantwoordelijkheid van ministers voor de Kamers en van het recht van initiatief.’<sup>170</sup>

Alen en Meersschaut zetten zich af tegen deze wat al te uitdrukkelijke koppeling van het recht van onderzoek aan het initiatiefrecht. Zij vinden dat het recht van onderzoek eerder dient gezien te worden als ‘een tot informatieverwerving dienende bevoegdheid’<sup>171</sup> die als dusdanig zowel een attribuut is van de wetgevende, de controlerende en de rechtssprekende functie van het parlement. Als attribuut van de wetgevende taak, is het recht van onderzoek dan ‘een instrument bij de

---

<sup>168</sup> TRAEST, G., o.c. , 1979, p. 2

<sup>169</sup> THONISSEN, J.J., La Constitution Belge annotée. Brussel, Bruylant, 1876, p. 150. Zoals aangehaald in: ALEN, A., MEERSSCHAUT, F., o.c., p. 4

<sup>170</sup> MAST, A., DUJARDIN, J., Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, Gent, Story-Scientia 1985, p. 140

<sup>171</sup> ALEN, A., MEERSSCHAUT, F., o.c., p. 10

beleidsvoorbereiding' en 'verschafft het de parlementaire instellingen de middelen om op dringende wijze de uitoefening van hun recht van wetgevend initiatief voor te bereiden en te ondersteunen met aan de maatschappelijke werkelijkheid getoetste gegevens.'<sup>172</sup>

Voor ons is dit eerder een technische juridische discussie, die *an sich* niets verandert aan de grond van de zaak. Het kan interessant zijn te weten dat sommige juristen het recht van onderzoek zeer uitdrukkelijk koppelen aan het recht van initiatief van het parlement, en dus vooral de nadruk leggen op de mogelijke bijdrage van een onderzoekscommissie aan het wetgevend werk. Terwijl anderen het recht van onderzoek eerder als een informatiemiddel zien, dat ondersteuning biedt aan de andere taken van het parlement. Maar eigenlijk verschilt hun zienswijze onderling niet zo sterk, er worden enkel andere accenten gelegd. Wij spreken hier geen oordeel uit over elk van beide invalshoeken. We zien dit ruimer, het recht van onderzoek dat een politieke bijdrage kan leveren aan elk van de functies die aan een parlement worden toegeschreven. Soms aan meerdere functies tegelijkertijd, soms ook niet. Het is fout om de bijdrage van een onderzoekscommissie als politiek werkmiddel slechts op één terrein te observeren. Het gaat om een geheel van invloeden en processen die door elkaar aan het werk zijn. En het verband van de parlementaire onderzoekscommissie met de wetgevende taak van het parlement is daar één van.

Dat een onderzoekscommissie zelf geen wetgevende initiatieven kan nemen, werd eerder al vermeld. De commissie concentreert zich inderdaad, in essentie, op het verzamelen van informatie om daaruit dan een aantal conclusies en aanbevelingen te halen. Maar, om aan een sterk en effectief parlement bij te dragen, zou het goed zijn dat na het werk in de onderzoekscommissie ook wel degelijk wetswijzigingen worden voorgesteld en aangenomen. Daar krijgt de commissie dan een verlengstuk in het wetgevend werk van het parlement. Ook vanuit het oogpunt van de diverse stappen in het controleproces<sup>173</sup> is een wetgevend, beleidsmatig initiatief na de afronding van de toetsingsfase aangewezen.

In het Belgisch parlement zijn nog maar heel weinig onderzoekscommissies gestart met als bewust doel een wetswijziging over de behandelde materie voor te bereiden. In dit geval gaat het om beleidsvoorbe-

---

<sup>172</sup> Ibid., p. 14

<sup>173</sup> Ik verwijs hierbij naar hoofdstuk 2 over onderzoekscommissies als een middel van parlementaire controle.



reidende onderzoekscommissies, eerder dan om een commissie die ook verantwoordelijkheden onderzoekt. Meestal is dit het geval met betrekking tot thema's of problemen waarover nog geen coherente reglementering voorzien is. Slechts twee van de tot op heden 25 onderzoekscommissies in Kamer van Volksvertegenwoordigers of Senaat vallen onder deze noemer. Het gaat om de Commissie Mensenhandel<sup>174</sup> in 1992 en de Sektencommissie<sup>175</sup> in 1996. In hun officiële titel staat bij beiden al duidelijk aangegeven dat zij een beleidsvoorbereidende opdracht beogen.

De Commissie Mensenhandel werd opgericht na de publicatie van het boek 'Ze zijn zo lief, meneer' van journalist Chris De Stoop. Dit boek plaatste de problematiek van de prostitutie in België en de mensenhandel die er mee te maken heeft, centraal. Er was ook koninklijke aandacht voor het thema. Het thema werd dus vooral door de publicatie van het boek op de agenda geplaatst, maar ook in het parlement groeide de overtuiging dat het bestaande beleid niet doeltreffend en niet voldoende was om de mensenhandel te kunnen aanpakken. 'Vooraleer maatregelen te treffen was het echter noodzakelijk om een weloverwogen diagnose te stellen. Een onderzoekscommissie was daartoe het meest aangewezen instrument.', zo schrijft Kamervoorzitter Nothomb in de brochure die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers na afloop van dit parlementair onderzoek gepubliceerd werd.<sup>176</sup> Een onderzoekscommissie was hier het meest aangewezen instrument omdat het ging om zeer gevoelige, persoonlijke informatie, die best achter gesloten deuren vernomen werd. Maar ook omdat de gewone informatiemiddelen van het parlement (vragen, interpellaties, ...) hier niet voldoende waren om coherente en doeltreffende beleidsmaatregelen voor te bereiden. Dezelfde redenering gaat op voor wat betreft de Sektencommissie: talrijke personen werden gehoord, die op één of andere manier te maken hadden met een mogelijk sektaire organisatie. Om deze veelheid van informatie te bekomen, en om de getuigen te beschermen, was de constructie van een onderzoekscommissie zeker aangewezen.

---

<sup>174</sup> Parlementair onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel

<sup>175</sup> Parlementaire onderzoekscommissie belast met de beleidsvorming ter bestrijding van de onwettige praktijken van de sekten en van de gevaren ervan voor de samenleving en voor het individu, inzonderheid voor de minderjarigen

<sup>176</sup> Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (red.), Parlementair onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en uitroeiing van de mensenhandel. Brussel, Centrale Drukkerij van de Kamer, 169 p.

Niet toevallig zijn het ook leden van deze beide onderzoekscommissies die zeer snel na het einde van de werkzaamheden meteen een duidelijk wetgevend voorstel hebben ingediend over de onderzochte materie. Beiden werden door de Kamer ook aangenomen. (zie supra). Voor de andere onderzoekscommissies is dit verband minder éénduidig en vaak complexer. Denken we hierbij maar aan de commissie-Dutroux, van wie de uitvoering van een deel van de aanbevelingen niet meer of niet minder dan een complete hertekening van het politielandschap betekende. Bovendien hadden eerdere onderzoekscommissies al gelijkaardige aanbevelingen gemaakt.<sup>177</sup>

Sommigen vinden dat de beleidsvoorbereidende onderzoekscommissies de 'beste' zijn.<sup>178</sup> Zij volgen een rechte lijn tussen doel en resultaat. Dit is inderdaad het ideale scenario van een onderzoekscommissie die alle fasen van controle en informatie doorwerkt, om snel er na een wetwijziging als resultaat te hebben. Echter, een onderzoekscommissie is en blijft een uitzonderlijk middel, waardoor het parlement ruime bevoegdheden krijgt, die het nodig heeft voor een specifieke taak. Het is dus zeker niet aangewezen om voor ieder proces van beleidsvoorbereiding een onderzoekscommissie in te stellen. Net door haar uitzonderlijkheid en haar brede machten is zij uitermate geschikt in crisissituaties. Dat dit dan niet regelmatig of niet meteen aanleiding geeft tot een output is een zwakte, maar de commissie speelt haar rol dan op één of meerdere andere terreinen. Deze terreinen zijn in de hier gebruikte functionele analyse de diverse functies van het parlement.

Voor wat betreft de Sabenacommissie en haar verband met de wetgevende taak van het parlement, ligt het in de lijn der verwachtingen dat de commissie in haar rapport een aantal concrete beleidsvoorstellen zal formuleren om de controle van bedrijven waar de overheid aandeelhouder of eigenaar van is, te verbeteren. Of deze ook snel zullen omgezet worden in wetwijzigingen valt te betwijfelen. De overheid is immers nog maar in een beperkt aantal bedrijven actief. Vermoedelijk zal de regering in haar antwoord op het verslag van de commissie verklaren een aantal toekomstige gedragslijnen voor overheidsparticipaties in acht te nemen. Wat meteen een sein zal zijn voor de parlementsleden om geen eigen wetsvoorstel in te dienen, dat bovendien

<sup>177</sup> Het gaat hier om de onderzoekscommissie naar de Bende van Nijvel I en II

<sup>178</sup> Enkele meningen hierover komen aan bod in: FIJNAUT, C., HUYSE, L., VERSTRAETEN, R., (red.), *Parlementaire onderzoekscommissies. Mogelijkheden, grenzen en risico's*. Leuven, Van Halewyck, 1998, 191 p.

zou handelen over een tamelijk technische en electoraal weinig belangrijke materie. Het gegeven dat het debat plaats zal vinden op minder dan een half jaar van verkiezingen verwijderd,<sup>179</sup> is hier niet vreemd aan.

## 2. Onderzoekscommissies als middel van conflictmanagement

Conflictmanagement gaat om het veranderen van het patroon van een bepaald politiek conflict. Dit kan zowel in positieve, verzachtende, als in negatieve, verhardende richting zijn.<sup>180</sup> De ‘ontmijning’ van het conflict komt er doordat het parlement functioneert als een uitlaatklep, als een stoomaflater. Anderzijds kan het ter sprake brengen van een probleem of thema in het parlement er ook net voor zorgen dat de lijn verhard wordt. Dit is wat men ‘strijdpuntontwikkeling’ noemt.

Wanneer we het werk van enkele recente parlementaire onderzoekscommissies en de gevolgen die dit gehad heeft, even van dichterbij bekijken, dan is het duidelijk dat een onderzoekscommissie eigenlijk een relatief grote rol speelt in het conflictmanagement via het parlement. Heel vaak werd een onderzoekscommissie net opgericht naar aanleiding van een ‘exploderend’ strijdpunt of een accelererende gebeurtenis. Eigenlijk kunnen we hier globaal spreken van twee vaak voorkomende scenario’s.

In het eerste scenario wordt een onderzoekscommissie opgericht als gevolg van een plotse, onverwachte gebeurtenis. Het gaat om een politiek-bestuurlijke crisissituatie. Deze heeft een grote impact op zowel publiek als politici, meestal omdat heel wat mensen er bij betrokken zijn. De overheid wil haar daadkracht en betrokkenheid tonen via de oprichting van een onderzoekscommissie, die ‘de gebeurtenissen’ – zoals dat dan heet – moet uitpluizen en verantwoordelijken moet aanduiden. Op die manier probeert de overheid niet alleen haar daadkracht aan te tonen, maar ook het aangetaste publieke vertrouwen te beheersen. Onderzoekscommissies die in dit scenario als middel van conflictmanagement gebruikt worden, onderzoeken meestal een veiligheidsaspect. Het conflict gaat hier over politieke verantwoorde-

---

<sup>179</sup> Het mandaat van de Sabenacommissie liep ten einde op 31 december 2002. Vermoedelijk zal het plenaire debat over het commissieverslag in februari-maart doorgaan. De legislatuur van de huidige regering loopt ten einde op 15 juni 2003.

<sup>180</sup> LOEWENBERG, Gerhard, PATTERSON, Samuel, C., *Comparing Legislatures*. Lanham, University Press of America, 1979, pp. 57-65

lijkheden. Fundamentele taak van iedere overheid is immers het garant staan voor de veiligheid van de burgers. Door de plotse en onverwachte gebeurtenis, is het publieke veiligheidsvertrouwen aangetast. We merken op dat de focus van de onderzoekscommissie hier vaak sterk richting het aanduiden van verantwoordelijkheden gaat. Voorbeelden van onderzoekscommissies die in dit eerste scenario passen, zijn de onderzoekscommissie over de gebeurtenissen in Leopoldstad in 1959, de commissie naar aanleiding van het Heizeldrama en de Dioxinecommissie.

Het tweede scenario van een onderzoekscommissie als conflictmanagement, verschilt van het eerste inzake de voorspelbaarheid van de katalysator. De gebeurtenis die aanleiding geeft tot de oprichting van de commissie is geen plots gegeven, maar het gevolg van een problematisch proces dat al langer aan de gang was. De beleidsverantwoordelijken hadden er echter ofwel niet genoeg aandacht voor, of slaagden er niet in een oplossing te formuleren. Door de versnellende, specifieke gebeurtenis kunnen zij dit probleem niet verder ontwijken. In een poging het conflict te kanaliseren via het parlement, wordt een onderzoekscommissie aan het werk gezet. Voorbeelden van onderzoekscommissies die hier in passen zijn de onderzoekscommissie Bende van Nijvel I, de Dutroux-commissie en de Sabenacommissie. Het conflict situeert zich hier eerder op het vlak van al dan niet goed, verantwoordelijk bestuur/beheer door politici.

Beide scenario's maken weliswaar een ruwe verdeling, maar geven duidelijk aan dat zich op een bepaald moment een conflict vormt tussen politiek en bevolking. Via een onderzoekscommissie probeert het parlement dit conflict te verzachten, te ontmijnen. Geen enkele onderzoekscommissie gaat daarentegen aan het werk met als doel de verharding van het conflict of strijdpuntontwikkeling. Toch is het mogelijk dat dit gebeurt. En dan functioneert de onderzoekscommissie eerder als politieke agendasetter van een thema, dan als ontmiijner.

Waarom is een onderzoekscommissie een probate manier van parlementair conflictmanagement? Een conflict vindt meestal maar een oplossing door er over te praten. Zonder enige vorm van communicatie blijft een conflict sluimeren. Door erover te praten kunnen verschuivingen, veranderingen gebeuren in het patroon van het conflict. Dit is waar conflictmanagement om draait, en de manier van werken van een parlementaire onderzoekscommissie komt daar eigenlijk heel mooi aan tegemoet. Er wordt intensief en in een beperkte, maar toch repre-

sentatieve groep ingegaan op een bepaald probleem. Bovendien komt via de hoorzittingen een ruime groep van externe betrokkenen aan bod. Dit resulteert in een gevoel van erkenning. Daarnaast heeft de commissie ruime bevoegdheden die een zeker respect en vertrouwen in haar daadkracht afdwingen. Mogelijke gedupeerden krijgen zo niet alleen het gevoel dat naar hen geluisterd wordt, maar ook dat de commissie indien nodig 'zal ingrijpen'. Door het ter sprake brengen van het probleem, het te onderzoeken, en het niet aan de kant te schuiven, functioneert het parlement hier als 'stoomaflater'.

Enkele voorbeelden verduidelijken deze mogelijke rol van een onderzoekscommissie. De parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de oorzaken, de omstandigheden en de lessen die moeten getrokken worden uit de tragische gebeurtenissen die zich op woensdag 29 mei 1985 tijdens de voetbalwedstrijd Liverpool-Juventus Turijn hebben voorgedaan werd al geïnstalleerd op 6 juni 1985.<sup>181</sup> Exact een week na de feiten dus.

Even recapituleren: het Heizeldrama, zoals dit nu algemeen genoemd wordt, gaat om rellen in het stadion voor de aanvang van de voetbalmatch Liverpool-Juventus Turijn. De match tussen de Italiaanse en Britse ploeg werd gespeeld in het Brusselse Heizelstadion. Veertig minuten voor de geplande aftrap van de wedstrijd bestormden Liverpool-supporters (vooral) Juventus-aanhangers in het aangrenzende blok van de staantribunes.<sup>182</sup> Er braken hevige rellen uit in een deel van het stadion, mensen werden vertrappeld, geslagen en geschopt. Er vielen uiteindelijk achtendertig doden en vele gewonden. De wedstrijd werd live op televisie uitgezonden, en het publiek thuis was dus getuige van de zware rellen en de onmacht van de ordediensten. De feiten schokten niet alleen de aanwezigen, familieleden, de overheid, de ordediensten, maar ook de miljoenen kijkers thuis, binnen en buiten Europa.

Het gaat hier duidelijk om een gebeurtenis van het eerste soort: een onverwachte, plotse wending die niet kon voorzien worden. Noch kijkers, noch aanwezigen, noch organisatoren, noch de pers, konden vooraf verwachten dat dergelijk dodelijk drama zich zou voordoen. Heel wat mensen waren erbij betrokken, en iedereen kon zich inden-

---

<sup>181</sup> FIJNAUT, C., PETERS, T., Het drama op de Heizel. Een nabeschuiving over het parlementair onderzoek. In: Panopticon, Brussel, 1986, p. 210

<sup>182</sup> DEWEERDT, Mark, Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1985. In: Res Publica, 1986, 3, p. 382-387

ken zelf in dergelijke situatie te belanden. Dit besef tastte het veiligheidsgevoel van heel wat mensen aan. Bovendien was het snel duidelijk dat een aantal fundamentele fouten waren gemaakt, die ervoor gezorgd hadden dat dit kón gebeuren. Het conflict draaide hier duidelijk rond een geschonden veiligheidsgevoel bij de bevolking.

Meteen gingen dan ook luide stemmen op die op de verantwoordelijkheid van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Ch. F. Nothomb in deze duiden. De oppositie stuurde aan op het ontslag van de minister, en in zijn spoor, op het ontslag van de volledige regering.<sup>183</sup> Er stak dus een hevige discussie de kop op tussen regering en oppositie over de politieke verantwoordelijkheid voor dit drama. Of toch tenminste over de politieke consequentie van het drama voor de betrokken minister, en in zijn voetspoor de hele regering, met name aftreden. Beide partijen wensten deze discussie zo snel mogelijk in hun voordeel te beslechten, en wilden hiervoor beroep doen op de ‘resultaten van een onderzoek’.<sup>184</sup> Een dag na het drama, op donderdag 30 mei 1985, zei minister van Binnenlandse Zaken Nothomb al in de Kamer dat hij een onderzoek had bevolen en dat het eindrapport best door een parlementaire onderzoekscommissie zou worden besproken. Op 6 juni hield de kamercommissie Binnenlandse Zaken een hoorzitting over het Heizeldrama met de bevelhebber van de rijkswacht. Diezelfde dag nog werd het voorstel van mevr. Antoinette Spaak tot oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie door de plenaire zitting goedgekeurd. De onderzoekscommissie kreeg een maand, te rekenen vanaf haar installatie, de tijd om tot conclusies te komen.<sup>185</sup> Het verslag van de commissie werd op 9 juli goedgekeurd, en op 12 en 13 juli door de Kamer in plenaire zitting besproken.<sup>186</sup> In haar verslag legde de commissie vooral de vinger op een aantal verantwoordelijkheden voor het drama. Deze werden vooral gesitueerd bij de Britse supporters, de Belgische voetbalbond, de UEFA en andere betrokken organisatoren. Er werd kritiek geuit op de rijkswacht, maar over de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken waren de commissieleden het niet eens. Er was geen meerderheid in de commissie voor de stelling dat de minister politiek en ad-

---

<sup>183</sup> De toenmalige oppositie in de regering Martens V werd gevormd door de socialistische partijen en de Volksunie.

<sup>184</sup> FIJNAUT, C., PETERS, T., o.c., p. 210

<sup>185</sup> Daarmee is de onderzoekscommissie rond het Heizeldrama de kortst durende onderzoekscommissie in de Belgische parlementaire geschiedenis.

<sup>186</sup> FIJNAUT, C., PETERS, T., o.c., p. 211

ministratief verantwoordelijk was.<sup>187</sup> Het is dus duidelijk: een plotse, onverwachte gebeurtenis tast het gevoel van veiligheid bij heel wat mensen aan. Er doet zich een politiek-bestuurlijke crisissituatie voor, waarbij de veiligheid van een grote groep mensen centraal staat. Dit geeft aanleiding tot een kritische bevraging van de rol van de overheid inzake deze veiligheid, en de politieke verantwoordelijkheid voor de gemaakte fouten. Een onderzoekscommissie wordt hier ingesteld met als bedoeling het conflict tussen meerderheid en oppositie over deze verantwoordelijkheid te ‘verzachten’. De oppositie wil via een onderzoek aantonen dat de regering wel degelijk verantwoordelijk is; de regering hoopt dat door het onderzoek net duidelijk wordt dat zij dit niet is.

De Sabenacommissie kan eerder als een voorbeeld van het tweede scenario gezien worden. Het is waarschijnlijk een understatement te zeggen dat het al langer bekend was dat de zaken niet goed gingen bij de nationale luchtvaartmaatschappij. Sabena werd opgericht in 1923, maar kon slechts zelden goede economische resultaten boeken. Integendeel, de nationale luchtvaartmaatschappij presenteert sinds veertig jaar en met regelmaat kolossale tekorten. Herstructureringen, overheidsinjecties en diverse saneringsplannen zijn sinds de jaren zeventig aan de orde van de dag.<sup>188</sup> In de zomer van 2001 bereiken de Belgische regering en alliantiepartner SairGroup, onder voorwaarde van een nieuw besparingsplan, een akkoord over een nieuwe kapitaalsinjectie.<sup>189</sup> Midden juli 2001 bereikt de Belgische regering een akkoord met de leiding van de Zwitserse groep omtrent de financiering van het toekomstplan voor Sabena. Dit is het zogenaamde Hotelakkoord.<sup>190</sup> Swissair maakt in oktober 2001 duidelijk dat zij haar beloften niet nakomt.<sup>191</sup> Er komt een gerechtelijk akkoord en een nieuw overbruggingskrediet van de regering.<sup>192</sup> In de avond van 6 november deelt Sabena-voorzitter Chaffart na de Raad van Bestuur mee dat de maatschappij de opheffing van het gerechtelijk akkoord vraagt en de boe-

---

<sup>187</sup> DEWEERDT, Mark, o.c., pp. 382-387

<sup>188</sup> De Standaard, 22 januari 2001. Over de evoluties binnen Sabena, zie o.a. DECRAENE, Steven, DENRUYTER, Peter, SCIOT, Geert, De crash van Sabena: de geschiedenis, de intriges, de getuigen. Leuven, Van Halewyck, 2002, 324 p.; VANTEMSCHE, Guy, La Sabena, 1923-2001, des origines au crash. De Boeck, 2002.

<sup>189</sup> De Standaard, 19 mei 2001, 13 juni 2001, 18 juni 2001, 19 juni 2001, 20 juni 2001 en 28 juni 2001

<sup>190</sup> De Standaard, 19 juli 2001

<sup>191</sup> De Standaard, 25 september 2001, 1 oktober 2002, 2 oktober 2002

<sup>192</sup> De Standaard, 3 oktober 2001, 4 oktober 2001, 5 oktober 2001

ken neerlegt.<sup>193</sup> Op 7 november laat de Brusselse Rechtbank van Koophandel de maatschappij failliet verklaren.

De overheid had dus al jaren lang extra geld in de nationale luchtvaartmaatschappij gestopt, zonder fundamentele, doortastende keuzes te durven maken. Het leek alsof de Belgische regering geen echte visie op Sabena en de nationale luchtvaart had. In deze onbeslistheid heeft de angst voor een sociaal bloedbad zeker een rol gespeeld.

De crash van Sabena was geen plots, onverwacht scenario, maar eerder een eindpunt waarover geen enkele politicus luidop uitspraken durfde te doen. Het was het gevolg een langdurig problematisch proces. Het uiteindelijke faillissement van de luchtvaartmaatschappij liet velen met vragen, twijfels en woede achter. Het failliet van Sabena zorgde ervoor dat het probleem van het beheer van de luchtvaartmaatschappij en de rol die de overheid daarin heeft gespeeld, niet langer ontweken kon worden. Kernvraag inzake Sabena was dan ook of de overheid haar rol van een goede huisvader heeft opgenomen. Is de overheid een goed bestuurder van de nationale luchtvaartmaatschappij geweest? Welke zijn de politieke verantwoordelijkheden in dit dossier? Waar is het definitief fout gegaan en welke lessen kunnen er voor de toekomst getrokken worden?

Al twee dagen na het faillissement, op woensdag 8 november, werd het idee van een Sabenacommissie een eerste keer opgeworpen. In de plenaire zitting van de Kamer, nog een dag later, verklaarde premier Verhofstadt gewonnen te zijn voor het idee. Hij stelde dat 'de politiek veel fouten heeft gemaakt met Sabena.' Maar waarschuwde er tegelijk voor niet naar zondebokken te zoeken: 'De komende uren en dagen zullen we geconfronteerd worden met post factum profeten die perfect weten wat er is misgelopen maar dat op het moment zelf niet lieten blijken.'<sup>194</sup> Zoeken naar oorzaken en verantwoordelijkheden dus, maar zonder daarom zondebokken te zoeken. Het gevaar voor politieke zondebokken is trouwens betrekkelijk miniem. Immers, zowat alle politieke partijen zijn de voorbije jaren direct of indirect met Sabena in contact gekomen. Niemand heeft er dus iets bij te winnen de ander met de vinger te wijzen.

---

<sup>193</sup> De Standaard, 6 november 2001 en 7 november 2001

<sup>194</sup> De Standaard, 8 november 2001



Naast de focus op het al dan niet correcte overheidsbeheer kwam in de eerste dagen na het Sabena-débaclé ook een ideologisch conflict aan de oppervlakte. De Franstalige socialisten van de PS verklaarden fundamentele vragen te hebben bij de manier waarop premier Verhofstadt het Sabena-dossier in het openbaar aanpakte. Volgens hen ‘benadrukte de premier iets te vrak dat de overheid het had verknald en dat uiteindelijk de privé het mag oplossen.’<sup>195</sup> Het Sabena-failliet deed de tegenstellingen binnen de regering dus even aan de oppervlakte komen. Dit ongenoegen tussen liberalen en Franstalige socialisten resulteerde echter niet in een zwaar politiek beladen commissiewerking. De PS-leden in de commissie gingen er niet zwaar tegenaan. Het was duidelijk: via de oprichting van de commissie werden een aantal vragen gesteld, en werd een mogelijkheid geboden aan de diverse betrokkenen om hun verhaal voor de commissie te brengen. Vandaag, op het moment van het einde van de werkzaamheden, kunnen we zeggen dat de commissie in deze consensusbijdrage geslaagd is.

### **3. Een onderzoekscommissie als volks-vertegenwoordiging of de informatieve bijdrage van een onderzoekscommissie**

Parlementsleden zijn volksvertegenwoordigers. Zij vertegenwoordigen de bevolking en brengen informatie naar hen over. Deze communicatie gebeurt ook vice versa: de bevolking legt een pak vragen en problemen aan de volksvertegenwoordiging voor. Niet alleen het parlement in plenaire zitting vervult deze communicatietaak, ook het commissiewerk draagt daartoe bij. De meeste zittingen zijn immers openbaar, ook van een onderzoekscommissie. Bovendien is één van de expliciete taken van een onderzoekscommissie het ‘onderzoeken’, het inwinnen van informatie in naam van de bevolking, waar de parlementsleden dus een vertegenwoordiging van zijn. Ook in een onderzoekscommissie is deze vertegenwoordiging aan de orde, omdat dergelijke commissie ook evenredig samengesteld wordt volgens de grootte van de diverse fracties in het parlement.

Het belang van de informatieve kant van een onderzoekscommissie wordt trouwens door diverse auteurs benadrukt. Zo schrijft Velu: *‘en fait, l’enquête parlementaire constitue une procédure judiciaire, mais elle est mise au service d’une tâche qui n’a rien de juridictionnel:*

---

<sup>195</sup> De Standaard, 14 november 2001

*l'information du parlement.*<sup>196</sup> Vanuit deze optiek is het recht van onderzoek een bevoegdheid die het parlement in staat stelt informatie in te winnen die via de normale middelen niet kan bekomen worden. Dit omdat de 'gewone' informatiemiddelen niet volstaan om zich voldoende te documenteren, of omdat de regering aan de informatieverstrekking onvoldoende medewerking verleent.

Het belang van de informatieve rol van een onderzoekscommissie wordt vooral duidelijk tijdens haar werkzaamheden zelf. Immers, het grootste deel van haar mandaat besteedt de commissie aan het verwerven van informatie, zowel via hoorzittingen, confrontaties, als eventueel huiszoekingen. Meteen is deze volledige informatieverwerking ook vaak een belangrijk probleem voor de commissie. Het wordt al eens duidelijk dat volledige en complete informatie niet altijd evident is.

Tijdens de werkzaamheden van de Sabenacommissie is dit probleem ook regelmatig naar boven gekomen. Niet alle betrokken partijen zijn even bereidwillig in het informeren van de commissie. Ondanks het feit bijvoorbeeld, dat de regering bij de aanvang van de Sabenacommissie, bij monde van de woordvoerder van de premier, liet verstaan 'al heel wat documenten te hebben overgemaakt aan het parlement', en 'de volledige medewerking' te zullen verlenen, heeft de praktijk het anders aangetoond.<sup>197</sup> Zo berichtte De Morgen op 19 juli over het bestaan van een geheime interkabinettenwerkgroep die er voor moet zorgen dat verschillende politici elkaar niet tegenspreken wanneer ze worden opgeroepen om te getuigen voor de onderzoekscommissie. De onderzoekscommissie kon zelf een nota daaromtrent op de kop tikken en voegde die aan haar dossier toe.<sup>198</sup> In oktober zijn er berichten dat het kabinet van premier Verhofstadt bepaalde informatie voor de commissie achterhoudt: 'Langendries beschuldigt de diensten van de premier ervan dat ze informatie over Sabena achterhouden voor de onderzoekscommissie. Verhofstadt ontkent met klem'.<sup>199</sup> Dat het probleem van de informatie wel degelijk aan de orde was in de Sabenacommissie, toont volgend bericht ook nog aan: 'Tot gisteren was trouwens de Sabenacommissie zelf niet in het bezit van dit document, wat voor nogal wat opschudding zorgde. Het bestaan van het docu-

---

<sup>196</sup> Zoals aangehaald in: ALEN, A., MEERSSCHAUT, F., o.c., p. 4

<sup>197</sup> De Morgen, 9 november 2001

<sup>198</sup> De Morgen, 19 juli 2002

<sup>199</sup> De Morgen, 11 oktober 2002

ment werd tijdens de voormiddag ‘onthuld’ tijdens het getuigenis van ex-minister Elio Di Rupo.<sup>200</sup>

Het belang van de informatieoverdracht aan de onderzoekscommissie wordt soms ook bevestigd door de getuigen zelf, die stellen tevreden te zijn dat ze hun verhaal voor de commissie kwijt kunnen. Zo verklaarde Paul Reutlinger voor de Sabenacommissie dat hij kwam getuigen ‘zodat de waarheid aan het licht komt’.<sup>201</sup>

Maar vooral voor de commissieleden zelf, als vertegenwoordigers van de bevolking, is het verkrijgen van informatie over het behandelde thema van groot belang. Het stelt hen in staat een zekere expertise op dit terrein op te bouwen, zich in een bepaalde materie in te werken en daar een klare kijk op te krijgen. In de Sabenacommissie ontbrak het de leden bij de start nogal uitdrukkelijk aan dergelijke achtergrondkennis en dit liet zich in dit technische dossier voelen inzake kritische ingesteldheid en de vragen die in de commissie gesteld werden.<sup>202</sup> Een journalist van De Morgen becommentarieerde het werk van de commissieleden na zes maanden onderzoek als volgt: ‘Het heeft lang geduurd voordat de commissieleden ingewerkt raakten. Van snedige tussenkomsten was bij gebrek aan dossierkennis bij sommigen dan ook weinig sprake. De getuigen bedelven de commissie dan ook nog eens onder hopen informatie en veronderstellen vaak een kennis van vakjargon die de leden niet hebben.’<sup>203</sup>

De parlementsleden zelf blijken deze informatiefunctie van hun werk in de onderzoekscommissie ook van belang te vinden, zowel voor zichzelf als voor het publiek. Uit de interviews met voormalige leden van onderzoekscommissies die de auteur heeft afgenomen, komen in verband hiermee een aantal interessante vaststellingen aan bod.

Zo stelt een meerderheid van de ondervraagde commissieleden dat het werk in de onderzoekscommissie hun verder parlementair werk heeft beïnvloed, vooral door een verdere specialisatie op het onderwerp. Zij duiden ook het snel kunnen verwerken van veel informatie aan als één van de belangrijke capaciteiten die een commissielid voor het werk in

---

<sup>200</sup> De Financieel Economische Tijd, 23 oktober 2002

<sup>201</sup> De Standaard, 17 juli 2002

<sup>202</sup> De Standaard, 8 november 2001 en 27 februari 2002

<sup>203</sup> De Morgen, 16 juli 2002

de onderzoekscommissie nodig heeft.<sup>204</sup> Blijkbaar moet er een balans gezocht worden tussen het verzamelen van zo veel mogelijk informatie, het zich zo volledig mogelijk inlichten over het behandelde thema, en het probleem van veel overtollige informatie. Nogal wat commissieleden halen immers het probleem van de overtollige informatie aan als één van de moeilijkheden waar een onderzoekscommissie mee kampt.<sup>205</sup> Deze veelheid aan info zorgt er volgens hen nogal eens voor dat te veel afgeweken wordt van waar het echt om gaat.

#### **4. De onderzoekscommissie als opwarmertje voor ministeriële ervaring**

Ministers worden gevormd in het parlement. In België worden ministers voor de duur van hun uitvoerend mandaat vervangen als parlementslid, wat het parlement een grote rekruterende invloed geeft. Eén van de kanalen voor kandidaat-ministers om ervaring op te doen en zich in de kijker te werken, is zeker het lidmaatschap van een onderzoekscommissie. Er gaat immers heel wat media-aandacht uit naar de werkzaamheden van een onderzoekscommissie. Bovendien kan het parlementslid door de intensiteit van dit werk bijkomende expertise opdoen en zich echt gaan profileren op een bepaald thema. Het commissielid kan zo populariteit en gedegenheid opbouwen.

Het meest duidelijke voorbeeld van een parlementslid waarvoor de onderzoekscommissie als een opwarmertje voor het ministerschap heeft gediend, is Marc Verwilghen. Hij werd federaal volksvertegenwoordiger in 1991 en werd in 1992 lid van de parlementaire onderzoekscommissie mensenhandel. Het was echter niet dit lidmaatschap dat voor z'n 'grote doorbraak' zorgde, maar wel het voorzitterschap van de onderzoekscommissie-Dutroux in 1996. Van een wat kleurloze *backbencher* ontpopte Marc Verwilghen zich tot de harde, consequente en doortastende voorzitter van één van de meest ingrijpende parlementaire commissie die in België ooit aan het werk zijn geweest. Marc Verwilghen werd de lieveling van pers en publiek, hij stond voor een geloof in een 'nieuwe, andere' politiek, een politiek van eerlijkheid en doortastendheid. Het leverde hem bij de parlementsverkie-

---

<sup>204</sup> Samen met veel geduld, zijn dit de belangrijkste eigenschappen die voor het werk in de onderzoekscommissie nodig zijn, zo stellen de ondervraagde parlementsliden.

<sup>205</sup> Dit probleem van overtollige informatie wordt in één adem genoemd met een moeilijke samenwerking met de rechterlijke macht en politieke spelletjes door commissieleden.

zingen van 1999 een persoonlijke monsterscore en een mandaat als minister van justitie in de regering Verhofstadt I op.

Het verhaal van Marc Verwilghen is één van de meest duidelijke voorbeelden van hoe een parlementaire onderzoekscommissie gevolgen kan hebben voor de verdere carrière van een politicus. Maar ook voor andere parlementsleden heeft het werk in de onderzoekscommissie een invloed gehad op hun verdere politieke carrière. In de meeste gevallen is dit een relatief positieve wending. Hoewel het nettoresultaat van het commissielidmaatschap natuurlijk niet altijd zo eenduidig te achterhalen valt. Daarvoor is opnieuw een meer diepgaand onderzoek nodig, via een carrièreprofiel van alle parlementsleden die ooit aan een onderzoekscommissie hebben meegewerkt.

Toch kunnen we intuïtief een aantal parlementsleden voor de geest halen voor wie het werk in een bepaalde onderzoekscommissie hun verdere parlementaire carrière zeker beïnvloed heeft. We denken hierbij bijvoorbeeld aan Hugo Coveliers (commissie Bende van Nijvel), Johan Vande Lanotte (commissie mensenhandel), en Gerolf Annemans (diverse onderzoekscommissies).

Ook inzake dit punt, kunnen we verwijzen naar de interviews met voormalige commissieleden. Daarin werden de voormalige commissieleden gevraagd naar de invloed van hun lidmaatschap van één (of meerdere) onderzoekscommissies op hun verdere politieke carrière. Ze werden dus naar een subjectief waardeoordeel van dit werk voor hun verdere carrière gevraagd. De meerderheid van de ondervraagde parlementsleden stelden wel dat de onderzoekscommissie een invloed had op hun verder parlementair werk, maar niet op de loop van hun verdere carrière. Twee derden van de bevroegde parlementsleden stelden dat de onderzoekscommissie hun carrière geen andere wending had gegeven.

Opvallend is wel dat bij het kleine aantal ondervraagden die wel een invloed van het commissiewerk op hun verdere carrière duiden, mogelijk een soort filter aan het werk kan zijn. Dit zijn commissieleden die zich al eerder in het parlement op een bepaalde materie geprofileerd hadden. Zij hebben redelijk snel faam verworven in het parlement, en de onderzoekscommissie heeft daar alleen maar verder toe bijgedragen. Verder lijkt de invloed op de verdere carrière vooral af te hangen van de inzet en de gedrevenheid van het parlements lid, in combinatie met een externe profilering. De onderzoekscommissie werkt in dit

geval als een filter waarbij specialisatie zowel verworven als beloond wordt.

Het is dus mogelijk dat een onderzoekscommissie als rekruteerder voor een ‘hogere’ politieke carrière fungeert, maar er is zeker geen sprake van een ‘als-dan verband’. Op dit punt in het onderzoek kunnen we alleen maar stellen dat een onderzoekscommissie een opportuniteit kan zijn tot verdere groei.

### **5. Legitimatie van het parlement via een onderzoekscommissie**

We hebben eerder de twee vormen van legitimatie aangehaald waartussen Packenham een onderscheid maakt: latente en manifeste legitimatie. De manifeste legitimatie, of ‘*the formal stamp of approval*’ is eigenlijk niet van toepassing op een onderzoekscommissie. Ze hangt samen met de wetgevende taak van het parlement en de goedkeuring van die wetten. Aangezien een parlementaire onderzoekscommissie geen wetsvoorstellen kan indienen of goedkeuren, kan zij dus niet bijdragen tot de manifeste legitimatie van het parlement. Of toch niet rechtstreeks. Want, zo zouden we kunnen redeneren, door het feit dat een deel van het parlement niet dezelfde legitimiteit aan beslissingen kan geven als de volledige kamer, erkent de commissie eigenlijk dat de legitimiteit bij de voltallige volksvertegenwoordiging ligt.

Voor wat betreft de latente legitimiteit, is het duidelijk dat een parlementaire onderzoekscommissie daar wel degelijk toe bijdraagt. Ondanks het feit dat een parlementaire onderzoekscommissie tijdelijk en niet bestendig is, geeft zij een zekere legitimiteit aan het parlement. Die is er dan vooral door de publieke en de persaandacht voor het werk van de commissie, waardoor het vertrouwen in het parlement gevoed wordt. De man in de straat kan met eigen ogen volgen hoe op een beperkte tijd intensief aan een bepaald probleem gewerkt wordt en dit resulteert in alvast één concreet gegeven: het rapport van de commissie. Deze legitimiteit slaat ook op wat soms ‘het tot bedaren brengen van de gemoederen’ genoemd wordt. Of het normaliseren van een bepaalde toestand van wrevel of wantrouwen. Op die manier draagt de onderzoekscommissie bij tot een grotere legitimiteit van het parlement.

We verwijzen hierbij naar het voorbeeld van de parlementaire onderzoekscommissie belast met het opheldering brengen over de onlusten

die in januari 1959 te Leopoldstad hebben plaatsgehad. Deze werd opgericht met het idee dat een parlementaire onderzoekscommissie één van de meest geschikte politieke middelen was ‘om de gebeurtenissen in het reine te trekken’.<sup>206</sup>

## 6. De onderzoekscommissie als agendasetter

Kan een parlementaire onderzoekscommissie een bepaald thema, een probleem of vraag op de politieke agenda plaatsen? Het proces van agendasetting is essentieel een bewegend en geen stilstaand geheel. Ideeën die al een lange periode ‘rondzweven’ kunnen plots de top van de agenda bereiken en kunnen uitmonden in beslissingen die een beleid in een andere richting duwen. Agendasetting heeft dus heel wat te maken met de notie ‘tijd’, een bepaald moment waarop een bepaald thema op de politieke agenda komt te staan.

Kingdon heeft een model ontwikkeld om dergelijk proces van politieke besluitvorming te verklaren.<sup>207</sup> Hij ziet de carrière van een beleidskwestie als een proces doorheen verschillende agenda's, of het agendasetting proces. De carrière van een item start op de systeemagenda. Daar is het thema voorwerp van een vage, maar relatief ruim verspreide bezorgdheid van het publiek. De kwestie kan vervolgens promoveren naar de overheidsagenda, een lijst met kwesties waaraan ambtenaren en politici serieuze aandacht besteden. Om de overstap van systeemagenda naar overheidsagenda te maken, moet de kwestie een duidelijke definitie krijgen en een connotatie van dringendheid,<sup>208</sup> meestal door een focussende gebeurtenis. Na de opname op de overheidsagenda, kan het thema promoveren tot de beslissingsagenda. Dit is een lijst van kwesties waarover een beslissing wordt genomen. Deze laatste beweging van overheidsagenda naar beslissingsagenda veronderstelt dat een ‘*policy window*’ zich opent, bijvoorbeeld naar aanleiding van een focussende gebeurtenis. Maar vooral veronderstelt dit dat een aantal beïnvloedende factoren samenkomen.<sup>209</sup> En deze komen

<sup>206</sup> TRAEST, G., Het recht van onderzoek van het parlement. Brugge, Die Keure, 1979, p. 50

<sup>207</sup> KINGDON, J.W., Agendas, alternatives and public policies. New York, Harper Collins, 1995, 253 p.

<sup>208</sup> KINGDON, J. W., zoals aangehaald in: MAESSCHALCK, J., Van de Bende Van Nijvel tot Dutroux: een beleidswetenschappelijke analyse van de politiehervorming in de jaren '80 en '90. In: Res Publica, 2002, 1, pp. 27-47.

<sup>209</sup> Deze beïnvloedende factoren zijn volgens Kingdon: een bepaald probleem dat zich stelt, diverse beleidsopties, een bepaalde gebeurtenis die een verandering op

meestal samen door de inspanning van één of meerdere ‘entrepreneurs’.

Het is hier niet de bedoeling intensief in te gaan op de theorie van Kingdon of diverse onderzoekscommissies in dit agendasettingsproces te plaatsen.<sup>210</sup>

Wel zal door dit model aan te halen meteen duidelijk zijn, dat onderzoekscommissies op diverse manieren kunnen bijdragen aan het proces van politieke agendasetting. Onderzoekscommissies staan zowel symbool voor de overgang van systeem- naar overheidsagenda, als van overheidsagenda naar beslissingsagenda. In dit laatste geval fungeert de onderzoekscommissie dan als de ‘entrepreneur’. De onderzoekscommissie definieert en inventariseert een bepaald probleem, stelt een aantal beleidsalternatieven voor, en kan zorgen voor een verandering in de publieke opinie. Het werk van de onderzoekscommissie fungeert hier als *trigger* voor parlementair debat en/of beleidsvoorstellen. In het andere geval, dat van de overdracht van systeem- naar overheidsagenda, toont de oprichting van een onderzoekscommissie aan dat politici heel wat aandacht aan het behandelde thema willen besteden. Op die manier kan de onderzoekscommissie misschien het onderwerp zelfs naar de beslissingsagenda tillen.

Zoals eerder aangegeven, zijn die wetgevende veranderingen echter niet voor alle onderzoekscommissies primordiaal. Het is dan ook niet steeds zo dat een item van de overheidsagenda doorstoot naar de beslissingsagenda, en voor de thema’s die door onderzoekscommissies behandeld worden is dit ook niet altijd noodzakelijk. In dergelijk geval brengt de commissie het thema op de agenda, maar ligt de verdere bijdrage bijvoorbeeld eerder op het vlak van conflictmanagement of *linkage*.

Een mooi voorbeeld daarvan kan gevonden worden in de onderzoekscommissie belast met het vaststellen van de precieze omstandigheden waarin Patrice Lumumba werd vermoord en van de eventuele betrokkenheid daarbij van Belgische politici. Deze onderzoekscommissie werd opgericht als gevolg van een aantal vragen en interpellaties in het parlement, die op hun beurt het gevolg waren van de publicatie

---

gang brengt. Zoals vb. een verandering van regering, een verandering in de publieke opinie, ...

<sup>210</sup> Inzake politiehervorming, zie: Jeroen Maesschalck in Res Publica, 2002, 1



van het boek ‘De moord op Lumumba’ van Ludo De Witte.<sup>211</sup> In dit boek verdedigt Ludo De Witte de stelling dat België mogelijk enige verantwoordelijkheid draagt voor de dood van de eerste premier van de Republiek Congo, Patrice Lumumba. Door het boek en de ruime aandacht die dit kreeg in de pers, werd het koloniaal verleden, de moord op Lumumba en de rol die België daar eventueel in gespeeld had, op de systeemagenda. Met de oprichting van de onderzoekscommissie toonde ook de politieke wereld aan (opnieuw) aandacht voor de vraag naar de verantwoordelijkheid voor de moord op Lumumba te hebben. Door de inspanningen van de onderzoekscommissie en het gedegen werk dat haar experts aan de dag legden, kon de Belgische overheid over deze verantwoordelijkheid eindelijk een gefundeerde uitspraak maken en excuses aanbieden aan de Congolezen. Hoewel dus niet een wetgevende beslissing het gevolg van de onderzoekscommissie was, heeft de commissie hier toch haar rol gespeeld als ‘entrepreneur’, waardoor de kwestie van de moord op Lumumba, die lange tijd taboe was in de Belgische politiek, een omgedraaide bladzijde kon worden.

Agendasetting lijkt dus wel degelijk een belangrijke mogelijke rol van parlementaire onderzoekscommissies in het Belgische parlement te zijn. Dit aanvoelen wordt ook gedeeld door een aantal voormalige commissieleden. Wanneer wij hen vroegen naar het, volgens hen, belangrijkste resultaat van de onderzoekscommissie waaraan zij meegewerkt hebben, haalde bijna de helft van de ondervraagden deze agendasetting aan.<sup>212</sup> Daarbij maakten zij een onderscheid tussen de agendasetting bij de publieke opinie (wat we dan misschien in het model van Kingdon eerder als de stap van systeem- naar overheidsagenda zouden kunnen zien) en deze bij de uitvoerende macht. Deze laatste vorm van agendasetting komt mooi samen met de onderzoekscommissie als entrepreneur.

---

<sup>211</sup> DE WITTE, Ludo, *De moord op Lumumba*, Leuven, 1999, Van Halewyck, 432 p.; Verslag van de hh. Bacquelaire en Willems en Mevr. Coenen namens de onderzoekscommissie belast met het vaststellen van de precieze omstandigheden waarin Patrice Lumumba werd vermoord en van de eventuele betrokkenheid daarbij van Belgische politici. Parlementair document 0312/006-2001/2002.

<sup>212</sup> Informatie uit 16 diepte-interviews met voormalige commissieleden. Zie hierover bijlage 1.



## Besluit

Het parlement verliest zijn besluitvormende macht. Het parlement is niet de instelling waar de belangrijkste politieke beslissingen in een democratie genomen worden. Wilfried Dewachter en Luc Huyse hebben dit in hun werk uitvoerig aangetoond voor het Belgische parlement. Zij hanteren hiervoor een besluitvormingsanalyse. Deze onderzoekt het aandeel van het parlement in de verschillende besluitvormingstypes van een politiek systeem.

Een andere weg voor het parlementair onderzoek in de politieke wetenschappen ligt in een functionele analyse. Deze benadert het parlement eerder vanuit de diverse mogelijke rollen of functies die een parlement in een democratie kan hebben. Het parlement vervult in deze optiek een ruim scala aan functies. Verschillende functies worden tegelijkertijd, en met een diverse intensiteit opgenomen. Dergelijke functionele analyse is nog maar net begonnen. Zij geeft aanleiding tot een dynamische benadering van het parlement, waarbij verder gekeken wordt dan de loutere besluitvormende, beleidsmatige impact van deze instelling. Zij zorgt voor een onderscheid tussen zogenaamde beleidsvormende en eerder symbolische functies van het parlement.

In dit essay hebben wij vanuit een functionele invalshoek een politico-logisch onderzoekskader voor één van de werkmiddelen van het parlement, het recht onderzoek, geschetst. Het recht van onderzoek wordt traditioneel beschouwd als één van de controlemiddelen van het parlement, dat uitgeoefend wordt via een parlementaire onderzoekscommissie. Ondanks het feit dat parlementaire onderzoekscommissies over het algemeen zowel in het parlement zelf, bij de pers, als bij de publieke opinie op heel wat belangstelling kunnen rekenen, is dit vooralsnog veel minder het geval vanuit wetenschappelijke hoek. Dit essay probeert daaraan op een inleidende manier een mouw te passen.

Vertrekpunt hierbij was een lijst van diverse parlementaire functies die door een aantal klassieke auteurs werden aangehaald. De volgende functies van het parlement werden aangehaald: wetgeving, controle, conflictmanagement, volksvertegenwoordiging of *linkage*, rekrutering en training, legitimiteit en agendasetting. Elk van deze werden kort gesitueerd.

Daarna werd ingegaan op de parlementaire functie waarvan het recht van onderzoek (via een parlementaire onderzoekscommissie) traditioneel een onderdeel is: de controlefunctie van het parlement. Controle kunnen we definiëren als ‘het registreren van gegevens, het verifiëren van gegevens door vergelijking ervan met anderszins verkregen gegevens, oordelen en op grond van dat oordeel eventueel reguleren.’<sup>213</sup> In deze definitie zitten meteen ook alle stappen van het politieke controleproces vevat: het verzamelen van informatie, deze vergelijken met een bepaalde norm, een oordeel vellen over de vastgestelde toestand, en een eventueel ingrijpen in de vastgestelde toestand. Parlementair onderzoek heeft als enige parlementair controlemiddel de mogelijkheden tot al deze stappen in zich. Een effectief parlementair onderzoek zal dus alle stappen van dit controleproces succesvol doorlopen. Of een parlementaire onderzoekscommissie dus een doeltreffend, effectief middel van parlementaire controle is, zal onderzocht worden aan de hand van een meer beleidsanalytische invalshoek. Dit is via een outputanalyse van de gevolgen van het rapport van de diverse onderzoekscommissies in het Belgische parlement. In dit essay werd op dergelijke analyse en de mogelijke resultaten ervan niet verder ingegaan. Dit is het onderwerp van verder gestructureerd onderzoek.

Om het beeld over de bijdrage van een parlementaire onderzoekscommissie aan de diverse andere functies van het parlement goed te kunnen maken, is het belangrijk dat we voldoende op de hoogte zijn van de diverse mogelijkheden, beperkingen en stappen van een dergelijke onderzoekscommissie.

Daarom werd in een derde hoofdstuk ingegaan op de juridische achtergronden van onderzoekscommissies; in een vierde hoofdstuk op de verscheidene concrete stappen van het onderzoeksproces door een commissie.

Voor wat betreft de juridische basis van parlementaire onderzoekscommissies in het Belgische parlement kunnen we vaststellen dat deze eenvoudig, sterk en klassiek is. De Grondwet, de Wet van 3 mei 1880, en de Wet van juni 1996 vormen de regelgeving omtrent het recht van onderzoek. Geen kluwen van regelgeving, maar een sterk principe dat ingeschreven werd- als één van de eerste Europese landen- in de Grondwet, en later uitgewerkt werd in twee wetten. Aan deze wetten

---

<sup>213</sup> BAX, C.J., BOON, P.J., MENTINK, D., (red.), o.c., pp. 1-12

hebben onderzoekscommissies hun ruime onderzoeksbevoegdheden en hun grote openbaarheid te danken.

Het hoofdstuk over het veldonderzoek van de werkzaamheden van een parlementaire onderzoekscommissie heeft de verschillende fases in de concrete werking van de commissie scherp gesteld. Daaruit blijkt opnieuw dat de manier van werken van dergelijke commissie alles in zich heeft om een volwaardig controlemiddel te zijn. Het enige gebrek hierbij is het feit dat de commissie zelf, als orgaan, geen voorstellen tot wetwijziging kan indienen, meteen gekoppeld aan het eindverslag. Maar dit is eigenlijk een onderdeel van de wetgevende taak van het parlement en kan wel gebeuren door een groep commissieleden die een gezamenlijk initiatief nemen.

Daarnaast heeft dit hoofdstuk over het veldonderzoek ook een aantal aspecten aangehaald die samenhangen met het werk van de commissie, en die een invloed kunnen hebben op de effectiviteit van de commissie als parlementair werkmiddel.<sup>214</sup> Het gaat onder meer om: het aantal leden van de commissie, dat zich meestal tussen 10 en 15 situeert; de verdeling van de mandaten binnen de commissie, waarbij het mandaat van voorzitter en rapporteur het meest begeerd zijn; de duur van het mandaat van de commissie, dat meestal zo'n anderhalf jaar bedraagt; de nabijheid van parlementsverkiezingen; de openbaarheid van de zittingen: de meeste zittingen van onderzoekscommissies in het Belgisch parlement zijn openbaar. Enkel werkvergaderingen en een select aantal hoorzittingen gaan met gesloten deuren door; de thema's die de onderzoekscommissie behandelt en de mate waarin zij een conflict symboliseren. Over deze aspecten is verder onderzoek nodig.

Na deze hoofdstukken over de controlefunctie, de achtergrond en de diverse concrete stappen van het parlementair onderzoek, werden onderzoekscommissies in het vijfde hoofdstuk ingepast in de 'andere' functies van het parlement.

---

<sup>214</sup> We verwijzen hierbij naar het wetenschappelijk onderzoek inzake vaste commissies in het parlement, waarin de kracht, de sterkte van een commissie gelinkt wordt aan een aantal kenmerkende factoren van deze commissie en het politiek systeem. We verwijzen hier naar hoofdstuk 2 'onderzoekscommissies als een parlementair controlemiddel' en het werk van Shaw: SHAW, Malcolm, Conclusion. In: LEES, SHAW (ed.), *Committees in legislatures: a comparative analysis*. Duke University Press, 1979, pp. 361-434.

Inzake de wetgevende functie, werd herhaald dat een onderzoekscommissie als orgaan dus geen wetgevend voorstel kan indienen. Toch werden twee mogelijkheden aangehaald waarop de commissie een vervolg kan krijgen in wetgevend werk. Dit is via een onmiddellijk wetgevend initiatief door een aantal commissieleden samen, na de afronding van de commissiewerkzaamheden. En via het werk van een opvolgingscommissie, die het dossier verder opvolgt.

Een onderzoekscommissie lijkt verder vooral een rol te spelen inzake conflictmanagement binnen het parlement. Het gaat hierbij dan om een aantal veranderingen in de aard van een politiek conflict, waar het parlement een rol in kan spelen. We hebben 2 scenario's aangeduid waarin een onderzoekscommissie de rol van conflictmanager op zich neemt. Dit is enerzijds wanneer een onderzoekscommissie opgericht wordt naar aanleiding van een plotse, onverwachte gebeurtenis; een politiek-bestuurlijke crisissituatie. Meestal gaat het conflict hier om politieke verantwoordelijkheden in verband met een veiligheidsthema. In een tweede scenario is een meer voorspelbare katalysator aan het werk. De Sabenacommissie is een voorbeeld van dergelijke commissie. Een parlementaire onderzoekscommissie is een geschikt middel tot conflictmanagement omdat hier intensief, en in een beperkte, maar toch representatieve groep ingegaan wordt op een bepaald probleem. Maar ook omdat externe betrokkenen hier ruim aan bod komen via de hoorzittingen. Daarnaast heeft de commissie ruime bevoegdheden die een zeker respect en vertrouwen in haar daadkracht afdwingen.

Een parlementaire onderzoekscommissie draagt zeker ook bij tot de vertegenwoordigende of informatieve rol van het parlement. Via openbare (hoor)zittingen 'onder-zoekt' de commissie. Zij wint informatie in in naam van de bevolking, waar parlementsleden dus een vertegenwoordiger van zijn. De onderzoekscommissie heeft daarbij als competitief voordeel dat zij door haar ruime bevoegdheden informatie kan bekomen op een meer afdwingbare manier dan gewone parlementscommissies dit kunnen.

Een andere functie van het parlement is deze als rekruteerder van ministers. Het parlement dient als een basis voor rekrutering, specialisatie en training van toekomstige ministers. In België is dit zeker het geval omdat ministers in functie voor de duur van hun mandaat vervangen worden als parlements lid. Het lidmaatschap van een onderzoekscommissie zou een belangrijke weg kunnen zijn voor kandidaat-ministers om ervaring op te doen en zich in de kijker te werken. Over

het carrièrepatroon van parlementsleden na het lidmaatschap van een onderzoekscommissie werd nog geen onderzoek verricht. Louter intuïtief en uit een beperkt aantal diepte-interviews die de auteur had met voormalige commissieleden, kunnen we een aantal parlementsleden aanduiden voor wie het werk in een bepaalde onderzoekscommissie hun verdere parlementaire carrière zeker beïnvloed heeft. We denken hierbij bijvoorbeeld aan Marc Verwilghen en Hugo Coveliers. Uit de aangehaalde interviews<sup>215</sup> kwam ook tot uiting dat het lidmaatschap van een onderzoekscommissie in dit verband waarschijnlijk kan werken als een soort katalysator waarbij specialisatie zowel verworven als beloond wordt: de respondenten die een invloed van de onderzoekscommissie op hun verdere carrière duiden, waren parlementsleden die zich al eerder op een bepaalde materie geprofileerd hadden. Zij hebben redelijk snel faam verworven in het parlement en de onderzoekscommissie heeft daar alleen maar verder toe bijgedragen.

Een parlementaire onderzoekscommissie draagt ook bij tot de legitimatie van het parlement in een politiek systeem. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen manifeste en latente legitimatie. Manifeste legitimatie of *'the formal stamp of approval'* is niet zo zeer van toepassing op een onderzoekscommissie, omdat de commissie als orgaan zelf geen wetgevende voorstellen kan stemmen. Daarentegen draagt een parlementaire onderzoekscommissie wel bij tot de latente legitimatie van het parlement. Dit vooral door de publieke en de pers-aandacht voor het werk van de commissie, waardoor het vertrouwen in het parlement gevoed wordt.

Een laatste functie van het parlement waarbij een onderzoekscommissie een rol kan spelen, is deze als agendasetter. Om dit te staven werd verwezen naar het model van Kingdon dat de carrière van een beleidskwestie als een proces doorheen verschillende agenda's percipieert. Een item evolueert van een systeemagenda, naar een overheidsagenda, om tenslotte te promoveren tot de beslissingsagenda. Bij de laatste stap, naar de beslissingsagenda, moeten een aantal beïnvloedende factoren samenkomen. Dit gebeurt meestal door de inspanning van één of meerdere 'entrepreneurs'. Een onderzoekscommissie kan op verschillende manieren bijdragen aan het proces van politieke agendasetting. Zij kunnen zowel symbool staan voor de overgang van systeem- naar overheidsagenda, als van overheidsagenda naar beslissingsagenda.

---

<sup>215</sup> Voor verdere informatie over deze interviews verwijzen we naar bijlage 1.

Hiermee is de puzzel gemaakt. In dit essay hebben wij een onderzoekskader geschetst voor de studie van parlementaire onderzoekscommissies vanuit een functionele benadering. Vanuit deze invalshoek streven wij er naar politiekwetenschappelijke duiding te geven over de verschillende parlementaire onderzoekscommissies, wat zij teweegbrengen en welke rollen zij (kunnen) vervullen. We streven er naar de verschillende processen die dit fenomeen omringen, te begrijpen en te duiden. Daartoe moet echter nog een lange weg afgelegd.

Dit essay heeft op een descriptieve manier de diverse kenmerken en aspecten van parlementaire onderzoekscommissies behandeld. In een volgende onderzoeksfase zal het belang van dergelijke onderzoekscommissies op een gestructureerde manier geanalyseerd worden. Ge koppeld aan de voorgaande vaststellingen, kan op die manier meteen een verdere onderzoeksagenda opgetekend worden. Bij tal van aspecten hebben wij immers vermeld dat hierover onderzoek moet gestart of verder gezet worden.

We vermelden hier enkele toekomstige agendapunten: het onderzoeken van een aantal hypotheses in verband met oorzaken van het genomen beroep op parlementaire onderzoekscommissies sinds de jaren tachtig; een vergelijking met onderzoekscommissies in het buitenland kan zeer nuttig zijn. Deze vergelijking zal zich vooral concentreren op de bestudeerde thema's, de gebruikte werktijd, financiële middelen, macht van de onderzoekscommissie; een outputanalyse van de gevolgen van het rapport van de diverse onderzoekscommissies in het Belgisch parlement, zal de analyse van een onderzoeksmiddel als controlemiddel vervolledigen; er zijn gestructureerde onderzoeksgegevens nodig met betrekking tot een aantal aspecten van de commissiewerking: het aantal leden van de commissie, de mensen en de middelen die de commissie ter beschikking krijgt, de duur van het mandaat van de commissie,... Vooral over de mogelijke rol van een onderzoekscommissie als conflictmanager, recruteerder en agendasetter zijn verder onderzoek en concrete gegevens vereist.

Een laatste conclusie dringt zich op in verband met de Sabenacommissie, die ietwat als het rode draad-voorbeeld doorheen dit essay heeft gefungeerd. Het mandaat van de Sabenacommissie liep ten einde op 31 december 2002. We kunnen nu al een aantal conclusies over haar rol maken.



De Sabena-onderzoekscommissie zal vermoedelijk niet de geschiedenis ingaan als een mijlpaal in het geheel van dergelijke commissies in het Belgische federaal parlement. Vermoedelijk zullen in de nasleep van de commissie weinig of geen concrete wetsvoorstellen ingediend worden. Het zal dus geen sterk beleidsvoorbereidende commissie worden.

De belangrijkste bijdrage die de Sabenacommissie zal leveren, valt te verwachten op het vlak van conflictmanagement, *linkage* en misschien ook rekrutering. Inzake de bijdrage op het vlak van conflictmanagement, past de Sabenacommissie in het eerder vermelde scenario van een gebeurtenis die het gevolg is van een problematisch proces dat sluimerde en waarvoor de beleidsverantwoordelijken niet voldoende aandacht hadden. Kernvraag in het Sabenadossier was de rol van de overheid in het beheer van de nationale luchtvaartmaatschappij. Is de overheid een goed bestuurder van Sabena geweest en welke zijn de politieke verantwoordelijkheden in dit dossier? Vermoedelijk zal de commissie er niet in slagen om duidelijk één of een beperkt aantal mensen verantwoordelijk te houden voor het faillissement van Sabena. Zij zal vermoedelijk vooral haar pijlen richten op een aantal bedrijfsmensen, en veel minder op de politieke verantwoordelijken voor Sabena.

Daarnaast zorgt de commissie ook voor *linkage*, want zowel volksvertegenwoordigers als publiek kregen via de werkzaamheden van de commissie veel meer informatie over wat nu fout gelopen is bij Sabena. Tenslotte kan de commissie misschien een effect hebben qua rekrutering, zo dicht bij de verkiezingen. Dit zou dan vooral het geval kunnen zijn bij de actieve leden Ludo Van Campenhout (VLD), Servais Verherstraeten (CD&V), Hans Bonte (SP.A), en rapporteur Lode Van Oost (AGALEV). Deze laatste is speelde een minder opvallende rol tijdens de hoorzittingen, maar kan via het rapporteurschap van de commissie wel degelijk in de kijker lopen tijdens de voorstelling van het rapport of het plenaire debat achteraf.

Een belangrijke les uit de Sabenacommissie is alvast ook dat een onderzoekscommissie over een economisch thema heel moeilijk is. Daarnaast is het aangewezen dat het parlement een pauze inlast in het aantal onderzoekscommissies die aan de slag gaan. Spaarzaamheid met dit middel is geboden. Anders wordt het belang er van ondermijnd.

## Bijlage 1

**Informatie over de diepte-interviews met parlementsleden**

In de periode januari-februari 2002 werden door de auteur 16 diepte-interviews afgenomen met Nederlandstalige leden of voormalige leden van parlementaire onderzoekscommissies in het Belgisch federaal parlement. Deze interviews kaderden in de voorbereiding van een paper dat voorgesteld werd in de workshop 'A renewal of parliaments in Europe ? MP's behaviours and action constraints', tijdens de Joint Sessions van het European Consortium for political research van 22 tot 27 maart 2002.

De klemtoon van de interviews lag op de socialisatie van parlementsleden in een onderzoekscommissie. Heeft hun deelname aan één of meerdere onderzoekscommissies een effect gehad op de attitudes en de rolperceptie van de commissieleden ? Zo ja, met betrekking tot welke aspecten kunnen we van een beïnvloeding spreken en hoe komt die tot uiting ? Het ging dus telkens om de subjectieve mening van de respondent zelf met betrekking tot een eventuele invloed van het lidmaatschap van een onderzoekscommissie.

De interviews behandelden volgende delen:

1. de activiteiten en handelingen van de parlementsleden, zowel voor als na het lidmaatschap van een onderzoekscommissie: volgende vragen kwamen in dit deel aan bod:
  - van welke onderzoekscommissie(s) is de respondent lid geweest ?
  - hoelang was de respondent al parlementslid voor hij/zij lid werd van deze onderzoekscommissie(s)?
  - was de respondent lid van de bevoegde vaste commissie waar het voorstel tot oprichting van een onderzoekscommissie besproken werd ?
  - waarom denkt de respondent dat hij/zij door de fractie aangeduid werd als vertegenwoordiger in de onderzoekscommissie?
  - welke politieke mandaten heeft de respondent na het commissielidmaatschap bekleed?
  - denkt de respondent dat het commissielidmaatschap een verdere invloed gehad heeft op het verloop van zijn/haar politieke carrière ?
  - en op zijn/haar verdere parlementaire werkzaamheden ?
2. de conceptie van de parlementsleden over de rol van het parlement, de rol van onderzoekscommissies in het parlement, en hun visie over hun eigen mandaat als parlementslid: volgende vragen kwamen in dit deel aan bod:
  - de belangrijkste functie die het parlement volgens de respondent in werkelijkheid vervult
  - de belangrijkste functie die het parlement volgens de respondent zou moeten vervullen
  - heeft het lidmaatschap van de onderzoekscommissie(s) de mening van de respondent over de functies die het parlement vervult, beïnvloed?
  - via welke functie oefent het parlement volgens de respondent het meeste invloed uit ?
  - welke is volgens de respondent de belangrijkste taak/opdracht van een parlementaire onderzoekscommissie?

- welke is volgens de respondent de belangrijkste verwezenlijking van de onderzoekscommissie(s) waarvan hij/zij lid is geweest?
  - met welke moeilijkheden had de onderzoekscommissie(s) te maken waar hij/zij lid is van geweest?
  - idee van het parlementslid over zijn/haar individuele invloed in het parlement en in een onderzoekscommissie
3. de oorzaken en de oplossingen die de parlementsliden zien voor de *'decline of legislatures'*: volgende vragen kwamen in dit deel aan bod:
- wat denkt de respondent over de stelling dat het parlement vroeger meer macht had ?
  - welke factoren hebben er volgens de respondent toe geleid dat het parlement aan politiek belang heeft ingeboet ?
  - op welke manier kan het parlement volgens de respondent geherwaardeerd worden ?
  - kan dit via een grotere focus op controleactiviteiten ?

De meeste interviews werden in het parlement afgenomen. Elk van hen duurde ongeveer 2 uur. De gesprekken werden op band opgenomen.

Bij de selectie van de respondenten werd rekening gehouden naar een zo evenwichtig mogelijke spreiding: van commissieleden van alle politieke partijen; van commissieleden met een diverse functie binnen de commissie: zowel voorzitters, ondervoorzitters, rapporteurs als gewone commissieleden kwamen aan bod; van leden die slechts één keer in een onderzoekscommissie hadden gezeteld en leden die dit meer dan één keer hadden gedaan; van leden van zowel zeer recente als reeds langer voorbijgevoerde onderzoekscommissies

Uit dit beperkt aantal interviews kunnen geen definitieve conclusies getrokken worden. Wel worden een aantal lijnen, een aantal vaak terugkerende opvattingen van de geïnterviewde commissieleden uitgetekend. Een herhaling en vooral een uitbreiding van het aantal respondenten staat op de toekomstige onderzoeksagenda.

Hierna volgen de gegevens over de respondenten.

NAAM	PARTIJ	FUNCTIE IN OC	NAAM OC	KAMER OF SENAAT	PERIODE OC
Annemans Gerolf	Vlaams Blok	Commissielid	Bende van Nijvel II Dutrouxcommissie Dioxinecommissie	Kamer Kamer Kamer	1996-1997 1996-1998 1999-2000
Coveliers Hugo	VLD	Commissielid Rapporteur	Bende van Nijvel I OC georganiseerde misdaad	Kamer Senaat	1988-1990 1996-1998
De Crem Pieter	CD&V	Commissielid	Sektencommissie Lumumbacommissie	Kamer Kamer	1996-1997 2000-2001
Derycke Erik	SP.A	Ondervoorzitter	Bende van Nijvel I	Kamer	1988-1990
Eeman Jan	VLD	Commissielid	Sektencommissie	Kamer	1996-1997
Goris Stef	VLD	Commissielid	Rwanda-commissie Dioxinecommissie	Senaat Kamer	1997 1999-2000
Laenens Leen	AGALEV	Commissielid	Lumumbacommissie	Kamer	2000-2001
Loones Jan	VU/NVA	Commissielid	OC georganiseerde misdaad	Senaat	1996-1998
Merckx Trees	CD&V	Rapporteur	OC Mensenhandel	Kamer	1993-1994
Schoeters Hun-fred	SP.A	Commissielid	Sektencommissie	Kamer	1996-1997

NAAM	PARTIJ	FUNCTIE IN OC	NAAM OC	KAMER OF SENAAT	PERIODE OC
Vandenberghe Hugo	CD&V	Voorzitter	OC georganiseerde misdaad	Senaat	1996-1998
Van De Casteele Annemie	VU/Spirit	Commissielid	Dioxinecommissie	Kamer	1999-2000
Vanhoutte Peter	AGALEV	Rapporteur	Dioxinecommissie	Kamer	1999-2000
Vanvelthoven Peter	SP.A	Commissielid	Dioxinecommissie	Kamer	1999-2000
Versnick Geert	VLD	Voorzitter	Lumumbacommissie	Kamer	2000-2001
Verreycken Wim	Vlaams Blok	Commissielid	OC georganiseerde misdaad	Senaat	1996-1998

## Bijlage 2

**Onderzoekscommissies in het Belgische parlement sinds 1830**

- **1840:** Parlementair onderzoek met betrekking tot de toestand van de handel en de nijverheid.
- **1859:** Parlementair onderzoek naar de resultaten van de wetgevende verkiezingen in het arrondissement Leuven.
- **1863:** Parlementair onderzoek naar de resultaten van de wetgevende verkiezingen in het arrondissement Bastenaken.
- **1880:** Parlementair onderzoek inzake de morele en materiële toestand van het lager onderwijs in België, de uitslagen van de Wet van 1 juli 1879 en de middelen aangewend om de uitvoering van deze wet te beletten. (1880-1882, Kamer van Volksvertegenwoordigers)
- **1908:** Parlementair onderzoek teneinde na te gaan de uitslagen der Wet van 21 maart 1902, houdende de wijziging van de Wetten op de militie en op de vergelding der miliciens. (1908-1909, Kamer van Volksvertegenwoordigers)
- **1935:** Commissie van onderzoek belast met het opsporen van de verantwoordelijkheden in verband met de ontwaarding van den frank. (1935-1936, Kamer van Volksvertegenwoordigers)
- **1951:** Parlementair onderzoek naar de bedrijvigheid van de Dienst van het Sequester. (1951, Senaat, geen eindverslag)
- **1959:** Parlementaire onderzoekscommissie belast met het opheldering brengen over de onlusten die in januari 1959 te Leopoldstad hebben plaatsgehad. (1959, Kamer van Volksvertegenwoordigers)
- **1972:** Parlementair onderzoek naar het rechtstreeks of zijdelings inlassen van publicitaire teksten of afbeeldingen in de uitzendingen van de BRT, van de RTB en van de kabeltelevisie. (1972, Kamer van Volksvertegenwoordigers; geen verslag, heropgericht in 1974)
- **1980:** Parlementaire onderzoekscommissie betreffende de problemen in verband met de ordehandhaving en de private milities. (1980-1981, Senaat)
- **1985:** Parlementaire onderzoekscommissie naar de oorzaken, de omstandigheden en de lessen die moeten getrokken worden uit de tragische gebeurtenissen die zich op woensdag 29 mei 1985 tijdens de voetbalwedstrijd Liverpool-Juventus Turijn hebben voorgedaan (1985, Kamer van Volksvertegenwoordigers)
- **1987:** Parlementair onderzoek naar de Belgische leveringen van wapens en munitie aan landen die in een gewapend conflict verwickeld zijn of waartegen een wapenembargo geldt. (1987-1989, Kamer van Volksvertegenwoordigers)

- **1988:** Parlementair onderzoek naar de draagwijdte, de oorzaken en de gevolgen van de mogelijke fraudeschandalen en van de eventuele overtredingen op het non-proliferatieverdrag door het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) of aanverwante bedrijven. (1988, Kamer van Volksvertegenwoordigers)
- **1988:** Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. (1988-1990, Kamer van Volksvertegenwoordigers; zogenaamde Bende van Nijvel I-commissie)
- **1990:** Parlementair onderzoek met betrekking tot het bestaan van een clandestien internationaal inlichtingennetwerk. (1990-1991, Senaat; zogenaamde Gladio-commissie)
- **1992:** Parlementair onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel. (1992-1994, Kamer van Volksvertegenwoordigers)
- **1996:** Parlementaire onderzoekscommissie belast met de beleidsvorming ter bestrijding van de onwettige praktijken van de sekten en van de gevaren ervan voor de samenleving en voor het individu, inzonderheid voor de minderjarigen. (1996-1997, Kamer van Volksvertegenwoordigers)
- **1996:** Parlementaire onderzoekscommissie belast met een onderzoek naar de noodzakelijke aanpassingen van de organisatie en de werking van het politie- en justitiewezen op basis van de moeilijkheden die gerezen zijn bij het onderzoek naar de Bende van Nijvel. (1996-1997, Kamer van Volksvertegenwoordigers; zogenaamde Bende van Nijvel II-commissie)
- **1996:** Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consorten. (1996-1998, Kamer van Volksvertegenwoordigers)
- **1996:** Parlementair onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België. (1996-1998; Senaat)
- **1997:** Parlementair onderzoek betreffende de gebeurtenissen in Rwanda. (1997; Senaat)
- **1999:** Parlementair onderzoek van de Belgische vlees-, zuivel- en eierproductie en naar de politieke verantwoordelijkheden in het licht van de zogenaamde 'dioxinecrisis'. (1999-2000; Kamer van Volksvertegenwoordigers)
- **2000:** Parlementaire onderzoekscommissie belast met het vaststellen van de precieze omstandigheden waarin Patrice Lumumba werd vermoord en van de eventuele betrokkenheid daarbij van Belgische politici. (2000-2001; Kamer van Volksvertegenwoordigers)
- **2001:** Parlementair onderzoek naar de legale en illegale exploitatie van en de handel in natuurlijke rijkdommen in de regio van de Grote Meren, in het licht van de huidige conflictsituatie en de betrokkenheid van België daarbij. (2001- ?; Senaat)

- **2001:** Parlementair onderzoek van de omstandigheden die hebben geleid tot het faillissement van Sabena, de bepaling van de eventuele verantwoordelijkheden en de formulering van aanbevelingen voor de toekomst. (2001-2002; Kamer van Volksvertegenwoordigers)

Eerder verschenen in *Demokritos*

- Rik Coolsaet, *De Verenigde Naties tussen irrelevantie en 'global governance'*  
 Carl Devos, *The myth of globalisation and its strategic consequences*  
 Johan Verbeke, *Diplomatie in het postmoderne tijdperk*  
 Hendrik Vos, *Een bijdrage tot het debat over de toekomst van de regio's  
 in Europa*  
 Helmut Gaus, *Gedragsfunctionalisme als methode van waarneming  
 en als aanzet tot verklaring*  
 Isabelle Van Cauwenberge, *De Belgische politieke partijen  
 en de werkloosheid in de jaren 90*  
 Rik Coolsaet, *De wereld van de 21<sup>ste</sup> eeuw: wanorde of déjà vu ?*  
 Stefaan Thijs, *Het Belgisch Europabeleid in de kering ?*  
 Dries Lesage, *Naar een nieuwe conferentie van Bretton Woods ?*  
 Geert Van den Bossche, *De natie in de staat en de staat van de natie*  
 Carl Devos & Herwig Reynaert, *Bedenkingen bij politieke vernieuwing  
 en de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester*  
 Carl Devos e.a., *De stille revolutie van de globalisering  
 en de Derde Weg*  
 Rik Coolsaet, *Bibliografie buitenlandse politiek in België/Bibliographie politique  
 étrangère en Belgique (1997-2002)*  
 Hendrik Vos & Emilie Baillieul, *Het Belgisch voorzitterschap van de Europese  
 Unie: de afrekening en een blik vooruit*  
 Rik Coolsaet, *De wereld na elf september*

De nummers die niet langer verkrijgbaar zijn in druk, kunnen geconsulteerd worden op  
 de website van de Vakgroep Politieke Wetenschappen

[www.psw.rug.ac.be/polwet](http://www.psw.rug.ac.be/polwet)