

Vertrouwen en zelfvertrouwen

Analyse en aanbevelingen

Parlementaire zelfreflectie

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Maart 2009

Deel I Analyse en aanbevelingen parlementaire zelfreflectie

Voorwoord

Hoofdstuk 1: Hoofdconclusies stuurgroep

Hoofdstuk 2: Het proces van parlementaire zelfreflectie

Hoofdstuk 3: Beelden: vertrouwen en zelfvertrouwen

Hoofdstuk 4: Uitvoerbaarheid van wetgeving

Hoofdstuk 5: Incidentenpolitiek

Hoofdstuk 6: Informatiepositie Kamer

Hoofdstuk 7: Omloopsnelheid

Hoofdstuk 8: Regeerakkoorden

Hoofdstuk 9: Zelfreflectie is nooit af

Bijlagen in deel I

Bijlage 1 moties parlementaire zelfreflectie

Bijlage 2 matrix onderwerpen uit voorstudies

Bijlage 3 brief van het Presidium, 17 december 2007

Bijlage 4 tabellen over activiteiten Tweede Kamer

Bijlage 5 samenstelling stuurgroep en ambtelijke werkgroep

Deel II Bijbehorende verslagen, essays en brieven (vanaf pag. 91)

- Verslagen van lunchgesprekken met Kamerleden
- Drie essays (van W.H. de Beaufort, J.Th.J. van den Berg en G.J. Schutte)
- Verslagen van gesprekken met externe betrokkenen (inclusief correspondentie)

Gerelateerde stukken - ter inzage bij het Centraal Informatiepunt (CIP)

- Rapport informatiegebreken (op basis van analyse parlementaire onderzoeken)
- Rapporten over communicatie met de burger
- Samenvatting reacties uit andere parlementen
- Rapport uit het Zweedse parlement: The Riksdag in a new age – a greater emphasis on issues relating to research and the future on follow-up and evaluation, 2007

Voorwoord

De Tweede Kamer heeft besloten tot ‘parlementaire zelfreflectie’, het zichzelf een spiegel voorhouden. De vraag is hoe de Kamer functioneert en wat kan worden verbeterd. Leden en fracties moeten het vertrouwen van burgers verdienen en de Kamer als geheel moet werken aan vertrouwen in de werking van de democratie. Daarvoor is het in ieder geval nodig dat Kamerleden zich bewust zijn van hoe zij – en daarmee de Tweede Kamer als geheel – overkomen. Vertrouwen en zelfvertrouwen: de Tweede Kamer is zo sterk als de 150 leden samen. Onderlinge samenwerking is niet alleen effectief voor het functioneren van een individueel lid; het draagt ook bij aan het aanzien van de Kamer als geheel.

Het afgelopen jaar is veel onderzoek gedaan naar het functioneren van de Kamer en zijn vele gesprekken gehouden. Dat sloot goed aan bij mijn gesprekken met alle nieuwe Kamerleden over hun eerste ervaringen. In het vervolg is ook gesproken met leden die al langer lid van de Kamer zijn. De bijeenkomsten werden ervaren als het reflecteren op de eigen werkwijze en de werkzaamheden van de Kamer. Ook is de mening gevraagd van tal van personen die betrokken zijn bij het functioneren van het parlement: van de Vice-President van de Raad van State en de President van de Algemene Rekenkamer tot journalisten en oud-politici. De mening van burgers is onderzocht en verwerkt. Ook zijn vergelijkingen gemaakt met buitenlandse parlementen. Het bindende element was, naast ieders betrokkenheid bij de werking van het parlement, de wens het functioneren ervan te verbeteren en de Nederlandse democratie te versterken. We hebben ons gericht op praktische aanbevelingen voor het parlementaire werk als volksvertegenwoordiger, medewetgever en controleur.

Het proces is begeleid door een stuurgroep¹, bestaande uit vertegenwoordigers van fracties onder voorzitterschap van de Voorzitter van de Tweede Kamer. Het rapport 'Vertrouwen en zelfvertrouwen' bevat een analyse en aanbevelingen die het parlement en het parlementaire werk kunnen versterken. Tijdens de conferentie op 25 maart 2009 worden deze analyse en aanbevelingen besproken. De discussie kan nog tot andere ideeën leiden. De stuurgroep zal de opbrengst verwerken en volgens planning op 12 mei 2009 aanbieden aan het Presidium van de Kamer. Uiteindelijk is het aan de Kamer om te beslissen over voorstellen.

Tijdens het reflectieproces heb ik vaak gedacht aan een strofe uit het gedicht De Ploeger² van Adriaan Roland Holst:

Ik zal de halmen niet meer zien
noch binden ooit de volle schoven
maar doe mij in de oogst geloven
waarvoor ik dien

Ik hoop dat het rapport van de stuurgroep velen inspireert tot een stevige bijdrage aan het debat op 25 maart aanstaande.

Namens de stuurgroep,

Gerdi A. Verbeet
Voorzitter

¹ De samenstelling stuurgroep, inclusief tussentijdse wijzigingen, is opgenomen in bijlage 5 (pag. 90).

² Adriaan Roland Holst (1888-1976) schreef het gedicht ‘De Ploeger’ in 1917; het werd opgenomen in de bundel ‘Voorbij de Wegen’.

Hoofdstuk 1: Hoofdconclusies stuurgroep

Het afgelopen anderhalf jaar is onder leiding van de stuurgroep in de Kamer gesproken over de taken van de Kamer en van Kamerleden, over hun bevoegdheden en over de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van die bevoegdheden. Centraal daarbij stonden de vragen: wat is te zeggen over het gezamenlijk functioneren en op welke manier functioneren individuele Kamerleden in een tijd van korte doorlooptijden, snelle media en wekelijkse opiniepeilingen.

De gesprekken zijn gegaan over de positie van de Kamer in het staatsbestel, de spanning tussen wetgeving en uitvoering, de snelheid waarmee ontwikkelingen plaatsvinden en de wijze waarop Kamerleden hierop kunnen reageren.

De gesprekken gingen ook over onderwerpen als taal versus beeldcultuur, nieuwe media en de relatie met de burger. Veel van wat is gezegd, heeft mogelijk nog geen evenwichtige plaats gekregen in het hoofdrapport. Daarom speelt de conferentie op 25 maart 2009 een cruciale rol. Eenieder kan in deel II van het rapport lezen wat in alle gesprekken is gezegd. Met de deelnemers aan de conferentie wil de stuurgroep bespreken of de goede analyse is gemaakt en of de voorgestelde oplossingsrichtingen op voldoende draagvlak kunnen rekenen.

Uniek is dat in een tijd van toenemende parlementaire activiteiten - de cijfers en grafieken in het rapport spreken boekdelen - Kamerleden en anderen de tijd hebben genomen om samen de huidige situatie te bespreken. Daarin loopt de Kamer, samen met landen als het Verenigd Koninkrijk en Zweden, voorop in de wereld. Het is de stuurgroep in alle gevoerde gesprekken gebleken dat velen zich verantwoordelijk voelen voor het goed functioneren van de Nederlandse democratie. De stuurgroep spreekt de hoop en verwachting uit dat de conferentie zal bijdragen aan de vorming van een gemeenschappelijk beeld van de in de gesprekken aangesneden vraagstukken en de oorzaken daarvan, en dat er met name bij de Kamerleden draagvlak ontstaat voor oplossingen in de toekomst.

Het debat over de positie en de reputatie van de Tweede Kamer wordt in Nederland sinds 1848 overigens regelmatig gevoerd. Er blijft van tijd tot tijd behoefte aan een kritische blik op het eigen functioneren. De wereld verandert voortdurend, de maatschappij is constant in beweging en het parlement weerspiegelt die processen. Tegelijkertijd is de werkelijkheid waarin de Kamer opereert steeds complexer geworden – nationaal en internationaal zijn zaken, mensen, instellingen, organisaties en landen steeds nauwer met elkaar verweven. De Europese Unie is hier een in het oog springend voorbeeld van, maar evenzeer valt te denken aan bredere politieke, maatschappelijke en financiële samenwerkingsverbanden.

Enerzijds is de parlementaire zelfreflectie dus een normaal proces van herijking in veranderende omstandigheden. Anderzijds is het ook bijzonder, vanwege de reeds genoemde medewerking van zoveel

partijen, intern en extern, en omdat telkens is ervaren dat de onderdelen van het proces op zichzelf ook waardevol zijn geweest. Het met elkaar en anderen in gesprek gaan levert niet alleen informatie en nieuwe ideeën op maar draagt ook bij aan inzicht in en begrip voor verschillende visies op de dagelijkse werkelijkheid.

Het proces van parlementaire zelfreflectie heeft op 3 juli 2007 een aanvang genomen met aanvaarding door de Kamer van de motie-Schinkelshoek c.s.³, die uitsprak dat ‘de positie, de reputatie en de werkwijze van het parlement al enige tijd onderwerp van publiek debat zijn’. Ter uitvoering van deze motie is een stuurgroep van Kamerleden gevormd die deze parlementaire zelfreflectie vorm heeft gegeven. De stuurgroep heeft de zelfreflectie uiteindelijk toegespitst op vijf vaak genoemde vraagstukken. Bij de selectie is nadrukkelijk voor ogen gehouden dat de Kamer *zelf* verbeteringen door zou moeten kunnen voeren. In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt hier nog eens verder op ingegaan. Wel is in veel gesprekken gezegd – en dat moet hier nog eens worden benadrukt – dat de oplossingen voor geconstateerde problemen lang niet altijd in regels, procedures, menskracht of geld gevonden zullen worden. Uiteindelijk staat of valt alles met de medewerking van mensen. Het systeem functioneert pas optimaal als de betrokkenen dat ook echt willen.

Het reflectieproces heeft overigens ook enige relativisering van vaak genoemde problemen opgeleverd. Het parlementaire systeem staat er in Nederland relatief gezien goed voor. Het vertrouwen in de democratie is in Nederland in vergelijking met andere westerse landen zeer hoog (meer dan 75% van de bevolking is tevreden met de wijze waarop de democratie functioneert). En de dip in het kiezersvertrouwen in parlement en regering na 2001-2002 is vrijwel gelijk aan de dip in andere westerse landen, evenals het herstel daarvan na 2005-2006. In 2008 is het vertrouwen weer terug op het niveau van de jaren negentig. Niettemin blijkt uit de grafieken⁴ dat er sinds de verkiezingen van 2006 erg veel veranderd is in de Kamer. Dat maakt deze zelfreflectie nog uitdagender.

De stuurgroep heeft niet alleen vele gesprekken gevoerd met externe gesprekspartners. Ook intern hebben de leden zich beraden over het eigen functioneren. In dit eerste hoofdstuk wordt een algemene weergave gegeven van de bevindingen uit het reflectieproces. De stuurgroep hoopt dat er de komende maanden nog veel discussie zal volgen over deze eerste conclusies. Om het een en ander zo overzichtelijk mogelijk te maken zijn de bevindingen en aanbevelingen per reflectiepunt geordend. In de hoofdstukken 4 tot en met 8 wordt ieder punt nader onderbouwd en uitgewerkt. Overigens zijn de reflectiepunten opnieuw genummerd omdat gaandeweg het proces gebleken is dat sommige vraagstukken belangrijker werden geacht dan andere.

³ Kamerstuk 30 996, nr. 9. De motie, ingediend op 2 juli 2007 en door de Kamer aangenomen op 3 juli 2007, is ondertekend door de leden Schinkelshoek (CDA), Kalma (PvdA) Aptroot (VVD) en Anker (ChristenUnie); Handelingen 90-5147.

⁴ Opgenomen in de hoofdstukken 4 t/m 8.

Algemene opmerkingen uit de gesprekken

De meeste externe gesprekspartners en een deel van de leden vinden dat de Tweede Kamer als instituut toe is aan een herijking van de eigen positie en functie, zij moet haar zelfvertrouwen herwinnen. In de huidige Kamer lijkt het accent teveel op 11 fracties en 150 individuele leden te liggen, en te weinig op het instituut waar het fundamentele, beslissende debat wordt gevoerd en besluiten worden genomen. De Kamer moet ook haar gezag herwinnen. Dat gezag is niet (meer) vanzelfsprekend. De Kamer moet een duidelijke eigen positie kiezen in het democratische bestel en deze positie ook uitdragen in haar werkzaamheden. Sommige leden delen deze visie niet en voelen zich alleen verantwoordelijk voor het bereiken van de eigen politieke doelen.

Zoals reeds geconstateerd kan de parlementaire orde alleen optimaal functioneren als fracties in de Kamer deze aanvaarden en beschouwen als een relatief apolitiek kader van gezamenlijk opereren. Nu wordt echter geconstateerd dat de parlementaire orde zelf onderwerp wordt van politiek debat. Uiteraard zijn de parlementaire spelregels niet statisch, discussie over en herziening van de werkwijze moet altijd mogelijk zijn. Echter, de regels van het spel moeten niet gedurende het spel zelf in twijfel worden getrokken. Dan kan het spel immers niet ordentelijk en op een transparante manier worden gevoerd. In die zin is politisering van de parlementaire orde een probleem, want de ventielwerking van die orde verliest op die manier haar kracht om instrumenten los te zien van de inhoud van het debat. Een herijking van de huidige situatie is derhalve wel aan de orde.

Over het algemeen klinkt de aanbeveling door, dat de Kamer zich eens goed beraadt op de taken die zij als instituut moet vervullen. Daarnaast is veel en vaak gezegd dat ieder Kamerlid zich ook verantwoordelijk zou moeten voelen voor het aanzien van de Kamer als geheel: het gezag van het instituut is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Tot slot is wederom enige relativering op zijn plaats. Nederland wordt over het algemeen redelijk goed bestuurd, de politieke betrokkenheid van burgers is in ieder geval niet ondermaats en de ‘kloof’ die bestaat tussen Den Haag en de rest van Nederland is groot maar goed te begrijpen en wellicht niet eens kwalijk, menen meerdere gesprekspartners. Zolang burgers en Kamerleden kennis en begrip hebben voor de wederzijdse verantwoordelijkheden, kan afstand geen kwaad, zo stellen zij. Laat ieder doen waar hij goed in is. Maar laat hij dat dan wel goed doen.

Aanbevelingen

De stuurgroep beveelt aan om discussies over de politieke orde niet te politiseren en om het in stand houden en optimaal laten functioneren van deze orde te zien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De Kamer is een instituut waar men onderdeel van moet wensen te zijn. Hoe meer gezag het instituut

Tweede Kamer geniet bij regering en bevolking, hoe meer gezag ook de individuele leden zullen herwinnen, krijgen of behouden.

Reflectiepunt 1: Is er sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaande met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?

Volgens met name externe gesprekspartners is het wetgevingshuis min of meer ‘af’ en hoewel er uiteraard een behoefte zal blijven bestaan aan herziening van beleid en regelgeving is de verwachting van deze gesprekspartners dat de komende jaren veel sturen en bijsturen zal gebeuren binnen de bestaande wettelijke kaders. De Kamer moet ook niet wet op wet gaan stapelen; de problemen doen zich volgens de overgrote meerderheid van deze gesprekspartners veelal voor bij de uitvoering. Dáár zou veel meer aandacht naar uit moeten gaan. De Tweede Kamer zou niet – zoals de regering overigens ook pleegt te doen – bij de constatering van een probleem direct naar het wetgevingsinstrument moeten grijpen⁵, maar veeleer moeten onderzoeken waar het probleem nu werkelijk ligt. De Kamer moet dus naar het spel gaan kijken in plaats van naar de spelregels, meer naar de uitvoering dan naar de wetgeving.

Een verschuiving van de aandacht van de Kamer van productie naar onderzoek, van minder medewetgeving naar meer systematische controle zou wenselijk zijn. Bijvoorbeeld door middel van het ontwikkelen van een uitvoeringstoets die op zowel bestaande als nieuwe wetgeving en beleid wordt uitgevoerd. De Kamer zou dan bij uitstek met een maatschappelijke verankering een eigen positie innemen tussen burgers en bestuur. Niet als verlengstuk van dat bestuur maar ook niet als kritiekloos doorgeefluik van wat er onder de bevolking leeft. Het Kamerlid als ‘intelligente leek’ die toetst of voorstellen vanuit het bestuur maatschappelijk wel vertaalbaar zijn. Deze visie wordt echter niet door alle partijen gedeeld. Daarbij wijzen sommigen ook op de in hun ogen zorgwekkende ontwikkeling dat steeds minder fracties deelnemen aan het wetgevingsproces.

Volgens veel (externe) gesprekspartners zou de Kamer zich ook in bredere zin moeten beraden op haar taakuitoefening. De Kamer wil nu vaak te veel, te snel, zo is extern maar ook intern geconstateerd. Ook is de laatste jaren de neiging ontstaan om vooral aandacht te besteden aan de directe, praktische kanten van de politiek – afrekenen, verantwoording afleggen, machtsverhoudingen, enzovoort. Minder aandacht is er voor de aloude rol van Kamerleden om met elkaar een manier te vinden om de maatschappij te ordenen. De Kamer is de arena waarin de verscheidenheid aan meningen in de samenleving

⁵ Het aantal initiatiefvoorstellen is de laatste paar jaar aanzienlijk gestegen. Hoewel dit niet direct met harde feiten kan worden onderbouwd lijkt het erop dat Kamerleden dit instrument veelvuldig zijn gaan gebruiken om zo de regering bij te sturen of eigen onderwerpen te agenderen die volgens hen (meer) aandacht behoeven. In hoofdstuk 4 wordt hierop teruggekomen.

weerspiegeld wordt en waarin compromissen worden gesloten. Ook hierover lopen de meningen binnen de Kamer overigens uiteen.

De Kamer moet, om op al deze terreinen vruchtbaar en effectief te werk te gaan, wel kunnen rekenen op een basisovereenstemming tussen alle leden over de regels van het spel. Zolang er onzekerheid bestaat over de staatsrechtelijke context waarin men opereert, of er fundamentele onenigheid is over de wijze waarop de Kamerleden invulling geven aan het dagelijkse werk, wordt het goed functioneren van het parlementaire bestel belemmerd. Tot slot zou de Kamer ook niet de schijn moeten proberen op te houden dat de wereld vanuit het Binnenhof wordt geregeerd. Er is sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheden naar decentrale overheden en de Europese Unie, en daarbij is er ook in niet-bestuurlijke termen meer dan alleen Den Haag.

Aanbevelingen

De stuurgroep doet de aanbeveling om als Kamer te gaan werken met een uitvoeringstoets *ex ante* (*vooraf*). Toets meer dan nu wordt gedaan al gedurende de Kamerbehandeling de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen. Daar zijn verschillende methodes voor. Soms behoeven die nadere uitwerking, maar vele zijn direct toepasbaar.

Daarnaast doet de stuurgroep de aanbeveling om jaarlijks twee à drie uitvoeringsonderzoeken *ex post* (*achteraf*) te laten verrichten door tijdelijke parlementaire onderzoekscommissies. Deze commissies doen aanbevelingen aan de Kamer voor verbetering in beleid en uitvoering.

Reflectiepunt 2: Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?

Door velen zijn op dit punt zorgen geuit. Daarbij gaf men steeds weer aan dat er in principe niets mis is met het aan de orde stellen van incidenten, details en zijlijnen, mits men – en dat is een belangrijke voorwaarde – in staat is om van daaruit de kern van het beleid te raken. Discussies over incidenten moeten door leden voorzien worden van een degelijke follow-up. Het strategische karakter van het agenderen van een vraagstuk moet zichtbaar worden gemaakt. Het gaat dan immers niet meer om een hype maar om een symptoom van falend beleid of falende uitvoering of gebrekkige controle, enzovoort. Op die manier kan de Kamer zich ook onttrekken aan de ‘Bermuda Triangle’ van het kortetermijndenken van politiek, media en bedrijfsleven, dat het inhoudelijke debat naar beneden trekt en het gezag van de politiek ondermijnt.

Kamerleden hebben een breed gedeelde behoefte aan stevige inhoudelijke debatten. Beter voorbereid, met een tweede termijn waarin duidelijke politieke conclusies worden getrokken. Strak

voorgezeten, zonder algemene (en tijdrovende) inleidingen door bewindspersonen. Dat in een klimaat waarin fracties elkaar het een en ander gunnen, wellicht zelfs strategisch samen optreden door taken te verdelen, om zo te komen tot een zo sterk mogelijke positie van de Kamer ten opzichte van de regering. Het gaat dan idealiter niet om coalitie- of oppositiebelangen, maar om een gemeenschappelijke visie op het belang van het instituut Kamer en de gewenste constitutionele verhoudingen.

Kamerleden maken deel uit van de volksvertegenwoordiging. De Staten-Generaal vertegenwoordigen immers het 'gehele Nederlandse volk'. Wanneer Kamerleden hun bevoegdheden van controle en medewetgeving gebruiken, speelt dit aspect van hun positie in het staatsbestel mee. Immers, Kamerleden handelen ook namens en voor een kiezerspubliek. Daarmee gaat gepaard dat zij een belangrijke rol hebben in het debat over onderwerpen die maatschappelijk voor veel beroering zorgen. In die zin hebben Kamerleden als het ware een ombudsfunctie, maar ook een functie als ventiel: zaken die in de samenleving spelen worden via hen politiek gekanaliseerd. Wel wordt door velen, intern en extern, gewezen op het gevaar van het bot raken van parlementaire instrumenten als die overmatig ingezet worden. Wie behoefte heeft de expressieve kant van de politiek tot zijn recht te laten komen, is er immers mee gediend dat deze expressie luid en duidelijk wordt gehoord en niet verdwijnt in een gekrakeel van teveel van alles.

Het lijkt over het algemeen te ontbreken – volgens sommige leden en externe gesprekspartners zelfs in zorgwekkende mate – aan een gemeenschappelijke visie op de Kamer als instituut. Zo kan het parlement vaker zelf thema's agenderen in plaats van zich reactief op te stellen. De Kamer moet meer toekomstgericht werken. Politiek is immers niet alleen het managen van problemen maar vooral het vooraf en tijdig ontwikkelen van een (lange termijn) visie daarop.

Daarbij is gezegd dat het parlement moet investeren in een gemeenschappelijke oriëntatie op de parlementaire democratie, het beeld van een gezaghebbend instituut. De Kamer kan of mag dus niet alleen een optelsom van fracties zijn. De meningen binnen met name de Kamer zijn hierover echter sterk verdeeld.

Een ander vraagstuk waarover meermalen is gesproken en dat wellicht nog het sterkst bijdraagt aan de problematiek van de incidentenpolitiek is dat partijpolitieke doelen bijzonder overheersend zijn geworden ten opzichte van parlementaire belangen. Constitutionele waarden zijn als het ware verdwenen uit het parlementaire debat. Daarbij geldt dat de Kamer meer relativiseringsvermogen zou mogen ontwikkelen, Den Haag heeft veel minder invloed dan soms lijkt. Niet alles is politiek en niet alle politiek speelt zich, zoals eerder gezegd, af in de Tweede Kamer. Daarbij geldt ook dat zowel bewindspersonen als Kamerleden ervoor moeten waken dat er te hoge verwachtingen worden gewekt onder burgers van wat de politiek allemaal kan, met name op de korte termijn. Dat een probleem vandaag in het vragenuur aan de orde wordt gesteld wil nog niet zeggen dat Kamer en/of regering er morgen een oplossing voor hebben. Of

dat zij überhaupt iets kunnen doen aan de aan de orde gestelde problematiek. In dat licht is ook een ander terugkerend thema van belang: de verhouding met andere bestuurslagen. Kort en krachtig geformuleerd: lokale bestuurders zijn ook volwassen bestuurders en de Kamer moet niet alles zo gulzig naar zich toetrekken. De verhouding tussen verschillende bestuurslagen moet goed voor ogen worden gehouden.

Kortom, iets meer verwachtingenmanagement zou bijdragen aan een vermindering van het risico op teleurstelling onder de bevolking met als ongewenst resultaat een vermindering van het gezag van regering en Kamer. Een realistische verhouding tussen burgers en bestuur is belangrijk en wenselijk.

Aanbeveling:

De stuurgroep doet de aanbeveling om selectiever om te gaan met het houden van spoeddebatten. Overweeg een variant waarbij dertig leden een spoeddebat kunnen aanvragen, maar de Voorzitter bepaalt of dit debat plenair of in commissieverband wordt gehouden. Of pas na de volgende verkiezingen de dertigledenregel zo aan, dat bij aanvang van een nieuwe zitting (periode tussen twee verkiezingen) volgens een vaste formule wordt vastgesteld hoeveel leden er nodig zijn om een spoeddebat en/of een interpellatiedebat aan te vragen. Die formule luidt dan: minimaal drie fracties, waarbij de som van het aantal vereiste leden gelijk is aan dat van de grootste fractie plus de twee kleinste fracties.

Reflectiepunt 3: Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden ten opzichte van de regering en zo ja, is dit een probleem?

Er bestaat een vrij algemene overeenstemming dat er 'iets schort' aan de informatie- en kennispositie van de Kamer ten opzichte van de regering. Het probleem ligt echter niet in een gebrek aan informatie als zodanig, maar in een gebrek aan capaciteit en vermogen om die informatie te schiften, ordenen, duiden, wegen en om te zetten in relevante en bruikbare kennis. Daarnaast wordt telkens weer gewezen op het feit dat de Kamer een afwachtende houding pleegt te hebben waar het informatievergaring betreft. Breed gedragen wordt de mening dat het absoluut niet nuttig is om dezelfde informatie als de regering verzamelt, eigenstandig dubbel in te winnen. Wat wel meerwaarde heeft is als de Kamer zelf informatie uit bijvoorbeeld de samenleving, of uit wetenschappelijke hoek, inwint om die naast de informatie van de regering neer te zetten. Immers, het beeld dat de regering schetst van een vraagstuk is niet altijd objectief en onaantastbaar. Het is niet *het* beeld maar *een* beeld.

Voorts is het volgens velen binnen en buiten de Kamer van heel groot belang dat de Kamer de informatie die zij van de regering ontvangt, zeer kritisch analyseert voordat zij deze überhaupt in behandeling neemt. Een ambtelijke toetsing van de ontvangen informatie kan daarbij behulpzaam zijn. Voldoet een rapport niet aan een aantal vastgestelde criteria (bijvoorbeeld zoals vastgelegd in de Regeling

Grote Projecten), dan geldt: direct terugsturen dat rapport. Niet eerst bespreken en dan aanvullende vragen gaan stellen. De ambtelijke diensten van de Tweede Kamer zouden in die zin hun meerwaarde kunnen vergroten als de poortwachterfunctie verder wordt uitgebouwd. Kamercommissies kunnen ook duidelijker dan nu gebeurt prioriteiten stellen, onderwerpen identificeren die zij met voorrang willen behandelen, waar zij ook de (ambtelijke) ondersteuning met name op inzetten. Door dit soort kritische keuzes te maken kan de Kamer beter verifiëren of het beleid en de wetgeving die de regering maakt wel de gewenste uitwerking hebben in de samenleving. Op die manier komt ook het politieke oordeel dat daarna wordt geveld beter tot zijn recht.

Aanbevelingen

De stuurgroep doet de aanbeveling om als Kamer te gaan werken met een toekomst- en onderzoeksagenda. Zet de beschikbare parlementaire instrumenten selectief, zorgvuldig en met gedegen voorbereiding in, zodat zij scherp blijven. Verbeter de persoonlijke en facilitaire ondersteuning van de leden. Verbeter de ambtelijke ondersteuning van de Kamer en informeer leden vooral beter over de ondersteuning die zij vanuit het ambtelijk apparaat kunnen krijgen. Zoek naar oplossingen om de leden te assisteren bij het verwerken van de enorme hoeveelheden digitale informatie waaronder het nog steeds groeiende e-mailverkeer.

Reflectiepunt 4: In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?

De hoge omloopsnelheid en de kortere zittingsduur van Kamerleden worden door iedereen tenminste in enigerlei mate als probleem gezien. Het gebrek aan kennis van de ‘spelregels’ (= het Reglement van Orde, het staatsrecht) wordt als een probleem ervaren. Een tweede punt van zorg is de afnemende waarde die wordt gehecht aan de politieke, maatschappelijke en levenservaring die een (nieuw) Kamerlid zou moeten hebben. Onrust in de samenleving, een permanente drang tot verjonging en vernieuwing in ook andere sectoren van de samenleving, pleiten er allemaal voor om juist extra op ervaring en institutioneel geheugen te letten bij de opstelling van de kieslijsten voor de Tweede Kamer. Het tegendeel lijkt echter te gebeuren, partijen zijn de afgelopen jaren veelal meegegaan in die vernieuwingsdrang. Het effect hiervan wordt sinds 2002 nog versterkt door de komst (na verkiezingen) van relatief grote nieuwe fracties in de Kamer. Het collectieve geheugen neemt af en daarmee een correctiefactor. Daarbij wijzen leden en externe gesprekspartners erop dat – hoe saai wellicht ook – continuïteit en voorspelbaarheid niet alleen bij het parlement maar bij de hele overheid *juist* van groot belang zijn.

De stuurgroep zou het aanmoedigen als partijen zich kritisch zouden beraden over de samenstelling van kandidatenlijsten. Met de sterke schommelingen in verkiezingsuitslagen c.q. de grote stromingen ‘zwevende’ kiezers van de laatste jaren en het Nederlandse kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging is de vernieuwing in de Tweede Kamer immers gegarandeerd.

Waar de partijen de omloopsnelheid niet of onvoldoende kunnen of willen compenseren ligt er enerzijds een taak voor de partijen om te investeren in opleiding, coaching en mentorschap, en anderzijds voor de (ambtelijke) ondersteuning van de Kamer. Kennis en capaciteiten die bij de leden onvoldoende voorhanden zijn zullen door middel van cursussen, begeleiding en door de ondersteuning gecompenseerd moeten worden.

Tot slot erkent bijna iedereen het belang van inhoudelijk deskundige backbenchers maar wordt tegelijk geconstateerd dat deze een zittingsduur van vier jaar bijna niet kunnen overleven vanwege de hoge mate van profilerings- en scoringsdrang. Het zou een positieve ontwikkeling zijn als leden daar niet zozeer als dat nu gebeurt, op af worden gerekend, binnen en buiten hun partij. De kans dat dit tij nog gekeerd wordt achten de meeste gesprekspartners echter zeer klein.

Aanbeveling

De stuurgroep doet de aanbeveling om het (introductie)programma ter bevordering van deskundigheid verder uit te bouwen voor nieuwe leden en nieuwe fractiemedewerkers. Hierbij kan een beroep worden gedaan op (oud-)Kamerleden om nieuwe leden over hun ervaringen te vertellen. (Oud-)Kamerleden, fractiemedewerkers en de ambtelijke organisatie van de Kamer vormen zo samen het collectief geheugen waar nieuwe leden een beroep op kunnen doen.

Reflectiepunt 5: Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

In principe wordt de mening gedeeld dat regeerakkoorden in een meerpartijenstelsel redelijk en wenselijk zijn, de stabiliteit van het bestuur is er immers mee gediend. Wel zijn er zorgen over de inbreuk die al te dichtgetimmerde akkoorden maken op het dualistische stelsel (al betogen sommigen ook dat in Nederland in feite sprake is van een monistisch stelsel met een dualistisch sausje).

Regeerakkoorden moeten, zo is de heersende gedachte, enerzijds afspraken bevatten over principiële en prioriteitsonderwerpen en anderzijds zoveel mogelijk ruimte laten voor uitwerking van de uitvoering, voor voortschrijdend inzicht. Bijvoorbeeld naar aanleiding van (nader) overleg met de maatschappij en/of veranderende (internationale) omstandigheden. Wat hiervan ook zij, uiteindelijk is het al dan niet dwingende karakter van een regeerakkoord vooral afhankelijk van de wijze waarop de

(coalitie)fracties ermee omgaan. Het kan daarbij verschil maken of de politiek leider van een partij na de verkiezingen in de Kamer blijft zitten of niet. De stuurgroep onderkent de voordelen voor de Kamer indien de lijsttrekkers na de kabinetsformatie niet ‘overgaan’ naar het kabinet en ‘partijleiders’ lid blijven van de Tweede Kamer. Persoonlijke verhoudingen zijn vaak ook van doorslaggevend karakter als de vraag rijst, of er zaken kunnen worden gedaan tussen coalitie- en oppositiefracties. Er zouden niet automatisch een kabinetscrisis en daarna ontbinding van de Kamer moeten plaatsvinden als er van het regeerakkoord wordt afgeweken. Dit zou pas na een inhoudelijk debat en het stellen van de vertrouwensvraag moeten geschieden.

Ook bij dit reflectiepunt wordt door velen, intern en extern, weer aandacht gevraagd voor het verschil tussen leden van de Kamer, cq. leden van coalitie- of oppositiefracties en de Kamer als geheel. De Kamer mag eigenlijk nooit met gebonden handen achterblijven bij het sluiten van een regeerakkoord; een open debat op inhoudelijke gronden moet altijd mogelijk zijn. Een regeerakkoord is immers een ‘momentopname’, opgesteld naar aanleiding van de op dat moment geldende omstandigheden. Die kunnen later echter veranderen. Een regeerakkoord is dus eigenlijk per definitie gedateerd.

Aanbevelingen

De stuurgroep beveelt aan om voorafgaand aan de verkiezingen binnen de Kamer kennis over te dragen over de mogelijke stappen tijdens de kabinetsformatie. Ook beveelt zij aan om direct na verkiezingen een debat te houden, om de betekenis van de uitslag vast te stellen en zo richting te geven aan de formatie. De stuurgroep geeft voor de discussie tijdens de conferentie van 25 maart 2009 in overweging, om de rol van de Kamer bij de formatie verder te versterken door bijvoorbeeld kandidaat-bewindslieden te horen voordat zij benoemd worden.

Hoofdstuk 2: Het proces van parlementaire zelfreflectie

In een snel veranderende wereld is het verstandig de eigen positie periodiek te herijken. Dat geldt voor alle organisaties die ertoe doen, het geldt zeker ook voor parlementen⁶.

De Tweede Kamer aanvaardde op 3 juli 2007 de motie-Schinkelshoek c.s.⁷, die het startpunt vormde van de parlementaire zelfreflectie. Hierin wordt gesproken over het 'publiek debat' dat al enige tijd plaatsvindt, over 'de positie, de reputatie en de werkwijze van het parlement'. In de motie wordt gesteld dat dit debat om een parlementair antwoord vraagt, inclusief eventuele consequenties voor werkwijze, organisatie en financiën. Deze motie is als bijlage aan dit rapport toegevoegd.

Kiezen van reflectiepunten en instellen van een stuurgroep

Genoemd debat speelt zich inderdaad op vele plaatsen af: in de Kamer zelf tijdens debatten over de werkwijze van de Kamer, in discussiebijeenkomsten, op opiniepagina's van kranten en in wetenschappelijke publicaties. Een volledig en diepgaand onderzoek van al deze bronnen zou veel tijd vergen. Selectie was daarom nodig. In de zomer van 2007 is eerst een studie gemaakt van belangrijke gezaghebbende publicaties houdende enige vorm van kritiek op het functioneren van het parlement. Het betrof hier in chronologische volgorde het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten (commissie-Deetman) uit 1990, de beschouwingen in het jaarverslag van de Vice-President van de Raad van State van 2002 tot 2006, het rapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Infrastructuurprojecten (commissie-Duivesteijn) uit 2004, het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur getiteld 'Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen' uit 2005, het rapport 'Hart voor de Publieke Zaak' van de Nationale Conventie uit 2006, het rapport 'Met één stem meer keus' van het Burgerforum Kiesstelsel uit 2006, het rapport 'De lof der eenvoud' van de Raad van Economisch Adviseurs uit 2007 en het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur getiteld 'Binnenhof van binnenuit' uit 2007.

Uiteraard is er meer literatuur beschikbaar die kritiek op het functioneren van het parlement behandelt. Te denken valt dan aan publicaties van auteurs als 't Hart, Ankersmit, Nieuwenkamp, De Bruijn, Flyvbjerg, Ringeling, Tops en anderen. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Algemene Rekenkamer hebben rapporten gepubliceerd die op onderdelen de genoemde thema's behandelen. Met de genoemde gezaghebbende studies is echter het overkoepelende beeld te vormen.

⁶ Dit blijkt ook uit activiteiten in het verband van de *Inter-Parliamentary Union*: 'Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice' (IPU, 2006) en 'Evaluating parliament' (IPU, 2008)

⁷ Kamerstuk 30 996, nr. 9. De motie is ondertekend door de leden Schinkelshoek (CDA), Kalma (PvdA), Aptroot (VVD) en Anker (ChristenUnie); Handelingen 90-5147.

De rapporten zijn aan een nadere beschouwing onderworpen in het licht van de overwegingen en het dictum van de hierboven genoemde door de Kamer aanvaarde motie over parlementaire zelfreflectie. De conclusies van deze rapporten zijn samen te vatten in vijf clusters, te weten:

1. De relatie van de Kamer met burgers;
2. De relatie van de Kamer met de regering;
3. De relatie van de Kamer met ambtenaren van ministeries;
4. De relatie van de Kamer met de media;
5. Het functioneren van de Kamer.

In een bijgevoegde matrix (opgenomen in bijlage X) is te zien welk van de genoemde punten aan de orde geweest is in de hiervoor vermelde publicaties.

Op 12 september 2007 is in het Presidium van de Kamer besloten dat de Voorzitter, voorafgaand aan het nemen van nadere besluiten over het uitvoeren van de motie-Schinkelshoek c.s., de fractievoorzitters zou consulteren⁸. Verdere gedachtewisseling in het Presidium heeft op 5 december 2007 geresulteerd in een besluit over de manier waarop het proces van parlementaire zelfreflectie ingevuld zou worden. Op 17 december 2007 is hiertoe een voorstel in een brief van het Presidium aan de leden vastgelegd. Op 20 december 2007 heeft de Kamer met dit voorstel ingestemd⁹ (de brief is als bijlage bij dit rapport gevoegd) .

In bovengenoemde brief werd allereerst voorgesteld in de eerste helft van 2009 een slotconferentie over de parlementaire zelfreflectie te houden. Deze zal plaatsvinden op woensdagmiddag 25 maart 2009. In de brief worden ook mogelijke reflectiepunten genoemd.

De vraag is vervolgens gesteld welke problemen zich lenen voor concrete oplossingen. Om het proces van de parlementaire zelfreflectie verder vorm te geven is ook formeel besloten een stuurgroep te vormen van de (vice)fractievoorzitters, gepresideerd door de Voorzitter. Via hen zullen ook de tussentijdse resultaten worden teruggekoppeld aan de fracties, zo stelde de brief van het Presidium verder.

Deze stuurgroep heeft voor het eerst vergaderd op 11 maart 2008 en vanaf dat moment met enige regelmaat. De samenstelling ervan was als volgt: Verbeet (Voorzitter), Hamer (tot en met 24 november 2008), Dijsselbloem (vanaf 8 december 2008), Spies (CDA), Kant (SP) (tot en met 16 juni 2008), Van Raak (SP) (vanaf 29 september 2008), Aptroot (VVD), Vendrik (GroenLinks), Voordewind (ChristenUnie), Van der Ham (D66), Ouwehand (PvdD, tot 4 december 2008), Van der Vlies (SGP) en Biesheuvel-Vermeijden (Griffier).

⁸ In het debat over de Raming voor de Kamer 2009 meldde de Voorzitter dat deze gesprekken hadden plaatsgevonden in de tweede helft van september en in oktober 2007, waarna er – in de woorden van de Voorzitter – een ‘voorlopige stuurgroep’ was ingesteld.

⁹ Kamerstuk 30 996, nr. 26; Kamerstuk 31 473, nr. 22, p. 25; Handelingen 20 december 2007, p. 39-3113.

De stuurgroep heeft bij de aanvang van haar werkzaamheden de reflectiepunten, in vragende vorm, als volgt geformuleerd:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en, zo ja, is dit een probleem?¹⁰
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig of is er sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is er sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaande met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?

Over de mogelijkheid van een reflectiepunt dat betrekking heeft op het vertrouwen van burgers in politici (de veelbesproken 'kloof') is door de stuurgroep overwogen dat dit een metavraagstuk betreft, dat in het gehele reflectieproces op alle onderdelen terug kan komen.

De Voorzitter heeft deze vier reflectiepunten genoemd in het debat over de Raming, op 23 juni 2008. Ze heeft in dit debat de 'rode draad' herhaald met de woorden:

De stuurgroep [wil] die zaken bespreken waarvan wij aan elkaar kunnen beloven dat wij met de resultaten echt aan het werk gaan, zaken waar wij als Kamer ook echt iets over te zeggen hebben.¹¹

In reactie hierop werd een motie aanvaard die op 1 juli 2008 door de leden Duyvendak en Kalma is ingediend (eveneens als bijlage bij dit rapport gevoegd) waarin het Presidium wordt verzocht 'om ook de werking van regeerakkoorden/coalitieakkoorden deel uit te laten maken van het parlementaire proces van zelfreflectie'.¹² Als gevolg daarvan is vanaf dat moment als vijfde reflectiepunt benoemd:

5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Wie zijn er bij het proces betrokken?

Een primaire bron in het proces van de zelfreflectie wordt gevormd door de leden zelf. Al voordat het proces van parlementaire zelfreflectie is ingezet, was de Voorzitter gestart met het voeren van gesprekken

¹⁰ Op 16 februari 2009 heeft de stuurgroep besloten dat een duidelijker formulering is: een informatie- en kennisachterstand van de leden op de regering. In het vervolg van dit rapport zal de vraag daarom aldus luiden.

¹¹ Kamerstuk 31 473, nr. 22, p. 26.

¹² Kamerstuk 31 473 nr. 15; Handelingen 1 juli 1008, p. 103-7343.

met de nieuwe leden, In de eerder genoemde en door de Kamer geaccordeerde brief van het Presidium aan de leden van 17 december 2007 wordt melding gemaakt van de te voeren lunchgesprekken van de Voorzitter. Besloten is de reeks gesprekken met de leden voort te zetten, ook met al langer zittende leden, nu als onderdeel van het proces van de zelfreflectie.

Al voor de start van de gesprekken met nieuwe leden was ervoor gekozen om bij deze gesprekken steeds drie externe begeleiders te noden. Dit waren de heren W.H. De Beaufort (voormalig Griffier van de Tweede Kamer), G. J. Schutte (van 1981 tot 2001 lid van de Tweede Kamer voor het GPV) en J.Th.J. van den Berg (oud-hoogleraar parlementaire geschiedenis). Ook aan de gesprekken met de langer zittende leden hebben zij deelgenomen. Zij hebben aan de hand van de gesprekken elk een essay geschreven dat de Kamer eerder is toegezonden.¹³

De eerste vijf bijeenkomsten vonden als gezegd plaats op initiatief van de Voorzitter. De doelgroep van deze eerste vijf gesprekken bestond uit Kamerleden die na de laatste verkiezing in de Tweede Kamer waren gekozen, geen fractievoorzitter waren, geen deel uitmaakten van het Presidium en geen bewindspersoon waren geweest in een vorig kabinet. Aan deze gesprekken hebben in totaal 44 Kamerleden deelgenomen.¹⁴ Naar aanleiding van de resultaten en de positieve reacties van de deelnemers op de gesprekken heeft de stuurgroep besloten de gesprekken voort te zetten met alle Kamerleden, nu onder de vlag van de zelfreflectie. Leden is gevraagd zich aan te melden voor een van de vijf geplande sessies. Aan deze gesprekken hebben nog eens 48 leden deelgenomen.¹⁵ Er zijn in totaal tien gesprekken geweest tussen 17 oktober 2007 en 3 december 2008. Die zijn bij dit rapport gevoegd. De redenen voor leden om niet deel te nemen of om af te zeggen, liepen zeer uiteen. Rekening houdend met de genoemde uitnodigingscriteria is een score van 92 Kamerleden heel behoorlijk te noemen. Van alle gesprekken zijn beknopte en geanonimiseerde verslagen gemaakt.

In de stuurgroep is verder besloten gesprekken te voeren met direct bij het parlementaire proces betrokken personen en instellingen alsook met overige beeldbepalende persoonlijkheden. Een of meer leden van de stuurgroep waren steeds aanwezig bij deze gesprekken. Ook van elk van deze gesprekken is een verslag gemaakt. Deze verslagen zijn bijgevoegd.

Achtereenvolgens zijn er gesprekken geweest met:

- vijf oud-Voorzitters van de Tweede Kamer;
- de Vice-President van de Raad van State;
- parlementaire journalisten;
- de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid;
- de Nationale ombudsman;

¹³ Kamerstuk 31 845, nr. 1.

¹⁴ Deze vonden plaats op 17 oktober 2007, 14 november 2007, 5 maart 2008, 9 april 2008 en 4 juni 2008.

¹⁵ Deze vonden plaats op 3 september, 8 oktober, 29 oktober, 12 november en 3 december 2008.

- voorzitters van politieke partijen;
- de Algemene Rekenkamer;
- oud-informateurs;
- deskundige personen uit cultuur, wetenschap en bedrijfsleven;
- twee oud-premiers;
- een delegatie uit de Eerste Kamer, onder wie de Voorzitter;
- fractievoorzitters en ambtelijk fractiesecretarissen.

Eerdere 'reflectieprocessen': Dolman, Deetman en Weisglas

De bijzondere commissie onderzoek organisatie en werkwijze Tweede Kamer onder leiding van Kamervoorzitter Dolman werd in maart 1985 ingesteld naar aanleiding van de gedachtewisseling over het rapport van de RSV-enquêtecommissie. Op 9 december 1985 bood de commissie haar rapport aan¹⁶. Deze commissie richtte zich op het onderzoek naar verbetering van de controle van het regeringsbeleid. Zij deed een groot aantal voorstellen, die zich richtten op praktische maatregelen die te nemen waren binnen het raam van de huidige wet. De commissie heeft zich bewust niet begeven op het terrein van staatkundige theorieën.

Over de vraag of de Kamer zich schuldig maakte aan incidentalisme en aan meeregeren, (nu de reflectiepunten 2 en 4) beperkte de commissie zich tot de conclusie dat daar in de Kamer verschillend over werd gedacht en dat het steeds een kwestie van politieke waardering was welke incidenten zich leenden voor welke behandeling, respectievelijk in welke gevallen en in welke mate de Kamer vooraf de regering zou mogen trachten te beïnvloeden. Over de rol van regeerakkoorden (thans reflectiepunt 5) deed de commissie-Dolman geen aanbevelingen, maar zij merkte over de rol van het regeerakkoord in de relatie tussen regering en parlement wel het volgende op:

Vast staat naar haar mening wel, dat ieder akkoord, hoe gedetailleerd of globaal ook, het eerste document is, aan de hand waarvan het regeringsbeleid zolang het kabinet zit, wordt gecontroleerd. Indien derhalve een individuele minister dan wel het kabinet als collectief bij de besluitvorming besluiten neemt, die door de Kamer(s) als strijdig met het regeerakkoord worden beoordeeld, dan kan de Kamer de minister, respectievelijk het kabinet op zijn verantwoordelijkheid aanspreken.

Over incidentalisme merkte de commissie-Dolman op:

De commissie heeft geconstateerd, dat volgens velen het parlement te sterk is gericht op details en te weinig op hoofdlijnen, waardoor ook het kabinet in het overleg met de Kamer wordt gedwongen zich met deze details bezig te houden. Door de overaccentuering van de korte termijn

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1985 – 1986, 19 336, nrs. 1 en 2

door het parlement wordt het kabinet niet aangesproken op het lange termijn beleid, dat het al dan niet voert. Opvallend is dat de ministerraad en de Kamer elkaar beschouwen als oorzaak van die problemen of tenminste elkaar die problemen verwijten, waardoor een communis opinio over de oplossingen ontbreekt.

Ook de commissie-Dolman boog zich in haar rapport al over de indamming van de motievloed. Zij deed ook aanbevelingen over de ondersteuning (de assistentie) van de leden met als doel de informatiepositie van de Kamer te verbeteren (thans reflectiepunt 1). Zij pleitte ook voor de instelling van een Bureau Wetgeving en de toevoeging van een vaste staf aan de commissies.

Bijna vijf jaar later, op 16 november 1990, bood de opvolger van Dolman, Kamervoorzitter Deetman, als voorzitter van de bijzondere commissie Vraagpunten, een nota aan over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwingen. Een van de hoofdstukken behandelde de werkwijze van de Tweede Kamer. Onderwerpen waren de positie en werkwijze van de commissies, afspraken rond de demissionaire periode, afspraken rond de regeringsverklaring, het contact tussen parlement en ambtenaren (van ministeries), alsmede de onderwerpen adviesorganen, convenanten en bestuursakkoorden.

De debatten over de rapporten van de bijzondere commissie zijn afgesloten met een eindrapport, door Voorzitter Deetman aan de Kamer aangeboden op 25 februari 1994. Ten behoeve van dit rapport zijn de maatregelen uit het rapport van de commissie-Deetman interessant die onderwerp zijn van het project parlementaire zelfreflectie:

- Er wordt indien mogelijk direct tot wetgeving gekomen. De notavloed wordt ingedamd. Er zal worden gestreefd naar minder maar betere nota's. Nota's die kennelijk niet rijp zijn voor besluitvorming kunnen worden teruggezonden;
- Er wordt nadrukkelijk aandacht geschonken aan de uitvoerbaarheid van wetgeving;
- Het aantal Kamercommissies wordt gereduceerd tot in beginsel één per ministerie;
- Het ambtelijk apparaat wordt toegesneden op een versterking van de kwalitatieve ondersteuning van het wetgevingsproces, onder meer door het leveren van wetgevingsrapporten.

Aldus stelde de commissie-Deetman de informatiepositie van de Tweede Kamer (reflectiepunt 1) wel ter discussie, maar dan gezien vanuit de vraag of voorstellen al dan niet rijp zijn voor besluitvorming. In hoofdstuk 4 zal onder dit reflectiepunt nader worden ingegaan op de indeling van de Kamercommissies, in het licht van het tegengaan van verkokering.

Incidentenpolitiek, de snellere doorstroming van Kamerleden of regeerakkoorden vormden geen expliciet thema. Wel vroeg de commissie-Deetman nadrukkelijk aandacht voor de uitvoerbaarheid en de kwaliteit van wetgeving (thans reflectiepunt 4). Hieruit is voortgevloeid dat de griffiers van de Kamer

vanaf 1995 beknopte of uitgebreide wetgevingsrapporten opstellen om de Kamerleden hierbij te ondersteunen.

De heer Weisglas pleitte bij zijn verkiezing tot Voorzitter van de Kamer in mei 2002 en bij zijn herverkiezing in 2003 voor meer herkenbaarheid van de leden en een verandering in de werkwijze van de Kamer. Hij constateerde dat collega's, media en burgers aangaven niet tevreden te zijn met het functioneren van de Tweede Kamer. Met een aantal Presidiumleden organiseerde hij informele brainstormsessies met deskundigen uit de universitaire wereld, met ervaren parlementaire journalisten, met oud-Kamerleden, oud-bewindspersonen en met nieuwe Kamerleden. Tijdens deze sessies kwam vooral aan de orde de veronderstelling dat de instrumenten van de Kamer (moties, interrupties, VAO's, etc) te veel werden ingezet en daardoor bot waren geworden. Geconcludeerd werd dat de Kamer daardoor haar tanden tegenover de regering aan het verliezen was. Voor burgers was daardoor het zicht op de hoofdlijnen aan het verdwijnen. Hierdoor, zo was de conclusie, konden burgers het gevoel krijgen niet meer centraal te staan in het werk van de Kamer. Daardoor kon onvrede ontstaan over het functioneren van het parlement. Weisglas identificeerde samen met de commissie voor de Werkwijze negen wensen en doelstellingen ter verbetering van de positie van de Tweede Kamer.¹⁷

Vervolgens is nagedacht over wijzigingen die in de werkwijze van de Tweede Kamer de gewenste verbeteringen ook daadwerkelijk tot stand konden brengen. Hierbij werd de belangrijke kanttekening geplaatst dat veranderingen in de regels en procedures niet dé remedie zijn voor de kritiek op de werkwijze van de Kamer. Regels en procedures zijn een hulpmiddel, zo was het parool, maar het ging niet primair om de structuur van het werk doch om de heersende cultuur¹⁸.

Desalniettemin is door de commissie voor de Werkwijze onder leiding van de heer Weisglas een groot aantal voorstellen gedaan tot wijziging van het Reglement van Orde¹⁹. Deze voorstellen hadden vier hoofddoelstellingen:

1. Minderheden formeel nieuwe bevoegdheden geven in een aantal procedurele kwesties. Zij kregen het recht de Kamer bijeen te roepen voor onder meer interpellaties en spoeddebatten. Deze regel is nu bekend als de 'dertigledenregel'.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 29 262, nr. 2:

1. verbetering van de kwaliteit van de “kerntaken”: controle van de regering en mede-wetgeving
2. het begrijpelijker en aantrekkelijker maken van de debatten voor de burger
3. bestrijding van verkokering
4. bestrijding van detaillisme
5. bevordering van dualisme
6. verduidelijking van bevoegdheden van minderheden
7. agendering vanuit de Kamer, niet alleen vanuit het kabinet
8. meer tijd overhouden om in het land te zijn
9. verhoging van het aanzien het parlement.

¹⁸ Zie ook de door de Kamer aanvaarde motie-Bruls/Van Beek over veranderingen in de cultuur van de werkwijze van de Kamer (Handelingen 61-3971)

¹⁹ Deze voorstellen zijn opgesomd in brief 29 262, nr. 3.

2. Versterking van de wetgevende bevoegdheid, bijvoorbeeld door uitbreiding van het rapporteurschap en uitbreiding van de mogelijkheden voor het houden van een hoofdlijnen debat, zo snel mogelijk na de indiening van een wetsvoorstel.
3. Het transparanter maken van de besluitvorming binnen de vaste commissies, bijvoorbeeld door de procedurevergadering in het openbaar te laten plaatsvinden.
4. Het creëren van mogelijkheden waardoor het parlement vaker zelf het initiatief kan nemen, om zo het dualisme in de verhouding met de regering vorm te geven. Het ging hierbij om instrumenten als themacommissies, initiatiefnota's en het houden van debatten zonder de regering.

In het kader van de beoogde cultuurverandering werd, gelet op het aanzien en functioneren van de Kamer, vooral aandacht gevraagd voor de rol van de Voorzitter, de commissievoorzitters, de leden van het Presidium en de fractievoorzitters. Aandacht is besteed aan de wijze waarop de Voorzitter en de commissievoorzitters het beste hun taak zouden kunnen vervullen om het debat aantrekkelijk en effectief te houden. De voorstellen zijn op 15 maart 2004 door de Kamer in een wetgevingsoverleg behandeld.²⁰ Op 31 maart 2004 is over de voorstellen gestemd.²¹

Op het punt van het houden van debatten zonder de regering is vermeldenswaard dat de Vice-President van de Raad van State in het gesprek met hem de retorische vraag heeft opgeworpen waar staat vermeld dat de Kamer debatteert naar aanleiding van een regeringsstandpunt. Ook een van de leden stelde in dat gesprek dat de Kamer als het ware een brief van de regering nodig heeft om iets te behandelen. Het eigen initiatief van de Kamer zou dus nog meer ontwikkeld moeten worden.

Zelfreflectie in het licht van parlementaire onderzoeken

Vooraf ten aanzien van het eerste reflectiepunt, over de informatiepositie van de Tweede Kamer, is door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven onderzoek verricht naar de bevindingen van parlementaire enquêtecommissies en tijdelijke commissies. In totaal zijn 23 parlementaire onderzoeken en 8 parlementaire enquêtes in deze studie betrokken, te beginnen met de verschijning van de RSV-enquête medio jaren '80, 'de moeder van het modern parlementair onderzoek'.

De volgende vragen zijn leidend geweest in dit onderzoek:

1. Wat zijn de belangrijkste observaties van parlementaire onderzoekscommissies op het gebied van informatievoorziening tussen regering en parlement?

²⁰ Tweede Kamer vergaderjaar 2003 – 2004, 29 262, nr. 8

²¹ Handelingen 31 maart 2004, 3968-3969

2. Welke andere informatiegebreken worden geconstateerd (bijvoorbeeld tussen ambtenaren en minister, of tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries)?
3. Welke oplossingsrichtingen worden door parlementaire onderzoekscommissies voorgesteld?

Hoewel aanleiding, aard, omvang en thematiek van deze onderzoeken zeer uiteenlopen, lijkt er toch sprake te zijn van een aantal terugkerende patronen op het gebied van informatievoorziening. In de meeste onderzoeken wordt geconcludeerd dat de regering het parlement onjuist of onvolledig heeft ingelicht en dat daardoor een adequate parlementaire controle niet heeft kunnen plaatsvinden. Tevens is er met grote regelmaat sprake van gebrekkige informatievoorziening tussen ambtenaren en minister, hetgeen uiteindelijk ook weer leidt tot een tekortschietende overdracht van informatie aan de Kamer. Ten slotte wordt in diverse onderzoeken geconstateerd dat de Kamer ook zelf 'boter op het hoofd' heeft. De Kamer heeft onvoldoende oor voor kritische signalen van buiten, beschikt over een opvallend kort geheugen en is, als het er op aankomt, geneigd het regeringsstandpunt te volgen. Het onderzoek laat vijf belangrijke bevindingen zien:

1. Er is sprake van een terugkerend patroon van gebrekkige informatievoorziening door de regering aan de Kamer. De geconstateerde informatiegebreken lopen uiteen van onjuiste informatie, tekortschietende informatie, verhullende informatie, misleidende informatie, selectieve informatie tot overdadige informatie. Soms wordt ten onrechte een beroep gedaan op het vertrouwelijk karakter van informatie. Over beleidsopties en de verschillende argumentatielijnen wordt de Kamer in beginsel niet geïnformeerd. Informatievereisten voor voortgangsrapportages en expliciete Kamervragen vormen geen waarborg voor een goede informatievoorziening.
2. De ambtelijke informatievoorziening aan de minister schiet vaak tekort. Soms wordt de minister cruciale informatie onthouden. Ambtenaren noemen dertig redenen om de minister (nog) niet te informeren. Een terugkerend probleem is de gebrekkige uitwisseling van informatie tussen verschillende ambtelijke diensten, met name interdepartementaal. Bewindspersonen zijn zelf ook niet altijd expliciet in hun sturing en informatiebehoeften. Soms is er sprake van een cultuur waarin kritische geluiden zo veel mogelijk worden gedempt. De persoonlijke verhoudingen tussen minister en ambtenaren spelen hierbij een rol. Deze informatiegebreken tussen ambtenaren en ministers leiden ertoe dat de minister de Kamer niet goed kan informeren.
3. Regering en Kamer hebben onvoldoende oog voor de uitvoering, zo blijkt uit diverse parlementaire onderzoeken. Het luisteren naar het georganiseerd maatschappelijk middenveld biedt zeker geen garantie voor effectief beleid. In het politieke debat is er te weinig aandacht

voor de mensen die centraal staan in de praktijk van de uitvoering, in de persoon van betrokken professionals en burgers.

4. De Kamer beschikt vaak over onvoldoende kennis en informatie om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen. In sommige gevallen is deze kennis eenvoudigweg niet beschikbaar en in andere gevallen wordt de aanwezige kennis niet goed benut. Regelmatig is er sprake van een 'tunnelvisie' bij de regering, of bij regering én Kamer. Er is onvoldoende zicht op reëel bestaande risico's, of de communicatie daarover laat te wensen over. De verkokering en fragmentatie in de ambtelijke, bestuurlijke en parlementaire behandeling leidt tot gebrekkige besluitvorming.
5. De Tweede Kamer schiet vaak ook zélf tekort in bij het uitoefenen van haar controlerende bevoegdheid. De Kamer is kort van geheugen, gaat mee in de waan van de dag en laat politieke overwegingen vaak prevaleren boven het scherp toetsen van het kabinetsbeleid. Een debat over de fundamentele afwegingen vindt niet altijd plaats. Gebrekkige informatie van het kabinet wordt door de Kamer doorgaans geaccepteerd. De Kamer is afwachtend en meegaand. Coalitiebelangen en overwegingen, al dan niet gematerialiseerd in een regeerakkoord, winnen het vaak van een zelfbewuste dualistische houding van de Kamer.

Internationale vergelijking

Ad 1. Is de uitvoerbaarheid van wetgeving een issue bij andere parlementen?

Op dit punt zijn er weinig specifieke opmerkingen gemaakt. Relevant voor dit rapport is mogelijk wat bericht werd vanuit het parlement van Noorwegen, de Storting, en dat van Israël, de Knesset.

De Storting bleek sneller geneigd tot medebesturen wanneer er sprake was van een minderheidskabinet; in Noorwegen sinds de jaren zestig gebruikelijk. Met een minderheidsregering gaat de aandacht van de Storting meer uit naar meebesturen (beleid maken): bij een minderheidskabinet waren er jaarlijks steeds tussen de 140 en 240 'resolutions on request' van het parlement aan de regering. Sinds oktober 2005 is er een meerderheidsregering en wisselt het aantal resoluties jaarlijks tussen 8 en 24. Vanaf 1993 is voorts de positie van de Storting versterkt door de instelling van een *Standing Committee on Scrutiny and Constitutional Affairs*. Ook nu er al enige jaren met een meerderheidskabinet gewerkt is, is de macht hiervan toegenomen.

Vanuit de Knesset wordt aangegeven dat het aantal initiatiefwetsvoorstellen sterk gestegen is, tot zelfs de helft van het totale aantal behandelde wetsvoorstellen. Als oorzaken daarvan worden onder meer genoemd de groeiende complexiteit van Israelische coalitiekabinetten, maar ook een groeiend

zelfbewustzijn bij leden van de Knesset. Een complicatie bij de vele initiatiefwetsvoorstellen is het gebrek aan aandacht voor dekking van de benodigde kosten. Dat is in Israël nu onderwerp van rondetafelgesprekken tussen regering en parlement.

Ad 2. Is incidentenpolitiek een issue bij andere parlementen?

Op de vraag of er een groeiende focus is op incidenten wordt door de parlementen wisselend geantwoord. Een aantal landen zegt er geen ervaring mee te hebben. Sommige landen geven aan dat ze er soms ervaring mee hebben. Zo ervaart het parlement van Tsjechië een verschil tussen de plenaire debatten en de commissievergaderingen. In het plenaire debat is ruimte voor de actuele politieke discussie en in de commissievergaderingen is de ruimte om diepgravender op een aantal onderwerpen in te gaan. Het parlement van Polen voert aan dat het van de persoon afhangt of men zich met de waan van de dag bezighoudt. Er wordt echter niet ervaren dat incidentenpolitiek het reguliere werk overschaduwde.

Een aantal parlementen herkent de vraagstelling van het Nederlandse parlement. Noorwegen kampt ermee dat vaste commissies veel tijd besteden aan kleinigheden waardoor men aan langetermijnplanning niet toekomt. Als oorzaak voor incidentenpolitiek voert men ook een 'barometer based democracy' aan. Door constante peilingen, populariteitspolls en dergelijke worden politici beïnvloed in hun focus op incidenten en onderwerpen. In het Verenigd Koninkrijk is er na aanhoudende kritiek op het feit dat Kamerleden meer aandacht besteden aan kortetermijnpolitiek dan aan lange termijn in 2002 een Modernisation Committee ingesteld. Op basis van aanbevelingen van deze commissie is bedacht dat iedere commissie een aantal taken dient te vervullen tijdens een zittingsjaar. De Modernisation Committee brengt ieder jaar een jaarverslag uit.

In Zweden tenslotte is eveneens een commissie tot parlementaire zelfreflectie ingesteld. Uit haar rapport bleek dat Kamerleden meer tijd willen besteden aan langetermijnwerk, dieptestudies en reflectie.²² Een van de maatregelen ter verbetering daar is het parlement de mogelijkheid te geven de regering te vragen om bij belangrijke wetsvoorstellen de kennis die zij omtrent het betreffende onderwerp heeft, weer te geven op basis van research, evaluatie en toekomststudies. Daarnaast zijn er richtlijnen aangenomen om meer systematisch aan de slag te gaan met onderzoek en toekomstgerelateerde onderwerpen.

²² The Riksdag in a new age – a greater emphasis on issues relating to research and the future and on follow-up and evaluation”, 2005

Ad 3. Is informatieachterstand een issue bij andere parlementen?

Bijna elk parlement geeft aan dat het qua bestaffing niet op kan tegen het ambtenarenapparaat van de regering. Toch wordt dit door de meerderheid van de parlementen niet als probleem ervaren. Het wordt in de meeste gevallen ook logisch gevonden dat de regering meer ambtenaren tot haar beschikking heeft, aangezien de regering het land dient te besturen.

De meeste parlementen verwijzen in hun beantwoording naar het informatierecht dat ze hebben. Ze kunnen met dit recht ten opzichte van de regering goed uit de voeten. Voor veel parlementen wordt het vragenrecht als een afdoende methode ervaren om informatie te verzamelen en te verwerken.

In Duitsland (Bundestag) is de reikwijdte van het informatierecht i.c. vragen stellen en de daarbij behorende opkomstplicht van de regering om de vragen te beantwoorden met enige regelmaat onderwerp van discussie.

Elk parlement heeft weer andere methoden om de informatieachterstand weg te werken. Veel parlementen hebben een soort van onderzoeksbureau of wetenschappelijke dienst om aan de informatieachterstand tegemoet te komen. Zo heeft het parlement van Tsjechië bijvoorbeeld naast een kleine specifieke researchafdeling van 25 mensen, extra financiële middelen om informatie van experts in te winnen. Het Franse parlement heeft een grote juridische afdeling en de Duitse Bundestag een wetenschapsbureau. Ook het *Congress* in de Verenigde Staten heeft een uitgebreide onderzoekstaf.

Het Finse parlement herkent het probleem van het Nederlandse parlement. Men benadrukt dat men voldoende mogelijkheden heeft om informatie van ministeries te ontvangen, maar niet genoeg capaciteit om deze informatie te verwerken. Over de kwaliteit van de informatie worden door de parlementen verder geen opmerkingen gemaakt.

Ad 4. Is de zittingsduur een issue bij andere parlementen?

Een grote meerderheid van parlementen geeft aan geen problemen te ondervinden in verband met een korte zittingsduur van de leden. Men geeft aan dat er een goede mix is tussen ervaring en vernieuwing. Een aantal parlementen ziet naast nadelen ook wel voordelen in eens snelle rolatie. Nieuwe leden hebben een frisse kijk op zaken en zijn gemotiveerd. Daarnaast zijn vrouwen en jongeren beter vertegenwoordigd.

Bijna alle parlementen bieden nieuwe parlementariërs een introductie- en cursusprogramma aan, zodat nieuwe leden de geschreven en ongeschreven regels van het politieke spel leren kennen. Ook wordt er documentatie ter beschikking gesteld om de leden zo snel mogelijk wegwijs te maken.

Ad 5. Zijn regeerakkoorden een issue bij andere parlementen?

Voor zover er sprake is van een met de Nederlandse situatie vergelijkbare werking van regeerakkoorden, geven andere parlementen aan dat deze nu eenmaal onderdeel van het politieke systeem vormen.

Hoofdstuk 3: Beelden: vertrouwen en zelfvertrouwen

Reflecteren over 'de positie, de reputatie en de werkwijze' van de Tweede Kamer houdt uiteraard ook in dat kritisch gekeken wordt naar haar positie in het Nederlandse staatsbestel en naar haar functioneren.

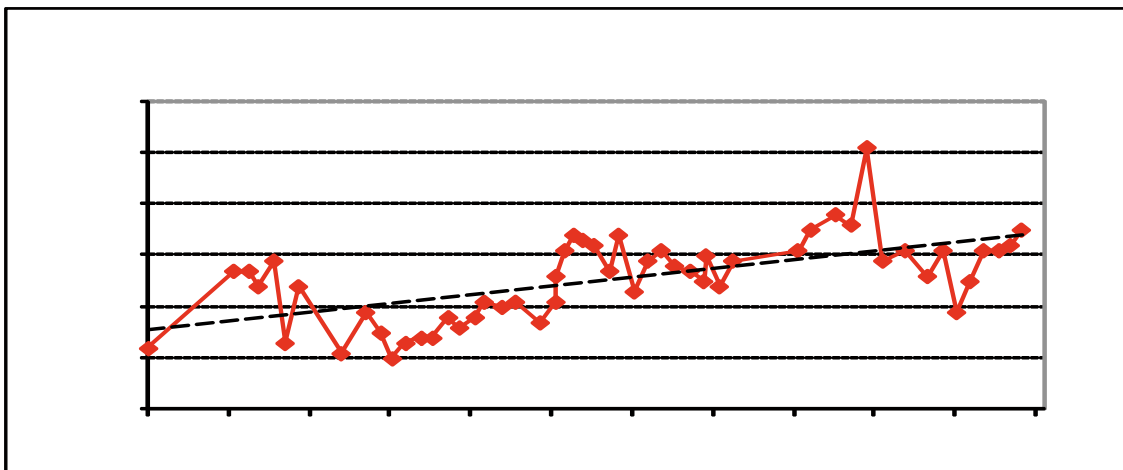
Het hoofdstuk 'Staten-Generaal' van de Grondwet begint met artikel 50: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk'. Historisch en staatsrechtelijk heeft deze bepaling de betekenis dat Kamerleden de taak hebben om het algemeen belang te dienen, niet het belang van een bepaalde regio of van een bepaalde belangengroep. Dit wordt door de grondwetgever gewaarborgd door artikel 67, derde lid, van de Grondwet, dat bepaalt dat de leden van de Staten-Generaal stemmen zonder last. Dientengevolge ontbreekt een formele vertegenwoordigingsrelatie tussen individuele kiezers en individuele gekozenen.

Het vertegenwoordigen van het (gehele) Nederlandse volk komt natuurlijk tot uitdrukking in het gebruik van de hierna te bespreken bevoegdheden van medewetgeving en controle van het regeringsbeleid, maar er is geen reden om het vertegenwoordigen van het Nederlandse volk daartoe te beperken. Een lid kan instrumenten van het parlement inzetten om bepaalde opvattingen en gevoelens die onder (een deel van) het Nederlandse volk leven te laten zien. Het gaat erom dat de burgers zich vertegenwoordigd weten bij de totstandkoming van beslissingen die hen raken. De verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging wordt bepaald door de regels van het staatsrecht en door de praktische invulling hiervan door de politiek.

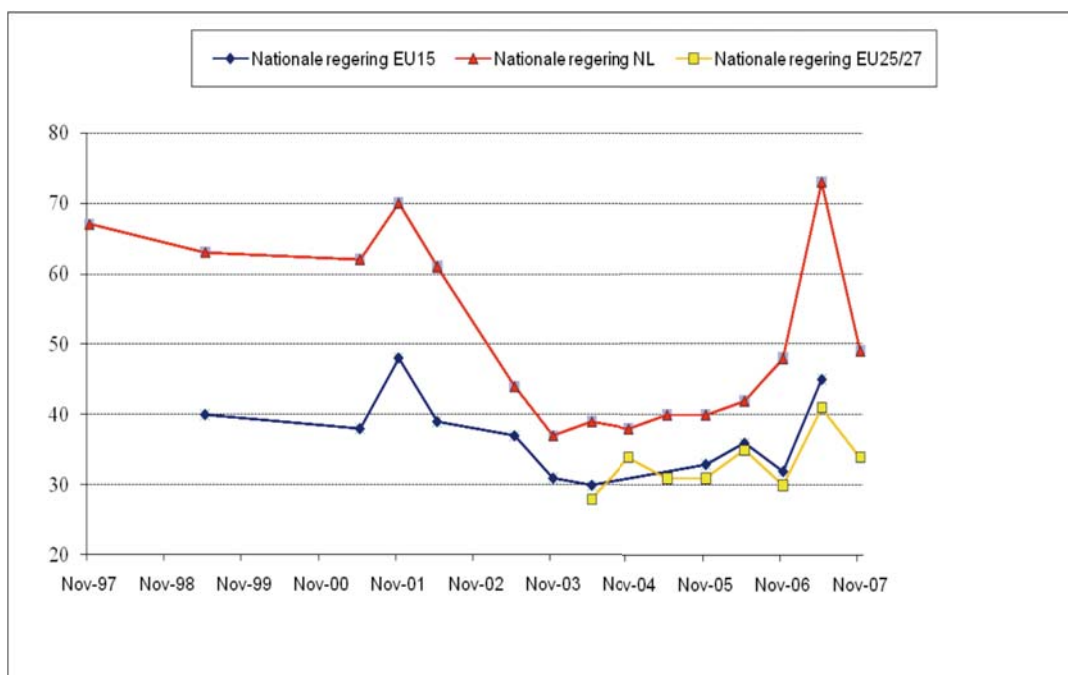
In de praktijk zijn Kamerleden dan ook belangenbehartigers. Enerzijds is er sprake van het 'staan voor' bepaalde waarden, idealen en een zekere visie op de maatschappij, anderzijds is er sprake van het 'handelen namens' bepaalde groepen (of zelfs individuen) in die maatschappij. In de spanning tussen enerzijds het doortrekken van een eigen (ideologische) visie en anderzijds de worteling in de veranderende samenleving, krijgen de eigen visie en de eigen ideologie het steeds moeilijker door de mondialisering, de toenemende invloed van Europa, de ontzuiling, de afnemende invloed van maatschappelijke verbanden en organisaties, alsmede, als laatste maar daarom niet minder belangrijk, door de individualisering van de afgelopen 50 jaar.

Zowel coalitie- als oppositiepartijen vertegenwoordigen echter niet alleen hun achterban, maar samen, als Staten-Generaal, het 'gehele Nederlandse volk'. Volgens velen ligt hier een probleem, omdat het lijkt te ontbreken aan een gemeenschappelijke visie op het instituut Tweede Kamer. Niet ieder lid deelt de mening dat een lid niet alleen een fractie of een partij vertegenwoordigt, maar ook dat instituut. Van Kamerleden wordt verwacht dat zij zich bewust zijn wat hun vertegenwoordigende functie inhoudt en wat deze betekent voor de relatie met het bestuur.

Hoe heeft het vertrouwen in de werking van de democratie zich in de afgelopen decennia ontwikkeld? Ten behoeve van het Eurobarometer-onderzoek wordt die vraag al enige decennia gesteld. In deze twee grafieken wordt aldus zichtbaar dat er rond 2000 sprake was van een daling in vertrouwen, waarna weer een opleving volgt. De laatste jaren ligt in Nederland het vertrouwen stabiel boven de 70%.

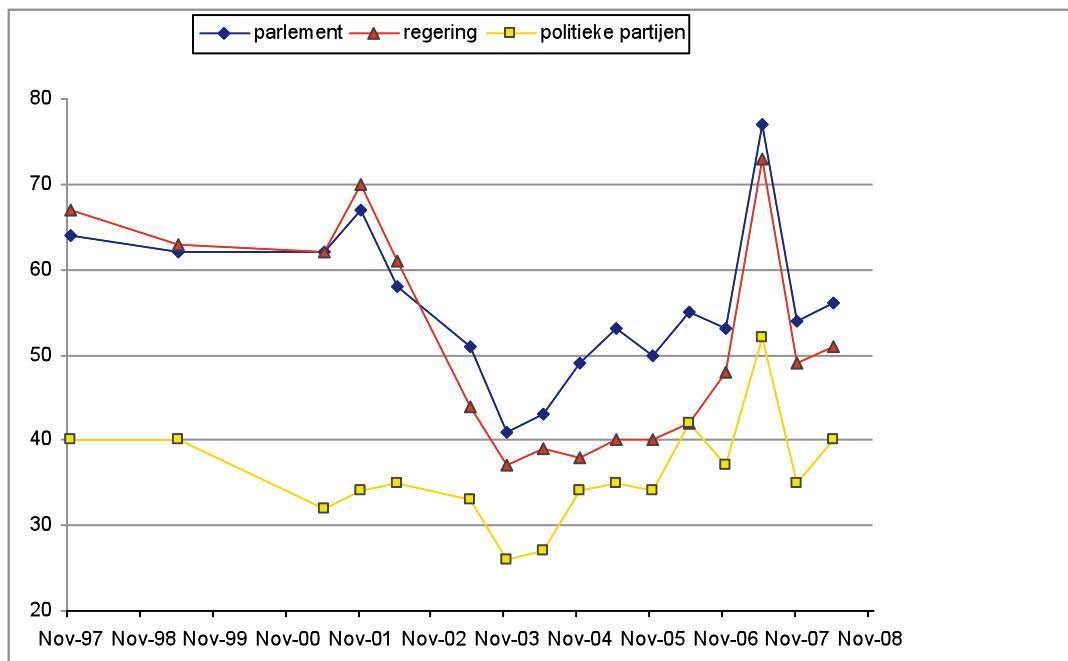


Percentage van de Nederlanders tevreden met de manier waarop democratie werkt in Nederland, 1973-2006 (bron: Eurobarometer)



Vertrouwen in de regering in Nederland vergeleken met de andere EU landen 1997-2007 (Bron: Eurobarometer)

De tweede grafiek toont weliswaar niet het vertrouwen in de democratie als geheel of in parlementen (Nederlands en Europees vergeleken), maar uit de volgende grafiek blijkt dat de ontwikkeling van het vertrouwen in respectievelijk parlement, regering en politieke partijen wel dezelfde trend volgen:



Vertrouwen in parlement, regering en politieke partijen 1997-2008 (Bron: Eurobarometer)

Deze grafiek laat eveneens goed zien dat vanaf april 2002 ook het vertrouwen in parlement en regering sterk terugloopt; in 2003 en 2004 blijft dit laag, om dan geleidelijk weer op te lopen.

Wat zouden nu mogelijke maatregelen zijn om het parlement aan gezag en vertrouwen te laten winnen? Een van de uitgangspunten van de motie-Schinkelshoek c.s. was immers dat te bezien. Eerst wordt besproken wat de leden daar zelf over gezegd hebben. Daarna wordt in aparte hoofdstukken per reflectiepunt ingegaan op het probleem zoals dat in de gesprekken naar voren is gekomen en op de oorzaken daarvan. Elk punt wordt afgesloten met een opsomming van mogelijke oplossingsrichtingen.

De leden zijn in overgrote meerderheid van mening dat de Kamer haar zelfvertrouwen en gezag moet herwinnen. De Kamer moet vaker zelf zaken op de agenda zetten en de regering vaker aanspreken op uiteenlopende zaken, zoals de kwaliteit van de aangeleverde stukken of het opleggen van embargoregelingen. Het debat wordt te veel gevoerd in de termen van de regering, zo wordt algemeen

onderschreven. In zijn essay²³ merkt de heer Schutte op dat van de Kamer als geheel en van het individuele Kamerlid gevergd mag worden dat zij effectief gebruikmaken van hun bevoegdheden ten opzichte van de regering. Van de parlementaire orde als geheel zegt de heer Van den Berg dat deze slechts functioneert indien alle fracties in de Kamer deze *grosso modo* aanvaarden en deze beschouwen als een relatief apolitek kader van gezamenlijk opereren.

Dat het hele bedrijf erg op publiciteit is gericht, is ook een veelgehoorde verzuchting. Velen menen dat dit de inhoud van debatten niet ten goede komt.

De Kamer is een afspiegeling van de samenleving, zo is voorts veel opgemerkt. Tegelijkertijd vinden velen dat de Kamerleden in bepaalde mate een voorbeeldfunctie hebben, hetgeen met zich meebrengt dat leden de eigen regels moeten respecteren. Voor het beeld van de Kamer en dus ook het gezag van individuele Kamerleden is het dus van belang dat ieder zich bewust is van zijn individuele verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Kamer als geheel. Persoonlijkheden kunnen bijdragen aan het herstel van het gezag van de Kamer, mits er stevige debatten worden gevoerd waarin iedereen in zijn waarde wordt gelaten, ook de bewindspersonen. In de woorden van Voorzitter Verbeet: spelen op de bal en niet op de man.

Het vertrouwen van burgers in de politiek, zo hebben sommige leden geconstateerd, heeft niet zozeer te maken met de werkwijze van de Kamer. Het is er eerder een gevolg van dat burgers zich pas echt interesseren voor politiek als hen bij belangrijke debatten de invloed van de Kamer duidelijk is. De leden menen dat de Kamer problemen niet altijd op een voor iedereen bevredigende manier op kan lossen, bijvoorbeeld door onvoldoende grip op de uitvoering. Zij onderschrijven tot slot het belang van betere inhoudelijke debatten, waarmee recht wordt gedaan aan een serieuze invulling van de bevoegdheden van medewetgever en controleur en waardoor burgers zich goed vertegenwoordigd voelen.

Uitsluitend kommer en kwel is het dus ook niet. Als een vergelijking met andere parlementen wordt gemaakt, is de conclusie dat Nederland in elk geval een tamelijk onkreukbaar politiek systeem heeft. Ook wordt gewaarschuwd voor nostalgisch sentiment: vroeger was niet alles beter. De politieke realiteit is wel anders geworden en de leden staan voortdurend voor de afweging welke parlementaire middelen ze inzetten, hoe en wanneer.

Leden en fracties moeten het vertrouwen van burgers in hun gezag waarmaken, maar de Kamer als geheel moet werken aan vertrouwen in de werking van de democratie als zodanig. Ook voor de positie ten opzichte van de regering is dit essentieel. Daarvoor is tenminste nodig dat men het over bepaalde spelregels (het staatsrecht, het Reglement van Orde) eens is. Hoewel de meningen uiteenlopen over de mate waarin de Kamer al dan niet een voorbeeldfunctie heeft, mag het toch duidelijk zijn dat spelers die zich niet aan de regels van het eigen spel houden, het gezag van de Kamer als instituut ondermijnen. De

²³ Kamerstuk 31 845, nr. 1

Kamer is in zekere zin een afspiegeling van de samenleving, maar er wordt vanuit de maatschappij naar de Kamer gekeken als autoriteit.

Hoofdstuk 4: Uitvoerbaarheid van wetgeving

Het reflectiepunt over de uitvoerbaarheid van wetgeving luidt aldus:

Reflectiepunt: medewetgeving/uitvoerbaarheid

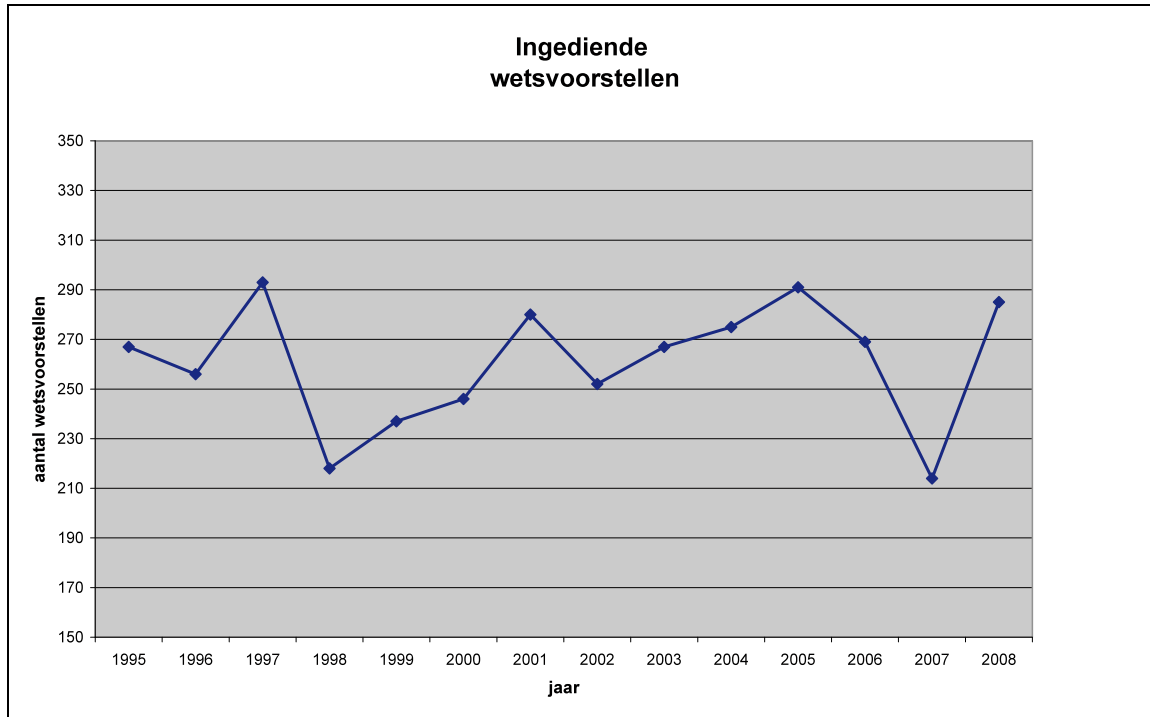
Is er sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?

In dit reflectiepunt wordt gesproken over medebesturen. Uit staatsrechtelijk oogpunt is 'medebesturen' – afgezien van uitzonderlijke situaties op het gebied van het buitenlands beleid en de defensie – geen taak van de Kamer. De Grondwet biedt hiertoe ook geen enkele basis. Toch krijgt de Kamer soms het verwijt te veel op de stoel van de regering te gaan zitten. Daarom is een van de vragen in het reflectieproces of de Kamer inderdaad steeds meer is gaan meebesturen de laatste jaren.

De meeste betrokkenen constateren dat de Kamer een eigen, onafhankelijke positie bekleedt tussen bestuur en bevolking. Zij menen dat een Kamerlid geen verlengstuk is van het bestuur of de bureaucratie, maar ook geen kritiekloos doorgeefluik van wat er onder de bevolking leeft. Dat brengt met zich mee dat veel Kamerleden de behoefte voelen om zelf onderwerpen te agenderen voor discussie in de Kamer, in plaats van alleen te bespreken wat door de regering wordt aangereikt als stof voor debat. In de gesprekken met zowel leden als externen wordt erkend dat dit in ruimere mate zou moeten gebeuren. Als de Kamer meer zelfstandig onderzoek zou doen, zou er waarschijnlijk minder drang zijn om schriftelijke en mondelinge vragen te stellen.

Probleem

Om te beginnen grafisch een beeld van het aantal ingediende wetsvoorstellen:



De Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (de commissie-Dijsselbloem) heeft het vraagstuk van de uitvoerbaarheid van wetgeving en beleid opnieuw geagendeerd. Hoe kan het toch dat politici, ambtenaren en bestuurders gezamenlijk kiezen voor beleid dat op de werkvloer geen draagvlak geniet? 'Docenten, ouders en leerlingen zijn onvoldoende gehoord in de «onderwijspolder». Gedurende de jaren negentig heeft steeds, onder wisselende namen, structureel overleg plaatsgevonden met de officiële vertegenwoordigers van direct belanghebbenden in en rond het voortgezet onderwijs, zoals de besturenorganisaties, de onderwijsvakbonden, en de ouders- en scholieren- en schoolleidersorganisaties. Over de hoofdlijnen van de grote onderwijsvernieuwingen bestond een grote mate van overeenstemming met dit onderwijsmiddenveld. Zij bleken daarmee dichterbij de politiek dan bij hun eigen achterban te staan', aldus de commissie.

In het parlementair onderzoek naar het College van Toezicht Sociale Verzekeringen werd reeds in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw geconstateerd:

De Kamer pleegt zich in het bijzonder rond de bespreking van rapporten van enquêtecommissies te realiseren dat zij vaak weinig zicht heeft op de uitvoering en de effecten van wetten, en dat zij mede daarom dikwijls bij de uitoefening van haar controlerende bevoegdheid tekortschiet. Dat was zo na de RSV-enquête, de Enquête Bouwsubsidies, de Enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen en is laatstelijk ook bij de behandeling van het rapport van de Enquête opsporingsmethoden geconstateerd.

Een volgend probleem waar de Kamer de laatste jaren oog voor heeft gekregen is de ontoereikende invloed op besluitvorming in de Europese Unie. Met name in haar rol als medewetgever wordt de Kamer geconfronteerd met tekortkomingen. Immers, op het moment dat het kabinet EU-wetgeving naar de Kamer stuurt voor nationale implementatie is aan de essentie van betreffende wetgeving niets meer te veranderen. Dit steekt des te meer, daar een groot en nog altijd groeiend deel van de nationale wetgeving direct of indirect uit de Europese Unie komt.²⁴ Derhalve is de Kamer in het kader van het project 'Parlement aan Zet'²⁵ zich vanaf 2007 meer gaan richten op vroegtijdige controle van de inzet van de regering in de fase waarin in Brussel over EU-wet en -regelgeving wordt onderhandeld. Verder is in het kader van het Verdrag van Lissabon sprake van nieuwe bevoegdheden voor de Kamer die haar in staat stellen meer grip te krijgen op de EU-besluitvorming, namelijk de zogeheten gele- en oranjekaartprocedure en het nog uit te werken parlementair voorbehoud.

Een probleem waar wisselend over wordt gedacht, betreft de al dan niet teruglopende kwaliteit van wetgeving. De voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en vicepresident van de Amsterdamse rechtbank Tonkens-Gerkema, rept van wetgeving die door de Kamer is aangenomen, maar in de praktijk onwerkbaar is.

'Rechters zien in toenemende mate wetten door de Kamer komen waar ze ernstige twijfels bij hebben,' zegt Tonkens-Gerkema. Zo deed het internationaal opererende advieskantoor Ernst & Young onderzoek naar nieuwe belastingregels. Talrijke wetten en regels voldoen niet aan minimale kwaliteitseisen, zo luidde de conclusie. Het parlement (Tweede én Eerste Kamer) ging er desondanks mee akkoord. Ter relativering kan overigens opgemerkt worden dat in het gesprek met de Eerste Kamer is opgemerkt dat nooit wetenschappelijk is onderbouwd dat de wetgevingskwaliteit in de afgelopen tien jaar zou zijn afgenomen.

²⁴ Raad van State, adviesaanvraag ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Staatssecretaris voor Europese Zaken, "De gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale instellingen en hun onderlinge verhouding", september 2005.

²⁵ Kamerstuk 28 632, nr. 1, met als bijlage het rapport "Op tijd is te laat"

Oorzaak

Gesteld kan worden dat de Kamer tekortschiet aan de voorzijde én aan de achterzijde van beleids- en planvorming. De Kamer wordt vaak pas laat betrokken bij de besluitvorming. De beoordelingen vooraf van beleid en plannen komen niet goed uit de verf. Het ontbreekt vaak aan een integrale afweging aan het begin van een project. Tegelijkertijd lijkt de Kamer ook weinig aandacht te hebben voor de 'achterkant' van het beleid; de resultaten en uitvoering van het bestaande beleid. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de gebrekkige aandacht voor de jaarlijkse Verantwoordingsdag in mei.

Reden voor blijvende zorg voor de kwaliteit van wetgeving is onder meer dat na indiening ook vele wijzigingen van regeringszijde worden ontvangen, dat er zelden voor de tweede maal adviezen van de Raad van State worden gevraagd, en dat er soms sprake is van late amendering door leden. Gewezen is ook op het afgenomen aantal juristen onder Kamerleden. Het belang van het Bureau Wetgeving is al eerder in dit stuk benadrukt. Een relativering is hier wel op zijn plaats. Om te beginnen zijn uitvoeringsproblemen van alle tijden en daarnaast werd in het gesprek met de Rekenkamer opgemerkt:

De wetgevingsarbeid was van principiële aard en is nu meer van verbouwingsaard. Bij de Algemene Rekenkamer bestaat de indruk dat de consequenties daarvan voor het politieke bedrijf van de Tweede Kamer onvoldoende geland is. Dat geldt voor alle fracties, voor het gehele instituut. Ook het inwerken van het gedachtegoed van elders, de EU, is niet echt mooi of meeslepend. De indruk bestaat dat pakweg 95% van de wetgeving aan deze karakteristieken voldoet en dat slechts 5% nog iets van dat mooie melodrama met zich meebrengt.

Aanbeveling

Het werken met een 'uitvoeringstoets' en een technische 'tweede lezing' door de Tweede Kamer

Een werkwijze die nu al mogelijk is, maar die vaker toegepast kan worden, is het werken met een zogeheten technische 'tweede lezing'²⁶. Daarvan kan gebruik worden gemaakt als er op een wet veel amendementen zijn aangenomen, of als er veel nota's van wijzigingen of reparatiewetten geweest zijn. Dan kan de stemming over de wet als geheel bijvoorbeeld een week worden uitgesteld, om de optelsom van dit alles nog eens afzonderlijk in beschouwing te nemen.

De stuurgroep bepleit dat de Kamer daarnaast gaat werken met een zogeheten uitvoeringstoets ex ante (vooraf). Dit idee is genoemd in het rapport van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen:

Als extra waarborg voor een zorgvuldige beslissing en een realistisch uitvoeringsbeleid adviseert de commissie aan de Kamer de mogelijkheid van een uitvoeringstoets. In een politiek

²⁶ Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, artikel 105

beleidsproces kan de uitkomst, een soms fragiel politiek compromis, ver verwijderd raken van de praktijk van de uitvoering. Als sluitstuk van het wetgevingsproces kan het daarom aan te bevelen zijn dat de Kamer, uiterlijk voordat wordt overgegaan tot eindstemming, zelf opdracht geeft tot een uitvoeringstoets, uit te voeren door onafhankelijke experts. (p. 152)

Er zijn verschillende manieren waarop de Kamer de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen zou kunnen toetsen tijdens de Kamerbehandeling. De Kamer kan bijvoorbeeld:

- de regering verzoeken om eventuele uitvoeringstoetsen van de regering openbaar te maken;
- meer aandacht besteden aan de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen in de schriftelijke fase van de commissiebehandeling;
- aandacht besteden aan de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen in de wetgevingsrapporten van de Kamercommissies;
- een extra wetgevingsrapport invoeren over de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen naar aanleiding van brieven uit het veld;
- een uitvoeringstoets c.q. een quick scan laten verrichten door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven of door een extern bureau, of de Nationale ombudsman verzoeken onderzoek te doen.²⁷

De Kamer zou niet alleen vraagstukken als subsidiariteit en proportionaliteit moeten onderzoeken, maar (Europese) wetgeving ook moeten toetsen op uitvoerbaarheid.

²⁷ Op dit punt ligt er een aanbod van de Nationale ombudsman. Deze heeft per brief het volgende laten weten: 'De Tweede Kamer beschikt over een Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, dat op uitnodiging van de Tweede Kamer de kwaliteit beoordeelt van informatie die het Kabinet beschikbaar stelt. Meestal voert dit Bureau een dergelijke kwaliteitsbeoordeling zelf uit (...) Voor onderwerpen die de relatie tussen de overheid en de burger betreffen kan de Nationale ombudsman worden gevraagd. Vanuit zijn expertise en onafhankelijke positie is hij bereid zijn medewerking te verlenen aan een dergelijk verzoek.'

Hoofdstuk 5: Incidentenpolitiek

Het reflectiepunt over incidentenpolitiek luidt aldus:

Reflectiepunt: incidentenpolitiek

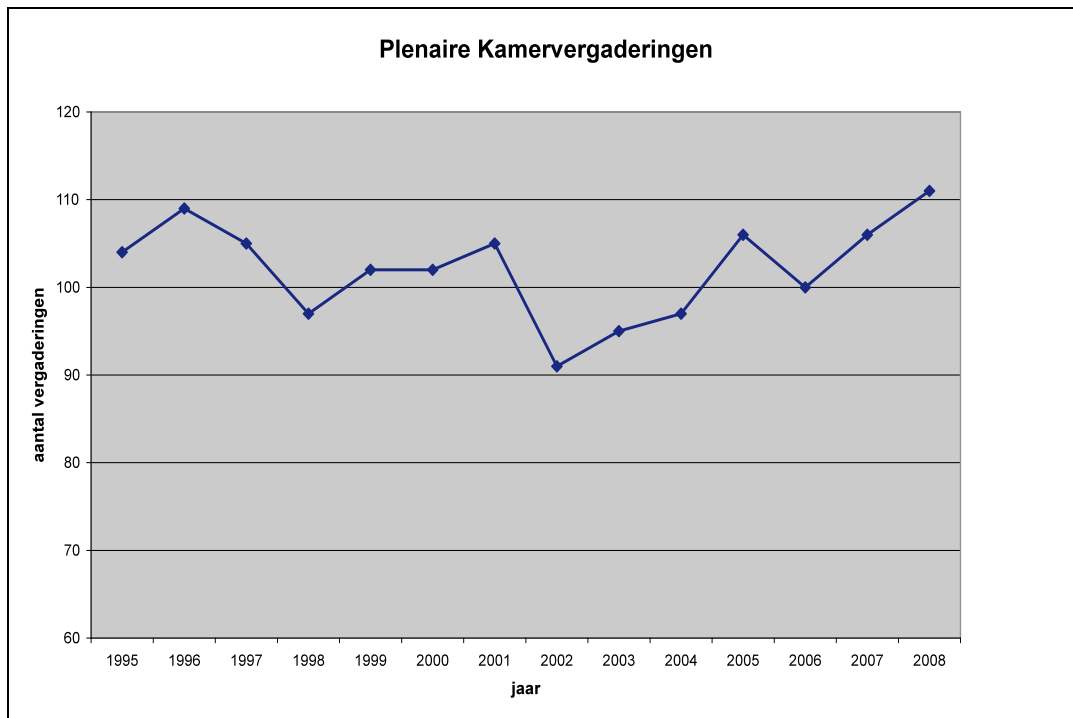
Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is er sprake van incidentenpolitiek?

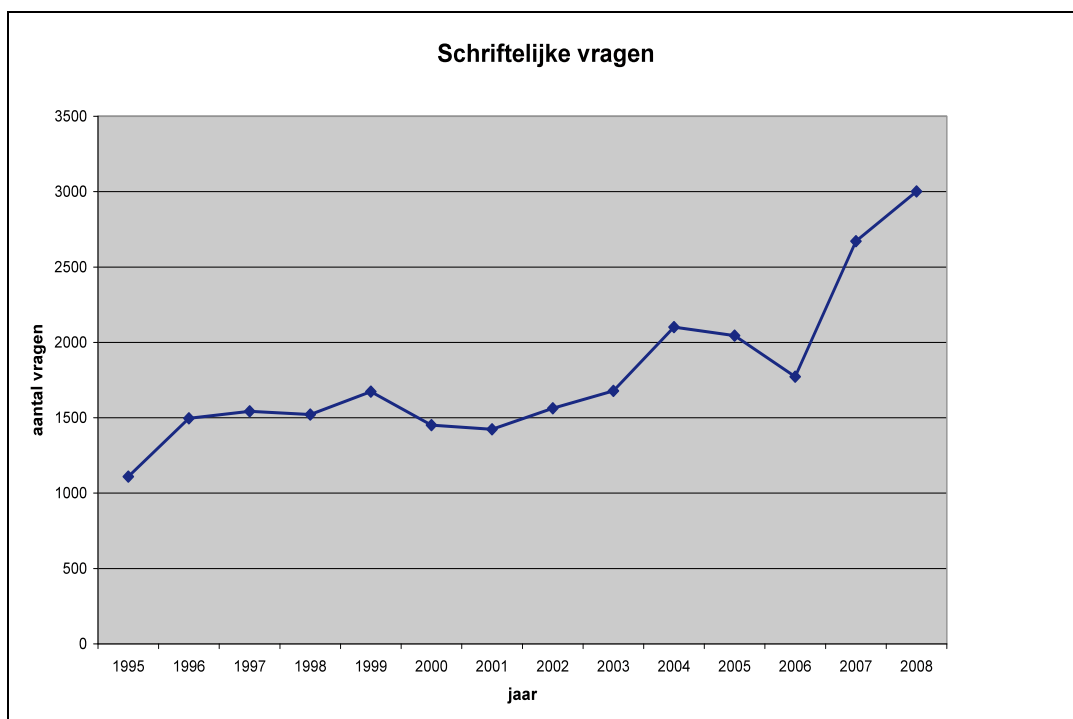
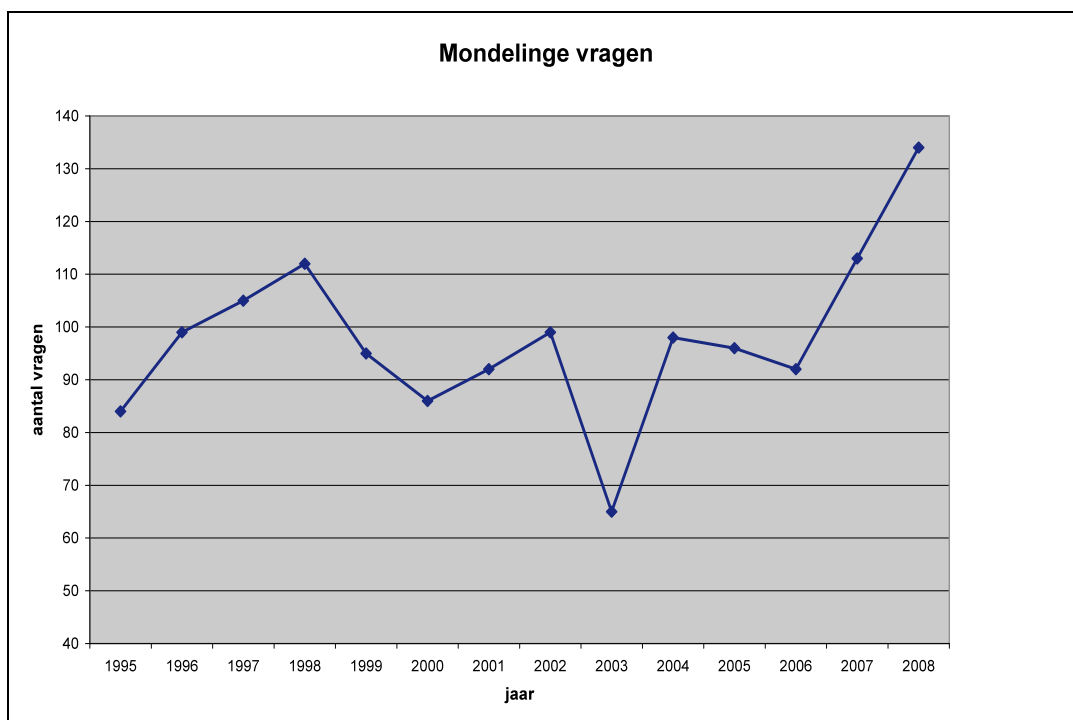
Probleem

Om te beginnen kan de vraag gesteld worden hoeveel de Kamer eigenlijk vergadert, en welke ontwikkeling er zit in het aantal vergaderingen. Zowel het aantal plenaire vergaderingen als het aantal commissievergaderingen vertoont de laatste jaren een stijgende lijn.

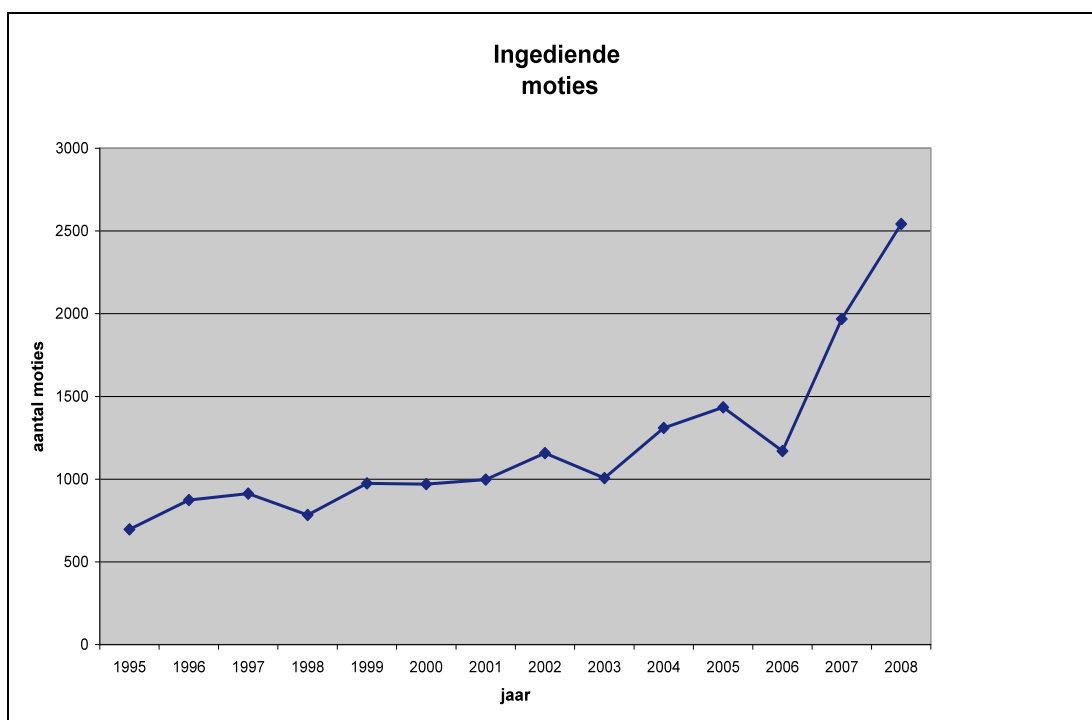
Het aantal Kamervragen is in de periode 1987 tot en met 2008 ruim verdrievoudigd. Twintig jaar terug, in 1987, werden er 963 Kamervragen gesteld. In 1997 waren het er 1648 en in 2008 is dit aantal toegenomen tot 3136. De grafieken illustreren dit.

Het patroon is als volgt: Kamerleden wordt gevraagd om snel te reageren op een incident. Alleen de 'pittige reacties' worden uitgezonden of geciteerd. Een Kamerlid dat aangeeft eerst het dossier te willen bestuderen en de dag erna een reactie te willen geven, plaatst zich buiten het publiek debat. Gezien het feit dat 'zichtbaarheid in de media' een steeds belangrijker criterium is bij het vaststellen van de kandidatenlijsten van de politieke partijen, bestaat er blijkbaar voor veel Kamerleden een zekere noodzaak om mee te varen op de golven van het publiek onbehagen. Zoals de heer Van den Berg het in zijn essay schreef: 'Kamerleden zijn liever elke dag 'verbijsterd', 'geschokt' en 'hoogst onaangenaam verrast'. De negentiende eeuw telde wellicht te veel bedaagde juristen in de Tweede Kamer; de huidige telt er te weinig.'

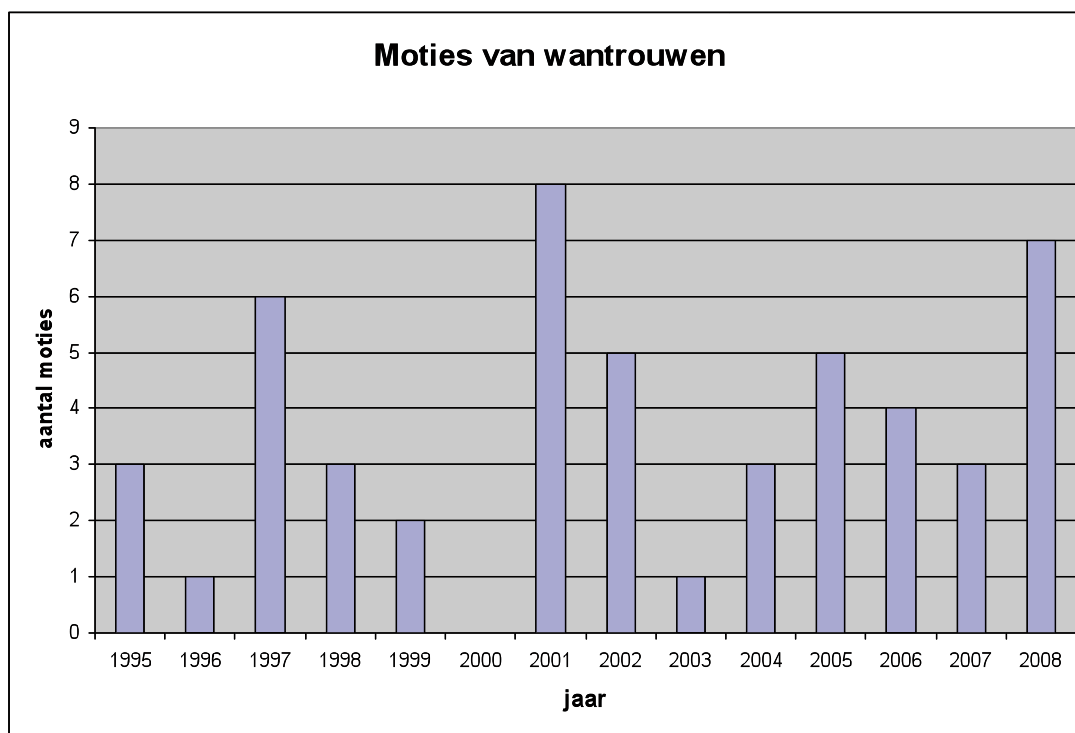




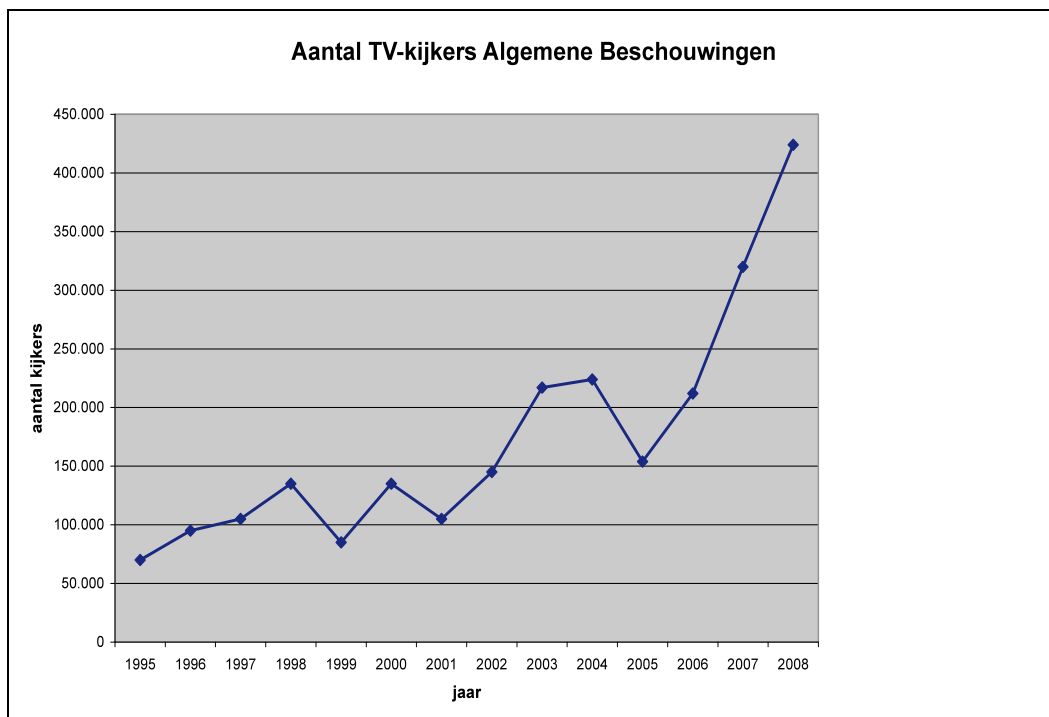
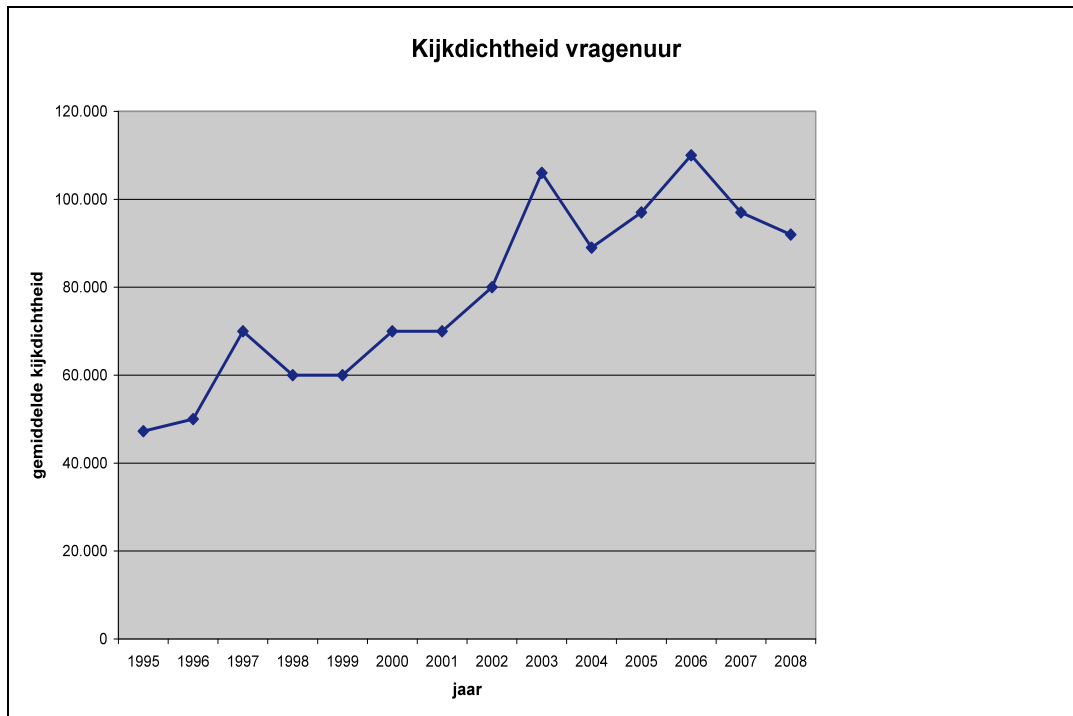
Het aantal moties is in dezelfde periode ruim verzesvoudigd. In 1987 werden er 387 moties ingediend, in 1997 was dit aantal gestegen tot 913 en in 2008 werden er 2543 moties ingediend:



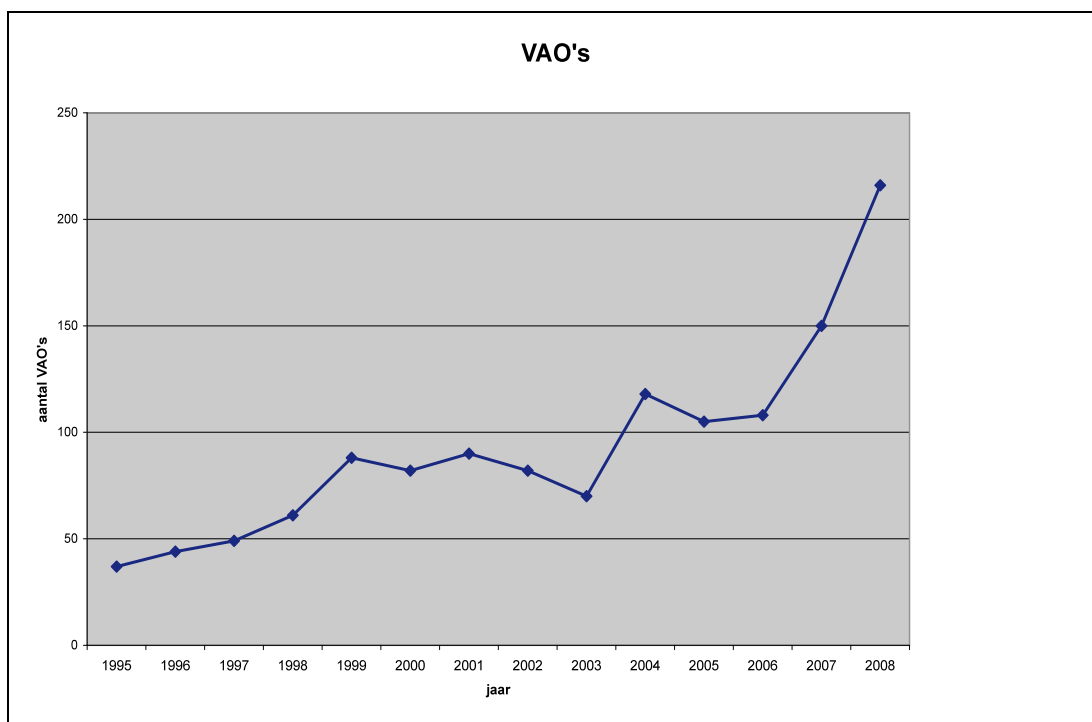
In de volgende grafiek wordt getoond hoeveel moties van wantrouwen dit betrof:



Voorts is interessant om te zien hoe de kijkdichtheid naar zowel het vragenuur als naar de algemene beschouwingen zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld:



De ontwikkeling van het aantal VAO's (tweeminutendebatten naar aanleiding van een algemeen overleg) vertoont een sterk stijgend verloop. Als een commissielid een motie wil indienen over een onderwerp dat in de commissie aan de orde is geweest, kan deze verzoeken om het verslag van dat algemeen overleg op de plenaire Kameragenda te plaatsen.



Oorzaken

In het gesprek met oud-informateur Lubbers repte deze van een 'Bermudadriehoek'. Daarmee bedoelde hij dat de kortetermijnbelangen in steeds grotere mate het bedrijfsleven, de media en de politiek. overheersen. Bovendien versterken ze elkaar. Politici willen, om de volgende verkiezingen te overleven, voortdurend scoren. De in toenemende mate vercommercialiseerde media bieden daarvoor maar al te graag een podium, waardoor deze drie sectoren zich met elkaar bevinden in een houdgreep, een 'Bermudadriehoek' die alles op mysterieuze wijze naar beneden trekt waarbij iedereen zich afvraagt waardoor dat nu komt. De heer Lubbers ziet dat als een zorgelijke ontwikkeling, omdat dit het gezag van de politiek doet dalen. Voor de Kamer is het de vraag hoe zich hieruit te onttrekken.

De wisselwerking tussen politiek en media lijkt inderdaad een belangrijke verklarende factor te zijn voor het toenemend incidentalisme in de politiek. Media leven van nieuws. In het gesprek met journalisten is opgemerkt dat incidenten meer de aandacht van media trekken dan goede debatten die ook worden gevoerd. Ter illustratie: op dezelfde dag dat er een spoeddebat werd gehouden over de gestolen laptop van officier van justitie Tonino, was er een algemeen overleg gaande over de toekomst van het Openbaar Ministerie. Daar was echter geen aandacht van de media voor.

In de woorden van journalisten die aan de gesprekken deelnamen:

Je maakt deel uit van een economische structuur en je hebt te maken met media die het moeilijk hebben in de concurrentiestrijd met elkaar.

Er zijn economische aspecten die de hyperigheid versterken. Dat maakt somber om het tij te keren. Daar kunnen wel heel fatsoenlijke codes voor worden afgesproken, maar dat zal gewoon niet lukken.

Profilering is voor Kamerleden noodzakelijk om te overleven. Het voeren van een spoeddebat (of een VAO of een interpellatie) vormt in de beleving van sommige Kamerleden een goed podium om zichtbaar te zijn. Op die manier willen Kamerleden laten zien dat zij zich de zaken die in de maatschappij spelen aantrekken.

Het risico hiervan is dat Kamerleden zich gaan 'profilieren om het profileren', ook wanneer het gaat om onderwerpen waar de Kamer of zelfs de regering geen bevoegdheid heeft. Dan is het voor de regering gemakkelijk om erop te wijzen dat niet de landelijke maar bijvoorbeeld de lokale politiek, een zelfstandig bestuursorgaan of een maatschappelijke instelling het laatste woord heeft over een bepaald onderwerp. Het gevolg daarvan is dat de Kamer dan eigenlijk weer te kijk staat.

Oplossingsrichtingen algemeen

Voor zover er sprake is van de door oud-premier Lubbers genoemde 'Bermudadriehoek' is het voor de Kamer lastig zich daar zelfstandig aan te onttrekken. Wel is uit de gesprekken gebleken dat de leden zich herkennen in de stelling dat aan de uitslag van moties (aangenomen of verworpen) meer follow-up door Kamerleden kan worden besteed. Over incidentenpolitiek is bijvoorbeeld de volgende waarneming uit het gesprek met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid interessant:

Als je een incident serieus neemt en het is een strategisch incident, vraagt dat om een behandeling die meer op een goede rechtszaak lijkt dan op een kort geding. Het kortgedingkarakter van het vragenuurtje is veel te hoog. Als er echt iets is waarop diezelfde middag nog een antwoord moet komen omdat het anders misgaat, is een vragenuurtje/spoeddebat op zijn plek. Als het alleen maar

is om media-aandacht te vragen, is het zelfs contraproductief aan het worden. Dan is het een kort geding waarvan eigenlijk iedereen ziet dat het een grondige behandeling rechtvaardigt.

In het gesprek met de oud-Kamervoorzitters is opgemerkt:

Ook wordt erop gewezen dat Kamerleden soms niet doorpakken op basis van beschikbare informatie vanwege het tempo waarmee alles gepaard gaat. Soms helpt het als meer geduld en vasthoudendheid worden betracht bij het werken aan het oplossen van problemen, ook als het onderwerp inmiddels weer uit de publiciteit is.

Opgemerkt is ook in de lunchgesprekken dat er bewindslieden zijn die de tijd vol proberen te praten met lange algemene verhalen. De stuurgroep is van mening dat dit de permanente aandacht van de commissievoorzitters en de Voorzitter behoeft. Hetzelfde geldt voor bewindslieden die (niet altijd toevallig) zo laat mogelijk stukken naar de Kamer sturen. Tot nu toe blijkt keer op keer dat die dan toch weer in behandeling worden genomen, terwijl in de gesprekken is gesteld dat dit eigenlijk een beloning is voor slecht gedrag. Vastgesteld is daarin ook wel dat het systeem in zekere zin geperverteerd begint te raken: bijvoorbeeld 'een niet-aangenomen motie telt meer dan een aangenomen motie'.

Leden gunnen elkaar hun rechten, zo blijkt uit de gesprekken. Voor het politiseren van de orde, waar de heer Van den Berg in zijn essay voor pleit, schrikt men terug. Elk lid moet de vragen kunnen stellen die hij of zij heeft, zo is de teneur onder de leden. Oplossingen in de sfeer van een maximumaantal te stellen vragen per fractie of per lid zijn in de gesprekken niet aan de orde geweest als mogelijk goede oplossingen. Niet alleen biedt de Grondwet daartoe in feite geen ruimte, ook voelt de stuurgroep er niets voor deze richting in te slaan.

In het gesprek met de oud-Kamervoorzitters en in het gesprek met parlementaire journalisten is ten slotte geopperd dat de Kamer zich vanzelf meer met hoofdlijnen zal moeten bezighouden wanneer het aantal Kamerleden wordt teruggebracht tot bijvoorbeeld honderd.

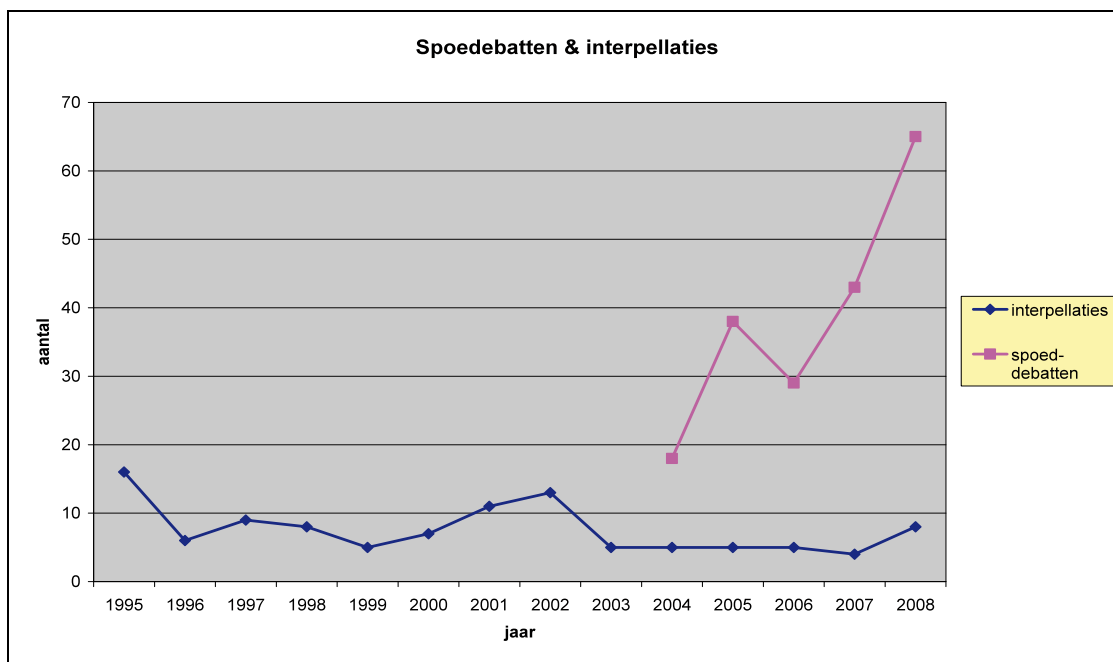
Oplossingsrichtingen specifiek

In de stuurgroep is een aantal specifieke oplossingen aan de orde geweest voor de geschetste problemen.

In sommige andere parlementen is sprake van een gedragscode, die over zeer uiteenlopende zaken kan gaan: rechtstreekse dienstverlening aan burgers die de eer en waardigheid van leden van het parlement kan schaden, taalgebruik, omgangsvormen of het opnemen van gegevens over leden in openbare registers. Op dat laatste punt is er in de Tweede Kamer tot nu toe sprake van een drietal openbare registers (geschenken, nevenfuncties en buitenlandse reizen). De stuurgroep heeft geconstateerd dat er discussie is over nut en noodzaak van een eventuele (op deze registers) aanvullende gedragscode, maar beschouwt dit

als een verantwoordelijkheid van individuele leden, fracties en politieke partijen/bewegingen. Andere parlementen melden dat ze geen andere gedragscode kennen dan regels omtrent het gedrag zoals vastgelegd in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Het instrument van het spoeddebat is van veel recenter datum (2004), maar ook daar lijkt eenzelfde trend zichtbaar als bij de stijging van de VAO's. In 2008 waren er 65 spoeddebatten.



Het aantal spoeddebatten is vooral in 2007 en 2008 sterk gestegen. De Kamervoorzitter ervaart regelmatig dat er, zoals in een gesprek treffend werd gesteld, bij de regeling van werkzaamheden een 'mand vol debatten' bij haar gedeponereerd wordt, hetgeen daarna praktische problemen oplevert bij het agenderen ervan. In veel gesprekken was het meest besproken onderwerp dat rechtstreeks betrekking heeft op de werkwijze van de Kamer, juist dat van de dertigledenregel. Als algemene waarneming geldt hierbij dat door het intensieve gebruik van het instrument spoeddebat, de regering hiervan niet meer onder de indruk is. Door de term 'spoeddebat' daalt ook het gezag van de Kamer bij burgers. Bij hen ontstaan namelijk veel te hooggespannen verwachtingen over snelle oplossingen, die voorts omslaan in teleurstelling als het bereikte resultaat niet aan die verwachtingen voldoet.

Met de dertigledenregel zoals die nu functioneert lijken veel leden om een aantal redenen niet gelukkig. Zo zijn leden van mening dat de vele spoeddebatten afbreuk doen aan de statuur van de Kamer. De term 'spoed' is voorts aan inflatie onderhevig: soms wordt een spoeddebat pas de week daarop gehouden omdat de agenda te vol loopt. Onvrede is er ook over het feit dat voor agendering van een

spoeddebat in de plenaire vergadering een aantal van dertig leden volstaat, terwijl voor agendering van hetzelfde onderwerp in een commissievergadering een gewone meerderheid nodig is. Dit is niet overal een probleem, maar wel in de meer gepolitiseerde Kamercommissies. Dit doet niet alleen afbreuk aan de status van commissies maar ook aan (vaststaande) procedures, en leidt soms tot uitholling van het Reglement van Orde.

In juni 2007 is de dertigledenregel geëvalueerd²⁸. Dat heeft, onder meer vanwege het destijds betrekkelijk geringe aantal spoeddebatten, niet geleid tot aanpassingen. Nadien bleef het aantal spoeddebatten echter een stijgende lijn vertonen. Dit heeft geleid tot veel discussies.²⁹ Bijna in elk gevoerd gesprek (in het kader van de parlementaire zelfreflectie) is dit punt uitvoerig aan de orde geweest. Ook vele leden hebben hun zorgen en bedenkingen over deze regel geuit. De stuurgroep neemt daarom dit punt zeer serieus en heeft een aantal alternatieven voor de dertigledenregel overwogen. Een daarvan is om te werken met een tweede mondeling vragenuur in de week, op donderdag, c.q. de laatste vergaderdag, om tegemoet te komen aan in de loop van de (vergader)week opkomende wensen van leden om actuele kwesties aan de orde te stellen.

Aanbeveling

Het selectiever omgaan met spoeddebatten

Alles afwegende legt de stuurgroep twee opties voor om te bevorderen dat een Kamerminderheid spoedeisende zaken kan agenderen zonder de nadelen van de huidige dertigledenregel.

1. Een variant waarin dertig leden een spoeddebat kunnen aanvragen, maar waarin de Voorzitter bepaalt of dit debat plenair of in commissieverband wordt gehouden. Deze variant beperkt enigszins de autonomie van Kamercommissies.
2. Na de volgende verkiezingen wordt de dertigledenregel zodanig aangepast, dat bij aanvang van een nieuwe zittingsperiode (periode tussen twee verkiezingen) volgens een vaste formule wordt vastgesteld hoeveel leden er nodig zijn om een spoeddebat en/of een interpellatiedebat aan te vragen. Die formule luidt dan: minimaal drie fracties, waarbij de som van het aantal vereiste leden gelijk is aan dat van de grootste fractie en van de twee kleinste fracties. In de huidige zittingsperiode zou dat neerkomen op minimaal 44 leden.

²⁸ Kamerstuk 31 073, nr. 1

²⁹ De heer Schinkelshoek is op het fenomeen van de spoeddebatten en alles wat daarmee samenhangt ook uitvoerig ingegaan bij het debat over de Raming voor 2009. Dat is uitgemond in twee brieven van het Presidium (Kamerstuk 31473, nrs. 25 en 26) die niet tot wijzigingsvoorstellen hebben geleid. De Kamer heeft beide brieven voor kennisgeving aangenomen (Handelingen 23 oktober 2008, p. 1037).

Overigens is thans ook voor een interpellatiedebat de steun van dertig leden vereist. Bij iedere verandering ten aanzien van spoeddebatten moet dus mede bezien worden wat dit betekent voor de regels omtrent interpellatieaanvragen.

Hoofdstuk 6: Informatiepositie Kamer

Het reflectiepunt over de informatiepositie van de Kamer luidt aldus:

Reflectiepunt: informatiepositie Kamer

Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op de regering en, zo ja, is dit een probleem?

Probleem

Algemeen

Een van de rode draden in de gesprekken is dat de Kamer het debat te veel voert in termen van de regering. Er wordt wel gesproken over de gijzeling van de Kamer door de regeringsbureaucratie. Zoals in het gesprek met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gesteld werd: 'Als je 's avonds in het Kamerrestaurant zit en je ziet de lichtjes van de bureaucratie, zie je alleen al in fysieke zin hoe dit parlement is omsingeld door de bureaucratie.'

Kamerleden zelf hebben op zich niet het gevoel dat ze niet genoeg informatie krijgen. Zoals een van de leden opmerkte: 'De Kamer krijgt eerder te veel dan te weinig informatie: twee kilo papier per dag, 150 mailtjes per dag en 25 belangenorganisaties die de volksvertegenwoordigers allemaal een half uur willen spreken!' Wel geven Kamerleden aan dat ze niet altijd over de voor hen juiste informatie beschikken.

Dat sluit aan bij wat onder meer in het gesprek met de oud-Kamervoorzitters terecht is opgemerkt: dat met de opkomst van internet informatie ruim voldoende voorhanden is, maar dat informatie niet per definitie bruikbaar is. Bovendien moet men weten welke informatie men wil hebben. Immers: het gaat altijd over de problemen van de regering, in de woorden van de regering, en in de onderzoeken en analyses van de regering. Of, zoals de Vice-President van de Raad van State het formuleerde: er is geen sprake van gebrek aan informatie bij de Kamer, maar de Kamer moet passende politieke vragen stellen als tegenwicht tegen de zogenaamde 'onaantastbare en objectieve' kennis die van de ministeries komt. Het beeld dat de regering schetst is, in de woorden van de Vice-President van de Raad van State, 'niet *het* beeld maar *een* beeld'.

Het gaat hier dus niet om de informatiepositie van de Kamer op zichzelf, maar de informatiepositie ten opzichte van het kabinet. Met enige regelmaat is in alle gesprekken geconstateerd dat de Tweede Kamer een informatieachterstand heeft ten opzichte van het kabinet en ten opzichte van de

ambtenaren op ministeries. Bovenstaande maakt echter duidelijk dat de Kamer informatie van het ministerie niet altijd moet willen hebben.

Er bestaat een lange geschiedenis van tekortschietende informatie-uitwisseling tussen kabinet en Kamer. In diverse parlementaire onderzoeken wordt de vinger gelegd op aanwezige informatiegebreken, zoals onjuiste, onvolledige, rooskleurige of verhullende informatie. In het vorige hoofdstuk is al gewezen op een door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Kamer samengestelde bloemlezing annex analyse van 25 jaar parlementair onderzoek.

Ook de Nationale Conventie, de Raad voor Economisch Adviseurs en de Raad voor het Openbaar Bestuur hebben expliciet aandacht besteed aan dit thema. In het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten vormde het patroon van tekortschietende informatie en de analyse van achterliggende mechanismen een belangrijk deel van het onderzoek naar de besluitvorming over de Betuwelijn en de Hogesnelheidslijn.

De Nationale ombudsman ziet een heus 'wetenschappelijk bureau van de Tweede Kamer' voor zich en zou er niet voor schromen om hiermee 300 tot 500 mensen aan het werk te zetten. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid trok hierbij een vergelijking met het Amerikaanse Congres (ondanks de grote verschillen, onder meer in bevoegdheden), dat er niet toevallig voor koos om een wetenschappelijke afdeling als het ware in het midden van het Congres te organiseren. Vanuit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd voorts opgemerkt dat democratie nu eenmaal geld kost en dat degenen die de democratie dragen, het soort ondersteuning verdienen dat een minister heeft. De balans is thans feitelijk nog absoluut scheef, zo meende de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Contacten tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries

De vraag is hier op zijn plaats in hoeverre de leden zelf problemen ervaren in hun contacten met ambtenaren van ministeries. Het beeld daarbij is wisselend. Zo is in een van de gesprekken gesteld dat het als vertegenwoordiger van een regeringspartij veel gemakkelijker is om op een ministerie aan de gewenste informatie te komen. Deze mening kwam van een ervaringsdeskundige (met ervaring in zowel oppositie als coalitie). Een andere aanwezige kon echter naar eigen zeggen ook in oppositietijd goed aan informatie van ministeries komen. Zelfs binnen één fractie kan dit verschillen.

Het antwoord op de vraag wat er formeel geregeld is over contacten tussen ministeries en Kamerleden heeft een lange voorgeschiedenis. Zo was het dertig jaar geleden voor een Kamerlid heel gebruikelijk om even naar het ministerie te bellen met een vraag. Er is op dit punt sluipenderwijs een zekere krampachtigheid ontstaan. In verschillende gesprekken is in dit verband wel verwezen naar wat in

de wandelgang 'de oekaze-Kok' heet. Dat is een verwijzing naar richtlijnen inzake de directe contacten tussen ambtenaren en Kamerleden die door de toenmalige minister-president zijn vastgesteld³⁰.

Nadien is minister van Binnenlandse Zaken en Bestuurlijke Vernieuwing Nicolai gekomen met de zogeheten 'Leidraad inzake externe contacten Rijksambtenaren'³¹. Daarop heeft de Kamer op 12 maart 2008 een motie-Duyvendak³² aanvaard waarin de regering gevraagd wordt de leidraad zo aan te passen dat van daadwerkelijke versoepeling in de contacten tussen rijksambtenaren en individuele leden van de Staten-Generaal sprake is. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hierop gereageerd bij brief van 15 juli 2008. Deze brief³³ is door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de commissie voor de Werkwijze en het Presidium voor kennisgeving aangenomen in afwachting van verdere ontwikkelingen.

Belangrijker is misschien hoe de praktijk van deze contacten zich heeft ontwikkeld. De heer De Beaufort heeft er in zijn essay op gewezen dat de genoemde richtlijnen per ministerie – misschien is het beter te zeggen: per bewindspersoon – verschillend worden toegepast, variërend van zeer restrictief tot zeer flexibel. In ieder geval is het zo dat elk ministerie of elke bewindspersoon een parlementair contactambtenaar heeft. Deze werkt meestal in de nabijheid van de politieke en ambtelijke leiding. Dat is mede bedoeld om snel vragen te kunnen beantwoorden en de leiding goed geïnformeerd te houden over het verkeer tussen ministerie en Kamer.

Een bijzondere rol speelt de politiek assistent. In de gesprekken is opgemerkt 'dat de politiek assistenten van de bewindslieden al de gewoonte hebben ontwikkeld alle fracties tevoren naar hun inbreng te vragen.' Leden hebben ook hun redenen om dat te doen: zo stelt een lid dat hij van een bewindspersoon de beste antwoorden krijgt als de inbreng van die fractie in een Kamerdebat bij hem of haar tevoren bekend is.

De eerdergenoemde brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties concordeert op zichzelf met wat in het bijzonder uit de gesprekken naar voren is gekomen: dat de Kamer het van belang vindt dat vragen aan ministeries om feitelijke informatie altijd worden beantwoord. De stuurgroep is van mening dat leden elkaar zouden moeten steunen als het gaat om het inwinnen van dergelijke informatie en dat voor het overige afgewacht dient te worden of zich op dit vlak ontwikkelingen voordoen in het verkeer tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries. Er ligt hier ook een nadrukkelijke rol voor de commissievoorzitters om op te komen voor de leden van hun commissie.

³⁰ Staatscourant 1998, nr. 104

³¹ Kamerstuk 29 283, nr. 46

³² Kamerstuk 30 184, nr. 18

³³ Kamerstuk 30 184, nr. 21

Oorzaken

De hoofdoorzaak van dit probleem is dat de Kamer heel veel informatie van de regering krijgt en door de regering met enige regelmaat zelfs overladen wordt met informatie. Het probleem ligt in de capaciteit om de informatie te schiften.

Dat hangt samen met de 'informatieasymmetrie' tussen kabinet en Kamer: de ministers hebben gezamenlijk circa 12.000 beleidsambtenaren en kenniswerkers tot hun beschikking³⁴. Daarnaast worden ministers bijgestaan door verschillende planbureaus en adviesraden, zoals het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. Een Tweede Kamerlid heeft naast een persoonlijk medewerker gemiddeld ongeveer één fte aan inhoudelijke ondersteuning vanuit zijn of haar fractie. In de gesprekken is bovendien gebleken dat de leden onvoldoende op de hoogte zijn van het beroep dat zij, naast de ondersteuning vanuit hun fractie, kunnen doen op diverse onderdelen van de Kamerorganisatie³⁵.

Hierbij komt nog dat de Kamer, anders dan de regering, geen onbeperkte toegang heeft tot de planbureaus. Onlangs is de motie-Koopmans³⁶ aanvaard door de Kamer, die de regering verzoekt de Kamer rechtstreekse toegang te geven tot de planbureaus³⁷.

Wel heeft de Kamer directe toegang tot de adviescolleges zoals bedoeld in de Kaderwet adviescolleges. De Kamer kan immers advies vragen aan een college dat valt onder artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges. De Kamer kan dus direct gebruikmaken van de adviesmogelijkheden die deze colleges bieden. Dit is uitgewerkt in artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De regering heeft eveneens onbeperkt toegang tot deze colleges en maakt er dan ook veelvuldig gebruik van. Daarnaast kunnen deze adviescolleges op grond van artikel 18 van de Kaderwet adviescolleges de regering ongevraagd adviseren. Deze mogelijkheid bestaat echter niet ten opzichte van de Kamer.

³⁴ Sociaal Jaarverslag Rijk 2007. In 2007 was de bezetting bij het Rijk omgerekend in volledige arbeidsplaatsen 114.849, waarvan 12.157 beleidsambtenaren

³⁵ Zoals het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, de Griffie, Bureau Wetgeving, de Diensten Commissieondersteuning en de Dienst Informatievoorziening.

³⁶ Kamerstuk 31 490, nr. 9

³⁷ De regering is onmiddellijk na aanvaarding van de motie verzocht om een brief waarin zij ingaat op de wijze waarop de toegang tot de planbureaus wordt geregeld. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 20 februari 2009 per brief laten weten (Kamerstuk 31 490, nr. 11) dat het kabinet voor het vaststellen van een standpunt nog enkele weken nodig heeft en er naar streeft het standpunt voor 1 april 2009 aan de kamer te doen toekomen.

Oplossingsrichtingen:

Aanbeveling

Het verbeteren van de persoonlijke en facilitaire ondersteuning van Kamerleden

De Kamerleden denken wisselend over de benodigde mate van persoonlijke ondersteuning, zo blijkt uit de gesprekken. Een van hen stelde dat een goed Kamerlid het moet hebben van zijn netwerk, niet van zijn medewerker. Er is enige vrees voor een 'aanbod-creëert-vraageffect', zoals medewerkers die gaan telefoneren met een ministerie of eigenstandig nog meer moties en schriftelijke vragen genereren. Toch hebben in de gesprekken vele leden aangegeven dat het voor hen bijvoorbeeld steeds moeilijker wordt om hun mail, vaak meer dan honderd per dag, bij te houden. En burgers willen per ommegaande antwoord.

Het probleem van het managen van de stroom aan informatie die op Kamerleden afkomt doet zich niet alleen voor bij individuele leden. In de stuurgroep is opgemerkt dat ook de groeiende stroom van mailverkeer en informatie/brieven van het bedrijfsleven, organisaties en burgers voor bijvoorbeeld een Kamercommissie steeds lastiger te beheersen is. Burgers weten de Kamer te vinden en verwachten dat de Kamer hun probleem oplost. Veelal verwachten organisaties en burgers per omgaande een antwoord, bij voorkeur van de Kamerleden zelf. Behalve het inzetten van meer menskracht kan ook gedacht worden aan het (Kamerbreed) werken met interactieve methoden via nieuwe media. Wanneer interactie tussen burgers en de Kamer georganiseerd dient te worden, kunnen oplossingen in de ICT-sfeer helpen. De mogelijkheden zijn echter beperkt. Interactieve ICT inzetten heeft alleen zin als er heel specifieke vragen gesteld worden waarop burgers kunnen reageren. Vragen en antwoorden kunnen dan in de Kamer worden afgehandeld door een goede moderator. Deze oplossing heeft wel budgettaire consequenties.

In het verleden zijn oplossingen in de ICT-sfeer aangedragen om Kamerleden te ondersteunen bij het bijhouden van hun mail. Deze materie is weerbarstig, omdat de leden op zeer uiteenlopende wijze omgaan met het overvloedige mailverkeer. Problematisch is ook dat het voor de leden thans niet altijd mogelijk is om buiten het Kamergebouw (thuis of met een laptop in de trein) altijd bij die informatie te komen die zij op hun werkplek hebben. De stuurgroep vindt die situatie onwenselijk. De stuurgroep bepleit verdere verbeteringen in de ICT-sfeer op dit vlak. In de stuurgroep is voorts een versterking in de orde van grootte van 0,5 fte per Kamerlid genoemd om op genoemde punten soelaas te kunnen bieden.

Aanbeveling

Het beter benutten van de Kamerorganisatie

In het gesprek met de Algemene Rekenkamer kwam naar voren dat de Tweede Kamer niet het werk van de ministeries over moet doen, maar stukken van de regering ook niet klakkeloos moet accepteren. Als bijvoorbeeld de rapportages over grote projecten niet voldoen aan de eisen van de Procedureregeling Grote Projecten zou de Kamer die informatie moeten terugsturen. In dit gesprek werd gesuggereerd dat de Tweede Kamer een strenge poortwachterfunctie op zou moeten zetten. Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer zou die poortwachterfunctie minimaal voor de informatie over grote projecten kunnen krijgen. Dan bereikt de Kamer dat ministeries meer dan nu een strikte kwaliteitsbewaker 'bij de uitgang' zet. Dat gebeurt niet als de ingang bij de Kamer wijd openstaat, zoals nu nog te zeer het geval is. Vanuit de Algemene Rekenkamer werd erop gewezen dat dit de Kamer al eens is aangeraden door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (commissie-Duivesteijn).

In de gesprekken met Kamerleden viel op dat de nieuwe leden lof hadden voor de ambtelijke organisatie van de Kamer als geheel. Specifiek zijn daarbij genoemd de Diensten Commissie Ondersteuning, het Bureau Wetgeving (onderdeel van de Griffie), de documentatiedienst (te onderscheiden naar het *front office* in de vorm van het Centraal Informatiepunt, en het *back office* in de vorm van de Dienst Informatievoorziening als geheel) en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, maar dat zij anderzijds ook nog niet met deze ondersteuning hadden kennisgemaakt. Meer in het algemeen rijst het beeld dat Kamerleden hun ondersteuning in het begin zoeken binnen hun fractie of partij, maar niet altijd goed op de hoogte zijn van de ondersteuning die hen vanuit de ambtelijke organisatie geboden kan worden.

In een van de gesprekken kwam naar voren dat de leden van mening waren dat het Bureau Wetgeving en de wetgevingsrapporten van de Diensten Commissie Ondersteuning steeds beter worden. In zijn algemeenheid waren de deelnemers wel van mening dat wetsvoorstellen onvoldoende aandacht krijgen, maar dat zij daar ook zelf verantwoordelijk voor zijn. Dit lijkt een tamelijk breed gedeeld beeld te zijn.

Er zij nogmaals op gewezen dat de Tweede Kamer niet een soort 'schaduwbureaucratie' van de regering moet worden. De Vice-President van de Raad van State waarschuwde in dit verband voor een door de Tweede Kamer georganiseerde 'replica van bureaucratische kennis'. De Tweede Kamer moet zich vooral vrij voelen haar eigen indeling in Kamercommissies te kiezen en de indeling van de ministeries niet vanzelfsprekend volgen. Op gelegen momenten (bijvoorbeeld na verkiezingen) zou nagegaan kunnen

worden of er andere, bijvoorbeeld thematisch gerichte Kamercommissies gevormd kunnen worden, afgestemd op beleidsprioriteiten die de Kamer zelf stelt.

En de Kamer zou zich ten opzichte van de regering sterker op kunnen stellen door bijvoorbeeld toekomstgerichte en ministeriesoverstijgende thema's op de agenda te plaatsen en zo de regering te dwingen tot een integraal beleid op die vraagstukken. Op die manier komt vanzelf de rol van de Kamer als volksvertegenwoordiging beter uit de verf.

Aanbeveling

Het werken met een toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer

Vanouds hebben parlementen de bevoegdheid tot het maken van wetten en hebben zij bovendien tot taak de begroting vast te stellen. De wetgevende bevoegdheid is in onze Grondwet relatief uitvoerig geregeld in de artikelen 81 tot en met 89. Het vaststellen van de begroting is geregeld in artikel 105 van de Grondwet.

De externe gesprekspartners van de stuurgroep hebben gewezen op de manier waarop de Kamer naar wetgeving kijkt. Een voorzichtige samenvatting van het gestelde zou kunnen zijn dat een betere voorbereiding veel kwaliteitswinst zou opleveren. Er zouden vaker vragen kunnen worden gesteld over de noodzaak om iets via wet te regelen. Bij de implementatie van Europese richtlijnen zou men zich vaker af kunnen vragen of de implementatiewetgeving wel zuiver is, of dat de regering er allerlei eigen aanvullende voorschriften in heeft opgenomen. Helaas neemt de Kamer daarvoor vaak te weinig tijd. Een stevigere opstelling tegenover de medewetgever – de regering - zou wellicht helpen om die tijd te krijgen dan wel te nemen.

Overigens is volgens sommigen (zowel leden als externen) het wetgevingshuis min of meer af. De Kamer zou veel nadrukkelijker de aandacht moeten verschuiven naar controle achteraf op de uitvoering. De verhouding met het bestuur verandert daardoor, in die zin dat eigenstandig onderzoek door de Kamer niet meer a priori wordt gezien als wantrouwen jegens de regering, maar als manier waarop de Kamer kan toetsen hoe beleid maatschappelijk uitwerkt. Dat vereist overigens een andere werkwijze en een andere ondersteuning. Vanuit die invalshoek bezien leveren de reflectiepunten wellicht ook waardevolle suggesties op.

De stuurgroep bepleit dat de Kamer, bijvoorbeeld op het niveau van de commissies, duidelijke prioriteiten stelt, bijvoorbeeld voor het komende jaar. Te denken valt aan een cyclus vergelijkbaar met die rond Prinsjesdag en VBTB³⁸. Deze prioriteiten zouden de vorm van een werkprogramma van Kamercommissies kunnen krijgen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen

³⁸ Van Beleidsbegroting naar beleidsverantwoording (VBTB)

toekomstverkenningen en uitvoeringsonderzoek. Inspirerend in dit verband is dat men in Zweden al werkt met een toekomstgerichte agenda. Het Zweedse parlement heeft hiertoe het rapport 'The Riksdag in a new age – a greater emphasis on issues relating to research and the future and on follow-up and evaluation, 2005' opgesteld.³⁹

Per jaar zou een Kamercommissie of een fractie (met steun van een meerderheid) één of twee onderwerpen kunnen selecteren om een toekomstverkenning te doen. Een voorbeeld is de toekomstverkenning van de tijdelijke commissie klimaatverandering⁴⁰ onder voorzitterschap van het toenmalige lid Van Middelkoop en het vervolg daarop⁴¹ onder voorzitterschap van het lid Spies.

Te onderscheiden van de toekomstagenda is uitvoeringsonderzoek op basis van signalen uit de praktijk over de werking van een wet: hoe verhouden de regels zich tot de realiteit? In de vorm van tijdelijke onderzoekscommissies zouden twee à drie onderzoeken per jaar kunnen worden uitgevoerd. Voorbeelden zijn onderwerpen als inburgering of verpleeghuiszorg.

Als voorbeeld van een ideaaltypisch resultaat is in het gesprek met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het Franse parlement genoemd: 'Bij het Franse parlement is een boekhandel waar altijd wel drie of vijf rapporten zijn te vinden waarin op een gezaghebbende manier toekomstgerichte thema's worden behandeld. Er is daar een soort eigen Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het parlement. Natuurlijk weet iedereen dat alleen al de keuze van de thema's een kwestie van discussiëren is, maar toch slaagt men er daar in belangrijke dingen te doen.'

Al lange tijd wordt de tweede bevoegdheid, het controleren van de regering, als een minstens even belangrijke bevoegdheid gezien. Deze hangt samen met de ministeriële verantwoordelijkheid (artikel 42 Grondwet) en is geregeld in de artikelen 68 (vragenrecht; interpellatie) en 79 (enquête) van de Grondwet. De formulering van die artikelen lijkt zich te richten op controle achteraf, maar met name de inlichtingenplicht is niet daartoe beperkt. Enkele grondwettelijke bepalingen over het buitenlands beleid (artikel 91 Grondwet) en defensie (artikelen 96, 100 en 101 Grondwet) maken beide Kamers uitdrukkelijk bevoegd tot controle vooraf.

De meest gehoorde kritiek is die van het bot maken van de eigen instrumenten van de Kamer voor controle achteraf en, daaraan gekoppeld, het gebrek aan wil en capaciteit om 'door te pakken'. Sommige leden en externen wezen op de beperkte ondersteuning die de leden krijgen. Anderen bestrijden dit en leggen de oorzaak van het probleem bij de leden zelf. Het ontbreekt de Kamer en haar leden vaak aan vasthoudendheid en geduld. Instrumenten worden niet ingezet als onderdeel van een strategie, maar ad hoc, zonder dat nagegaan wordt of het gewenste effect is bereikt. Dit alles leidt ertoe dat de relatie met het bestuur van karakter verandert en dat de Kamer aan gezag inboet, omdat noch regering noch burgers de

³⁹ In te zien bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer

⁴⁰ Kamerstuk 24 695

⁴¹ Kamerstuk 24 785

controle door het parlement als effectief beschouwen. Een veelgehoorde klacht is dat belangrijke discussies niet in het parlement plaatsvinden, maar daarbuiten.

Tegelijkertijd wordt dit alles ook weer gerelativeerd. De Tweede Kamer heeft in vergelijking met vele andere parlementen een bijzonder stevige positie ten opzichte van de regering. Er worden veel serieuze, gedegen en inhoudelijke debatten gevoerd. Deze krijgen soms wat minder aandacht in de media en van het publiek, maar voor de relatie met het bestuur en voor de maatschappelijke uitwerking van beleid zijn zij wel van belang. In ieder geval blijft een kritische discussie over de invulling van de controlebevoegdheid van de Kamer wenselijk.

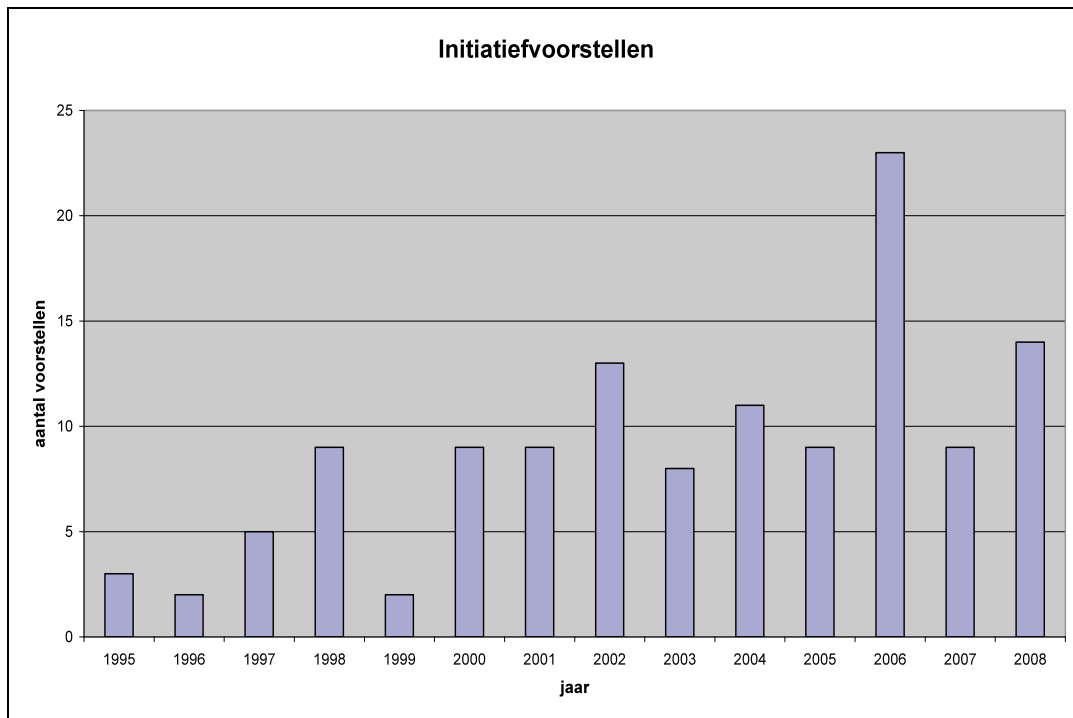
Aanbeveling

Het aanscherpen van het gebruik van parlementaire instrumenten

Hierop voortbouwend kan de waarneming van de vice-President van de Raad van State aangehaald worden, dat het hele traject van wetgeving thans al aan de ministeries wordt overgelaten. Ministers krijgen dat voorgeschoteld en de Kamer zou dat niet ook nog eens moeten gaan doen. De hiervoor bedoelde 'poortwachters' moeten ervoor waken geen eigen informatie samen te stellen, maar te 'makelen' in informatie, ook vanuit de wetenschap en de samenleving.

Bij de vraag, hoe een dergelijke poortwachterfunctie invulling kan krijgen is relevant dat in het gesprek met de Nationale ombudsman naar voren kwam dat er een domein zou moeten ontstaan, voorafgaand aan de partijpolitieke vertaling, waarin heel veel onderzoek kan worden verzameld dat niet al een politieke kleuring heeft. De Tweede Kamer zou zich er ook overheen moeten zetten als bepaalde informatie politiek niet gewenst is. Het gaat hier meer om kennis op tafel te krijgen waarna elke partij kan bezien wat daarmee gedaan wordt. Hiermee is (zie het voorbeeld van het Franse parlement) ook een zekere traditie te vormen.

Al het hiervoor genoemde vereist van de Kamer een nog proactievere opstelling. Dat sluit aan bij de lunchgesprekken waarin veelvuldig opgemerkt is dat de Kamer meer zelf onderwerpen op de agenda zet. Ten dele gebeurt dit al door het werken met themacommissies (ouderenbeleid, technologie) en in de vorm van een toenemend aantal initiatiefvoorstellen, zoals uit het staafdiagram blijkt:



Als de Kamer meer haar eigen agenda zou bepalen en minder op het kabinet zou reageren, heeft dat invloed op haar werkwijze en procedures. Dat heeft verregaande implicaties voor de voorbereiding en organisatie van werkbezoeken en hoorzittingen die de Kamer organiseert. Deze dienen ingericht op een meer proactieve aanpak, hetgeen vereist dat de Kamer haar zelfwerkzaamheid vergroot, met name haar capaciteit voor beleidsanalyse.

Waar het de parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming betreft, is reeds sprake van een dergelijke capaciteit dankzij de toewijzing sinds medio 2007 van vier adviseurs Europese Zaken aan de vakcommissies. De informatie en adviezen van deze adviseurs stellen de Kamer in staat te anticiperen op de agenda van de Europese instituties.

Het steeds toenemende aantal schriftelijke en mondelinge vragen dreigt deze instrumenten bot te maken, meent de stuurgroep. Ze vergen ook veel van de Kamerorganisatie. De stuurgroep meent dat de leden zich moeten realiseren dat alleen al een taalkundige beoordeling van schriftelijke vragen veel werk met zich meebrengt. Op 25 maart zou in discussie kunnen komen of dat nog wel nodig is, of dat dit aan de verantwoordelijkheid van de vragensteller moet worden overgelaten. Bij alle ingediende mondelinge vragen (gemiddeld 25 per week) moet voorts nagegaan worden of het toelaten van die vraag geen procedures doorkruist die door de Kamer al waren ingezet. De stuurgroep geeft op dit punt in overweging de fracties te vragen zelf selectiever te zijn bij het indienen van deze vragen.

Hoofdstuk 7: Omloopsnelheid

Het reflectiepunt over omloopsnelheid luidt aldus:

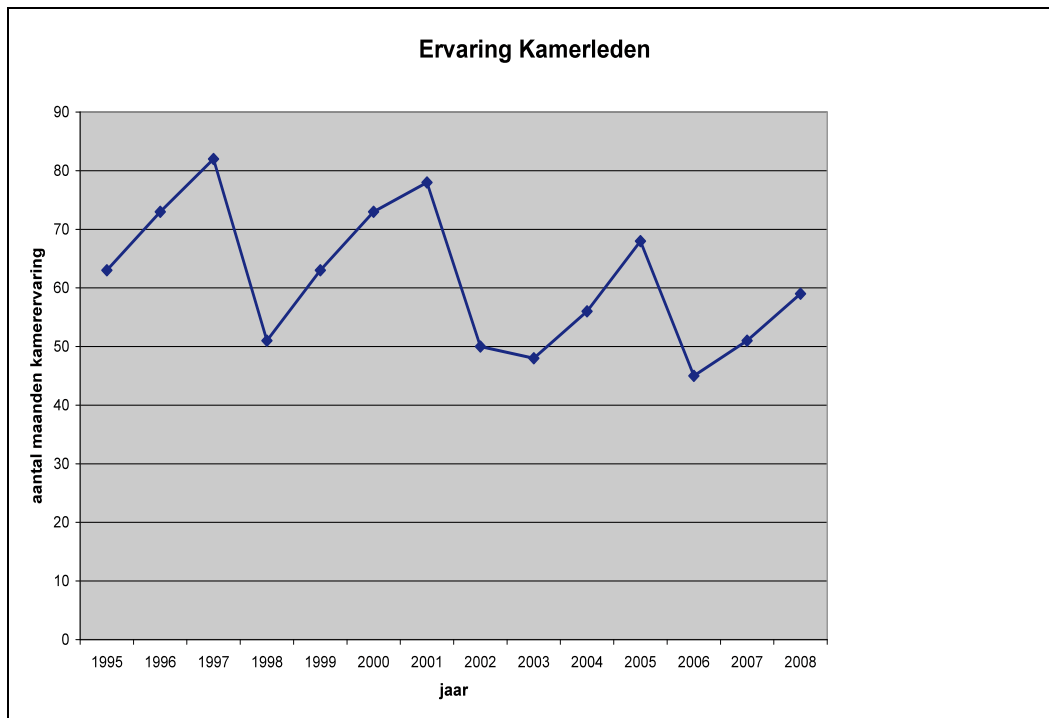
Reflectiepunt: omloopsnelheid

In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem

Probleem

Het gebrek aan ervaring bij een aantal huidige Kamerleden is in de gesprekken vaak genoemd als knelpunt. De Kamer ontbeert steeds meer een collectief geheugen, zo is opgemerkt. Ook is gesteld dat het zijn van Kamerlid steeds minder ervaren wordt als een roeping, maar steeds meer als een gewone baan. Dat neemt niet weg dat het Kamerlidmaatschap vele facetten kent. De procedures van de Kamer en de geschreven en ongeschreven regels van het politieke spel zijn niet in een paar maanden te leren. Eigenlijk kost het enkele jaren om deze echt in de vingers te krijgen. Om een dossier goed te kunnen doorgronden is het noodzakelijk om de ontwikkelingen over een reeks van jaren te kunnen overzien. Ervaren Kamerleden kunnen een minister op niveau tegenspel bieden, terwijl onervaren Kamerleden eigenlijk nauwelijks partij zijn voor een ervaren minister en zijn ministerie.

Sinds 2002 zijn er drie keer verkiezingen geweest voor de Tweede Kamer. De verkiezingen volgden elkaar in hoog tempo op (2002, 2003, 2006) en lieten steeds grote verschuivingen zien. De personele doorstroom in het parlement was nog vele malen groter. De helft van de Kamerleden was in 2006 nieuw. In onderstaande grafiek wordt zichtbaar hoeveel maanden ervaring het gemiddelde Kamerlid had:



Van belang zijn twee effecten: de beweging tussen partijen en de vernieuwing binnen partijen. De beweging tussen partijen is een autonome ontwikkeling als gevolg van verkiezingsuitslagen. De vernieuwing binnen partijen houdt in dat zittende leden van partijen niet worden herkozen, maar worden 'vervangen' door nieuwe, vaak onervaren leden. Bekende voorbeelden zijn het verlies van het CDA en de opkomst van de ouderenpartijen in de jaren negentig en het verlies van de PvdA en de opkomst van de LPF aan het begin van dit millennium. Daarnaast is er een tweede effect: de vernieuwing van de kandidatenlijsten van politieke partijen. In principe wil geen enkele partij nieuwe verkiezingen ingaan met een aan de voorgaande verkiezingen identieke kandidatenlijst. Steeds opnieuw wordt gezocht naar vernieuwing en verbetering van de lijst. In het oog springt ook dat het aantal juristen onder Kamerleden afneemt.

De anciënniteit van Kamerleden is in de huidige Tweede Kamer gedaald ten opzichte van 50 jaar geleden. Kwam het in 1952 nog voor dat Kamerleden pas na vijf jaar hun maidenspeech hielden, nu is de situatie ontstaan dat Kamerleden met zes jaar Kamerervaring horen tot de oudgedienden.

Studies uit de Verenigde Staten laten zien dat ervaren volksvertegenwoordigers invloedrijker zijn dan onervaren volksvertegenwoordigers. De zittingsduur draagt bij aan de kwaliteit en invloed van de

leden van het Congres. Lang zittende Congresleden zijn vaker voorzitter van invloedrijke Committees en hebben meer invloed op belangrijke wetgeving. Er is geen reden te veronderstellen dat dit in Nederland anders is.

Oorzaak

Het opstellen van een goede kandidatenlijst is geen sinecure. Uitgaande van de taken en bevoegdheden van de Tweede Kamer moet worden gezocht naar goede controleurs, goede wetgevers en goede volksvertegenwoordigers. In de praktijk spelen nog veel meer aspecten een rol. Minderheidsgroepen zoeken vertegenwoordiging en ook regionale spreiding speelt mee. De nadruk op vertegenwoordiging en vernieuwing maakt dat de omloopsnelheid hoog is. Binnen politieke partijen wordt de vraag *waarom* de omloopsnelheid van Kamerleden zo hoog is, overigens heel verschillend beantwoord. Sommige partijvoorzitters menen dat deze ontwikkeling niet los te zien is van meer algemene ingrijpende veranderingen in de politieke omgeving van de Kamer. Een van hen merkte op dat het in die partij tegenwoordig zelfs een pre leek te zijn om weinig ervaren te zijn in de partij en dat kandidaten die 'fris' van buiten kwamen meer kans leken te hebben op een hoge plek op de lijst.

Oplossingsrichtingen

Op voorstel van de werkgroep-Ten Hoopen (rapport van 8 februari 2006⁴²) ter uitvoering van de motie-Rambocus⁴³ besloot de Kamer dan de fractiebudgetten te verhogen door een structurele onderuitputting elders op de Kamerbegroting hiervoor in te zetten, ad 1,4 miljoen euro.

Bij het al of niet versterken van de onderzoekscapaciteit van fracties is ook de relatie tot de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen een aandachtspunt. In het gesprek met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd opgemerkt dat het verbazingwekkend was dat pas onlangs de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen voor het eerst bij elkaar waren gekomen. In die bijeenkomst is vastgesteld dat het met de wetenschappelijke ondersteuning van de Nederlandse politieke partijen bepaald niet florissant is gesteld.

Meer in algemene zin is in het gesprek met de partijvoorzitters aangegeven dat er alom overspannen verwachtingen bestaan over wat vanuit het partijbureau (de benaming hiervoor verschilt per partij) gedaan kan worden. Vaak werken er weinig tot zeer weinig mensen en de organisatie werkt minder professioneel dan de buitenwereld verwacht. De partijvoorzitters hebben geen structureel overleg met

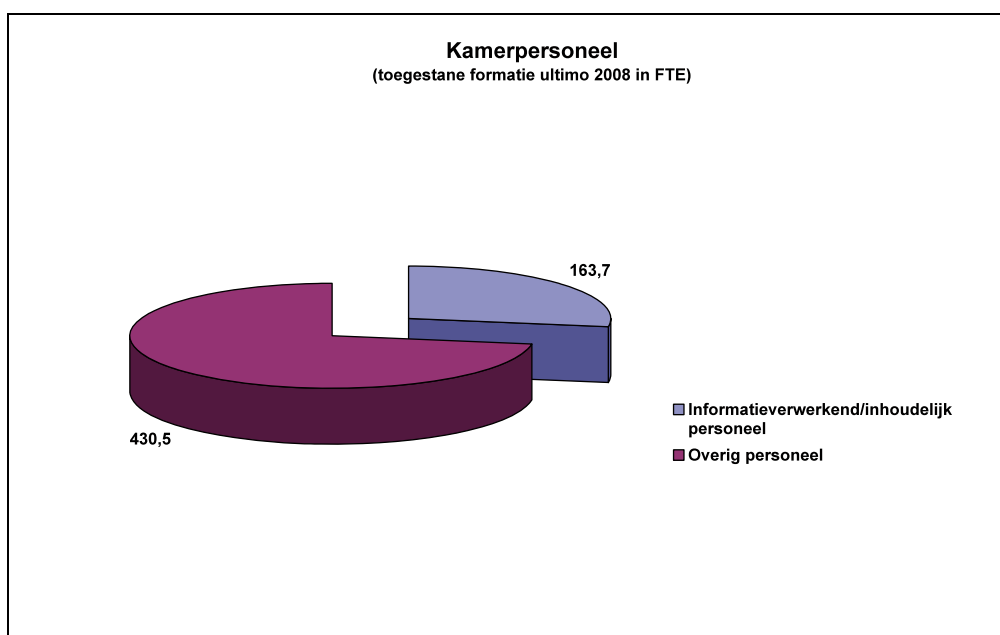
⁴² Kamerstuk 30 465, nr. 1

⁴³ Kamerstuk 29 527, nr. 21, Handelingen 1 juli 2004, 91-5901

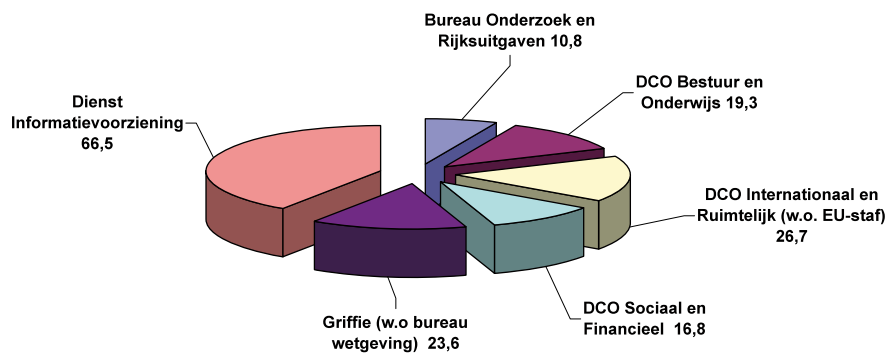
elkaar maar weten elkaar wel te vinden, bijvoorbeeld bij door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgenomen bezuinigingen. Een van hen heeft ervoor gepleit om de ambtelijke ondersteuning van de Kamer te verminderen en het budget voor dit werk over te hevelen naar de partijorganisaties. Anderen waren van mening dat specifieke vaardigheden als het vervaardigen van een amendement of een motie toch echt het beste in de Kamer aan de leden bijgebracht kunnen worden.

Ten slotte is hier relevant dat in het gesprek met de partijvoorzitters aan de orde is geweest of en, zo ja, in hoeverre het afnemen van het collectief geheugen van de Kamer een probleem is. De partijvoorzitters gaven aan hun medeverantwoordelijkheid te voelen voor een sterke Tweede Kamer. De stuurgroep ziet op dit punt geen rol voor de Kamer.

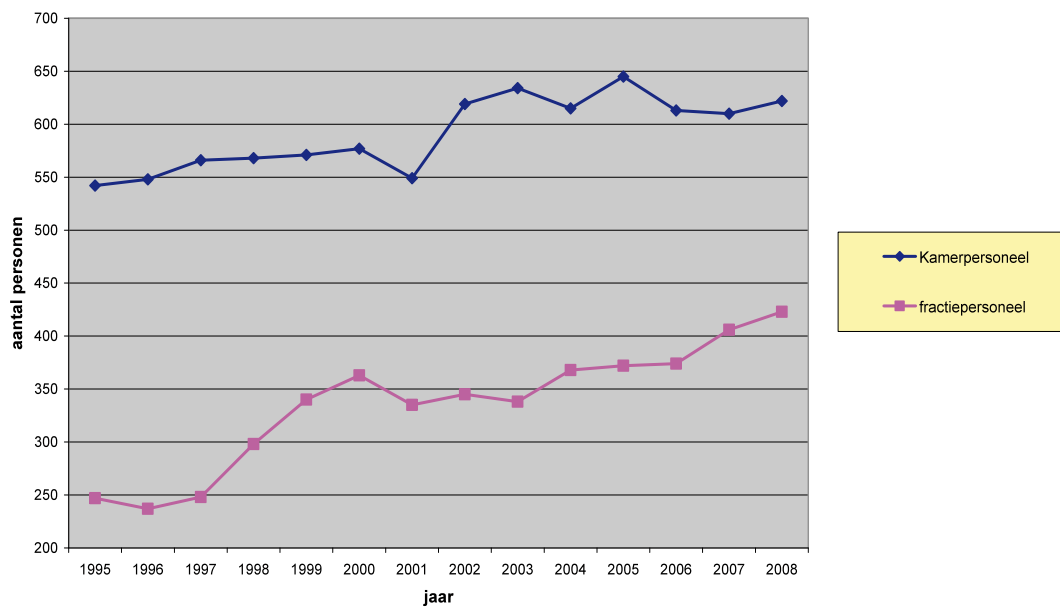
De volgende twee taartdiagrammen maken duidelijk over welke delen van de Kamerorganisatie het ondersteunend personeel verdeeld is (in aantallen volledige arbeidsplaatsen (fte's)). De grafiek daarna geeft in aantallen personen een overzicht van het fractiepersoneel en het Kamerpersoneel door de jaren heen.



Diensten gericht op inhoudelijke ondersteuning/informatieverwerking
(toegestane formatie ultimo 2008 in FTE)



Ondersteunend personeel



De stijging van het Kamerpersoneel in de jaren 2002 en 2003 is voornamelijk toe te schrijven aan een intensivering van het beveiligingsregime in de Tweede Kamer. Een andere reden van de toename betreft het feit dat de voormalige Stenografische Dienst van de Staten-Generaal in 2004 onderdeel is gaan uitmaken van de Tweede Kamer (Dienst Verslag en Redactie). In 2008 is vervolgens de Griffie voor Interparlementaire Betrekkingen onderdeel gaan uitmaken van de Kamerorganisatie.

De cijfers in de grafiek betreffen personen en zijn niet omgerekend in volledige arbeidsplaatsen (fte's). Sinds 2008 worden de cijfers ten aanzien van het personeel van de Tweede Kamer zowel in personen als in fte's gepubliceerd. Per 1 januari 2009 bedroeg het aantal medewerkers van de Tweede Kamer 622, de toegestane formatie 594,2 fte's en de werkelijke bezetting 557,4 fte's. Het verschil tussen aantallen personen en fte's wordt verklaard door deeltijdwerkers; het verschil tussen formatie en feitelijke bezetting wordt verklaard door vacatureruimte.

Aanbeveling

Het versterken van de fractieondersteuning

De hoge omloopsnelheid van Kamerleden en fractiemedewerkers vereist wellicht ook meer of andere ondersteuning op fractieniveau. De medewerkers bij fracties en bij de ambtelijke organisatie moeten samen 'het geheugen' vormen waar nieuwe Kamerleden een beroep op moeten kunnen doen. De stuurgroep wijst op vier mogelijkheden die zij ziet om deze te bevorderen.

Ten eerste wil de stuurgroep het belang benadrukken van het bieden van tijdelijke extra ondersteuning vanuit de Kamer aan nieuwe fracties om hen snel vertrouwd te maken met het Kamerwerk, zoals gebeurd is na de verkiezingen in 2002 bij de Lijst Pim Fortuyn en na de verkiezingen van 2006 bij de Partij voor de Dieren.

Ten tweede heeft de heer De Beaufort hiertoe in zijn essay een aantal mogelijkheden opgeworpen om het collectief geheugen bij de fracties te versterken. Zo weet hij van de bereidheid van oud-Kamerleden, afkomstig uit bijna alle fracties, om nieuwe leden over hun ervaringen te vertellen, waarschijnlijk meestal zonder hiervoor een honorarium te willen ontvangen. De stuurgroep beveelt de fracties aan om hiertoe contacten te leggen met de Vereniging van Oud-leden, of hun respectievelijke geïnteresseerde oud-leden.

Een derde voorstel dat de stuurgroep bepleit, is om de ondersteuning ook op een andere manier te versterken: het opzetten van een programma ter vergroting van de kennis over het staatsbestel – voor nieuwe leden, fractiemedewerkers en Kamerpersoneel. Dat sluit ook aan bij de zorg van de Vice-President

van de Raad van State dat Kamerleden de beginselen van de rechtsstaat (zoals: waar gaat de Kamer wel en niet over) soms verwaarlozen.

Als laatste punt is in enkele gesprekken aan de orde geweest of fracties een groter budget voor eigen onderzoek behoeven. De stuurgroep heeft op dit punt geen aanbeveling, maar wil slechts wijzen op deze mogelijkheid.

Hoofdstuk 8: Regeerakkoorden

Het reflectiepunt over regeerakkoorden luidt aldus:

Reflectiepunt : regeerakkoorden

Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Probleem

De discussie over nut en wenselijkheid van regeerakkoorden speelt al zolang deze bestaan. Er is ook discussie geweest over de vraag of regeerakkoorden al dan niet onderdeel zouden moeten zijn van het proces van zelfreflectie. Enerzijds is het een vaak genoemd knelpunt, binnen en buiten de Kamer. Anderzijds is in het proces van de zelfreflectie gekozen voor het behandelen van thema's die zich daadwerkelijk lenen voor creatieve oplossingen. De conclusie was dat de regeerakkoorden niet door de Tweede Kamer worden vastgesteld maar door de regering en de coalitiepartijen. Uiteindelijk is er toch voor gekozen de regeerakkoorden te betrekken in het proces van zelfreflectie, met als voornaamste argumentatie dat de coalitiepartijen die de akkoorden sluiten allemaal in de Kamer zitting hebben en de meerderheid van de Kamer dus als zodanig wel degelijk invloed heeft op de totstandkoming ervan.

Een regeerakkoord bevat de tussen coalitiefracties in de Tweede Kamer afgesproken hoofdlijnen van het beleid dat het kabinet moet uitvoeren. Een regeerakkoord komt tot stand doordat het regeringsprogramma aan de coalitiepartners ter goedkeuring wordt voorgelegd. In feite komt het erop neer dat de fracties instemmen met het regeringsprogramma dat het kabinet gaat uitvoeren. Op die manier is het kabinet van steun in de Tweede Kamer verzekerd. Tijdens het debat over de Regeringsverklaring wordt deze steun zichtbaar en 'geformaliseerd'. Dat betekent dus een formele connectie van de coalitie in de Tweede Kamer met het zittende kabinet.

Hoewel een regeerakkoord niet de formele status van contract heeft, zijn de coalitiefracties in de Tweede Kamer (niet de Eerste Kamer!) en de bewindslieden er tijdens de betreffende kabinetsperiode aan gebonden. Wel kunnen ze gedurende een kabinetsperiode gezamenlijk overeenkomen bepaalde afspraken te veranderen, te laten vervallen of toe te voegen.

Regeerakkoorden zouden te omvangrijk zijn en ze zouden het monisme tussen kabinet en regeringsfracties bevorderen en aldus de Kamer als geheel monddood maken. Anderzijds relativeerde oud-premier Kok in het gesprek met hem dat vechten tegen regeerakkoorden is als vechten tegen windmolens.

De behoefte aan het vastleggen van gesloten compromissen is onuitroeibaar, is zijn redenering. Oud-premier Lubbers sprak in dit verband van een gezond wantrouwen tussen (toekomstige) regeringsfracties.

Het probleem met afspraken in een regeerakkoord is dat deze het moeilijk maken, zowel voor het kabinet als voor regeringsfracties in de Kamer, om op grond van voortschrijdend inzicht tot andere afspraken dan in het regeerakkoord vastgelegd te komen.

Een belangrijk probleem is dat de regeringsfracties door het sluiten van een regeerakkoord 'medeplichtig' (de term is van de commissie-Deetman) worden aan het regeringsbeleid. Omdat die fracties zelf vanuit de periode van de kabinetsformatie boter op het hoofd hebben, zo is dan de gedachte, zullen zij het regeringsbeleid minder kritisch volgen waardoor de controle op de regering vooral een zaak van de oppositie wordt. Omdat de oppositie in de Nederlandse traditie een minderheid vormt, zouden regeerakkoorden aldus de controlerende bevoegdheid van het parlement uithollen.

Regeerakkoorden bevatten vaak zeer expliciete en gedetailleerde afspraken. De wens van coalitiefracties om zo veel mogelijk eigen voorstellen (bijvoorbeeld van de fracties zelf of uit het verkiezingsprogramma) te verzilveren leidt tot omvangrijke regeerakkoorden.

Oorzaak

Geen fractie heeft ooit een absolute meerderheid in de Tweede Kamer behaald. Er is doorgaans onvoldoende vertrouwen tussen partijen om zonder (een vorm van) contract na verkiezingen met elkaar een coalitie aan te gaan (door sommigen 'gestold wantrouwen' genoemd). Samenwerking tussen fracties van onderscheiden politieke groeperingen is dus noodzakelijk. Die samenwerking wordt bijna altijd schriftelijk vastgelegd, de ene keer wat uitgebreider en gedetailleerder dan de andere keer. Daarbij is vaak sprake van het sluiten van grote en/of kleine compromissen omdat iedere fractie de eigen wensen zo veel mogelijk wil realiseren.

Oplossingsrichtingen

Het regeerakkoord wordt veelal gezien als een resultaat van de kabinetsformatie. Dientengevolge zijn in het verleden vooral oplossingen aangedragen die zich richtten op de invloed van de Kamer tijdens de formatie zelf. Ook hebben de leden Van der Ham en Duyvendak recent een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer gedaan. Dit voorstel beoogde het formatieproces transparanter te maken en de Kamer meer invloed te geven bij de formatie, door de Kamer zeggenschap te geven bij de

keuze van de formateur.⁴⁴ In de toelichting⁴⁵ bij dit voorstel wordt een historisch overzicht gegeven van gelijksoortige voorstellen in de afgelopen decennia:

De manier waarop de kabinetsformatie in Nederland geschiedt, is de afgelopen 40 jaar bij herhaling onderwerp van debat geweest. In 1969 adviseerde de meerderheid van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en Kieswet (Commissie-Cals–Donner) in de Grondwet een stemming over de kabinetsformateur op te nemen. De kandidaat die de volstreekte meerderheid van de stemmen zou behalen, zou automatisch worden belast met de vorming van het nieuwe kabinet. In 1970 dienden de Kamerleden Van Thijn (PvdA), Goudsmit (D66) en Aarden (PPR) een initiatiefwetsvoorstel in met deze strekking. Dit wetsvoorstel werd door de Tweede Kamer verworpen. Wel werd tijdens dit debat de motie-Kolfschoten aangenomen waarin de Kamer werd aangespoord “in een openbare beraadslaging te onderzoeken of een oordeel kan worden uitgesproken omtrent een door het staatshoofd te benoemen kabinetsformateur”. Deze beraadslaging leverde vervolgens geen voordracht op, en werd bij navolgende verkiezingen niet meer herhaald. Uit het debat over haar Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid uit 1974, waarin de regering zich voorstander toonde van een stemming over de aanwijzing van de formateur, trok de regering de conclusie dat het indienen van voorstellen met die strekking niet opportuun was.

In 1984 stelde de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (commissie-Biesheuvel) voor in de wet een verplichting voor de Tweede Kamer op te nemen om een bindende voordracht aan de Koning te doen voor de benoeming van de kabinetsformateur. Dit voorstel werd door zowel regering als Kamer afgekeurd. Vervolgens beval de Tweede externe commissie vraagpunten staatskundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwingen (Commissie-De Koning) in 1993 aan om bij wet vast te leggen dat na de Tweede Kamerverkiezingen de nieuw gevormde Tweede Kamer aan de Koning een kabinetsformateur voordraagt die in beginsel tevens de beoogde minister-president zal zijn. Ook dit voorstel werd door de Kamer van de hand gewezen.

Een andere mogelijkheid om de Kamer meer invloed te geven is om de lijsttrekkers bij de Tweede Kamerverkiezingen na de kabinetsformatie niet te laten 'overgaan' naar het kabinet, zodat 'partijleiders' lid blijven van de Tweede Kamer. De stuurgroep realiseert zich echter dat de Kamer daar niet over gaat.

Aanbevelingen

De stuurgroep beveelt aan om voorafgaand aan de verkiezingen binnen de Kamer kennis over te dragen over de mogelijke stappen tijdens de kabinetsformatie. Ook beveelt zij aan om direct na verkiezingen een debat te houden, om de betekenis van de uitslag, vast te stellen en zo richting te geven aan de formatie.

In het gesprek met de fractievoorzitters en ambtelijk secretarissen is het voorstel gedaan om de rol van de Kamer bij de formatie⁴⁶ te versterken, namelijk om hoorzittingen met kandidaat-bewindslieden

⁴⁴ *Kamerstukken II, 2005-2006*, 30 698, nr. 2, p. 2

⁴⁵ *Kamerstukken II, 2005-2006*, 30 698, nr. 2, p. 2 e.v.

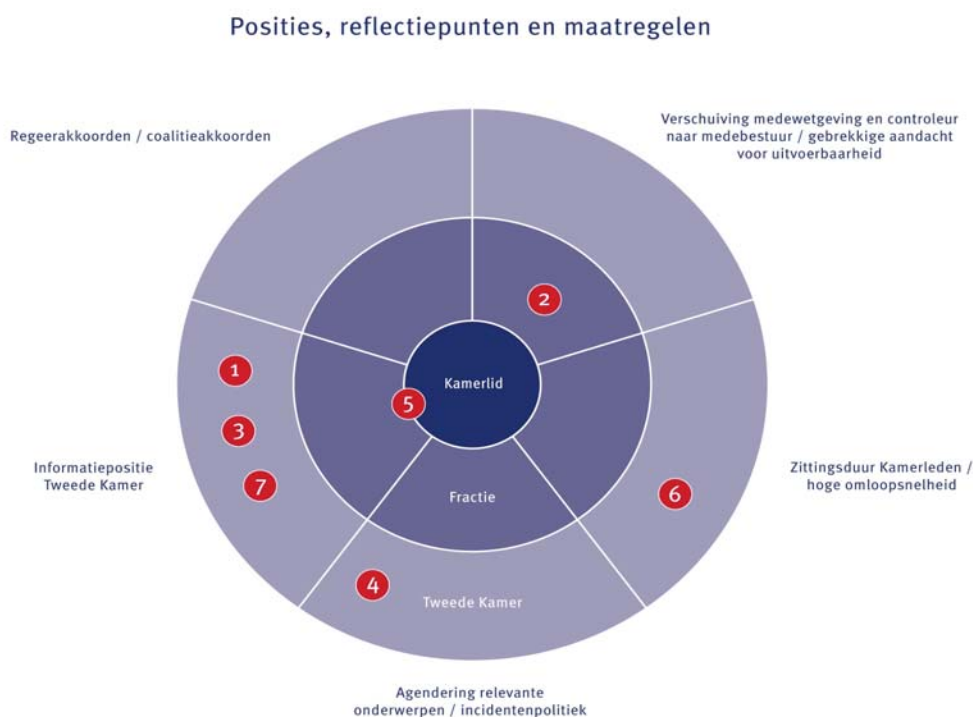
⁴⁶ Hetzelfde geldt voor tussentijdse benoemingen van bewindspersonen.

te organiseren alvorens zij benoemd worden. De stuurgroep geeft deze suggestie graag in overweging voor het debat op 25 maart 2009.

Overigens is de stuurgroep van mening dat regeerakkoorden geen afbreuk mogen doen aan de taken en bevoegdheden van de Kamer.

Hoofdstuk 9: Zelfreflectie is nooit af

De vraagstukken en verbetervoorstellen die in dit rapport zijn beschreven kunnen goed worden gevisualiseerd in een “roos”. Hieruit blijkt in één oogopslag welke van de zeven aanbevelingen betrekking heeft op welke van de vijf reflectiepunten. Ook wordt op deze manier zichtbaar of deze betrekking heeft op het niveau van het individuele lid, van de fractie of van de Kamer als geheel.



1. Het werken met een toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer;
2. Het werken met een ‘uitvoeringstoets’ en een technische ‘tweede lezing’ door de Tweede Kamer;
3. Het aanscherpen van het gebruik van parlementaire instrumenten;
4. Het selectiever omgaan met spoeddebatten;
5. Het verbeteren van de persoonlijke en facilitaire ondersteuning van Kamerleden;
6. Het versterken van de fractieondersteuning;
7. Het beter benutten van de Kamerorganisatie.

De stuurgroep hoopt overigens dat de conferentie van 25 maart 2009 niet alleen over de reflectiepunten en de verbetervoorstellen zal gaan, maar ook over wat deze betekenen in de bredere context waarin de Kamer opereert, en wat voor lessen daar uit zijn te trekken voor de toekomst. Het proces is steeds even waardevol geacht als de resultaten; laat de conferentie en het vervolgtraject daar ook recht aan doen.

De conclusies van de conferentie zullen door de stuurgroep worden verwerkt in een rapport dat op 12 mei 2009 aan de Kamer zal worden aangeboden. Het Presidium is voornemens om een dusdanig schema voor de behandeling van het rapport te hanteren dat de uitkomsten van het proces van parlementaire zelfreflectie kunnen worden betrokken bij de discussie en de besluitvorming over de Raming 2010, op 22 juni 2009.

Echter, een proces van zelfreflectie is nooit af. Democratie is een leven lang leren. De ontwikkelingen die de Kamer doormaakt zijn altijd een afspiegeling van haar omgeving geweest. Dat was in de jaren tachtig van de negentiende eeuw al zo, zo concludeert de historicus Jouke Turpijn in zijn werk *Mannen van gezag*:

De reikwijdte van politiek was groter [geworden], terwijl de afstand tussen politiek en burgers was verminderd. Buiten de Kamer mobiliseerden leiders nu nieuwe groepen, hadden hervormers en afschaffers meer invloed op wetgeving en werd meer dan ooit over politiek gelezen, gedebatteerd en geschreven.⁴⁷

Anno 2009 is het niet anders. De samenleving is complexer geworden en noopt de Tweede Kamer tot intensief, innovatief en efficiënt werken. Er is de afgelopen tijd vaak - intern en extern - gewezen op eerdere reflectieprocessen en gevraagd wat daar nu uitgekomen is. Vaak kleine dingen, of soms kleine dingen die uiteindelijk weer grote veranderingen tot gevolg hadden. Soms betrof het verbetervoorstellen die op langere termijn wellicht niet meer zo'n verbetering bleken te zijn. Voortschrijdend inzicht dus. Niet altijd gemakkelijk, maar het toont des te duidelijker aan waarom het belangrijk is – ook als parlement – om met enige regelmaat eens kritisch in de spiegel te kijken. Om periodiek onderhoud te plegen, met andere woorden.

De huidige parlementaire zelfreflectie heeft levendige discussies opgeleverd en partijoverschrijdende eensgezindheid over een groot aantal vraagstukken. Voornamelijk op principieel vlak, op metaniveau, dat wel. Over problemen was men het gauw eens, over oplossingen minder snel. De verbetervoorstellen die de stuurgroep met dit rapport aan de conferentie voorlegt worden niettemin kansrijk geacht omdat zij gebaseerd zijn op een breed gedragen analyse van de problematiek en een pragmatische reactie daarop. Tijdens de conferentie op 25 maart as. en in de overleggen die daar op

⁴⁷ Jouke Turpijn, *Mannen van gezag*, (2008) Uitgeverij Wereldbibliotheek Amsterdam, p. 205.

volgen⁴⁸ zullen deze voorstellen wederom de revue passeren en zal de Kamer zich er uiteindelijk over uitspreken.

Daarmee is echter het proces van zelfreflectie niet ten einde. De verbeteringen waar de Kamer voor kiest moeten worden doorgevoerd. Maar ook daarna verdient zelfreflectie permanente aandacht. Iets dat de Commissie voor de Werkwijze of het Presidium, of beide, permanent voor ogen houdt. Zoals in hoofdstuk 1 is gesteld: de Kamer zou discussies over de politieke orde structureel op de agenda moeten houden. Dit om te verzekeren dat die orde optimaal kan blijven functioneren, en om te voorkomen dat de discussies gedurende het spel zelf worden gevoerd. Daarvoor hoeft niet te worden gewacht op een motie. Reflecteren kan altijd, ook en misschien wel juist naar aanleiding van incidenten, over de wijze waarop de Kamer functioneert. Stel wat vaker de vraag: “past dit nog wel bij de Tweede Kamer?”.

Reflecteren over het functioneren van de Kamer betekent ook kijken naar de context waarin de Kamer opereert. Samenvattend blijkt immers dat elk reflectiepunt weer teruggrijpt op de verhouding van de Tweede Kamer met zowel de regering als de maatschappij. Bij het vinden van oplossingen voor de geconstateerde knelpunten is dan ook steeds de positie van de Kamer in het staatsbestel voor ogen gehouden. En zoals de heer Schutte in zijn essay zegt: “Elk van de 150 Kamerleden kan uiteindelijk alleen goed functioneren in een Kamer die gezag inboezemt bij de regering en vertrouwen geniet van brede lagen van de bevolking”.

Bij die context hoort ook de reflectie, die al een aantal jaren gaande is, over de wijze waarop de relatie met andere bestuurslagen, met name de Europese Unie, verbeterd kan worden. Dat proces moet de komende jaren worden voortgezet want er zijn nog vele verbeterlagen te maken en nieuwe werkwijzen en procedures – bijvoorbeeld naar aanleiding van de laatste Europese verdragswijziging – te ontwikkelen.

Bij het verder versterken van de positie van de Kamer zal er permanente aandacht zijn voor de verhouding tussen Kamer en burger. Vele lopende initiatieven op dit vlak verdienen het verder uitgebouwd te worden. Te denken valt dan aan het nog niet zo lang geleden geïntroduceerde burgerinitiatief en het in ontwikkeling zijnde Huis voor de Democratie, mogelijkheden voor vergaderingen en debatten buiten Den Haag (in de regio's), of het steeds verder ontwikkelen van de website van de Tweede Kamer tot een interactief medium.

Zoals in hoofdstuk 1 echter al is geconstateerd, staat of valt alles met het draagvlak onder Kamerleden voor een verandering van de huidige politieke cultuur. Als er een gevoel heerst “het roer moet om”, dan hebben de verbetervoorstellen pas echt kans van slagen en wordt er wellicht ook draagvlak gecreëerd voor het regelmatig, en vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Kamer, toetsen van de eigen mores en werkwijze.

⁴⁸ In de aanloop naar de Raming 2010.

Bijlage 1

Moties parlementaire zelfreflectie

De motie-Schinkelshoek over parlementaire zelfreflectie

In het debat op 2 juli 2007 over de Raming 2008 is door het lid Schinkelshoek en anderen een motie ingediend (Kamerstuk 30 996, nr. 9):

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de positie, de reputatie en de werkwijze van het parlement al enige tijd onderwerp van publiek debat zijn;

van mening, dat dit debat om een parlementair antwoord vraagt, inclusief eventuele consequenties voor werkwijze, organisatie en financiën;

verzoekt het Presidium een speciale commissie in te stellen, onder leiding van de Kamervoorzitter, om die «parlementaire zelfreflectie» vorm te geven,

en gaat over tot de orde van de dag.

Schinkelshoek
Kalma
Aptroot
Anker

Deze motie is op 5 juli 2007 door de Kamer aanvaard, met steun van de fracties van CDA, PvdA, VVD, GroenLinks, ChristenUnie, D66 en de SGP.

De motie-Duyvendak/Kalma over regeerakkoorden/coalitieakkoorden

In het wetgevingsoverleg op 23 juni 2008 over de Raming 2009 is een motie ingediend over parlementaire zelfreflectie (Kamerstuk 31 473, nr. 15):

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

verzoekt het Presidium om ook de werking van regeerakkoorden/coalitieakkoorden deel uit te laten maken van het proces van parlementaire zelfreflectie

en gaat over tot de orde van de dag.

Duyvendak

Kalma

Deze motie is op 1 juli 2008 door de Kamer aanvaard, met steun van de fracties van SP, PvdA, GroenLinks, de ChristenUnie, D66, de SGP en het lid Verdonk.

Bijlage 2

Matrix onderwerpen uit voorstudies (zie volgende bladzijde)

De geraadpleegde rapporten voor de matrix zijn:

- BCV: Bijzondere Commissie Vraagpunten (Cie Deetman, 1992)
- CON: Nationale Conventie, Hart voor de Publieke Zaak, 2006
- BfK: Burgerforum Kiesstelsel, Met één stem meer keus, 2006
- REA: Raad van Economisch Adviseurs, De lof der eenvoud, 2007
- ROB1: Binnenhof van binnenuit, ROB, 2007
- ROB2: Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen, ROB, 2005
- RvS: Beschouwingen Vice-President Raad van State 2002-2006
- TCI: Onderzoek naar infrastructuurprojecten, TCI 2004

	BCV	BfK	CON	REA	ROB1	ROB2	RvS	TCI
Relatie met Burgers								
• Kloof tussen kiezers en gekozenen, aldus 66 % Tk-leden; kloof tussen burgers en de politiek			X		X			
• Burgers hebben weinig vertrouwen in politici	X	X			X			
• Politici hebben weinig vertrouwen in burgers ; te weinig directe zeggenschap voor burgers		X	X					
• Beperkte representatie in partijen; ongeveer 2,5% van de Nederlanders is lid; gebrekkige aansluiting representatie via partij en voorkeuren kiezers		X	X					
• Verschillende verwachtingen tussen kiezers en gekozenen; kiezers willen dat politici de denkbeelden van burgers vertalen in beleid; politici willen steun vragen van kiezers voor de denkbeelden van politici					X			
• Verschillende percepties oorzaken . Politici: 'Oorzaak kloof ligt bij burgers, ze hebben geen oog voor algemeen belang, verlangen te veel.' Burgers: 'Politici doen beloften die ze niet kunnen waarmaken.'					X			
Relatie met Regering								
• De balans parlement - regering is uit het lood geslagen				X				
• Verstrengeling tussen parlement en regering; dualisme is de norm, monisme is de realiteit, aldus meerderheid TK; belangrijkste as is niet kabinet versus parlement, maar kabinet en regeringsfracties versus oppositie			X		X			
• De Tweede Kamer is reactief en sterk op meebesturen gericht			X				X	
• De binding aan het regeerakkoord belemmert onafhankelijk opereren van Kamer	X		X		X	X	X	X
• Onduidelijkheid over ministeriële verantwoordelijkheid	X		X					
• Monopolisering van kennis door de regering; informatie wordt ingezet als instrument om de besluitvorming te beïnvloeden							X	X
Relatie met Ambtenaren								
• Informatie is ongelijk verdeeld over partijen: informatie-asymmetrie; Kamer heeft geen toegang tot kennis ambtenaren; groeiende informatie- en kennisachterstand op ambtenaren	X		X	X		X		X
• Machtsvacuüm tussen kabinetwisselingen								X
Relatie met Media								
• Wijze waarop journalisten verslag doen van de politiek					X			
• Belang van naamsbekendheid in de media						X		
• Kamerleden reageren te veel op incidenten en berichten in media.					X	X	X	
Functioneren Tweede Kamer								
• Spagaat kamerleden , enerzijds medewetgever en controleur, anderzijds volksvertegenwoordiger						X		
• Werkwijze van de Tweede Kamer volgt departementale indeling			X				X	
• Veel kritische ex post beoordelingen (Rekenkamer, parlementaire enquêtes), weinig ex ante beoordelingen; ontbreken van een integrale afweging aan het begin van een project ; te late betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming				X			X	X
• Weinig aandacht voor goede uitvoering van bestaand beleid; systematische en kritische controle blijft achterwege	X		X	X				
• Parlement heeft geen onafhankelijke budgetautoriteit.				X				
• Informatie overload volksvertegenwoordigers; beperkte kennisinfrastructuur TK				X		X	X	X
• Teruglopende ervaring in jaren als kamerlid						X	X	

Bijlage 3

Brief Presidium 17 december 2007 (Kamerstuk 30 996, nr. 26)

30 996 Raming der voor de Tweede Kamer in 2008 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten

Nr. 26 BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 17 december 2007

Bijgaand informeer ik u over de voortgang bij de uitvoering van de motie Schinkelshoek, Kalma, Aptroot en Anker (30 996, nr. 9, zie bijlage) over parlementaire zelfreflectie.

In zijn vergadering van 12 september 2007 heeft het Presidium besloten dat de Voorzitter voorafgaand aan het nemen van nadere besluiten over het uitvoeren van deze motie de fractievoorzitters zou consulteren.

Op basis van deze consultaties heeft het Presidium op 5 december 2007 besloten de parlementaire zelfreflectie vorm te geven als een proces dat moet uitmonden in een conferentie. Dit proces reflecteert op het parlementaire handelen in een maatschappelijke en staatsrechtelijke context.

Om die reden is het van belang om zoveel mogelijk Kamerleden én een aantal personen uit kringen om de Kamer heen bij het proces te betrekken. Daarbij is het proces zelf, waarbij de Kamerleden als het ware een spiegel wordt voorgehouden, minstens zo belangrijk als het eindproduct, de conferentie en (daarna) door de Kamer te nemen uitvoeringsbesluiten. De Voorzitter geeft leiding aan dit proces met als uiteindelijk doel het verbeteren van het functioneren van de Kamer (verbetering van positie, reputatie en werkwijze), met medewerking van de (vice-)fractievoorzitters en een in te stellen ambtelijke werkgroep.

Het proces van parlementaire zelfreflectie heeft inmiddels een aanvang genomen met de lunchgesprekken die de Voorzitter organiseert met nieuwe Kamerleden. De (vice-)fractievoorzitters worden op korte termijn ingeschakeld bij het selecteren van mogelijke reflectiepunten en daarmee samenhangende dilemma's. Mogelijke reflectiepunten zijn onder andere de effecten van de steeds korter durende Kamerlidmaatschappen, de binding van de Kamer aan regeerakkoorden, de aanwezigheid van Kamerleden in het land versus aanwezigheid in de Kamer zelf en de tekortschietende informatiepositie van de Kamer in relatie tot het kabinet en de ambtenaren. Vragen die bij de selectie van reflectiepunten aan de orde zijn hebben vooral betrekking op de inhoudelijke vraagstelling. Wat is er eigenlijk aan de hand? Welke externe bij het parlementaire proces betrokkenen zijn van belang om bij het proces van zelfreflectie te betrekken? Welke problemen lenen zich echt voor concrete oplossingen?

Op basis van de geselecteerde reflectiepunten wordt het proces van de parlementaire zelfreflectie verder vormgegeven. De (vice-)fractievoorzitters fungeren daarbij als stuurgroep en via hen zullen ook de tussentijdse resultaten van het proces worden teruggekoppeld aan de fracties. Binnen de door de stuurgroep vastgestelde kaders zullen gesprekken worden gevoerd met zowel direct bij het parlementaire proces betrokken personen en instellingen alsook met interessante en beeldbepalende persoonlijkheden uit de wetenschap, de cultuur en het bedrijfsleven. In overleg met de (vice-)fractievoorzitters zal tevens besloten worden over de vormgeving van aanvullende onderdelen zoals een dialoog met maatschappelijke organisaties en burgers, waarbij gedacht kan worden aan onder meer een internetforum. Met de (vice-)fractievoorzitters zal voorts worden besproken op welke wijze de Kamer de na te streven verbeteringen wil uitdrukken in termen van goed openbaar bestuur.

Het proces van reflectie mondt uit in een breed opgezette conferentie in

de eerste helft van 2009, waarin gedebatteerd wordt over de uitkomsten van de parlementaire zelfreflectie in de vorm van aanbevelingen, opgesteld door de Voorzitter en de (vice-)fractievoorzitters. Aanbevelingen die tijdens het proces tot besluitvorming kunnen leiden, alsook de aanbevelingen die na de conferentie worden gedaan, zullen uiteraard direct worden voorgelegd aan het Presidium en, indien nodig, de Commissie voor de Werkwijze, alvorens aan de Kamer (ter instemming) te worden voorgelegd.

Het Presidium stelt u voor met deze uitwerking van de hierboven genoemde motie Schinkelshoek c.s. in te stemmen.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
G. A. Verbeet

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

Bijlage 4

Tabellen over activiteiten in de Kamer

Inleiding

In deze bijlage worden enkele statistische gegevens gepresenteerd rond de thema's die in het rapport aan de orde zijn geweest.

Allereerst volgen enkele tabellen met cijfers die iets zeggen over de ontwikkeling van:

- het aantal (spoed)vergaderingen van de Kamer;
- de instrumenten (vragen, moties) van de Kamer;
- ervaring & ondersteuning van de Kamer;
- de belangstelling van de burger voor de Kamer.

Deze gegevens zijn in grafieken in het rapport gepresenteerd. Om een eventuele trend waar te kunnen nemen, zijn de meeste grafieken ook voorzien van een zogenaamde lineaire trendlijn.

De cijfers worden steeds gepresenteerd voor de periode 1995-2008. Enerzijds is deze periode lang genoeg om eventuele trends waar te kunnen nemen. Anderzijds wordt door het enigszins beperkt houden van de terugblik (i.c. tot 1995), voorkomen dat er een overload aan gegevens ontstaat.

De gegevens zijn afkomstig van de afdeling Voorlichting van de Tweede Kamer en ontleend aan het jaarlijkse overzicht met cijfers over de Kamer dat in januari door de Kamervoorzitter wordt uitgereikt aan de parlementaire pers.

Sommige gegevens uit de navolgende tabellen en grafieken zijn ook al elders in dit rapport verwerkt. Dat is de plaats waar ook analyse en interpretatie van de cijfers plaatsvindt. Deze bijlage beoogt uitsluitend een totaaloverzicht van alle beschikbare cijfers te presenteren, zonder nadere duiding of analyse.

2. Tabellen

Tabel 1. Vergaderingen & debatten

jaar	plenaire vergaderingen	Commissie vergaderingen	interpellaties	spoed-debatten
1995	104	1047	16	
1996	109	933	6	
1997	105	1308	9	
1998	97	1176	8	
1999	102	1324	5	
2000	102	1403	7	
2001	105	1492	11	
2002	91	1116	13	
2003	95	1290	5	
2004	97	1571	5	18
2005	106	1584	5	38
2006	100	1323	5	29
2007	106	1421	4	43
2008	111	1741	8	65

Tabel 2. Gebruik instrumenten

jaar	ingediende wetten	initiatief-wetten	ingediende moties	mondelinge vragen	schriftelijke vragen
1995	267	3	697	84	1110
1996	256	2	874	99	1496
1997	293	5	913	105	1543
1998	218	9	784	112	1522
1999	237	2	975	95	1674
2000	246	9	970	86	1451
2001	280	9	997	92	1424
2002	252	13	1158	99	1563
2003	267	8	1007	65	1678
2004	275	11	1309	98	2101
2005	291	9	1434	96	2045
2006	269	23	1170	92	1772
2007	214	9	1968	113	2671
2008	285	14	2543	134	3002

Tabel 3. Ervaring & ondersteuning

jaar	gemiddelde ervaring van Leden in de Kamer (in maanden)	Kamer- personeel (in personen)	fractie-personeel (in personen)
1995	63	542	247
1996	73	548	237
1997	82	566	248
1998	51	568	298
1999	63	571	340
2000	73	577	363
2001	78	549	335
2002	50	619	345
2003	48	634	338
2004	56	615	368
2005	68	645	372
2006	45	613	374
2007	51	610	406
2008	59	622	423

Tabel 4. Kamer & burger

jaar	Gem. kijk- dicht- heid vragenuur	Aantal TV-kijkers Algemene Beschouwingen
1995	47.258	70.000
1996	50.000	95.000
1997	70.000	105.000
1998	60.000	135.000
1999	60.000	85.000
2000	70.000	135.000
2001	70.000	105.000
2002	80.000	145.000
2003	106.000	217.000
2004	89.000	224.000
2005	97.000	154.000
2006	110.000	212.000
2007	97.000	320.000
2008	92.000	424.000

Bijlage 5

Samenstelling stuurgroep en ambtelijke werkgroep

Stuurgroep

Gerdi Verbeet, Voorzitter
Liesbeth Spies, CDA
Mariëtte Hamer, PvdA (van 11 maart 2008 – 24 november 2008)
Jeroen Dijsselbloem, PvdA (vanaf 8 december 2008)
Agnes Kant, SP (van 11 maart 2008 – 16 juni 2008)
Ronald van Raak, SP (vanaf 29 september 2008)
Charlie Aptroot, VVD
Kees Vendrik, GroenLinks
Joël Voordewind, ChristenUnie
Boris van der Ham, D66
Esther Ouwehand, PvdD (tot 4 december 2008)
Bas van der Vlies, SGP

Ambtelijke werkgroep

Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden
Eduard Groen
Marjolein Beuker
Gonnie de Boer
Anton den Boer
Peter Bootsma
Bertie Bouwman
Jos Jochensen
Rolf Noordsij
Marjoeska Ponsioen
Steven Oostlander
Annemieke van Willigen

Deel II

Bijbehorende verslagen, essays en brieven

Verslagen van gesprekken met Kamerleden

Drie essays (van W.H. de Beaufort, J.Th.J. van den Berg en G.J. Schutte)

Verslagen van gesprekken met externe betrokkenen (inclusief correspondentie)

Verslag gesprek 17 oktober 2007 met Kamerleden (08-PZ-037)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. W.H. de Beaufort (gespreksleider; oud-Griffier), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), mevr. E. Ouwehand (PVD), dhr. H. Zijlstra (VVD), mevr. P.J.M.G. Blanksma (CDA), dhr. H.P.J. van Gerven (SP), mevr. M.M. van Toorenburg (CDA), mevr. A.H. Kuiken (PvdA), dhr. J.J. van Dijk (CDA), mevr. B.I. van der Burg (VVD), dhr. G. Schutte (inleiding, oud- Kamerlid),

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), dhr. E.A.J. Groen en mevr. M. Beuker (verslag).

De voorzitter heet de aanwezigen welkom en geeft het doel van de bijeenkomst aan. Dat is voornamelijk kennismaken en van elkaar leren. Hij geeft aan dat mw. Verbeet mee zal discussiëren en daarom het voorzitterschap aan hem overlaat. Van het gesprek wordt geen verslag gemaakt maar alleen wat aantekeningen ten behoeve van volgende gesprekken. De voorzitter introduceert de heer Schutte, die met zijn inleiding enkele aanzetten voor het gesprek zal geven. De volgende onderwerpen worden door de inleider naar voren gebracht:

- herkenbaarheid;
- aansprekend zijn in woord- en taalgebruik;
- aanspreekbaar zijn;
- politieke feeling;
- positie opbouwen van vertrouwen en gezag;
- zorgvuldigheid bij het gebruik van instrumenten;
- selectief zijn;
- steun zoeken;
- strategisch te werk gaan.

Over de volgende onderwerpen hebben de leden van gedachten gewisseld:

1. Jargon/ aansprekend zijn in woord- en taalgebruik

Hierover worden de volgende opmerkingen gemaakt:

- Jargon is voor een beginnend Kamerlid soms ook nodig om je weg te vinden, om aan de minister en zijn ambtenaren te laten merken dat je weet waar je het over hebt, om respect te krijgen.
- Bij de behandeling van wet- en regelgeving is jargon soms onvermijdelijk.
- Jargon is soms ook een overblijfsel uit een vorige baan (ex-ambtenaar, wetenschapper).
- Het is de plicht van een Kamerlid om het publiek in begrijpelijke woorden uit te leggen wat je doet.
- Vraag je af wie je voor ogen hebt als je bijvoorbeeld vragen stelt; de minister en zijn ambtenaren of je achterban?
- De meeste leden laten hun medewerker meekijken naar de tekst.

- Men vindt het belangrijk om zich zorgvuldig uit te drukken in dit mediatijdperk waarin alles gedocumenteerd wordt en alles wat gezegd wordt tegen je gebruikt kan worden. Dus los uit het hoofd spreken kan wel eens risico's met zich mee brengen.

2. Aanspreekbaar zijn/ openstaan voor burgers die je benaderen

Hoe organiseert men dat. Krijgen burgers werkelijk antwoord van het Kamerlid of van een medewerker. Hoe is het werk georganiseerd? Hoe is het contact met de buitenwereld geregeld? Hierover worden de volgende opmerkingen gemaakt:

- Iedere fractie regelt dat op zijn eigen wijze. Zo zijn bij de VVD de medewerkers in dienst van het Kamerlid en bij andere fracties zijn deze in dienst bij (een stichting van) de Partij en wordt er een medewerker aan een Kamerlid toegewezen. Sommige partijen maken onderscheid tussen inhoudelijk medewerkers die voor meerdere leden werken en persoonlijk medewerkers. Enkele fracties hebben een mediamedewerker/ communicatiemedewerker, die bijvoorbeeld de vragen en de persberichten coördineert.
 - Vragen worden ook wel voor de achterban gesteld.
 - Men vindt wel dat iedere burger die een Kamerlid benaderd tenminste namens het Kamerlid een antwoord moet krijgen en dat het Kamerlid het antwoord in ieder geval gezien moet hebben.
 - Er wordt een wisselend beroep gedaan op de vakgriffier. Het is niet alle deelnemers duidelijk wat griffiers voor hen kunnen betekenen.
 - Het aanbieden van interne cursussen door Kamerambtenaren zou niet alleen vlak na de verkiezingen moeten gebeuren, maar juist ook later als een Kamerlid al een tijdje functioneert.
- ## 3. Recht op stellen van vragen en op het krijgen van antwoorden van de regering (artikel 68 Grondwet).

Hoe kiest men het juiste instrument en waar wordt dit door bepaald?

De voorzitter stelt ten slotte het individuele vragenrecht aan de orde en daaraan gekoppeld de vraag wat de keuze voor een instrument bepaalt. Voor dit onderdeel restte helaas niet veel tijd. De volgende opmerkingen werden gemaakt:

- Artikel 68 van de Grondwet geeft een individueel recht op het stellen van vragen. Elke fractie heeft belang bij het goed functioneren van de Kamer als geheel. Soms levert een en ander een spanningsveld op. Dit zou je in je afweging of je vragen gaat stellen mee moeten nemen.
- Voor een kleine fractie is schriftelijke vragen stellen het instrument.
- Men vindt het lastig om een goede strategie te vinden om om te gaan met ministers die vragen niet beantwoorden. De deelnemers vinden dat als een lid geen antwoord krijgt van een minister, elke partij ervoor op moet komen dat de vragen alsnog worden beantwoord. Niet alle partijen ervaren die steun echter. Daarbij moet men zich goed afvragen: zijn de vragen niet beantwoord of zijn ze niet naar tevredenheid beantwoord?
- Men moet zich wel rekenschap geven van in hoeverre instrumenten, zoals het vragenrecht, bot worden door overmatig gebruik. Veel deelnemers geven aan dat daar in de fractie over gediscussieerd wordt.

- Als alternatief voor het stellen van individuele vragen wordt het vragen van een brief via de procedurevergadering van de commissie genoemd. Er wordt echter wel geconstateerd dat het per commissie kan verschillen of zo'n verzoek ook wordt gehonoreerd. Het is aan te raden vooraf steun te vergaren of een en ander vooraf met de voorzitter en de griffier van de commissie af te stemmen.
- De keuze voor een bepaald instrument is afhankelijk van de actualiteit.

4. Aandachtspunten voor de volgende bijeenkomst:

De deelnemers hebben de bijeenkomst als prettig ervaren zij noemden de volgende punten ter verbetering:

- De keuze en het gebruik van instrumenten uitgebreider met elkaar doorspreken, met name in het licht van het gezag van de Kamer.
- Vooraf onderwerpen inventariseren bij de deelnemers.

08-PZ-038

Verslag gesprek 14 november 2007 met Kamerleden (08-PZ-038)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. W.H. de Beaufort (gespreksleider; oud-Griffier), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), dhr. G. Schutte (oud-Kamerlid, inleiding), dhr. J.T.J. van den Berg (emeritus-hoogleraar, inleiding), mevr. M. Besselink (PvdA), dhr. A.J. Bokestijn (VVD), mevr. H. Neppérus (VVD), mevr. M. Peters, (GL) dhr. A.A.G.M. van Raak (SP), dhr. S. de Rouwe (CDA) en dhr. E.J. Bilder (CDA).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), dhr. E.A.J. Groen en mevr. M. Beuker (verslag).

De voorzitter heet de aanwezigen welkom en geeft het doel van de bijeenkomst aan. Dat is voornamelijk kennismaken en van elkaar leren. Hij geeft aan dat mevrouw Verbeet mee zal discussiëren en daarom het voorzitterschap aan hem overlaat. Van het gesprek wordt geen verslag gemaakt maar alleen wat aantekeningen ten behoeve van volgende gesprekken. De voorzitter introduceert de heren Schutte en Van den Berg, die met hun inleidingen enkele aanzetten voor het gesprek zullen geven. De volgende onderwerpen worden door de inleiders naar voren gebracht: Schutte:

- omgaan met de instrumenten die men als Kamerlid heeft;
- een positie opbouwen;
- gezag ten opzichte van de minister en zijn ambtenaren opbouwen;
- effectief zijn (door selectief te zijn en gericht op het vervolgdoel);
- gebruik het debat om debat speerpunten naar voren te brengen;
- toezeggingen uitlokken, of in ieder geval duidelijk te krijgen welke problemen er zijn, zorg dat die voor een volgende keer geagendeerd worden;
- ook bij aanvaarde moties, zonder concrete toezeggingen komt een bewindspersoon te makkelijk weg;
- zoek steun bij andere Kamerleden, soms ten koste van profilering op korte termijn.

Van den Berg:

- wisseling van de samenstelling van de Kamer heeft ertoe geleid dat de Kamer op dit moment voor een groot gedeelte uit “sprinters” bestaat. Veel van het parlementaire werk (bijvoorbeeld wetgeving) vergt echter ook een wat langere adem;
- het collectief geheugen en kennis over wat beslissende momenten zijn in het beleids- en wetgevingsproces ontbreken;
- richten op onomkeerbare besluiten: van belang voor de Kamer om die momenten zo helder mogelijk te krijgen.

De leden hebben naar aanleiding van beide inleidingen van gedachten gewisseld. Gelet op de aantekeningen van de vorige bijeenkomst op 17 oktober jl. wordt de gedachtewisseling toegespitst op het gebruik van instrumenten en het vragenrecht ex. artikel 68 van de Grondwet. De indeling is van de verslaglegger, in de discussie liepen de onderwerpen wat meer door elkaar.

1. Keuze voor een instrument en het relatieve belang van moties:

Naar aanleiding van de opmerkingen van de inleiders dat een Kamerlid moet trachten zo selectief mogelijk met de hem ter beschikkingstaande instrumenten (moties, individuele vragen) zou moeten omgaan worden door de deelnemers de volgende opmerkingen gemaakt:

- Hoe organiseer je het om selectief te zijn? Dit is voor de deelnemers een belangrijke vraag. Men ervaart dat men elkaar vaak in een klem houdt: Als de ene partij een motie indient of een vraag stelt kan de ander niet achterblijven.
- Zuinig zijn met je middelen is een goed advies maar wat werkt en wat niet, moet je door schade en schande leren, daar is tijd voor nodig.
- De stelling wordt naar voren gebracht dat de grote hoeveelheid moties veroorzaakt wordt doordat er te weinig echt debat in de Kamer plaatsvindt. Leden overtuigen elkaar niet maar houden hun eigen verhaal en staan daarbij niet open voor argumenten van de ander. Dit leidt tot veel moties om de buitenwereld te laten zien welke alternatieven zij voorstellen, zo luidt de analyse.
- Tegelijkertijd wordt ook gesteld dat moties naar buiten toe helemaal geen indruk meer maken.
- De ervaring leert dat toezeggingen van de minister veel meer opleveren dan moties.
- Omdat de stukken van het Kabinet niet altijd alle benodigde informatie bevatten is voor de oppositie vragen stellen de enige manier om aan meer informatie te komen. Bovendien kan via het stellen van vragen afgetast worden waar de “pijnpunten” zitten.
- Als de minister een goed antwoord geeft of een goede brief stuurt, is een algemeen overleg niet eens nodig.
- Als vragen niet beantwoord worden moeten alle leden van de Kamer zich daar tegen teweer stellen.

2. Kwaliteit van het debat:

Bij het spreken over de moties kwam ook de kwaliteit van het debat in de Kamer aan de orde. Hierover werd in het algemeen nog het volgende opgemerkt:

- Het debat wordt niet gevoerd, de positie is vooraf al bepaald en in de fractie gewikt en gewogen. Er zijn echter ook andere ervaringen. Over bijvoorbeeld Ruimtelijke Ordening valt echt te discussiëren, zeker tijdens de algemeen overleggen.
- Debatten moeten beter voorbereid worden, bijvoorbeeld vooraf laten gaan door gezamenlijk onderzoek of door een hoorzitting. Iedereen gaat dan uit van dezelfde informatie en spreekt dezelfde taal.
- Rapporteurs voor bepaalde onderwerpen of bij bepaalde debatten kunnen ervoor zorgen dat een debat meer oplevert. Daar heeft de Kamer als geheel meer aan.
- Wordt in de Kamer voldoende tijd besteed aan de juiste dingen? Doordat er zoveel verschillende debatten zijn is het moeilijk je verhaal in korte tijd goed neer te zetten.

3. Continuïteit in het Kamerwerk en kennis van de beslissende momenten in het beleidsproces:

De heer Van den Berg stelde de hoge omloopsnelheid van Kamerleden en de gevolgen daarvan voor de continuïteit van het Kamerwerk aan de orde. De deelnemers herkenden dit punt en maakten daarover de volgende opmerkingen:

- Ook het kabinet is nieuw en onervaren, de macht van de ambtenaren (4^e macht) lijkt groot. Hoe zorg je ervoor dat de Kamer zijn eigen positie behoudt?
- De wetgevingsbehandeling moet echt beter. Een degelijkere voorbereiding is echt noodzakelijk.
- Om de kwaliteit van het geheel van de Kamer omhoog te brengen, is andersoortige ondersteuning van de bestaand organisatie noodzakelijk.
- Notities van de staf van commissies worden over het algemeen gewaardeerd. Bij de griffiers is veel kennis te halen.
- Kamerlid is steeds meer een gewone baan voor vier jaar en een opstapje naar een betere positie, het is geen roeping meer!
- Vastgesteld mag worden dat ieder individueel Kamerlid van goede wil is en het beste voor heeft met de parlementaire democratie. Zowel in de fracties als in de commissies moet het individuele belang en het belang van de Kamer als geheel goed gewogen en besproken worden.
- Een individueel Kamerlid moet wel de mogelijkheid hebben om zich te profileren. Elk lid heeft recht op een eigen stijl.
- (kennis) Niveauverschil ten opzichte van de gemeenten is niet groot, dat is teleurstellend.

4. Gezag of publiciteit

Gezag op te bouwen op een bepaald terrein vergt grote investeringen die niet opgemerkt worden door de pers. Dat betekent dat een Kamerlid met veel kennis en gezag op een bepaald terrein relatief onbekend kan zijn voor de buitenwereld. Hoe bouwt men kennis en gezag op? Is dat nog wel zo belangrijk of is optreden in de media belangrijker? De deelnemers maakten hierover de volgende opmerkingen.

- De verwevenheid tussen de journalistiek en de Kamerleden leidt tot vergroving en versimpeling.
- Afstand tussen kiezer en gekozene wordt steeds groter, de Kamer is een naar binnen gekeerde wereld.
- De Kamerleden houden zichzelf in Den Haag vast, door steeds spoeddebatten te houden.
- Pas op voor nostalgisch sentiment. De politieke realiteit is anders geworden. De vraag is waar het nog om te doen is. Wat betekent het parlement nog in deze nieuwe realiteit. Behoeft een nieuwe definitie?
- Wat blijft is dat in de Kamer de beslissingen worden genomen. Het debat in de Kamer moet daarom ook in ere worden gehouden.
- Om als Kamerlid zaken te veranderen moet je ook andere middelen dan de parlementaire middelen inzetten, zoals weblogs etc.
- Mist de nuance. Er wordt gesproken over “de” Kamer, “de” media en “de” politiek. Was die nuance er vroeger wel? Hoe krijg je dat terug?

- “Ik ben de Kamer” dat wil dus zeggen dat als iemand zich aan een bepaalde gang van zaken stoort, ook bij zichzelf te rade moet gaan en zelf iets zal moeten verbeteren.
- Kamerleden moeten ook meer aanwezig zijn bij werkbezoeken van commissies.
- Het is jammer dat het reisbudget beperkt is. Via officiële reizen is het moeilijk om de regering te controleren.

5. Aandachtspunten voor de volgende bijeenkomsten:

De deelnemers hebben de bijeenkomst zeer gewaardeerd. Over het algemeen vond men het tijdstip goed gekozen. Men vond het waardevol om in een informele setting met collega's van andere fracties te spreken.

De onderwerpen vond men goed gekozen. De bijeenkomsten zouden vaker mogen plaatsvinden en de vraagstellingen zouden nog prikkelender mogen zijn.

6. Vervolgtraject

Mevrouw Verbeet geeft tenslotte aan dat deze bijeenkomsten een rol kunnen gaan spelen in het “Schinkelshoekproces”. Zij zet uiteen dat daarin zaken aan de orde zullen komen zoals die hier ook zijn besproken, zoals de informatievoorziening aan de Kamer, het coalitieakkoord ten opzichte van de macht van het parlement en hoe te reageren op de snelle wisseling van Kamerleden.

08-PZ-039

Verslag gesprek 5 maart 2008 met Kamerleden (08-PZ-039)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. W.H. de Beaufort (gespreksleider; oud-Griffier), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), dhr. G. Schutte (oud-Kamerlid, inleiding), dhr. J.T.J. van den Berg (emeritus-hoogleraar, inleiding), dhr. R.A.C. van Heugten (CDA), dhr. A.J. Koppejan (CDA), mevr. J.P. Schermers (CDA), mevr. R. Vermeij (PvdA), dhr. A.J.M. Heerts (PvdA), dhr. P.P.E. Lempens (SP), mevr. R.M. Leijten (SP), dhr. H.J. Polderman (SP), mevr. M. Agema (PVV), dhr. D.J.G. Graus (PVV) en mevr. E.E. Wiegman (CU).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier) en mevr. M. Beuker (verslag).

De voorzitter heet de aanwezigen welkom en geeft het doel van de bijeenkomst aan. Dat is voornamelijk kennismaken en van elkaar leren. Hij geeft aan dat mevrouw Verbeet mee zal discussiëren en daarom het voorzitterschap aan hem overlaat. Van het gesprek wordt geen verslag gemaakt maar alleen wat aantekeningen ten behoeve van volgende gesprekken. De voorzitter introduceert de heren Schutte en Van den Berg, die met hun inleidingen enkele aanzetten voor het gesprek zullen geven. De volgende onderwerpen worden door de inleiders naar voren gebracht:

Schutte:

De heer Schutte wijst op de vier W's in het parlementaire werk: "Wie heeft Welk instrument Waarvoor ingezet en Waartoe heeft dat geleid?"

Hij benadrukt het belang van een goed debat in twee inhoudelijke termijnen. Vandaag de dag dreigt de tweede termijn steeds vaker in de verdrukking te komen. Hij vindt dat jammer omdat de tweede termijn bij uitstek geschikt voor het uitdiscussiëren van politieke standpunten, het toewerken naar een conclusie of een compromis en eventueel – indien men niet tevreden is over het resultaat van het debat – het indienen van een beperkt aantal moties. In de eerste termijn zouden geen lange discussies onderling moeten worden gevoerd. De woordvoerders zouden goede afspraken moeten maken met de voorzitter over het aantal interrupties. Een goede tweede termijn voorkomt dat de minister het inhoudelijke debat kan ontlopen doordat deze termijn beperkt blijft tot het indienen van moties.

Tenslotte benadrukt de heer Schutte het belang van een goede schriftelijke voorbereiding. Een toezegging in deze fase levert vaak meer op dan een debat.

Van den Berg:

De heer Van den Berg gaat in op dualistische en monistische stelsels en de rechten van het parlement in beide stelsels. Hij geeft aan dat in de meer monistische stelsels (zoals in Groot-Brittannië) het respect voor het recht van de oppositie heel belangrijk is. Hij meent dat ook in ons meer dualistische stelsel het grotere belang van de democratie ermee gediend is als de oppositie het volle pond kan krijgen. Coalitiepartijen moeten ervoor zorgen dat reële voorstellen van de oppositie kans van slagen hebben. Daar tegenover staat dat oppositiepartijen zuinig moeten omgaan met de middelen die ze hebben.

Hij benadrukt dat iedere volksvertegenwoordiger een eigen verantwoordelijkheid naar zijn kiezers heeft.

Discussie

De leden hebben naar aanleiding van beide inleidingen van gedachten gewisseld.

De voorzitter legt de deelnemers de vraag voor in hoeverre zij zich in hetgeen de inleiders naar voren hebben gebracht herkennen. De discussie concentreerde zich rond een paar belangrijke thema's, namelijk de kwaliteit van het debat (de opbouw, de structuur en de voorbereiding), de heftiek versus de inhoud en op de rechten van de oppositie.

De deelnemers brengen naar voren dat het regelmatig voorkomt dat er te weinig tijd voor een debat is. Dit resulteert in korte spreektijden waardoor er weinig ruimte is om een betoog goed op te bouwen. In de meeste debatten wordt niet gekoerst op een tweede termijn. De tweede termijn wordt op dit moment meestal niet gebruikt om het onderwerp uit te discussiëren. Men blijft wegens tijdgebrek bij het eigen standpunt en beperkt zich tot het indienen van een motie. De standpunten worden veel herhaald in plaats van dat men in gesprek met elkaar gaat. Dat is jammer. De deelnemers zouden het debat graag naar een hoger niveau willen brengen maar zien niet hoe zij dit vorm zouden kunnen geven.

Er is wel een duidelijk verschil tussen spoeddebatten en debatten over wetgeving, deze laatste zijn veel fundamenteeler. In dergelijke debatten is er veel meer ruimte om naar elkaars argumenten te luisteren en elkaar te overtuigen.

Het is belangrijk om voor het debat duidelijk voor ogen te hebben waar je uit wilt komen. Visualiseer "wat moet er uit het debat komen?" Eigenlijk moet je aan het einde van het debat ergens anders staan dan aan het begin.

De rol van de voorzitter tijdens het debat is cruciaal. Deze mag volgens veel van de deelnemers strenger zijn. Dit geldt zowel voor de plenaire- als de commissievergaderingen. De commissievoorzitter zou aan het begin van de vergadering duidelijk moeten aangeven wat het doel van de vergadering is en welke punten aan de orde zijn. Bewindslieden praten "naar de klok" met lange algemene inleidingen. Dit moet door de voorzitter ingeperkt worden

Als een mogelijkheid om meer uit een debat te halen wordt gesuggereerd om vooraf in de commissie een taakverdeling in het debat af te spreken. Er kan bijvoorbeeld afgesproken worden dat de eerste termijn wordt gebruikt om feiten te verzamelen en de tweede termijn wordt gebruikt als een politieke afronding. Dit vergt goede afstemming in de commissie maar kan een goed effect hebben.

Een goed debat heeft ook te maken met gunnen en collegialiteit. Er zit op dit moment geen rust in het systeem om elkaar rustig en collegiaal te bevragen. Alleen tijdens de wetgeving- en nota overleggen op de maandagen is er ruimte en rust voor diepere inhoudelijke gesprekken. Op dinsdag, woensdag en donderdag is het te hectisch door de enorme hoeveelheid spoeddebatten. "Veel gaat over niets"

Daarop wordt opgemerkt dat de leden zelf de regie moeten houden en zich niet onder druk moeten laten zetten. De Kamer moet zich realiseren dat zij zelf over haar agenda gaat. De Kamer dreigt te verzanden in een voortdurend "haasje over" met de media. Hoe komen we daaruit?

Daar staat tegenover dat de politiek ook moet moderniseren. En zich moet realiseren dat de media er nu eenmaal bij horen. Wellicht nu meer dan in het verleden.

Er zouden meer “spoedige overleggen” moeten plaatsvinden dan spoeddebatten (algemeen overleg in plaats van plenair). Leden moeten zich realiseren dat ieder lid verantwoordelijk is voor het geheel. De coalitie zou vanuit dat oogpunt de oppositie ook moeten steunen. Bij het beslissen of een spoeddebat moet worden gehouden wordt vaak het spoedeisend belang niet goed onderbouwd. De essentie van het spoeddebat gaat ervan af. Opgemerkt wordt dat bij de inzet van het instrument spoeddebat het criterium van de heer Schutte “Waartoe” meestal ontbreekt. Uitkomst van een debat kan echter ook zijn dat er geen draagvlak is voor bepaald beleid. Dat is ook van belang om vast te stellen. Ook kan de Kamer niet altijd zwijgen als heel Nederland over een bepaald onderwerp spreekt. Dat kunnen valide redenen zijn om een spoeddebat te houden.

Het houden van een spoed algemeen overleg in plaats van een spoeddebat is een goede optie volgens velen. Enkele deelnemers brengen daar wel tegen in dat een verzoek tot het houden van een algemeen overleg in de commissie regelmatig wordt gedwarsboomd. De enige mogelijkheid om een onderwerp dan toch op de Kameragenda te krijgen is een spoeddebat aan te vragen. Geconstateerd wordt dat dit niet bij alle commissie praktijk is. Collega's moeten er ook respect voor hebben als anderen vraagtekens zetten bij gevestigde procedures. Om tegenwerken te voorkomen wordt geadviseerd om te investeren in goed contact met de voorzitter van de commissie en de medeleden. Voer overleg met de griffiers. Politiek is ook “mensen meekrijgen in de procedure”. Investeer in de procedurevergadering.

Het aan elkaar gunnen van een debat moet er niet toe leiden dat debatten- zonder dat er een inhoudelijk afweging van het spoedeisend belang is/bestaat- worden toegestaan. Dat recht willen de meesten deelnemers aan de discussie wel behouden. Dat zien zij ook niet als blokkeren van de mogelijkheden van de oppositie.

Leden moeten elkaar in ieder geval helpen bij het verzamelen van feiten. Verzoeken die daarop gericht zijn zouden in principe altijd gesteund moeten worden.

Afsluiting

De deelnemers waren over het algemeen enthousiast over de bijeenkomst. De introducties vonden men leerzaam. De bijeenkomst maakte vooral duidelijke hoe andere leden zaken beleven. Empathie is een belangrijke eigenschap voor Kamerleden. De bijeenkomst maakt duidelijk dat men elkaar vaker rechtstreeks moet aanspreken

Mevrouw Verbeet geeft tenslotte aan dat deze bijeenkomsten een rol kunnen spelen in het “Schinkelshoekproces”. Zij zet uiteen dat daarin zaken aan de orde zullen komen zoals die hier ook zijn besproken, zoals de informatievoorziening aan de Kamer, het coalitieakkoord ten opzichte van de macht van het parlement en hoe te reageren op de snelle wisseling van Kamerleden.

Zij overweegt Joke Turpijn uit te nodigen voor een lezing in de Kamer naar aanleiding van zijn proefschrift “Mannen van gezag”.

08-PZ-040

Verslag gesprek 9 april 2008 met Kamerleden (08-PZ-040)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. W.H. de Beaufort (gespreksleider; oud-Griffier), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter), dhr. G. Schutte (oud-Kamerlid, inleiding), dhr. J.T.J. van den Berg (emeritus-hoogleraar, inleiding), mevr. M.L. Vos (PvdA), dhr. P.M.M. Heijnen (PvdA), mevr. A.G. Wolbert (PvdA), dhr. P. Kalma (PvdA), dhr. P.F.C. Jansen (SP), dhr. P. Ulenbelt (SP), dhr. J.H. ten Broeke (VVD), dhr. E.W. Anker (CU).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: dhr. H.W. Bakker en mevr. M. Beuker (verslag).

De voorzitter heet de aanwezigen welkom en geeft het doel van de bijeenkomst aan. Dat is voornamelijk kennismaken en van elkaar leren. Hij geeft aan dat mevrouw Verbeet mee zal discussiëren en daarom het voorzitterschap aan hem overlaat. Van het gesprek wordt geen verslag gemaakt maar alleen wat aantekeningen ten behoeve van volgende gesprekken. De voorzitter introduceert de heren Schutte en Van den Berg, die met hun inleidingen enkele aanzetten voor het gesprek zullen geven. De volgende onderwerpen worden door de inleiders naar voren gebracht:

Van den Berg:

De heer Van den Berg memoreert dat de meeste deelnemers nu ongeveer anderhalf jaar Kamerlid zijn en dat zij nu wel een idee zullen hebben hoe de Kamer werkt. Wellicht komt er nu ruimte voor de vraag: "Moet het wel zo gaan?"

Hij brengt de vraag naar voren hoe de Kamer zichzelf als geheel sterker kan maken.

Hij merkt op dat het dualistische stelsel in Nederland in de praktijk sterk monistisch uitpakt.

Daardoor heerst vaak de gedachte dat de Kamer niet zelf haar agenda kan/ mag bepalen. Hij stelt dat deze gedachte niet juist is.

De heer Van den Berg geeft aan dat in de meer monistische stelsels (zoals in Groot-Brittannië) het respect voor het recht van de oppositie heel belangrijk is.

Hij meent dat ook in Nederland het grotere belang van de democratie ermee gediend is als de oppositie het "volle pond" kan krijgen. Coalitiepartijen zouden er daarom voor moeten zorgen dat reële voorstellen van de oppositie kans van slagen hebben. Deze meer coöperatieve houding van de coalitiepartijen zou ertoe kunnen leiden dat de oppositie zich minder snel genoodzaakt voelt om "aan de noodrem te trekken" met een middel zoals het spoeddebat. Er zou een goed evenwicht moeten zijn tussen de rechten van de oppositie en de coalitie. Van den Berg constateert dat, dat evenwicht er op dit moment niet is.

Schutte:

De heer Schutte wijst op de vier W's in het parlementaire werk: "Wie heeft Welk instrument Waarvoor ingezet en Waartoe heeft dat geleid?"

De heer Schutte benadrukt het belang van een goed debat in twee inhoudelijke termijnen. Hij constateert dat vandaag de dag de tweede termijn steeds vaker in de verdrukking dreigt te komen. Hij vindt dat jammer omdat de tweede termijn bij uitstek geschikt is voor het uitdiscussiëren van

politieke standpunten, het toewerken naar een conclusie of een compromis, en eventueel – indien men niet tevreden is over het resultaat van het debat – voor het indienen van een beperkt aantal moties. Hij is van mening dat in de eerste termijn geen lange discussies onderling zouden moeten worden gevoerd. De woordvoerders zouden goede afspraken moeten maken met de voorzitter van een algemeen overleg over het aantal interrupties. Een goede tweede termijn voorkomt dat de minister het inhoudelijke debat kan ontlopen omdat deze termijn, vanwege de tijd, beperkt blijft tot het indienen van moties.

Tenslotte benadrukt de heer Schutte het belang van een goede schriftelijke voorbereiding van een debat. Een toezegging in deze fase levert, volgens hem vaak meer op dan een debat.

Discussie

Naar aanleiding van beide inleidingen hebben de deelnemers van gedachten gewisseld. De indeling in het verslag is van de verslaglegger.

De kracht van de Kamer als geheel

De deelnemers aan het gesprek zijn het met de heer Van den Berg eens, dat de Kamer zich ook vaker een leidende rol (agendazettende rol) moet toe-eigenen. Als goed voorbeeld wordt genoemd de positie die de Kamer innam ten aanzien van de besluitvorming bij het Goedkeuringsverdrag Lissabon. De deelnemers merken op dat de Kamerleden geen slaven moeten zijn van de gegeven rechten.

Een aantal deelnemers constateert dat de Kamer als instituut een gebrek aan zelfvertrouwen heeft. Zij werpen de vraag op wat de Kamer moet accepteren van regeringswege, in termen van kwaliteit, embargoregelingen etc. Het feit dat de Kamer de regering daar niet altijd op aanspreekt wijst, volgens deze deelnemers, op weinig vertrouwen.

Het valt de deelnemers overigens wel op dat de Kamerorganisatie heel goed draait.

Daar tegenover wordt wel geplaatst dat de Kameragenda “voortkabbelt” terwijl veel wetsvoorstellen niet geagendeerd worden. Andere deelnemers brengen daar tegen in dat Kamerleden zich wel in moeten schrijven voor de behandeling van een wetsvoorstel. De behandeling van een wetsvoorstel is nimmer uitgesteld ten gunste van een spoeddebat.

De deelnemers zijn van mening dat de Kamer als geheel sterker wordt als de individuele Kamerleden elkaar makkelijk kunnen vinden en elkaar steunen bij het verzamelen van inlichtingen. Samenwerking in de Kamer gaat vooral ook over persoonlijke verhoudingen. Niet alle deelnemers zijn daar optimistisch over. Met name leden van de oppositie hebben de ervaring dat voorstellen van hen in de procedurevergadering geblokkeerd worden door de coalitie. Opgemerkt wordt dat je elkaar rechten zou moeten gunnen en niet uit politieke overwegingen verzoeken om informatie zou moeten tegenhouden.

De deelnemers zijn het er grotendeels over eens dat de rechten van oppositie en coalitie niet met elkaar in evenwicht zijn. Zij vermoeden dat dit veroorzaakt wordt door de huidige politieke situatie waarbij er een versnipperde oppositie is die zich ook ten opzichte van elkaar moet profileren.

Het gebruik van de beschikbare instrumenten

Een aantal deelnemers geeft aan dat ze vaak wel steun geven aan een verzoek om een spoeddebat omdat deelname aan zo'n debat een manier is "om je te laten zien". Voor andere deelnemers is deze "reclame-functie" van het spoeddebat juist een reden om een verzoek tot het houden van een spoeddebat niet te steunen; zeker als het spoedeisend belang niet duidelijk is.

Opgemerkt wordt dat het wel jammer is dat er door spoeddebatten veel tijd besteed wordt aan relatief kleine onderwerpen.

Geconstateerd wordt dat je, om iets voor elkaar te krijgen, macht moet opbouwen. De deelnemers stellen vast dat het vragen van een spoeddebat een manier is om iets voor elkaar te krijgen zonder dat je over een meerderheid beschikt.

Door een spoeddebat laat je aan de burgers zien dat de Kamer zich zaken die in de maatschappij spelen aantrekt en daar ook aandacht voor vraagt. De deelnemers zijn van mening dat het rendement van zo'n debat verder laag is.

Geopperd wordt dat de term spoeddebat de lading niet dekt. Vaak gaat het niet om echt spoedeisende zaken; het is eigenlijk een minderheidsdebat. Wellicht kan nagedacht worden over een andere term. Gesuggereerd wordt de term "Actualiteitendebat".

Een andere vraag die door de deelnemers wordt opgeworpen is, hoe je om moet gaan met Kamerleden die op een totaal andere manier politiek bedrijven dan tot dusver gebruikelijk was en die zich daarbij niet aan de parlementaire regels/ mores houden. Waarom hebben partijen die zich op deze wijze "buitenparlementair" gedragen op dit moment kennelijk wel het vertrouwen van burgers? Kun je tegenwoordig alleen nog maar buitenparlementair de betrokkenheid van burgers organiseren? Kennelijk zijn er niet-traditionele activiteiten noodzakelijk.

De deelnemers zijn van mening dat er relatief weinig aandacht wordt besteed aan de behandeling van wetsvoorstellen. Bij de voorbereiding van wetsvoorstellen zouden Kamerleden in de commissie veel meer dan nu kunnen samenwerken. Uiteraard moet daarbij in het oog gehouden worden dat het debat niet compleet doodgeslagen wordt door te veel deals.

De vraag wordt gesteld hoe het Europese debat verbeterd kan worden. De nieuwe EU-adviseurs worden door alle deelnemers zeer gewaardeerd. De deelnemers verwachten dat dit zal leiden tot een snelle verbetering in het debat. De Kamerleden worden in ieder geval in een veel vroeger stadium op de Europese ontwikkelingen gewezen. Steeds vaker wordt er nu al naar aanleiding van Groen- en Witboeken met de regering gedebatteerd. Alle deelnemers realiseren zich dat Europa steeds belangrijker wordt en dat ze zich ervoor moeten inzetten Europese onderwerpen op de agenda te zetten. De Kamer moet zich niet achteraf laten overvallen maar in een vroeg stadium al betrokkenheid tonen.

De gedachte wordt opgeworpen of de Kamer wel altijd aan de hand van een nota of brief van de regering moet debatteren. Moet de Kamer niet zelf eens met een standpunt/ nota komen en aan de hand daarvan met de regering debatteren. De deelnemers vinden het in ieder geval belangrijk dat er goed onderzocht wordt of het standpunt van de regering wel klopt.

De deelnemers erkennen dat in algemeen overleggen nauwelijks politieke conclusies worden getrokken. Steeds vaker wordt het verslag op de plenaire agenda geplaatst (VAO). Zelfs als de minister in het algemeen overleg al een toezegging heeft gedaan wil men deze toezegging in een

motie vastleggen. Soms kan de motie gezien worden als een politiek pamflet, bedoeld voor de achterban.

Sommige deelnemers erkennen dat als hun collega moties indient, zij het gevoel hebben niet achter te kunnen blijven.

Anderen zijn van mening dat je toch af en toe zou moeten overwegen om daar niet aan mee te doen.

De meeste deelnemers vinden het niet erg dat het instrument motie soms anders wordt gebruikt dan vroeger. Zij vinden het echter niet goed als de moties een uitvloeisel zijn van een slecht gevoerd debat.

De deelnemers spreken over andere manieren waarop een algemeen overleg vormgegeven kan worden. Genoemd wordt de vorm van een begrotingsonderzoek, waarbij in de eerste termijn één lid per onderwerp de minister bevroegd, als een soort rapporteur van de commissie. In de tweede termijn kunnen de individuele Kamerleden hun politieke punten maken.

Als risico hierbij noemen enkele deelnemers wel dat het debat hierdoor te veel zal depolitiseren. Hoorzittingen en rondetafelgesprekken worden genoemd als nuttige instrumenten om debatten mee voor te bereiden en waarmee de positie van de Kamer versterkt kan worden.

Wat betreft de instrumenten van de Kamer wordt in zijn algemeenheid nog opgemerkt dat men er liever minder heeft zolang die maar effectief gebruikt worden.

Hoge omloopsnelheid van de Kamer

De deelnemers zijn ten aanzien van de gesignaleerde problemen als gevolg van grote fluctuaties in het Kamerledenbestand van mening dat de problemen erg worden overdreven. Het gaat er volgens deze deelnemers veel meer om dat de Kamerleden op een goede manier gebruik maken van de middelen die hen ter beschikking staan.

Het is de verantwoordelijkheid van politieke partijen zelf om een goede lijst op te stellen. Zij moeten zorgen voor een goed evenwicht en voor 'eigen kweek'.

Afsluiting

De deelnemers geven allemaal aan dat ze de lunchbijeenkomst als nuttig hebben ervaren en opperen dat deze later nog eens herhaald zou moeten worden om terug te kunnen kijken. De deelnemers vinden het goed om in een informele sfeer met elkaar over het werk te spreken.

08-PZ-041

Verslag gesprek 4 juni 2008 met Kamerleden (08-PZ-041)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. W.H. de Beaufort (gespreksleider; oud-Griffier), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), dhr. G. Schutte (oud-Kamerlid, inleiding), dhr. J.T.J. van den Berg (emeritus-hoogleraar, inleiding), dhr. A.P.C. van Dijck (PVV), mevr. S. Bouchibti (PvdA), dhr. J. Schinkelshoek (CDA), mevr. M.C. Langkamp (SP), mevr. C.D.M. Gill'ard (PvdA), dhr. P.J.G. Tang (PvdA), dhr. E. van der Veen (PvdA), dhr. L. Jacobi (PvdA), dhr. J.S. Voordewind (CU) en dhr. H. Brinkman (PVV).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier) en mevr. M. Beuker (verslag).

De voorzitter heet de aanwezigen welkom en geeft het doel van de bijeenkomst aan. Dat is voornamelijk kennismaken en van elkaar leren. Hij geeft aan dat mevrouw Verbeet mee zal discussiëren en daarom het voorzitterschap aan hem overlaat. Van het gesprek wordt geen verslag gemaakt maar alleen wat aantekeningen ten behoeve van volgende gesprekken. De voorzitter introduceert de heren Schutte en Van den Berg, die met hun inleidingen enkele aanzetten voor het gesprek zullen geven. De volgende onderwerpen worden door de inleiders naar voren gebracht:

Schutte:

De heer Schutte gaat in zijn inleiding in op het dilemma hoe je als individueel Kamerlid bij kan dragen aan het goed functioneren van de Kamer als geheel en hoe je jezelf daarnaast kan profileren.

Hij benadrukt in dit verband het belang van een goed debat. Een debat moet ten eerste goed voorbereid worden en altijd afgerond worden. Een debat moet altijd ergens toe leiden. Daarom is een tweede termijn, volgens de heer Schutte, van groot belang. Een algemeen overleg waarin meer dan honderd vragen worden gesteld is geen goed overleg. Dit algemeen overleg had beter schriftelijk voorbereid moeten worden.

Een goed gevoerd inhoudelijk debat zou recht moeten doen aan alle belangen.

Veel moties geven de minister de mogelijkheid om weinig te investeren in de andere punten die in het debat naar voren zijn gebracht.

Van den Berg:

De heer Van den Berg merkt op dat de Kamer zich niet alle kritiek moet laten welgevalen.

De rechten van de Kamer zijn in de eerste plaats de rechten van de oppositie. De hele Kamer moet die rechten bewaken.

Er is een tendens waar te nemen dat instrumenten als symbool worden gebruikt. Hij waarschuwt dat men daar wel zuinig mee moet zijn omdat de belangstelling steeds minder groot wordt en het zich tegen het Kamerlid en tegen de Kamer als geheel kan keren. Zelfbesef, precisie en beheersing zijn belangrijk daarbij. Het zou interessant zijn te onderzoeken welke moties veel publiciteit hebben gekregen.

De heer Van den Berg constateert dat het belang van wetgeving op zichzelf niet is afgenomen, maar dat wetgeving steeds meer een onderdeel wordt van beleidsprogramma's.

Discussie

Naar aanleiding van beide inleidingen hebben de deelnemers van gedachten gewisseld. De indeling in het verslag is van de verslaglegger.

Naar aanleiding van de opmerking van de heer Schutte dat algemeen overleggen soms beter eerst schriftelijk voorbereid zouden kunnen worden, merken enkele deelnemers op dat zij deze afweging nooit hebben gemaakt. Men ervaart een grote gretigheid om snel een algemeen overleg te plannen, bijvoorbeeld om een spoeddebat te voorkomen.

Opgemerkt wordt dat een schriftelijke voorbereiding van een debat niet veel tijd hoeft te kosten. De basis ligt bij goede afspraken maken in de procedurevergadering. Enkele deelnemers plaatsen daar de kanttekening bij dat, dat niet altijd mogelijk is omdat de woordvoerders voor een bepaald onderwerp niet in de procedurevergadering. Als andere belemmering wordt door sommige deelnemers de openbaarheid van de procedurevergadering genoemd. Zij zijn van mening dat het in beslotenheid makkelijker was om afspraken te maken. Erkend wordt dat onderling overleg er vaak bij inschiet, meestal door tijdgebrek.

In de procedurevergadering wordt niet altijd goed ingeschat hoe lang een algemeen overleg zou moeten duren.

Overigens zou in een algemeen overleg ook tijdswinst behaald kunnen worden door de minister niet toe te staan lange inleidingen te houden. Met de minister zou afgesproken moeten worden dat alleen de vragen worden beantwoord.

Rondetafelgesprekken en hoorzittingen worden ook genoemd als een goed instrument om een algemeen overleg voor te bereiden.

Meerdere deelnemers hebben behoefte aan slimme instrumenten om het evenwicht te bewaren tussen goede inhoudelijke voorbereiding en politieke profilering. Gevraagd wordt ook hoe je de balans bewaard tussen coalitiebelangen en eigen partijbelangen. Hoe vind je balans in het dualisme?

Duidelijk is wel dat succesvol opereren in de Kamer alles te maken heeft met een goede kennis van de procedures. Door de grote wisseling van Kamerleden weten veel van hen niet meer welke wegen zij moeten bewandelen als ze iets voor elkaar willen krijgen.

Opgemerkt wordt dat ook de griffiers en de voorzitters van de commissies een belangrijke rol kunnen spelen bij het adviseren over dergelijke praktische vragen.

Gevraagd wordt welke middelen je hebt om oppositie te voeren.

Opgemerkt wordt dat het plaatsen van het verslag van een algemeen overleg op de plenaire agenda (VAO) soms ook een soort wanhoopsdaad is om alsnog je punt te maken als dat in het algemeen overleg niet is gelukt. Opgemerkt wordt dat je pas door het indienen van een motie te weten komt hoe de diverse partijen denken over een bepaald onderwerp. In het algemeen overleg komt dat vaak niet naar voren.

Waarom zou je eigenlijk geen moties kunnen indienen tijdens een algemeen overleg, vragen enkele deelnemers. Mogelijk kan de Commissie voor de Werkwijze der Kamer naar de mogelijkheden hiervoor kijken. Als kanttekening moet hierbij wel geplaatst worden dat dit mogelijk kan leiden tot devaluatie van het instrument motie.

Gevraagd wordt of het niet beter is om in plaats van een VAO een vervolg algemeen overleg af te spreken als je het onderwerp nog niet voldoende hebt uitgediscussieerd. Dat vervolg algemeen overleg kun je dan eventueel toespitsen op de punten die onvoldoende zijn uitgediscussieerd.

De deelnemers zijn het er wel over eens dat er een verschil is tussen geen antwoord krijgen op je vragen en het niet eens zijn met het antwoord dat je hebt gekregen.

Erkend wordt dat soms moties worden ingediend omdat de achterban dat verwacht. Uit de afgelopen periode wordt duidelijk dat veel instrumenten activistischer worden gebruikt. Is het denkbaar dat er een code wordt afgesproken? Sommige deelnemers stellen dat de strijd rond moties te groot is voor een code.

VAO is ook een goed middel om een debat/standpunt te markeren. Enkele deelnemers merken op dat het dan (bijna) jammer is als de minister de motie omarmt. Zij vinden dan dat alle investeringen voor niets zijn geweest.

Het aankondigen van een motie in een debat kan als drukmiddel werken.

Over het wetgevingsproces wordt opgemerkt dat daarbij vergeleken met bijvoorbeeld de Verenigde Staten te weinig ondersteuning is. Het is moeilijk om objectieve informatie te krijgen. De deelnemers zijn wel van mening dat de bureau wetgeving en de wetgevingsrapporten van de diensten commissie ondersteuning steeds beter worden. In zijn algemeenheid zijn de deelnemers wel van mening dat wetsvoorstellen onvoldoende aandacht krijgen, maar dat zij daar ook zelf verantwoordelijk voor zijn. De Kamer is immers zelf verantwoordelijk voor het agenderen. Niet alle deelnemers zijn er van overtuigd dat het een goede zaak is dat de EU regels worden verweven met Nederlandse regelgeving. Wijzigingen zijn dan vaak heel moeilijk terug te vinden. De EU-adviseurs bij Kamer leveren goed werk. Enkele deelnemers wijzen er op dat het ook mogelijk is te rade te gaan bij de eigen Europarlementariërs.

Afsluiting

De deelnemers hebben de bijeenkomst zeer gewaardeerd. Als laatste opmerkingen worden gemaakt:

- een eigen bureau voor ramingen bij de Kamer;
- het vragenuurtje is voor verbetering vatbaar;
- toch denken over een code of aangescherpte mores;
- de ondersteuning van de Kamer zou versterkt moeten worden;
- bewindlieden zouden zich ook aan spreektijden moeten houden.

08-PZ-065

Verslag gesprek 3 september 2008 met Kamerleden (08-PZ-065)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. W.H. de Beaufort (gespreksleider; oud-Griffier), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter), dhr. G. Schutte (oud-Kamerlid, inleiding), dhr. J.T.J. van den Berg (emeritus-hoogleraar, inleiding), dhr. P. de Krom (VVD), mevr. A.J. Timmer (PvdA), mevr. F. Joldersma (CDA), dhr. P.H. Omtzigt (CDA), mevr. C.A. Vietsch (CDA) en dhr. H.J. Ormel (CDA).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier) en mevr. M. Beuker (verslag).

De voorzitter heet de aanwezigen welkom en zet het doel van de bijeenkomst uiteen. Hij geeft aan dat na de gesprekken met nieuwe leden, de stuurgroep parlementaire zelfreflectie besloten heeft de gesprekken voort te zetten met alle leden van de Kamer. De voorzitter geeft voorts aan dat mevrouw Verbeet mee zal discussiëren en daarom het voorzitterschap aan hem overlaat. Van het gesprek wordt geen verslag gemaakt, alleen wat aantekeningen ten behoeve van volgende gesprekken en het eindrapport van het parlementaire zelfreflectieproces. De voorzitter introduceert de heren Schutte en Van den Berg, die met hun inleidingen enkele aanzetten voor de discussie zullen geven. De volgende onderwerpen worden door de inleiders naar voren gebracht:

Van den Berg:

De heer Van den Berg merkt op, dat hoewel er altijd wordt gesteld dat Nederland een dualistisch systeem heeft, dit systeem onder andere door de coalitieakkoorden veel monistische trekken heeft.

Hij stelt dat de rechten van de Kamer in de eerste plaats de rechten van de oppositie zijn. De hele Kamer moet die rechten bewaken omdat deze de motor van een kritische discussie met de regering vormen.

De Nederlandse parlementaire traditie is vooral gebaseerd op het effectiviteitsdenken. Waarbij men geen theater maakt en instrumenten niet als symbool gebruikt. Tegenwoordig neemt de heer Van den Berg echter een tendens waar dat theater maken en de symboolfunctie steeds belangrijker worden. Hij is van mening dat er een nieuw evenwicht gevonden moet worden tussen enerzijds de effectiviteit van het parlementaire optreden en anderzijds de symboolfunctie daarvan. Dit evenwicht is volgens de heer Van den Berg niet af te dwingen via regelgeving.

Schutte:

De heer Schutte gaat in zijn inleiding in op het dilemma hoe men als individueel Kamerlid bij kan dragen aan het goed functioneren van de Kamer als geheel en hoe je jezelf daarbij wel kan profileren.

Hij is van mening dat de 30-leden-regel gehandhaafd kan worden, maar dat de Kamer als geheel het precieze onderwerp van het debat zou moeten bepalen. Dat is volgens hem in het belang van de Kamer als geheel.

Hij benadrukt in dit verband het belang van een goed gevoerd debat. Dat bepaalt immers het beeld dat mensen van de Kamer hebben. Een debat moet ten eerste goed voorbereid worden en afgerond worden. Een debat moet altijd tot conclusies leiden. Dit kan moties voorkomen. Daarom is een tweede termijn, volgens de heer Schutte, van groot belang. Soms moet men zich afvragen of een debat wel nodig is, en of het niet beter is schriftelijke vragen te stellen.

Discussie

Naar aanleiding van beide inleidingen hebben de deelnemers van gedachten gewisseld. De indeling in het verslag is van de verslaglegger.

Vertrouwen van burgers in de Kamer

Een van de deelnemers brengt naar voren dat de Kamer veel roept maar dat er niets gebeurt. Hij vraagt zich af wat er nu blijven hangen van de 'Fortuin revolutie'. De Kamer had zich als gevolg daarvan voorgenomen om alles anders te gaan doen; daar is niets van gekomen. De Kamer roept veel maar er gebeurt naar buiten toe schijnbaar niets. Opgemerkt wordt dat het vertrouwen in de politiek lager is dan ooit, terwijl 'de politiek' steeds meer in de media is.

Daar tegenover merkt een andere deelnemer op, dat men ook niet te veel moet somberen. Het is goed dat er heel veel aandacht is voor politiek.

Het probleem van het teruglopende vertrouwen van de burger in de politiek gaat niet over de werkwijze van de Kamer maar is een veel groter probleem. Opgemerkt wordt dat burgers zich pas interesseren voor politiek als het onderwerp iets voor hen betekent. Zij voelen zich vaak niet gehoord door de politiek, zo stellen enkele deelnemers. Burgers zijn gefrustreerd door micro-narigheid. Dat wil zeggen: de problemen die zij aan den lijve ervaren. Het is voor de Kamer moeilijk om die problemen voor hen op te lossen omdat de Kamer geen grip heeft op de uitvoering.

Het gezag van de Kamer als geheel is in het geding, vinden enkele deelnemers. Persoonlijkheden kunnen bijdragen aan het herstel van dit gezag. Het gehakketak doet daar juist afbreuk aan.

Burgers zoeken gezaghebbende politici/ persoonlijkheden die ze kunnen vertrouwen en die voor hen geloofwaardig zijn.

Veel van het parlementaire werk vindt juist buiten de Kamer plaats. Opvallend is dat Leden tegenwoordig op kantoortijden in de Kamer zijn. Vroeger was absentisme meer de lijn, zo stelt een deelnemer.

Waardering voor Leden

Opgemerkt wordt dat de waardering voor Kamerleden ook meer tot uitdrukking zou moeten komen in een beloningssysteem. Bovendien moeten Leden meer in staat gesteld worden om "over de dijken te kijken"; het reisbudget is aan de magere kant.

'Omloopsnelheid' Leden

De hoge 'omloopsnelheid' van Kamerleden leidt er toe dat niet systematisch lessen worden getrokken, zo merken enkele deelnemers op. Tegen de tijd dat het beleid geïmplementeerd is/ geëvalueerd wordt zitten veel Leden al niet meer in de Kamer.

Enkele deelnemers nemen een crisis bij de politieke partijen waar. Zij vragen zich af of deze partijen de kandidaatstelling wel goed ter hand nemen.

Worden de juiste thema's aan de orde gesteld

De Kamer moet zelfbewust haar werk doen. Met zorg wordt geconstateerd dat er niet altijd in wordt geslaagd de werkelijk belangwekkende thema's voor het voetlicht te brengen. Juist lachwekkende thema's halen de media.

Hoe moet dit gekeerd worden? Een deelnemer doet de volgende suggesties:

- Partijen moeten hun vertegenwoordigende rol en hun ideologie hervinden;
- Er is behoefte aan een heldere verantwoording. De omvang van de onmacht van de Kamer is pijnlijk en ondergraaft het vertrouwen.
- Duidelijk maken op welke onderwerpen de Kamer wel wat te zeggen heeft er op welke onderwerpen niet.

Opgemerkt wordt dat het inhoudelijk debat vaak niet in de Kamer wordt gevoerd, maar op de opiniepagina's in de kranten.

Burgers begrijpen soms niets van de onderwerpen waar de Kamer wel aandacht aan besteedt. Hierbij wordt als voorbeeld gewezen op het debat over het vermeende actieverleden van de minister van VROM.

Het gevoel bestaat dat de Kamer te veel macht uit handen geeft aan bijvoorbeeld adviesorganen. Maar ook de invloed van belangenorganisaties neemt steeds meer toe.

Symboolfunctie en theater maken

Enkele deelnemers constateren dat de rol van de media steeds groter wordt en soms ook bepaalt voor welk instrument men kiest.

Sommigen zijn van mening dat zolang instrumenten als het spoeddebat er zijn, men er als individueel Kamerlid aan mee moet doen, anders krijg je geen aandacht in de krant. De verleiding om je te onttrekken aan de maalstroom en niet mee te doen is groot, echter de profileringsdrang maakt dat moeilijk, zo vinden deze deelnemers.

Opgemerkt wordt dat het ook niet veel zin heeft om te vechten tegen het politieke systeem en de instrumenten die daarbij horen. Geniet ervan. Het Parlement is een sociaal systeem met een inherente logica.

Erkend wordt echter ook, dat al teveel theatraal gebruik de parlementaire instrumenten bot maakt. Dit overmatige gebruik kan alleen op een democratische wijze ingeperkt worden.

Een deelnemer vraagt zich af wat de doelstelling van het optreden van een Kamerlid / de Kamer is; in de krant komen, of iets tot stand brengen.

Opgemerkt wordt dat de profileringsdrang in commissies minder is en dat de woordvoerders het daar vaker eens zijn en toewerken naar een oplossing voor een gerezen probleem. In de commissie heeft men vaker een gezamenlijk doel voor ogen.

De 'dertigledenregel'

Een deelnemer merkt op dat de dertigledenregel moet blijven bestaan. Immers als de oppositie er te veel gebruik van maakt dat valt zij in haar eigen zwaard.

Overigens vinden andere deelnemers aan het gesprek dat enige structuurverandering wel noodzakelijk is. Zo zou de Voorzitter vaker Kamervragen moeten weigeren en zou de dertigledenregel aangepast moeten worden.

Kwaliteit van het debat

We moeten beter gebruik maken van de instrumenten die voor handen zijn. “Als je dan een spoeddebat voert, zorg er dan voor dat het een goed debat wordt”, zo merkt een van de deelnemers op. Men vraagt zich af of burgers het gehakketak in de Kamer nu echt leuk vinden, volgens de meeste deelnemers wil de burger serieuze debatten zien. Een deelnemer brengt naar voren dat in algemeen overleggen het echte debat niet op gang komt door een te grote scoringsdrift. Bovendien is de spreektijd meestal veel te kort.

Opgemerkt wordt dat wel eens uit het oog verloren wordt dat het debat met de regering gevoerd wordt, onderlinge discussies worden buiten de Kamer minder goed begrepen. Geopperd wordt om af en toe een debat onderling te houden, zonder de regering. Doel van zo’n debat zou meningsvorming kunnen zijn. In zo’n debat kan dieper op inhoudelijke thema’s worden ingegaan.

Een andere mogelijkheid om het debat te verbeteren wordt niet vaak gebruikt, zo stelt een deelnemer vast, namelijk het rapporteurschap.

Sommige deelnemers opperen om een spreektijdverdeling naar fractiegrote in de commissievergaderingen te introduceren.

Geopperd wordt om de commissies een belangrijkere rol te geven. Als men in een commissievergadering tot de conclusie komt dat het debat onvoldoende heeft opgeleverd zou de commissie ook kunnen besluiten tot een derde termijn in plaats van direct een VAO aan te vragen. In die termijn zou de commissie dan bij meerderheid kunnen bepalen of er nog behoefte is aan een VAO.

De voorzitter sluit de vergadering en dankt de aanwezigen voor hun openhartigheid en de gedane suggesties.

Verslag gesprek 8 oktober 2008 met Kamerleden (08-PZ-066)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. W.H. de Beaufort (gespreksleider; oud-Griffier), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), dhr. G. Schutte (oud-Kamerlid, inleiding), dhr. J.T.J. van den Berg (emeritus-hoogleraar, inleiding), mevr. M.J. van Dijken (PvdA), mevr. J.D.M.P. Aasted (CDA) Madsen-van Stiphout (CDA), dhr. W.I.I. van Beek (VVD), mevr. L.T. Bouwmeester (PvdA), dhr. J.M. de Vries (CDA), dhr. S.A. Blok (CDA), mevr. K.G. Ferrier (CDA), dhr. G.P.J. Koopmans (CDA), dhr. R.W. Knops (CDA) en dhr. A.J.W. Boelhouwer (PvdA).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier) en M. Beuker (verslag).

De voorzitter heet de aanwezigen welkom en zet het doel van de bijeenkomst uiteen. Hij geeft aan dat na de gesprekken met nieuwe leden, de stuurgroep parlementaire zelfreflectie besloten heeft de gesprekken voort te zetten met alle leden van de Kamer. Mevrouw Verbeet zal mee discussiëren en laat het voorzitterschap aan de heer De Beaufort over. Van het gesprek wordt geen verslag gemaakt maar alleen aantekeningen ten behoeve van volgende gesprekken en het eindrapport van het parlementaire zelfreflectieproces. De voorzitter introduceert de heren Schutte en Van den Berg, die mee zullen discussiëren en enkele aanzetten voor de discussie zullen geven.

Van den Berg:

De heer Van den Berg constateert dat er een ongehoorde concurrentie is tussen alle nieuwsrubrieken. Hij is van mening dat Kamerleden de media met te weinig zelfvertrouwen benaderen. Kamerleden bejegenen elkaar veel grover dan 15 jaar geleden. Dat geldt ook voor de wijze waarop bewindslieden en de media de Kamerleden bejegenen. Ter nuancering merkt de heer Van den Berg op dat de omgangsvormen in Nederland nog redelijk beschaafd zijn in vergelijking met andere landen. Volgens de heer Van den Berg moet veel getolereerd worden maar de grens ligt wat hem betreft bij discriminerende uitlatingen. De Voorzitter maar ook de collegae hebben daarbij een rol en moeten degene die discriminerende uitlatingen doet daarop aanspreken. Als algemene regel zou gehanteerd moeten worden dat als een uitlating buiten de Kamer strafbaar zou zijn, die opmerking in de Kamer ook niet getolereerd moet worden. De Voorzitter moet dan ingrijpen. De Voorzitter heeft daar de steun van de andere leden bij nodig. Voorts is de heer Van den Berg van mening dat het houden van spoeddebatten geen automatisme moeten zijn. Leden moet duidelijk motiveren waarom een spoeddebat noodzakelijk is. Bovendien zouden de andere leden zich moeten realiseren dat ze niet verplicht zijn om mee te doen.

Schutte:

Wat betreft het ingrijpen door de Voorzitter bij discriminerende opmerkingen merkt de heer Schutte op dat in dit verband een verwijzing door haar naar de eed/belofte en de grondwet mogelijk is maar dat het wel heel lastig is om een beroep daarop echt hard te maken. Iedereen heeft een eigen interpretatie. Hier botsen vaak de grondrechten, de vrijheid van meningsuiting en het verbod op discriminatie. De heer Schutte is met de heer Van den Berg van mening dat als er

uitlatingen in de Kamer worden gedaan die buiten de Kamer strafbaar zouden zijn, de Voorzitter moet ingrijpen.

Verder pleit de heer Schutte er voor dat leden proberen de balans te zoeken tussen het recht van een individueel Kamerlid en het belang van de Kamer als geheel.

Bovendien moet een Kamerlid altijd prioriteiten stellen. Hij raadt de leden aan deze prioriteiten ook met de achterban te communiceren. Bovendien is het volgens de heer Schutte aan te bevelen om altijd mee te doen aan de schriftelijke voorbereiding van een wetsvoorstel of een overleg. Dat is, zo stelt hij, bij uitstek een onderdeel van het werk dat grotendeels uitbesteed kan worden aan medewerkers. Bovendien is de schriftelijke voorbereiding hét moment om invloed uit te oefenen op wetgeving. Als je wacht op het plenaire debat ben je meestal te laat, zo stelt hij.

Discussie

De volgende punten zijn in de discussie naar voren gebracht. De indeling in het verslag is van de verslaglegger.

Besteden leden aandacht aan de juiste onderwerpen?

Een van de deelnemers constateert dat het werk in de Kamer erodeert. Zij zou graag wat meer nuance in de debatten willen zien. Zij moet erkennen dat de waan van de dag nog steeds leidend is en dat er vaak zaken aan de orde worden gesteld die op lokaal niveau spelen en waar de Kamer eigenlijk niet over gaat. Leden moeten zich vaker de vraag stellen. Wat zijn de feiten? Wie is er verantwoordelijk?

Een andere deelnemer is van mening dat vragen als “hebt u in de krant gelezen...”, “Hebt u op tv gezien...” etc. weg mogen. Weer andere leden hebben echter de indruk dat zij, als zij vragen willen stellen, altijd moeten refereren aan een stuk uit de media. Dat is overigens een verkeerde voorstelling van zaken. Belangrijk is dat als er een bron is, deze wordt vermeld. Als de vraag voortkomt uit eigen waarneming of onderzoek, hoeft er niet gewacht te worden op een bericht in de media.

Geconstateerd wordt dat er veel fracties en veel commissies zijn. Dat leidt er volgens enkele deelnemers toe dat veel werk wordt opgesplitst en in aparte overleggen wordt behandeld. Zij zijn van mening dat onderwerpen juist verzameld moeten worden zodat de hoofdlijnen in het oog worden gehouden.

Opgemerkt wordt dat een gebrek aan tijd ertoe leidt dat wezenlijke zaken niet aan de orde worden gesteld.

Een deelnemer merkt op dat de “hijgerigheid” echt is toegenomen. Wetgeving heeft minder prioriteit. Maar daartegenover ziet deze deelnemer ook positieve tendensen. Zo is de aandacht voor Europa erg toegenomen en is er veel meer aandacht voor verantwoording.

Het belang van internationale contacten wordt over het algemeen onderschat. Er wordt onvoldoende aandacht aan besteed.

Effectief inzetten van de instrumenten

Een van de deelnemers meent dat het feit dat het vragenuur wordt uitgezonden mede debet is aan de “hyperigheid”. Zij is van mening dat een vraag stellen in het vragenuur niet de geëigende weg is om iets te weten te komen. Niet alleen de oppositie maakt zich schuldig aan “hyperigheid” merkt deze deelnemer op, ook leden van de coalitie maken zich daaraan schuldig.

“Verbeter de wereld en begin bij je zelf”, merkt een van de deelnemers op. Zij is van mening dat Kamerleden zichzelf steeds de vraag moet stellen of zij de hen beschikbare tijd wel goed besteden.

Er mogen nadere regels gesteld worden aan het spoeddebat, vinden enkele deelnemers. Jezelf de vraag stellen: “Wat is er morgen opgelost door dit debat?” kan louterend werken. Het ontbreekt de Kamer op dit moment echter aan deze zelfreflectie en zelfcorrigerend vermogen. Men spreekt elkaar niet gemakkelijk aan op elkaars motieven om een bepaald middel in te zetten, zo merken enkele deelnemers op. Een reglementswijziging is niet nodig. Leden moeten elkaar ook opvoeden. De Voorzitter mag er wat deze deelnemers betreft ook in sturen dat leden de keuze voor een bepaald instrument goed motiveren. De deelnemers erkennen dat het een goede aanpak zou zijn om soms niet mee te doen aan een spoeddebat, maar uit angst voor een gebrek aan publiciteit is er niet de durf om niet mee te doen.

Enkele deelnemers zien het als een probleem dat sommige partijen nooit mee doen aan de schriftelijke voorbereiding van een wetsvoorstel en vervolgens in de plenaire fase via moties wijzigingen tot stand proberen te brengen. De discussie wordt dan weer over gedaan.

Beeldvorming, media en bejegening

De deelnemers constateren dat alles tegenwoordig erg op publiciteit is gericht. Dat komt de inhoudelijkheid van het debat niet ten goede.

Een van de deelnemers vraagt of het nu echt zo slecht gaat. Als je Nederland vergelijkt met heel veel andere landen hebben wij een onkreukbaar politiek systeem. “Niemand is omkoopbaar”. Bovendien moet wat deze deelnemer betreft, de discussie ook niet blijven hangen in de constatering dat vroeger alles beter was. Ook voorgangers hebben belangrijke zaken over het hoofd gezien, zie bijvoorbeeld het integratievraagstuk en de ontwikkelingen in het onderwijs. Bovendien is het internationaal gezien eigenlijk bijzonder dat nu pas extremere partijen in de Kamer vertegenwoordigd zijn.

Opgemerkt wordt dat parlementariërs de neiging hebben zichzelf naar beneden te halen. Is dat wel nodig, zo vraagt men zich af.

De deelnemers zijn van mening dat elke tijd zijn eigen vertegenwoordiging kiest, de Kamer is een spiegel van de samenleving. Maar daar wordt tegenover gesteld dat de Kamer wel een voorbeeldfunctie heeft voor de samenleving. Zo moeten Kamerleden wel de eigen regels respecteren, vinden deze deelnemers. Als ze dat niet doen draagt de Kamer zelf bij aan het slechte beeld dat van de Kamer en van de democratie bestaat.

Een deelnemer merkt daarbij wel op dat de veranderde maatschappij ook nieuwe partijen met zich meebrengt die er hun eigen mores op na houden. Deze partijen zoeken de grenzen van het Reglement van Orde op. Geconstateerd wordt dat sommige partijen het wantrouwen ook willen voeden.

Een van de deelnemers wijst op de onbedwingbare neiging van de media om zelf nieuws te maken.

Leden moeten zelfdiscipline tonen als 1 van de 150. Leden moeten bij zichzelf blijven en geen toneel spelen. Sommige termen worden gebruikt omdat men weet dat de media daarop aanslaat. Boosheid is steeds vaker op een persoon gericht en niet op een zaak. De Kamer zou zichzelf niet moeten laten gijzelen door steeds de volgende overtreffende trap te nemen. De Voorzitter(s) zouden daar een actieve rol in moeten vervullen. Een van de deelnemers vraagt zichzelf vaak af wat hij nog kan laten passeren. Hij is van mening dat er een antwoord moet komen op de vraag of iemand het woord mag worden ontnomen als hij of zij zich discriminerend uitlaat.

Een andere deelnemer is van mening dat de Voorzitter zeker niet te voorzichtig moet zijn om in te grijpen maar dat haar ingrijpen wel gedragen moet worden door (een groot deel van) de Kamerleden.

Consequent spreken via de Voorzitter bevordert wat een van de deelnemers betreft de goede omgangsvormen.

Ook zouden leden niet moeten nalaten om bij tijd en wijle de media aan te spreken op de toon die wordt aangeslagen.

08-PZ-067

Verslag gesprek 29 oktober 2008 met Kamerleden (08-PZ-067)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. W.H. de Beaufort (gespreksleider; oud-Griffier), dhr. G. Schutte (oud-Kamerlid, inleiding), dhr. J.T.J. van den Berg (emeritus-hoogleraar, inleiding), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), dhr. S. van Haersma Buma (CDA), mevr. M.L. de Pater (CDA), dhr. C.G. van der Staaij (SGP), mevr. A.A.M. Willemse (CDA), dhr. F.H.H. Weekers (VVD), dhr. G.P.J. Koopmans (CDA) en dhr. F.J.F.M. de Nerée tot Babberich (CDA).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), mevr. M. Beuker en dhr. P.R. Bootsma (verslag).

De voorzitter heet de aanwezigen welkom en geeft het doel van de bijeenkomst aan. Hij geeft aan dat mevrouw Verbeet mee zal discussiëren en daarom het voorzitterschap aan hem overlaat. Van het gesprek wordt geen stenografisch verslag gemaakt. De voorzitter introduceert de heren Schutte en Van den Berg, die met hun inleidingen enkele aanzetten voor de discussie zullen geven.

Schutte:

De heer Schutte verwijst naar het onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur waaruit bleek dat Kamerleden zelf redelijk tevreden zijn over hun werk, maar dat de samenleving dat in mindere mate is. Kamerleden moeten altijd afwegen welk instrument ze wanneer inzetten. Dit kalenderjaar komt de Kamer waarschijnlijk uit op circa 100 spoeddebatten, 200 VAO's en 2000 moties. De heer Schutte heeft de indruk dat er in Nederland wel heel veel mis zou zijn als deze aantallen terecht zouden zijn. Als voorbeeld van scheefgroei in het systeem noemt hij de VAO's. Een VAO houdt je omdat een algemeen overleg (AO) niet afgerond is. Als een AO behoorlijk gevoerd wordt in twee termijnen en er is een goede toezeggingenregistratie, dan zou een VAO minder nodig moeten zijn dan nu.

Van den Berg

De heer Van den Berg signaleert dat de dertigledenregel een issue op zichzelf is geworden. Als een deel van de Kamer meent zich niet te hoeven voegen naar de orde die de meerderheid van de Kamer onderschrijft, wordt in feite de orde gepolitiseerd. Dan staat het de overige leden vrij om als volgt te redeneren: 'Als u de orde gaat politiseren, dan kunnen wij dat ook'. Wel heeft dat het risico dat dit de positie van de Kamer tegenover de regering zal verzwakken, maar dat Kamerleden elkaar bestrijden in plaats van de regering is anderzijds nu ook al volop gaande. Voorts: niemand is verplicht om mee te doen aan debatten die met behulp van de dertigledenregel zijn afgedwongen maar waar toch een meerderheid van de Kamer niets in ziet. De leden met een andere orde zullen uiteindelijk pas de mist in gaat als de overige leden hen eenzaam laten staan bij debatten. Dan zal de lol er snel afgaan. Als er van de orde stelselmatig misbruik wordt gemaakt, is er niets op tegen om ook over de orde meerderheidsbesluitvorming te organiseren. Dat de Kamer daarvandaan gegroeid is omdat de orde als een kwestie van beschaving gezien

werd, is geen reden er niets aan te veranderen wanneer een minderheid naar de mening van een meerderheid stelselmatig misbruik maakt van de orde. Kortom: waar meerderheden nodig zijn, mag je ze gebruiken.

Discussie

VAO's

Vanuit de leden wordt aangegeven dat er vaak te weinig tijd blijkt te zijn in de tweede termijn van een AO. Bewindspersonen praten de tijd in eerste termijn nog wel eens vol met algemene verhalen waar de Kamer niet om gevraagd heeft. Er is in toenemende mate sprake van neerbuigendheid van de regering in de richting van de Kamer, die afbreuk doet aan het gezag van de Kamer. Een van de aanwezigen merkt op dat de invloed van de Kamer op de regering tanende is.

Als de tijd die voor een AO staat verstreken is, blijken de resterende verschillen sowieso wel eens te groot om nog in een AO af te kunnen ronden. Er kan veel scherper worden geconcludeerd in commissies, ook op basis van geconstateerde meerderheden. Misschien kan het indienen van moties aldus afgeremd worden. Ook het automatisch ondersteunen van indiening van moties zou nog eens onder de loep genomen kunnen worden.

Daarnaast wordt erkend dat een VAO een belangrijk instrument voor politieke profilering is: een debat in de plenaire zaal wordt nu eenmaal hoger aangeslagen, door de pers en ook door de leden zelf. Tegelijk wordt erkend dat dit verschil er niet zou moeten zijn. Het komt nu zelfs voor dat leden geen toezegging van een bewindspersoon wensen, omdat de motie waarmee zij voornemens waren te 'scoren' dan geen zin meer heeft. Ook komt het voor dat ministers die geen moties hebben gekregen in een bepaald debat, zich afvragen wat er verkeerd gegaan is.

Van leden wordt verwacht dat zij zich onderscheiden door tastbaar te laten zien wat ze doen. Een nieuwe trend is dat een VAO nog tijdens een AO wordt aangevraagd. Opgemerkt wordt dat ook Kamerleden wel eens de tijd volpraten die hen toegemeten is, bijvoorbeeld omdat ze het zonde vinden die niet te gebruiken.

Spoeddebatten

De aanwezigen hebben de indruk dat er in elke Kamerperiode een Kamercommissie is die het meest overwoekerd wordt door spoeddebatten en –AO's. Vorige periode was dat Justitie, nu is het Volksgezondheid Welzijn en Sport en in wat mindere mate Sociale Zaken. In de Kamercommissie voor Justitie vinden tegenwoordig vele mooie debatten plaats die niettemin geen aandacht krijgen. Zelfs Financiën wordt deze periode als een rustige commissie getypeerd, ondanks de kredietcrisis. Dat blijkt er bijvoorbeeld uit dat Kamerleden elkaar daar iets gunnen. Een van de aanwezigen merkt op dat de Kamer hiervan geen ander de schuld van kan geven dan zichzelf. Van den Berg merkt op dat de pers tegenwoordig weer minder belangstelling heeft voor juist de Kamercommissies Financiën en Justitie. Raillerend voegt hij eraan toe dat dit komt omdat de pers merkt dat het onderwerpen zijn waar Kamerleden echt verstand van moeten hebben.

Voor onderwerpen die in een AO niet besproken worden is er makkelijk een ‘kongsj’ mogelijk om het onderwerp plenair in een spoeddebat te agenderen. Er is aldus sprake van asymmetrie tussen de commissievergaderingen en de plenaire vergadering. Meer zaken zouden in commissieverband moeten kunnen worden afgedaan. En leden zouden overbodige moties vaker moeten intrekken. Een van de aanwezigen merkt op dat het probleem vooral zit in de cultuur die er per commissie bij de woordvoerders is.

Soms wordt een spoeddebat afgedwongen waar een Kamermeerderheid de zin niet van inzielt, bijvoorbeeld omdat het prematuur is of omdat de Kamer er niet over gaat. Als voorbeeld wordt genoemd de casus van de IJsselmeerziekenhuizen. Maar als de tribune dan vol zit met betrokkenen, vinden leden het moeilijk om weg te blijven. Niettemin is het ook al eens gebeurd dat alleen de partijen die het spoeddebat hebben aangevraagd deelnamen aan het debat, of dat alle andere partijen gezamenlijk één woordvoerder stuurden. Het risico dat de Kamer daar een slecht figuur mee dreigt te slaan zal echter steeds zwaar blijven wegen. Sommige aanwezigen hebben er moeite mee om de rechten van de oppositie *an sich* in te perken. Een van de aanwezigen merkt op het niet vreemd te vinden dat de oppositie gebruik maakt van rechten die haar gegeven zijn.

Over de dertigledenregel lopen de meningen uiteen. Een van de aanwezigen vindt dat het aantal van 30 mag worden opgehoogd naar 50. Een ander schat in ‘dat je van de dertigledenregel niet meer afkomt’. Overwogen kan worden wel de drempel van 30 leden te houden maar dan niet voor een spoeddebat maar voor een gewoon debat. Voor een echt spoeddebat (dezelfde dag te houden) is dan een gewone meerderheid nodig.

Opgemerkt wordt dat mondelinge vragen die door de Voorzitter niet doorgelaten zijn, ook niet gepubliceerd zouden moeten worden. Ook niet intern, wat nu nog wel gebeurt.

08-PZ-068

Verslag gesprek 12 november 2008 met Kamerleden (08-PZ-068)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. W.H. de Beaufort (gespreksleider; oud-Griffier), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), dhr. J.A.W.J. Leerdam (PvdA), mevr. A.M.C. Eijssink (PvdA), mevr. A. van Miltenburg (VVD), dhr. J.W.M.M.J. Hessels (CDA), dhr. D.M. Samsom (PvdA), mevr. J.C.M. Sap (GL), dhr. J.J. van Dijk (SP), mevr. P.E. Smeets (PvdA), dhr. G.C.F.M. Depla (PvdA), dhr. B.J. van Bochove (CDA), dhr. J.T.J. van den Berg (emeritus-hoogleraar, inleiding) en dhr. G. Schutte (oud-Kamerlid, inleiding).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), mevr. M. Beuker en dhr. P.R. Bootsma (verslag).

De voorzitter heet de aanwezigen welkom en geeft het doel van de bijeenkomst aan. Dat is voornamelijk kennismaken en van elkaar leren omtrent het proces van parlementaire zelfreflectie. Hij geeft aan dat mevrouw Verbeet mee zal discussiëren en daarom het voorzitterschap aan hem overlaat. De voorzitter introduceert de heer Van den Berg.

In zijn inleiding betoogt de heer Van den Berg dat het commissiestelsel sinds 1993 goed gefunctioneerd heeft maar dat dit thans steeds minder het geval lijkt. De oorzaak daarvan is deels dat in een Algemeen Overleg (AO) het werk niet wordt afgemaakt omdat de tweede termijn daar te weinig ruimte voor biedt. Voor een ander deel komt dit door de politisering van de parlementaire orde. De aanwezigen menen dat het eerste wellicht te verhelpen is. Mogelijk helpt het als de tijdsplanning voor een AO minder strak is. Nu kunnen bewindslieden te gemakkelijk de tijd volpraten en daar nog mee weggelopen ook.

Van den Berg stelt dat het zal helpen als de instelling van een commissievoorzitter tegenover een bewindsman er een is van: 'u blijft hier net zo lang zitten tot u antwoord gegeven hebt'. Een gedegen voorbereiding van de commissievoorzitter op de vergadering is daarvoor een must. Deze moet omgekeerd ook Kamerleden tot de orde kunnen roepen - beleefd als het kan, hardnekkig als het moet – bijvoorbeeld wanneer zij spreken over stukken die niet op de agenda staan.

Ad reflectiepunt 1: groeiende informatie-achterstand Kamerleden op ambtenaren

Een aanwezige ervaringsdeskundige (ervaring in zowel oppositie als coalitie) is opgevallen dat het als vertegenwoordiger van een regeringspartij veel gemakkelijker is om op een departement aan de gewenste informatie te komen. Een andere aanwezige kon ook in de oppositietijd goed aan informatie van departementen komen. Eenieder onderschrijft het belang ervan om de Kamer als geheel meer tegenover de regering te plaatsen.

Opgemerkt wordt dat een lid toch samenwerking met de regering zal moeten zoeken, als het doel tenminste is om iets te bereiken (zie hierna).

Ad reflectiepunt 2: Kamerleden reageren teveel op incidenten

Dit wordt breed herkend. Er is bij sommigen nog dagelijks verbazing over de werkwijze van de Kamer, die niet altijd lijkt bij te dragen aan kwalitatief goede besluitvorming. Opgemerkt wordt dat het wel lijkt alsof er altijd één commissie is waar met stip het grootste aantal spoeddebatten betrekking op heeft. In de vorige periode was dat Justitie, nu is een verschuiving waar te nemen naar Volksgezondheid Welzijn en Sport. Die commissie is dan ook navenant gepolitiseerd, tot in de (openbare) procedurevergaderingen aan toe.

Gesignaleerd wordt dat er leden zijn die het aantrekkelijk vinden een eigen motie te laten afstemmen. Soms zelfs worden in moties opzettelijk zeer boude teksten gebruikt, om aldus het verwerpen ervan uit te lokken waarmee de verworpene dan weer publicitair gewin hoopt te behalen. De aanwezigen herkennen dat bij een debat waar camera's bij zijn er sneller sprake is van een prestigestrijd. Buiten de media om blijken de leden wel eens redelijker tegen elkaar dan in het openbaar blijkt.

Sommige partijen hechten aan het niet-bestaan van consensus. Van den Berg: 'als een minderheid zichzelf een martelaarsrol oplegt wordt het wel moeilijk aan die minderheid rechten te verlenen.' Het zoeken van het martelaarschap zou niet beloond mogen worden.

Stelling: 'de manier waarop de dertigledenregel wordt gebruikt, of misbruikt, holt het politieke vak uit'. Daartegenover: 'heel veel mensen die ik spreek vinden al die spoeddebatten prima want dan zien ze dat de Kamer zich bezighoudt met wat zij zelf ook belangrijk vinden.' Die leden die vinden dat de dertigledenregel misbruikt wordt, vinden dat de Kamer een soort onthandheid lijkt te hebben ontwikkeld om hier goed mee om te gaan.

Over het toenemend aantal Verslagen van AO die op de plenaire agenda worden geplaatst (VAO) wordt opgemerkt dat hieraan zeker bijdraagt dat de pers er meestal niet meer bij is in de tweede termijn van een AO. De vraag is wat nu de spin-off is van al die VAO's. Aan de andere kant is een VAO voor een Kamerlid een goede manier om te laten zien dat deze toch wat doet of zelfs bereikt; een motie over een lokaal onderwerp is al snel nieuws voor de bijbehorende lokale krant, ook als deze niet aangenomen wordt. De leden herkennen zich in de stelling dat aan de uitslag van moties (aangenomen of verworpen) meer follow-up kan worden besteed.

Waarneming: het wordt steeds gebruikelijker om al tijdens het AO een VAO aan te vragen, bijvoorbeeld door de medewerker een sms te sturen. Soms komen Kamerleden al niet eens meer naar een AO toe omdat ze alleen van een VAO het publicitair belang zien. Een andere trend is dat via het spoeddebat de procedurevergadering overbodig gemaakt dreigt te worden.

Opgemerkt wordt dat zowel het instrument van het spoeddebat als dat van de interpellatie bot aan het worden is; nagedacht moet worden over andere instrumenten. De Kamervoorzitter erkent dat. Zij ervaart regelmatig het probleem dat er in de regeling van werkzaamheden een 'afwasteil vol debatten' bij haar gedeponereerd wordt hetgeen daarna velerlei praktische problemen oplevert bij het inplannen.

Opgemerkt wordt dat conform het Reglement van Orde een meerderheid nodig is voor het doorvergaderen na 23.00 uur; dit gebeurt nu meestal stilzwijgend. Te weinig leden kennen de procedures goed genoeg om er hun voordeel mee te doen.

Een lid merkt op dat in een parlement elders op de wereld het voltallige kabinet altijd aanwezig was bij het vragen uur, dat daar ook in de tijd veel uitgebreider was.

De mogelijkheid wordt geopperd om het aantal spoeddebatten te beperken, bijvoorbeeld door elke fractie nog maar maximaal x spoeddebatten per jaar te laten aanvragen.

Ad reflectiepunt 4. Aandacht verschoven van medewetgever en controleur naar medebestuurder

Een aanwezige die ervaringsdeskundige is, zowel in de oppositie als in de coalitie, is opgevallen dat het als vertegenwoordiger van een regeringspartij veel gemakkelijker is om op een departement aan je informatie te komen. Een andere aanwezige kon ook in de oppositietijd goed aan informatie van departementen komen.

Eenieder onderschrijft het belang ervan om de Kamer als geheel meer tegenover de regering te plaatsen. Wel wordt erkend dat het moeilijk zal zijn dat te concretiseren.

Opgemerkt wordt dat ook de volksvertegenwoordigende functie van de leden belangrijk is. Het systeem biedt daarvoor nu (te) weinig ruimte. Niet iedereen kan ook dit gedeelte van het ambt (spreekbeurten, spreekuren) dicht in de buurt van Den Haag vervullen. Nagedacht zou kunnen worden over een ander vergadersysteem, bijvoorbeeld twee weken op/één week af.

Ad reflectiepunt 5: het coalitieakkoord/regeerakkoord is te knellend

Opgemerkt wordt dat coalitiefracties er veelal eerst met elkaar proberen uit te komen alvorens zaken te doen met de oppositie. In ons systeem zit ingebakken dat er weinig dualisme is.

Als vanuit de oppositie wordt vastgesteld dat het aanklaarten van een punt stuit op een dichtgetimmerd coalitieakkoord, resteert soms geen ander middel dan het aanvragen van een spoeddebat.

Herkend wordt dat vaak persoonlijke verhoudingen doorslaggevend zijn als er toch zaken gedaan kunnen worden tussen coalitie- en oppositiefracties.

08-PZ-077

Verslag gesprek 3 december 2008 met Kamerleden (08-PZ-077)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. W.H. de Beaufort (gespreksleider; oud-Griffier), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), mevr. A.S. Uitslag (CDA), mevr. W.R.C. Sterk (CDA), mevr. E.I. Schippers (VVD), dhr. J.L. Spekman (PvdA), dhr. W.G.J.M. van de Camp (CDA), mevr. C.W.A. Jonker (CDA), dhr. J.W. Remkes (VVD), dhr. F. Teeven (VVD), mevr. M. Smits (SP), mevr. K. Arib (PvdA), dhr. H. van Bommel (SP), mevr. L.J. Griffith (VVD), J.J.G.M. Biskop (CDA), dhr. J.T.J. Van den Berg (emeritus-hoogleraar, inleiding) en dhr. G. Schutte (oud-Kamerlid, inleiding).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), mevr. M. Beuker en dhr. P.R. Bootsma (verslag)

De voorzitter heet de aanwezigen welkom en geeft het doel van de bijeenkomst aan. Dat is voornamelijk kennismaken en van elkaar leren omtrent het proces van parlementaire zelfreflectie. Hij geeft aan dat mevrouw Verbeet mee zal discussiëren en daarom het voorzitterschap aan hem overlaat. De voorzitter introduceert de heer Van den Berg.

In zijn inleiding betoogt de heer Van den Berg dat wij thans een politisering van de parlementaire orde beleven. Op zichzelf is dat wel eerder voorgekomen in de parlementaire geschiedenis. Hij geeft aan dat sommige Kamerleden zich ten doel stellen om resultaat te boeken door bijvoorbeeld een motie aangenomen te krijgen, maar dat het voor een Kamerlid electoraal soms ook reuze interessant kan zijn om een motie verworpen te zien worden. Er zijn naar zijn indruk ook Kamerleden die uit zijn op het ‘martelaarschap’. Ieder Kamerlid moet steeds afwegen welk instrument hij op welke manier op dat moment in gaat zetten. Een schot hagel afvuren in de hoop iets te raken kan daar ook bij horen. Het adagium van Frits Bolkestein wordt aangehaald dat een Kamerlid niet vaak moet schieten maar wel vaak moet schieten.

De heer Schutte betoogt in zijn inleiding dat het gezag van de Kamer wordt uitgehold mede door de manier waarop de Kamer met regeringsstukken omgaat. Hij meent voorts dat er een evenwicht gevonden moet worden tussen het ruimte geven aan minderheden om zaken te agenderen, en het beslissen door een meerderheid. De heer Schutte schetst verder dat van een uitbreiding aan capaciteit op het niveau van de fracties het effect zal uitgaan dat elke medewerker zijn of haar eigen productie genereert, en dat de vraag rijst of dat altijd winst is. Hij heeft als Kamerlid de ontwikkeling meegemaakt van de ambtelijke ondersteuning vanuit de Kamerorganisatie voor Kamerleden en was daarover zeer te spreken.

Ad reflectiepunt 1: groeiende informatieachterstand Kamerleden op ambtenaren

Het fenomeen komt aan de orde dat bewindslieden in toenemende mate glimlachend naar de Tweede Kamer komen in de overtuiging dat hen toch niets kan gebeuren. Immers, ze hebben een

informatievoorsprong en ze gaan er bovendien van uit dat de coalitiefracties hen toch wel zullen steunen. Dit verschijnsel wordt herkend, maar er wordt ook opgemerkt dat het voor een bewindspersoon gevaarlijk is om de Kamer te gaan onderschatten. Op elk moment kan de Kamer zich om allerlei redenen tegen een bewindspersoon gaan keren, en dat hoeft niet langs coalitie-/oppositielijnen verdeeld te zijn.

N.a.v. de opmerkingen van de heer Schutte komt de vraag aan de orde of extra capaciteit voor de Kamer nuttig of nodig is, en zo ja op welke plaats in de organisatie dan. Een van de aanwezigen is er niet voor om extra medewerkers bij een fractie aan te trekken, omdat dit lid voor een 'aanbod schept vraag'-effect vreest, zoals medewerkers die gaan telefoneren met een departement en/of nog meer moties genereren. Geponeerde stelling: 'een Kamerlid moet het hebben van zijn of haar netwerk en niet van zijn of haar medewerker.'

Algemeen wordt wel erkend dat veel leden onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden om een beroep te doen op de ambtelijke ondersteuning van de Kamer (DCO's, BOR, Bureau Wetgeving).

Opgemerkt wordt dat het voor leden steeds moeilijker wordt om hun mail bij te houden. Met slechts een medewerker is het ondoenlijk aan het worden om alles bij te houden en te beantwoorden.

Een van de aanwezigen merkt op met een bewindspersoon de ervaring te hebben de beste antwoorden te krijgen als de inbreng van die fractie in een Kamerdebat tevoren bekend is bij de bewindspersoon. Opgemerkt wordt dat dit er wel eens toe leidt dat een bewindspersoon in het debat antwoord geeft op een vraag die niet in het debat gesteld is. Een andere aanwezige merkt op dat de politiek assistenten van de bewindslieden al de gewoonte hebben ontwikkeld alle fracties van tevoren naar hun inbreng te vragen.

Ad reflectiepunt 2: Kamerleden reageren teveel op incidenten.

Een van de aanwezigen met kennis van het lokaal bestuur merkt op dat lokale politiek meer gericht is op het oplossen van problemen, terwijl er in de Kamer veel energie wordt gestoken in het elkaar vliegen afvangen. Het is vervolgens moeilijk voor een Kamerlid om zich, eenmaal gekozen, te onttrekken aan het systeem waarin iedereen elkaar gevangen houdt, ook de media.

Een van de aanwezigen merkt op dat binnen dit systeem nog steeds ieder lid genoeg vrijheid heeft om een eigen stijl te ontwikkelen. Over de reputatie van de Tweede Kamer als geheel maakt dit lid zich geen zorgen.

Opgemerkt wordt dat de hoge incidentgevoeligheid van deze tijd niet veranderd kan worden; deze aanwezige ziet dat als iets waar de Kamer maar doorheen moet.

Een aantal deelnemers merkt op dat het werk in de Kamer vluchtiger is geworden. Voor echt specialistisch werk zoals bijvoorbeeld het behandelen van wetgeving is minder ruimte. Deze deelnemers wijzen in dit verband ook op het schrikbarend afgenomen aantal juristen, zowel onder Kamerleden zelf als in fracties. Een van de aanwezigen merkt op dat de informatiestroom tegenwoordig veel constanter is. Het volstaat niet meer om om 8 uur naar het Radio 1-journaal te

luisteren om op de hoogte te raken van wat er die dag gaat spelen. Het is nog niet zo lang geleden dat dat wel het geval was. Een andere aanwezige merkt op dat het volgen door Kamerleden van de actualiteit is doorgeslagen. Dit lid weet van de gang van zaken in het parlement van Noorwegen, waar dat veel minder het geval is, al blijven parlementen van verschillende landen altijd moeilijk te vergelijken.

Taalgebruik

De afgelopen tien jaar zijn de onderlinge verhoudingen en het taalgebruik behoorlijk veranderd. De ‘verhuftering’ heeft geen halt gehouden bij de ingang van de Tweede Kamer, zo wordt gesteld. Het probleem daarbij is dat iets toch eerst gezegd moet worden voordat de Voorzitter kan ingrijpen. Het leed is dan eigenlijk al geleden. De aanwezigen hebben hier eigenlijk geen panklare oplossing voor.

Opgemerkt wordt dat er verschil moet worden gemaakt tussen een stevig debat (dat mag) of een ordinair debat (dat is minder wenselijk).

Moties

De opmerking dat Kamerleden te weinig aan follow-up doen bij een aangenomen motie of bij individuele vragen wordt breed ondersteund. Ook de klacht dat bewindslieden niet serieus genoeg omgaan met verzoeken van de Kamer om informatie vindt herkenning. De vele benodigde rappels aan het kabinet ten aanzien van bijvoorbeeld een door een bewindspersoon beloofde brief vormen daarvan een illustratie. Een van de leden verzucht: ‘moet ik dan elke keer om een debat gaan vragen als een beloofde brief steeds maar niet komt?’

Een van de aanwezigen is geschrokken van de grote aantallen moties en vragen. Ook moties van afkeuring zijn aan inflatie onderhevig. Opgemerkt wordt dat bewindslieden die een motie van afkeuring overleven voorheen nog wel eens een schouderklopje kregen. Dat gebeurt steeds minder.

Wat Van den Berg in zijn inleiding zegt over niet-aangenomen moties wordt herkend: ‘een niet-aangenomen motie telt hier tegenwoordig meer dan een aangenomen motie’, zo poneert een lid.

AO's/VAO's

De stelling dat AO's niet altijd meer goed gevoerd worden (in twee termijnen) wordt wel onderschreven. Opgemerkt wordt dat als gevolg daarvan de stroom aan VAO's schier onstuitbaar is.

Een andere opvallend fenomeen is dat in de procedurevergadering niet wordt afgedaan wat daar kan, maar dat in de regeling van werkzaamheden steeds meer de besluitvorming van de procedurevergadering over wordt gedaan. Dat heeft ook te maken met het politiseren van procedures. Als men in de commissie geen meerderheid krijgt voor een AO dan gaat men via de regeling proberen toch een debat te krijgen.

Een van de aanwezigen merkt op dat ook binnen een fractie verschil van mening kan bestaan over de wijze waarop een bepaald onderwerp behandeld moet worden. De fractieleiding wil dan bijvoorbeeld akkoord gaan met een spoeddebat over een onderwerp, terwijl het Kamerlid dat zich inhoudelijk met dat onderwerp bezighoudt daar in de procedurevergadering tegen was. Dat een vak-Kamerlid zich daarbij tegenover zijn of haar fractiebestuur bevindt is niet ondenkbaar.

Soms is het ook lastig een AO goed voor te bereiden omdat niet bijvoorbeeld niet alle stukken zijn ontvangen. Een van de aanwezigen heeft onlangs meegemaakt dat het kabinet de avond voorafgaand aan een AO nog stukken stuurde. Een aanwezige die kennis heeft van de gang van zaken op een departement bevestigt dat departementen gewoon de Kamer uitproberen. Als de Kamer het accepteert dat stukken in een te laat stadium worden aangeleverd, gebeurt dat de volgende keer weer.

Spoeddebatten

Over het spoeddebat wordt opgemerkt dat niet meer vastligt wat spoedeisend is. Kan iets nog wel spoedeisend genoemd worden als een debat pas na twee weken gehouden wordt? Te overwegen valt de indiener van een spoeddebat meer te laten uitleggen waarom er spoed bij is.

Een van de leden verbaast zich over de werking van de 30-leden-regel. Als er in de procedurevergadering geen meerderheid blijkt te zijn voor het agenderen van een onderwerp, komt dit steeds vaker via een U-bocht rechtstreeks op de plenaire agenda. Een kleine groep kan aldus de agenda van de Kamer in hoge mate beïnvloeden. Een nieuwe trend is dat leden al niet eens meer proberen om via een procedurevergadering een meerderheid te krijgen voor een AO, maar rechtstreeks plenair gaan. Zo is de 30-leden-regel nooit bedoeld. Overigens kan dit van commissie tot commissie sterk verschillen.

Een van de aanwezigen heeft zich erover verbaasd dat een debat over de kredietcrisis een spoeddebat moest zijn. Het kon niet wachten tot donderdag maar moest perse al op dinsdag. Groot nadeel wordt dan dat de termijnen in een paar minuten afgeraffeld moeten worden. Dit lid had hierbij een voorkeur voor een ‘fulldressed’ debat.

Een lid merkt op dat als er vijf spoeddebatten per week gehouden worden, de vraag zich opdringt of die allemaal wel zo urgent zijn. Er is op dit vlak een omslag nodig, misschien wel een heel nieuw soort politiek. Een andere aanwezige is daarover sceptisch omdat het zo zal blijven dat elk Kamerlid gewoon steeds een winst- en verliesrekening opmaakt. Wat kost het debat aan inspanning en wat levert het op (aan aandacht van de media etc.) Deze aanwezige maakt zich er wel zorgen over dat politici vaak onderaan lijstjes staan wat als interessante beroepen gezien worden. De klacht dat de recessen te lang duren verneemt dit lid regelmatig.

Ad reflectiepunt 3: Hoge omloopsnelheid Kamerleden

Een van de meer ervaren aanwezigen merkt op dat het hoge verloop van Kamerleden ertoe bijdraagt dat het gezag van de Kamer achteruit holt. Deze aanwezige meent dat bewindspersonen zich in de Kamer wel redden, maar maakt zich nog de meeste zorgen over het gebrek aan gezag dat de Kamer onder ambtenaren van departementen geniet. Daarentegen heeft het weinig zin

elkaar de put in te praten. Dit lid acht overigens het proces van zelfreflectie goed, maar meent wel dat het project staat of valt met de binding van de fractievoorzitters eraan.

Ad reflectiepunt 4. Aandacht verschoven van medewetgever en controleur naar medebestuurder

Een van de leden merkt op dat alle Kamerleden voortdurend alle rollen spelen, waarbij alle rollen voortdurend door elkaar lopen.

Ad reflectiepunt 5: het coalitieakkoord/regeerakkoord is te knellend

Niet aan de orde geweest.

Drie essays

van W.H. de Beaufort, J.Th.J. van den Berg en G.J. Schutte

Voorafgegaan door een brief van Voorzitter Gerdi A. Verbeet

Nr. 1 BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE STUURGROEP

Den Haag, 10 februari 2009

Aan alle leden

In vervolg op de brief van het Presidium van 17 december 2007 (Kamerstuk 30 996, nr. 26) informeer ik u graag over de stand van zaken van het proces van parlementaire zelfreflectie. De lunchgesprekken met nieuwe en langer zittende Kamerleden, alsook de gesprekken met direct bij het parlementaire proces betrokken personen en instellingen en met deskundige en beeldbepalende persoonlijkheden uit de wetenschap, de cultuur en het bedrijfsleven zijn inmiddels afgerond. De datum voor de afsluitende conferentie is vastgesteld op woensdagmiddag 25 maart 2009. Tijdens de conferentie kunt u over de aanbevelingen van de stuurgroep discussiëren onder leiding van de gespreksleider, de heer P. Schnabel.

In de loop van de maand februari kunt u een uitnodiging voor de conferentie tegemoet zien. Ik hoop dat u zich allen zult aanmelden om hieraan deel te nemen. Om deelname ook daadwerkelijk mogelijk te maken heeft het Presidium besloten om op woensdagmiddag 25 maart geen plenaire vergadering te plannen. Aan de commissies wordt verzocht die middag geen andere activiteiten te organiseren.

De stuurgroep parlementaire zelfreflectie⁴⁹ stelt op basis van alle gevoerde gesprekken een analyse op en doet aanbevelingen om de positie, reputatie en werkwijze van de Tweede Kamer te verbeteren. Deze analyse en aanbevelingen, alsook de verslagen van de gevoerde gesprekken, zullen ter voorbereiding van de conferentie aan u ter beschikking worden gesteld. De conclusies van de conferentie zullen daarna door de stuurgroep worden verwerkt in een rapport dat op 12 mei 2009 aan de Kamer zal worden aangeboden. Het Presidium is voornemens om de uitkomsten van het proces van parlementaire zelfreflectie te betrekken bij de discussie en besluitvorming over de Raming 2010.

⁴⁹ Samenstelling stuurgroep per 1 januari 2009: Verbeet (Voorzitter), Spies (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Van Raak (SP), Aptroot (VVD), Vendrik (GroenLinks), Voordewind (ChristenUnie), Van der Ham (D66), Van der Vlies (SGP), Biesheuvel-Vermeijden (Griffier).

Om u alvast een indruk te geven van het type analyses en verbetervoorstellen dat het afgelopen anderhalf jaar de revue is gepasseerd, doe ik u in de bijlage drie essays toekomen die zijn opgesteld door de heren J.T.J. Van den Berg, G.J. Schutte en de heer W.H. de Beaufort, respectievelijk inleiders en leider van de lunchgesprekken die met in totaal 92 leden zijn gevoerd. Ik hoop dat u deze essays met belangstelling zult lezen en dat zij bijdragen aan een goede voorbereiding van een interessante, levendige en vruchtbare discussie op 25 maart aanstaande.

Met vriendelijke groet,

Namens de stuurgroep,

Gerdi A. Verbeet
Voorzitter

Kan de Tweede Kamer nog geholpen worden?

Willem Hendrik de Beaufort

Ook al hebben de grondwettelijke bepalingen over bevoegdheden en functioneren van de beide Kamers in de vorige eeuw geen wezenlijke veranderingen ondergaan en ook al is het kiesstelsel sinds 1917 evenmin wezenlijk veranderd, toch zouden de toen gekozen Kamerleden het huidige parlement ervaren als een geheel ander en onbegrijpelijk instituut. De toenmalige Kamer kende geen vaste commissies, de leden vervulden bijna allen tegelijk ook andere functies en noch de Kamer als geheel, noch de fracties, noch de individuele leden beschikten over enige inhoudelijke ondersteuning. Met het uitgangspunt dat de gekozen leden zelf en zij alléén verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van wetgeving en controle, besteden ook de handboeken – zelfs nog de laatste druk van Van Raalte's het Nederlandse parlement – nauwelijks aandacht aan de vraag hoe Kamerleden zich bij hun werk kunnen laten adviseren en helpen.

Die vraag is echter één van de eerste waarmee nieuwe leden geconfronteerd worden bij hun aantrede aan het Binnenhof en in de gesprekken in het kader van de zelfreflectie beklaagden die nieuwe Kamerleden zich inderdaad enkele malen over te kort schietende bestaffing. Daarbij wezen zij vooral op de onevenredigheid tussen de bewindslieden, elk voorzien van tientallen medewerkers voor de diverse beleidsterreinen, en het parlement. Ook waren er leden die in een vorige functie bij overheid of bedrijf, gewend waren aan assistentie voor taken die ze plotseling zelf moesten verrichten. Ten slotte werd de vergelijking getrokken met het Amerikaanse parlement waar de leden elk een middelgrote (Huis) of grote (Senaat) staf hebben terwijl ook nog de Congressional Research Service, het Congressional Budget Office en de Library of Congress met honderden specialisten klaar staan.

Externe colleges

Het viel op dat de nieuwe leden tegelijkertijd lof hadden voor het Bureau wetgeving van de Kamer, voor de ondersteuning uit de commissiebureaus, voor de documentatiedienst en voor het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR), hoewel de meesten nog niet zelf met dat bureau hadden kennis gemaakt. Dit laatste – onbekendheid met de mogelijke bronnen voor hulp en advies – bleek vrij algemeen te gelden voor externe instituten zoals de Rekenkamer, de SER, het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Centraal Plan Bureau (CPB) en de diverse adviesraden. Toch zijn deze instituten en colleges niet alleen volgens de Grondwet en de wet onafhankelijk (van de regering), maar ook volgens diezelfde Grondwet en wet geroepen, gehoor te geven aan verzoeken uit het parlement. Intussen is in januari 2009 een debat in de Kamer gevoerd waarbij van de zijde van het kabinet is beweerd dat (sommige) colleges alléén de Regering kunnen adviseren, niet het parlement. Voor zover het kabinet hiermee een principiële uitspraak wil doen, draait het de klok terug. Aannemende dat de colleges inderdaad onafhankelijk zijn en dus niet gebonden zijn aan richtlijnen van het kabinet, is het immers irrelevant wie het advies vraagt. Aannemende dat de adviezen openbaar worden, is het eveneens irrelevant wie de adviezen ontvangt.

Er zijn wel praktische bezwaren omdat de diverse raden en planbureaus zelf prioriteiten moeten stellen in de tijd en bij de inzet van hun medewerkers. Mede om die reden is het gebruikelijk om informeel overleg te voeren over de opportuniteit van een adviesaanvraag en de precieze

formulering daarvan. In ieder geval hebben de colleges de vrijheid om verzoeken in te passen, hetgeen kan leiden tot een wachttijd van enkele weken tot maanden. Moeten leden of commissies een analyse binnen enkele dagen ontvangen, dan heeft een beroep op de eerder genoemde interne afdelingen van de Kamer de voorkeur omdat die meestal in staat zijn tot een “quick scan”.

Een knelpunt zit misschien in de procedures die leden moeten volgen om aan een extern college een advies te vragen. Die lopen - zoals meestal in de Kamer - via een (vaste) commissie en het Presidium en monden dan uit in een beslissing van de Kamer plenair, als het goed is, een hamerstuk. Dergelijke procedures bestaan ook in het Amerikaanse Congres maar zijn daar dermate routine geworden dat leden er gemakkelijk gebruik van maken. Aan het Binnenhof bestaat de verleiding om ze te politiseren, waarbij niet alleen de fracties van de coalitiepartijen zich verplicht achten om direct al eventuele risico's of prestigeverlies van het kabinet te bezweren maar alle fracties al een mening geven over het te bestuderen vraagstuk. Hier ligt een taak voor commissievoorzitters om op te komen voor de bevoegdheden van het parlement, ook wanneer het slechts een minderheid is die van die bevoegdheden gebruik wil maken. Leden die deze weg willen bewandelen, doen er goed aan om dit tevoren te bespreken met een commissiegriffier en met de commissievoorzitter.

Ambtenaren; universiteiten

Koudwatervrees bestaat waarschijnlijk ook ten opzichte van twee andere vormen van externe assistentie: die door ambtenaren van ministeries en die van universiteiten. Minister-president Kok heeft destijds richtlijnen vastgesteld inzake de directe contacten tussen ambtenaren en Kamerleden. In de gesprekken met nieuwe Kamerleden bleek dat deze richtlijnen per departement – misschien is het beter te zeggen: per bewindspersoon – verschillend worden toegepast, variërend van zeer restrictief tot zeer flexibel. Hier is van alles aan te doen waarbij de meest pragmatische aanpak deze is dat een commissievoorzitter het probleem bespreekt met zijn / haar bewindspersonen en vervolgens de in bijna elk ministerie aanwezige parlementaire contactambtenaar wordt aangewezen als tussenpersoon. De richtlijnen zijn niet bedoeld om het geven van technische of procedurele inlichtingen door een ambtenaar aan een Kamerlid te verhinderen. Dit betekent overigens niet dat deze vorm van informatieverschaffing voor Kamerleden altijd zonder bezwaar is. Voor de desbetreffende ambtenaren – dit geldt niet voor de parlementaire contactambtenaar – is er de verleiding van persoonlijke dan wel partijpolitieke invloed. Ook zal het Kamerlid de verkregen informatie pas in het openbaar kunnen gebruiken wanneer die informatie ook langs andere weg bij de Kamer is aangekomen.

Het is vooral het Britse parlement dat gemakkelijk gebruik maakt van een andere categorie adviseurs, die van hoogleraren en andere docenten aan universiteiten. In het Verenigd Koninkrijk beschouwen die het als een eer – misschien ook als een aardig onderdeel van hun CV – om commissies van het Lagerhuis te adviseren zonder dat hieraan direct een contract ten grondslag ligt of er een honorarium tegenover staat. In Nederland zullen wetenschappers hiertoe meestal wel bereid zijn in hun eigen partijpolitieke verbanden, dus ook ten behoeve van de daarmee corresponderende fracties, maar nemen de instellingen van hoger onderwijs een formele - dat wil zeggen een commerciële - houding aan ten opzichte van formele organen van het parlement die om deskundig advies vragen. Worden wetenschappers ingeschakeld bij onderzoeken, dan wordt een overeenkomst gesloten met de instelling waartoe zij behoren en worden zij beëdigd met het oog op de vereiste discretie. Dit heeft in het verleden in enkele gevallen niet kunnen verhinderen dat de desbetreffende hoogleraren zich distantieerden van conclusies van een parlementair

onderzoek waar ze zelf aan hadden meegewerkt. Deze optie dient tevoren expliciet te worden besproken en uitgesloten.

Fractiepersoneel en persoonlijk medewerkers

In de gesprekken met Kamerleden kwamen de bestaffing van de fracties en de persoonlijke ondersteuning nauwelijks aan de orde. Deze heeft zich in de laatste veertig jaren ontwikkeld van een absolute nul tot het huidige niveau van twee à drie medewerkers per lid. Daarbij is op een bepaald moment een differentiatie aangebracht tussen fractieondersteuning en persoonlijke ondersteuning, die echter in de praktijk in veel fracties weer ongedaan is gemaakt. In tegenstelling tot de hulp uit ambtelijke afdelingen van de Kamer en die van externe colleges, gaat het hier om typisch persoonsgerichte en typisch (partij)politieke ondersteuning. Deze zal echter in het externe optreden nooit het Kamerlid zelf kunnen vervangen, ook niet wanneer deze staven nog verder zouden worden uitgebreid. Het is immers het Kamerlid zelf dat in een AO (overleg met een bewindspersoon) aan het woord komt – hoezeer eventueel gesouffleerd door een medewerker – en dat plenair een motie indient. In zoverre is er sinds 1917 niets veranderd. In het Amerikaanse Congres kunnen stafleden bij hearings – die daar min of meer de functie vervullen die bij ons een AO heeft – vragen stellen; maar zo'n bevoegdheid zou in het Nederlandse bestel tot onoplosbare competentieproblemen leiden, al was het maar omdat in een AO niet alleen overlegd wordt met bewindspersonen, maar daar ook gediscussieerd wordt tussen de leden onderling. Misschien kan bij wijze van bescheiden verruiming, aan fractiemedewerkers worden toegestaan om bij openbare hoorzittingen Nederlandse stijl en bij niet-openbare gesprekken belegd door een commissie, vragen te stellen. Hiermee wordt ook bijgedragen aan de scholing van betrokkenen als potentiële kandidaten voor het Kamerlidmaatschap.

Er zijn overigens fases in procedures waarbij leden hun taak geheel kunnen overlaten aan fractie- of persoonlijk medewerkers. Dat betreft de inbreng voor verslagen over wetsontwerpen (eventueel ook de voorbereiding van initiatiefontwerpen) en het redigeren (of zelfs voorstellen) van schriftelijke vragen. Hierbij lijkt voorzichtigheid geboden. Het zijn uiteindelijk altijd de leden zelf die worden aangekeken – door hun medeleden, door de bewindslieden en in de media – op een inbreng of een schriftelijke vraag. Het zijn de leden die zelf eventuele vervolgacties in een AO of plenair moeten uitvoeren. Zeker waar het betreft het proces van wetgeving, ligt het voor de hand dat concepten voor inbrengen op de technische, niet-partijpolitieke punten dan wel voor unanieme bezwaren, worden gevraagd van de commissiestaf, niet van fractiemedewerkers. Het maakt een bespottelijke indruk wanneer in verslagen over wetsvoorstellen de opmerkingen ontleend aan een wetgevingsrapport door elke fractie in ongeveer dezelfde woorden worden herhaald. Ook hier ligt een taak voor commissievoorzitters.

De leden hebben meer dan vroeger een agenda waarbij ze weinig achter hun bureau kunnen zitten. Geplande of ongeplande debatten, optredens buitenshuis, maken het onmogelijk om zelf veel telefoontjes te beantwoorden of zelfs e-mails. Goede persoonlijk medewerkers met wie een lid een vertrouwensrelatie heeft, kunnen dit grotendeels overnemen. Om zo'n vertrouwensrelatie te laten groeien, is tijd nodig; nieuwe leden moeten dus bij het beginnen van zo'n relatie, afgaan op aanbevelingen van de fractie of van buiten. Een enkele maal gaat het mis, misschien wat vaker dan naar buiten blijkt. Toch verdient juist voor deze voorziening, de Nederlandse situatie, waarbij allereerst geput wordt uit een reservoir van ervaren krachten, overgenomen van de fractie van

vóór de verkiezingen, de voorkeur boven de Amerikaanse waarbij een nieuwe parlementariër een geheel nieuwe staf meeneemt uit zijn district of uit zijn vorige beroep.

Ervaren leden; oud-leden

De laatste drie verkiezingen hebben telkens geleid tot een aanzienlijke doorstroming, zowel doordat ervaring bij het opmaken van kandidatenlijsten door politieke partijen minder gewicht in de schaal legt, als doordat er grote schommelingen optreden in de uitslagen voor partijen als geheel. Was er tien jaar geleden nog een aanzienlijke groep van Kamerleden met een anciënniteit van acht jaar of meer, nu tellen leden met meer dan vier jaar parlementaire ervaring reeds als veteranen. Zonder het gevaar van te grote gewenning aan het Binnenhof te ontkennen, is deze ontwikkeling in de mate waarin zij zich nu voordoet, een gevaar op zichzelf voor het goed functioneren van het parlement. Ervaren leden vormen het vliegwiel wat het parlementaire proces de kracht geeft om na verkiezingen snelheid te houden. Uit hun midden worden commissievoorzitters gerekruteerd; ook worden zij gerekruteerd voor andere functies die weinig met partijpolitiek te maken hebben, maar waarvan de goede vervulling zeer bijdraagt tot het prestige van het parlement. Partijen dienen dus te worden opgeroepen om met een realistische, dat wil zeggen voorzichtige, inschatting van het aantal verkiesbare plaatsen, tenminste de helft van de verkiesbare plaatsen te bezetten met ervaren leden.

Zelfs als deze oproep gehoor vindt, zal het resultaat niet afdoende zijn om een goed, effectief gebruik van de parlementaire instrumenten, een goed functioneren van fracties en commissies, een verstandige omgang met media, te garanderen. Het is zelfs te vrezen dat zich bij gebrek aan houvast, slechte gewoontes ontwikkelen en dat met andere woorden het parlement, althans de Tweede Kamer, aan gezag inboet, niet alleen in de politieke besluitvorming maar ook in de Nederlandse samenleving. Zowel de politieke partijen als de Kamer kunnen dit tegengaan door zwaar te investeren in de voorbereiding van nieuwe Kamerleden op hun functie, dus in training en scholing. Deze aanpak bestaat al, maar dat gebeurt tot nu toe op bescheiden schaal en heeft een vrijblijvend karakter. Toekomstige en recent gekozen Kamerleden storten zich gemakkelijk in de dagelijkse agenda van hun nieuwe functie zonder daarbij een selectie te maken. Zij vinden geen tijd en krijgen weinig aansporing om “klasjes” te volgen zoals die vroeger in veel fracties werden aangeboden. Het tijdsverloop tussen de dag van de verkiezing en die van de beëdiging als lid is daarvoor inmiddels tengevolge van procedurele veranderingen ook te klein geworden. Het verdient aanbeveling dat politieke partijen reeds in de periode van de verkiezingscampagne voorbereidende scholing verzorgen. Fracties en Kamer moeten dat opnieuw doen in de eerste maanden na de verkiezing, de periode van kabinetsformatie waarin de Kamer meestal nog geen zware agenda heeft af te handelen.

Wanneer de Kamer er zelf in zou slagen om de programma's ter kennismaking met de Kamer zo attractief te maken dat nieuwe leden er graag aan deelnemen, zullen deze ook het effect hebben dat de nieuwelingen elkaar leren kennen, ook over de grenzen tussen de fracties heen. Dit zal hun te stade komen wanneer zij later actief gaan functioneren in commissies, alsook bij het zoeken naar coalities bij bepaalde acties. Die gelegenheid tot onderlinge kennismaking is juist afgenomen sinds de Kamer in staat is, elke fractie met al haar leden in een eigen gebouw of althans op een eigen verdieping te huisvesten. Die vorm van huisvesting versterkt de gedachte dat een Kamerlid in de eerste plaats lid is van een fractie en pas in de tweede plaats van het parlement.

Zowel vóór als na de verkiezingen kan een beroep worden gedaan op een categorie die ten onrechte weinig wordt ingeschakeld, die van de oud-leden. Zoals nieuw gekozen leden soms slecht voorbereid op het Binnenhof beginnen, zo doen oud-leden dat soms aan hun na-Binnenhofse leven. In de Vereniging van oud-leden van de Tweede Kamer blijkt veel interesse voor uitwisseling van ervaringen te bestaan. De grenzen tussen fracties vervagen daar sterk. Hetzelfde geldt voor de analoge vereniging van de Eerste Kamer, die trouwens gedeeltelijk dezelfde leden heeft. Er bestaat zeker een groep van enkele tientallen oud-leden afkomstig uit bijna alle fracties die graag bereid zal zijn om nieuwe leden over hun ervaringen te vertellen, waarschijnlijk meestal zonder hiervoor een bijzonder honorarium te willen ontvangen. Zij kunnen dit natuurlijk doen in het partijpolitieke kader van hun eigen vroegere fractie die daarvoor dan tijdig een kader moet scheppen. Zij kunnen het ook doen in het kader van training, opgezet door de Kamer zelf.

Conclusie

De verhouding tussen parlement en regering is in Nederland een andere dan in de Verenigde Staten. Niet alleen vanwege het verschil in schaal is een vergelijking met dat land wat betreft de ondersteuning van Kamerleden misleidend. De Kamer, in het bijzonder de Tweede Kamer, beschikt over allerlei bronnen voor advies en hulp die nog onvoldoende gebruikt worden. In het laatste decennium is echter vooral de behoefte toegenomen aan het bevorderen van een parlementaire cultuur, gericht op effectiviteit, zowel van elk lid afzonderlijk als van het parlement als geheel. Hier ligt in de eerste plaats een taak voor politieke partijen die bij de kandidaatstelling een groter gewicht aan ervaring behoren te geven. In de tweede plaats kunnen fracties en Kamer zelf in de vorm van een intensief programma van kennismaking hiertoe bijdragen, o.a. met inschakeling van oud-leden.

Gezag en vertrouwen van de volksvertegenwoordiging

G. Schutte

“De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.” Met die al bijna twee eeuwen oude woorden van artikel 50 van de Grondwet wordt de functie van de Staten-Generaal – en daarmee ook van beide Kamers – kernachtig weergegeven. Het Nederlandse volk is in beide Kamers *vertegenwoordigd*. De Kamers vertegenwoordigen daarbij geen deelbelangen, maar het gehele volk en zijn er dus met het oog op het *algemeen belang*.

De kern van de functie van de Tweede Kamer mag op die manier duidelijk zijn aangegeven, dat wil niet zeggen dat daarmee ook duidelijk is wat in de hedendaagse praktijk van de Kamer en van een Kamerlid verwacht mag worden. Het Nederlandse volk van de 21ste eeuw verschilt in tal van opzichten van dat in vorige eeuwen. De verscheidenheid in opvattingen, gewoonten en belangen is sterk toegenomen. Godsdienst en levensovertuiging zijn veel minder een samenbindende factor. Burgers kiezen niet meer primair voor een politieke partij vanwege een samenhangende politieke visie op overheid en samenleving, maar op grond van een mix van inhoudelijke en persoonlijke overwegingen. Het Nederlandse volk is dan ook meer dan voorheen een samenleving van ruim 16 miljoen individuen.

Het vertegenwoordigen van zo’n volk en het formuleren van wat in het algemeen belang is, stelt andere eisen aan de Kamer en een Kamerlid dan in een situatie waarin herkenbare opvattingen en groepen zich op een min of meer stabiele wijze tot elkaar verhouden.

Dit brengt mij tot de volgende met elkaar samenhangende stellingen:

1. *De ideale volksvertegenwoordiging vormt een weerspiegeling van de verscheidenheid van de Nederlandse samenleving.*
2. *De ideale volksvertegenwoordiger bestaat niet.*

Als groepen mensen zich niet vertegenwoordigd weten in de Kamer tast dit de representativiteit en daarmee het gezag van de Kamer aan. Dat betekent niet alleen dat er sprake moet zijn van een eerlijk kiesstelsel en een open wijze van kandidaatstelling, maar ook dat in de samenstelling en het feitelijk functioneren van de Kamer de verscheidenheid van de samenleving herkenbaar is.

Omdat de samenleving zo verscheiden is, is het ook niet mogelijk een ideaal type te schetsen van de mensen die de samenleving moeten vertegenwoordigen. Ieder Kamerlid moet oog hebben voor het algemeen belang. Maar wat in een concrete situatie in het algemeen belang is, welke afwegingen daarbij worden gemaakt en hoe gemaakte keuzen worden verwoord, is afhankelijk van politieke opvattingen en persoonlijke stijl van het individuele Kamerlid en zijn of haar fractie.

Niet iedere Nederlander behoeft zich in ieder individueel Kamerlid te kunnen herkennen; iedere Nederlander moet wel het vertrouwen kunnen hebben dat ook zijn opvattingen en belangen in het functioneren van de Kamer als geheel ertoe doen.

Geweten van het volk

Het volk vertegenwoordigen is geen doel op zichzelf. Het gaat erom, dat de burgers zich vertegenwoordigd weten bij de uitoefening van de overheidstaak. Hoe daarbij de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging precies is wordt in essentie beantwoord naar de regels van het staatsrecht maar ingevuld in de politieke praktijk. Meningsverschillen over de invulling zijn dan ook onvermijdelijk en kunnen voorwerp van politieke discussie zijn. Belangrijk is echter, dat de essentie in het oog gehouden wordt. Die is – in de woorden van de jurist/politicus Fabius – dat de Staten-Generaal *het geweten van het volk bij de overheid* zijn.

A.M. Donner vond dat daarmee het wezenlijke en het beperkte van de rol van de Staten-Generaal was weergegeven. Wat hij hierover een halve eeuw geleden schreef, kan ook voor vandaag gelden:

“Terwijl enerzijds het geweten niet kan handelen, maar alleen kan oordelen, zo is er anderzijds niets waar het geweten buiten staat. Daarom is het ook niet doenlijk precies de plaats aan te geven van de Staten-Generaal; is zij daarvoor te centraal, centraler nog dan die van de regering. De regering handelt, maar kan alleen rustig handelen met instemming van haar geweten. Maar dat geweten kan ook zodanig onrust teweeg brengen, dat elk kordaat handelen onmogelijk wordt. Natuurlijk is het mogelijk zijn geweten met geweld tot zwijgen te brengen of het te overschreeuwen. Soms helpt het korte tijd, maar de gevolgen zijn dikwijls onaangenaam. Soms helpt het voorgoed, maar wee degenen, wien dat lukt.” 1)

De taken van regering en Staten-Generaal zijn dus duidelijk te onderscheiden, maar er is geen sprake van gescheiden domeinen. De regering regeert, maar niets valt buiten haar verantwoordingsplicht jegens de Staten-Generaal. Een Kamer die wil meeregeren legt haar eigen gewetensfunctie aan banden (‘het geweten kan niet handelen’). Een Kamer die haar gewetensfunctie goed vervult, functioneert als een goede volksvertegenwoordiging.

Het zijn van volksvertegenwoordiger is dus niet een aparte functie van het Kamerlidmaatschap maar een aspect dat onlosmakelijk verbonden is aan het uitoefenen van de functies van een Kamerlid. Als volksvertegenwoordiger (‘geweten van het volk’) oefent hij zijn taken uit als medewetgever en controleur van het regeringsbeleid.

Dat vergt van de Kamer en het individuele Kamerlid dat zij een effectief gebruik maken van hun bevoegdheden tegenover de regering.

Dat brengt mij tot de volgende stelling:

3. *De ideale volksvertegenwoordiging geniet gezag bij de regering en vertrouwen bij de burgers.*

Gezag van de Kamer tegenover de regering is essentieel voor de werking van de parlementaire democratie. Gezag is echter geen rechtstreeks uitvloeisel van kiezerslegitimatie maar moet verworven worden door de manier waarop de gewetensfunctie wordt uitgeoefend.

Door het uitbrengen van hun stem spreken burgers vertrouwen uit in de partij en/of de kandidaat van hun keuze. Het is aan Kamerleden en hun fracties dit vertrouwen waar te maken. Het is echter aan de Kamer als geheel te werken aan vertrouwen in de werking van de parlementaire democratie als zodanig.

4. *Een goede werking van de parlementaire democratie vereist zowel respect voor de rechten van het individuele Kamerlid als oog voor het functioneren van de Kamer als geheel.*

Kenmerkend voor een democratie is niet alleen dat beslist wordt bij meerderheid van stemmen, maar ook dat de rechten van minderheden verzekerd zijn en gerespecteerd worden. Het vertrouwen in de Kamer als volksvertegenwoordiging zal dan ook mede gebaseerd zijn op de manier waarop de Kamer recht doet aan minderheden in de samenleving en in de Kamer. Het is echter de verantwoordelijkheid van de Kamer, zorg te dragen voor een adequate uitoefening van de taken van de Kamer en daarin de rechten van minderheden een plaats te geven. Op die manier kunnen Kamer en Kamerleden bevorderen, dat de Kamer gezag en vertrouwen geniet.

Openbaar debat

De gewetensfunctie van de Kamer komt primair tot haar recht in het *openbaar debat* tussen regering en Kamer. Daarom is het debat het belangrijkste instrument van de Kamer. Investeren in de kwaliteit van dit debat is dan ook een eerste vereiste. Deze kwaliteit wordt niet alleen bepaald door de inhoudelijke deskundigheid en de debatteerkunst van de deelnemers aan het debat. Belangrijker is dat de Kamer als volksvertegenwoordiging laat zien dat zij op een goed moment de relevante discussie voert. De Raad van State merkte daarover in zijn Jaarverslag 2007 op:

*“Het inhoudelijke politieke debat in het parlement heeft in een democratie een eigen legitimerende functie wel te onderscheiden van het bestuurlijk optreden. Dat is de betekenis van het primaat van de politiek. Dat primaat houdt onder meer in dat de belangrijkste maatschappelijke problemen in het parlementaire debat aan de orde komen en van een (voorlopige) conclusie worden voorzien... Zonder parlementair debat kunnen maatschappelijke tegenstellingen voortwoekeren en kan de maatschappelijke polarisatie toenemen.”*2)

Daarbij stuit de Kamer wel op een aantal problemen. Zo wordt de agenda van de Kamer voor een deel door externe factoren bepaald. Wetsvoorstellen moeten op tijd behandeld worden, ook als de actuele betekenis ervan niet zo duidelijk is. De begrotingswetten moeten vóór het kerstreces zijn aanvaard. Een goed inhoudelijk debat vergt tijd van voorbereiding. En niet in de laatste plaats: over de relevantie van een debat kan binnen de Kamer geheel verschillend worden gedacht. Toch zou het afbreuk doen aan het gezag van en het vertrouwen in de Kamer als belangrijke actuele vraagstukken met een politieke dimensie niet tijdig tot een politiek debat leiden.

5. *De Kameragenda dient in ieder geval ruimte te laten voor debat over belangrijke actuele vraagstukken met een politieke dimensie.*

Dat zo'n debat op het juiste moment kan worden gehouden is belangrijker dan de vraag of het plenair dan wel in commissieverband plaatsvindt. De gedachte dat een plenair debat welhaast per definitie van meer gewicht is dan een debat in commissieverband zou moeten worden losgelaten. De faciliteiten voor beide soorten vergaderingen zijn al in belangrijke mate gelijk. Ook een debat in een commissie kan worden afgesloten met het trekken van (voorlopige) conclusies. De kwaliteit van een debat wordt overigens ook in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop de deelnemers er inhoud aan geven. Een debat dient uiteraard goed voorbereid te zijn. Informatieve vragen zijn als het goed is tevoren (schriftelijk) gesteld of kunnen zo nodig in ander verband aan de orde komen. Het debat (overleg) zal zich toespitsen op hoofdzaken en gericht zijn

op het trekken van conclusies. De beschikbare tijd moet voldoende zijn om zowel de woordvoerders als de minister(s) in twee termijnen te laten spreken, waarbij ook de minister aan een maximum spreektijd is gebonden.

6. Een debat zonder twee inhoudelijke termijnen tast het gezag van de Kamer aan.

Vaak wordt een debat begonnen zonder dat vaststaat dat de Kamer inhoudelijk zal reageren op de reactie van de regering in eerste termijn. Dat geeft de regering de ruimte voor een brede algemene reactie met selectieve beantwoording van de inbreng van de kant van de Kamer. Op die manier komt de verantwoordingsfunctie van het debat in het gedrang en verwordt een debat tot een uitwisseling van informatie.

Inlichtingenrecht

Het inlichtingenrecht van de Kamer vormt de kern van de verantwoordingsplicht van de regering. De Grondwet geeft dit recht niet alleen aan de Kamer maar ook aan de individuele leden. De minister is tot antwoorden verplicht, met slechts het belang van de staat als uitzondering.³⁾ De hantering van het inlichtingenrecht ligt bij het Kamerlid en de Kamer. Zij beoordelen zelf de opportuniteit van de gevraagde inlichtingen. Klachten van ministers over de hoeveelheid zijn dus niet relevant.

Dat wil echter niet zeggen, dat het niet van belang is hoe de Kamer en de Kamerleden met dit recht omgaan. Integendeel, het gezag van de Kamer wordt er in belangrijke mate door bepaald. Kamerleden kunnen het vragenrecht vooral gebruiken voor eigen profilering. Dat zal de minister dan niet ontgaan en het zal de wijze van beantwoording kunnen beïnvloeden.

7. Het gezag en het vertrouwen van de Kamer zijn gediend met een strategisch gebruik van de instrumenten van de Kamer.

De Kamer beschikt in het kader van het inlichtingenrecht over een veelheid van instrumenten. De meeste ervan worden op grote schaal gebruikt. Het jaar 2008 vestigde wat dat betreft weer nieuwe records. Algemeen wordt erkend, dat de wens om zich politiek te profileren daarbij een grote rol speelt. In een vertegenwoordigend stelsel is dit een legitieme wens.

De vraag is echter of altijd voldoende onderkend wordt welke gevolgen een veelvuldig en weinig gestructureerd gebruik heeft. Een instrument wordt bot als het gebruik ervan getuigt van de zoveelste opwelling van het moment. Als het antwoord van de regering er minder toe doet dan het stellen van de vraag, zal er van een serieuze verantwoording zelden sprake zijn.

Daarom behoort een instrument alleen te worden ingezet in het kader van een doordachte strategie. Vragen dienen zo te worden geformuleerd dat ze welhaast verplichten tot een concreet antwoord. Als de antwoorden niet naar tevredenheid zijn zal de vragensteller vervolgstappen paraat moeten hebben. Hetzij in de vorm van nadere vragen, hetzij door de zaak op een ander niveau te brengen, b.v. het aanvragen van een interpellatie of het initiëren van een algemeen overleg.

Als Kamerleden hun instrumenten zo hanteren, zal daar een belangrijke preventieve werking van uitgaan: ministers en ambtenaren die weten dat een Kamerlid serieus met zijn instrumenten omgaat zullen er wel voor waken hem met een kluitje in het riet te sturen. Zulke Kamerleden nemen ook hun kiezers serieus. Kiezers zijn er uiteindelijk niet bij gebaat dat Kamerleden van tijd tot tijd iets roepen; zij zijn erbij gebaat dat Kamerleden ook iets bereiken.

Het individuele karakter van het inlichtingenrecht betekent dat een Kamerlid nooit kan worden afgehouden van gebruik van dit recht. Maar terecht is er altijd onderscheid gemaakt tussen het recht als zodanig en de vorm waarin van het recht gebruik gemaakt wordt. Schriftelijke vragen kunnen altijd gesteld worden en zijn in beginsel ook vormvrij. Hooguit kan de Kamervoorzitter weigeren een vraag door te sturen, b.v. als de vraag gaat over een onderwerp waarover de minister geen enkele zeggenschap heeft. Maar de Voorzitter zal hier niet snel toe overgaan. De minister is mans genoeg om een domme vraag van een passend antwoord te voorzien, waardoor het kwaad zichzelf straft.

Hoe zwaarder het in te zetten instrument is, des te zwaarder ook het belang gaat wegen van de Kamer als geheel. Voor een spoeddebat is dan ook de toestemming van de Kamer nodig, al kan deze niet geweigerd worden als tenminste dertig leden erom vragen. De hantering van deze regel, die bedoeld is om de rechten van minderheden te garanderen, heeft er de laatste jaren toe geleid dat de agenda van de plenaire Kamervergaderingen in sterke mate beheerst wordt door op korte termijn te houden spoeddebatten. De dertig handtekeningen zijn over het algemeen eenvoudig te krijgen, omdat er altijd wel fracties zijn die op basis van wederkerigheid bereid zijn kleine minderheden procedureel de helpende hand te bieden. Het zou onjuist zijn, op grond hiervan te tornen aan het recht van een minderheid. Maar het zou evenzeer onjuist zijn het goed functioneren van de Kamer afhankelijk te maken van de medewerking van elke minderheid.

8. *Het recht van dertig leden om een spoeddebat te entameren dient in stand te blijven. De Kamer als geheel beslist vervolgens over tijd en plaats van het debat.*

Op deze manier blijft de Kamer verantwoordelijk voor de politieke agenda en krijgt de minderheid het debat waarom zij vraagt. Dat kan betekenen dat gekozen wordt voor een plenair debat, maar ook dat besloten wordt een debat of overleg in commissieverband te houden. Vanwege de principiële gelijkheid van beide vergadervormen kan de Kamer in vrijheid deze keuze maken.

Motie

Een belangrijk praktisch verschil tussen een plenair debat en een algemeen overleg is dat in zo'n overleg geen moties kunnen worden ingediend. Dit zou kunnen worden opgelost door het mogelijk te maken ook moties in te dienen tijdens een algemeen overleg. Het is echter zeer de vraag of dit de positie van de Kamer ten goede zou komen.

Het instrument van de motie is in de loop der jaren immers sterk van karakter veranderd. Ontleende het aanvankelijk zijn kracht vooral aan het feit dat de Kamer na een inhoudelijk debat uitspraak deed in een meningsverschil met de regering, in de loop der jaren is het meer geworden tot een profileringsinstrument, hetzij om een geboekt succesje vast te leggen, hetzij om te laten zien waar de indieners zich al dan niet tevergeefs voor hebben ingezet. Deze ontwikkeling leidde tot een vervijfvoudiging van het aantal moties in 20 jaar. Hierdoor fungeert de motie nog zelden als een instrument in het kader van de verantwoording door de minister.

De gewoonte om elk debat van enige importantie af te sluiten met soms tientallen moties heeft nog een ander negatief gevolg. De minister zal zijn reactie op de inbreng van de Kamer toespitsen op de onderwerpen waarover moties zijn aangekondigd of ingediend. Andere onderwerpen krijgen, zeker in tweede termijn, nauwelijks of geen aandacht. Een debat met de Kamer zal dan alleen nog tot heroverweging door de regering leiden voor zover de Kamer zich daarover in moties heeft uitgesproken.

De motiepraktijk tast dus in tweeërlei opzicht het gezag van de Kamer aan. Aangenomen moties zijn zelden van zodanig politiek gewicht dat ze nopen tot bijstelling van regeringsbeleid en het ontbreken van een expliciete Kameruitspraak zal worden geïnterpreteerd als instemming van de Kamer met het beleid.

9. Om het gezag van de Kamer te versterken is een selectief gebruik van moties noodzakelijk.

Hier ligt een eerste verantwoordelijkheid voor de fracties. Debatten moeten zo veel mogelijk eindigen in heldere conclusies, die terug te vinden zijn in het stenografisch verslag. De voorzitter van de vergadering formuleert deze conclusies. Woordvoerders kunnen in tweede termijn hetzelfde doen ten aanzien van eventuele minderheidsstandpunten. Moties voegen aan een goed gevoerd debat in beginsel niets toe. Als desondanks moties worden ingediend en gehandhaafd, zouden deze wegens overbodigheid dienen te worden verworpen. Moties die door de regering worden voorzien van kwalificaties als ‘ondersteuning van het beleid’ dienen door de indiener te worden ingetrokken of anderszins door de Kamer te worden verworpen.

Zolang in de praktijk nog niet op deze manier met moties wordt omgegaan zou moeten worden afgezien van de mogelijkheid, ook tijdens algemene overleggen moties in te dienen.

VAO

Hiermee hangt de praktijk samen die gegroeid is rond de zgn. VAO's, vaak ten onrechte maar wel treffend aangeduid als Voortgezet Algemeen Overleg. De mogelijkheid hiertoe is geïntroduceerd om in een debat van enkele minuten de gelegenheid te bieden tot het indienen van moties over onderwerpen waarover een algemeen overleg is gevoerd. In de praktijk staat vaak vóór het algemeen overleg al vast dat om een VAO zal worden gevraagd en liggen de moties al in ontwerp klaar. Dat ondermijnt de waarde van het overleg, omdat het verloop ervan er kennelijk weinig toe doet. En het leidt tot belasting van de Kameragenda met tal van korte debatten, die de naam ‘debat’ meestal niet waard zijn. Dat dit schadelijk is voor het gezag en vertrouwen van de Kamer, zal duidelijk zijn.

10. Een verzoek om een VAO wordt alleen gehonoreerd als het berust op een besluit van de desbetreffende commissie.

Hierdoor wordt recht gedaan aan de verantwoordelijkheid van de Kamer voor haar eigen agenda. Uitgangspunt zal moeten zijn dat het algemeen overleg in twee inhoudelijke termijnen is gevoerd en afgerond. Mocht de commissie van mening zijn dat dit niet het geval is, dan is voortzetting van het algemeen overleg, eventueel op een ander moment, de aangewezen weg. Alleen als de commissie – in meerderheid – van mening is dat er belangrijke argumenten zijn om aan de hand van het verslag van het algemeen overleg het debat plenair af te ronden, zou besloten kunnen worden een VAO aan te vragen. Aan de rechten van een minderheid wordt geen afbreuk gedaan als het algemeen overleg wordt afgesloten met heldere conclusies van de commissie en van eventuele minderheden.

Wetgeving

Als medewetgever is de Kamer rechtstreeks betrokken bij de totstandkoming van ook voor burgers bindende regels. Door de rechten van amendement en van initiatief is er in beginsel sprake van een machtsevenwicht tussen regering en Tweede Kamer. Het karakter van wetgeving brengt met zich dat van deze rechten een zorgvuldig gebruik gemaakt moet worden. Een goede

schriftelijke voorbereiding is essentieel voor het creëren van duidelijkheid over de politieke en juridische betekenis van de wet. Voor fracties is het leveren van een inbreng voor het verslag de meest geëigende weg om invloed uit te oefenen op inhoud en betekenis van de wet.

11. De hantering van de rechten van de Kamer als medewetgever bepaalt mede het gezag van de Kamer voor de rechtspraak.

Een zaak voor 150 leden

In gesprekken met Kamerleden blijkt dat de overtuiging breed gedragen wordt, dat minderheden in de Kamer ruime mogelijkheden moeten hebben om gebruik te maken van de instrumenten van de Kamer. Maar tegelijk zijn velen ervan overtuigd dat de manier waarop minderheden en meerderheden hieraan invulling geven, de goede werking en het gezag van de Kamer benadelen. Kamerleden beïnvloeden elkaar: omdat collega's moties zullen indienen doen anderen het ook; omdat een overbodig debat nu eenmaal gehouden wordt is het geraden er ook aan mee te doen. Het belang van politieke profilering – of althans de wens te voorkomen dat alleen de concurrentie zich profileert – dreigt zodoende te prevaleren boven het gezag en het vertrouwen van de Kamer als geheel.

In een maatschappelijke organisatie kunnen zulke onbedoelde effecten in belangrijke mate worden tegengegaan door het maken van afspraken en het stellen van regels die erop gericht zijn het beoogde maatschappelijke doel optimaal te dienen. In de Kamer is dat veel moeilijker, omdat het tot de doelstelling van de Kamer behoort, ruimte te bieden aan divergerende opvattingen en gewoonten. Afspraken kunnen veelal alleen gemaakt worden als alle fracties ermee instemmen. Regelgeving in het Reglement van Orde kan al snel leiden tot normen die geen recht doen aan steeds wisselende feitelijke omstandigheden.

12. Om het gezag en vertrouwen van de Kamer hoog te houden is de medewerking van alle Kamerleden nodig.

Hierbij is in de eerste plaats te denken aan de fracties. Daar wordt de strategie bepaald met betrekking tot het gebruik van instrumenten. Een belangrijk punt van overweging dient daarbij te zijn, dat voordelen die wellicht op korte termijn voor de fractie kunnen worden behaald zich al vrij snel ook tegen de fractie kunnen keren omdat ze – mede door de reacties van anderen – het gezag en vertrouwen van de Kamer als geheel schaden.

Overleg tussen fracties en hun vertegenwoordigers in verschillende gremia is onmisbaar. Afspraken kunnen worden gemaakt tussen fractievoorzitters en –secretarissen, in de commissie voor de werkwijze, in het presidium en in de vaste commissies, waarbij gestreefd wordt naar een zo groot mogelijk draagvlak.

De voorzitters van de Kamer en van de commissies, die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de gemaakte afspraken en geldende regels, behoren daarbij maximale steun te krijgen van de Kamer respectievelijk de commissie. De voorzitters plegen regelmatig onderling overleg over hun ervaringen daarbij.

De Kamer is geen geoliede organisatie en moet dat ook niet willen zijn. Een volk in verscheidenheid heeft recht op een volksvertegenwoordiging waarin diversiteit een ruime plaats heeft. Als dit echter gepaard gaat met de bereidheid, waar nodig tot werkbare afspraken te komen, zijn de voorwaarden aanwezig voor het ontwikkelen van gezag en vertrouwen.

Ook elk van de 150 Kamerleden kan uiteindelijk alleen goed functioneren in een Kamer die gezag inboezemt bij de regering en het vertrouwen geniet van brede lagen van de bevolking.

- 1) A.M. Donner, Tussen het *echte* en het *gemaakte*, Zwolle 1986, blz. 155.
- 2) Jaarverslag Raad van State 2007, blz. 30.
- 3) Artikel 68 Grondwet.

De parlementaire orde is een politieke orde

J.Th.J. van den Berg

[1] Politisering van de parlementaire orde

Het ontbreekt de Tweede Kamer en haar leden niet aan zelfkritiek en bereidheid het eigen gedrag en de eigen beslissingen onder ogen te zien. Dat neemt niet weg dat de Kamer wordt geconfronteerd met problemen en zwakheden die zich niet alleen lenen voor onderzoek maar ook vragen om een oplossing, terwijl tegelijkertijd dient te worden toegegeven dat deze oplossing niet zo maar binnen handbereik ligt⁵⁰.

Er bestaat jegens elkaar een aantal serieuze klachten over de explosieve groei van het aantal spoeddebatten, VAO's*, moties en (schriftelijke) vragen. Die nemen veel tijd in beslag zonder steeds tot indrukwekkend resultaat te leiden. Overigens beweert niemand dat dit ten koste gaat van ordelijk werk aan wetgeving. Wel menen sommige leden dat systematische begrotingsbehandeling eronder kan lijden. Vooral onzekerheid over plotselinge stemmingen belet leden zich aan afspraken buiten de Kamer te houden.

Daar tegenover staan klachten over al te vroegtijdige beëindiging van overleggen in commissievergaderingen, ruim voor de start van een mogelijk tweede termijn en zonder dat kritische vragen door bewindspersonen zijn beantwoord. Wat dan weer noopt tot een spoeddebat, waarvoor minder leden/fracties behoeven te worden gemobiliseerd dan voor voortzetting van commissievergaderingen. Beide vormen van kritiek, die als het ware een reactie op elkaar zijn, komen van alle kanten. Het gaat lang niet steeds om een discussie tussen aanhangers van de coalitie en vertegenwoordigers van de oppositie. Eveneens van alle kanten is er ernstige kritiek op de arrogante attitude en het hautaine gedrag van ministers en staatssecretarissen.

Zonder cijfers bij de hand te hebben: er vindt onmiskenbaar nogal wat gedrag plaats dat zich richt tegen de mores van het parlement. Er worden welbewust moties ingediend, ondanks dat bekend is dat daarvoor geen enkele steun zal bestaan; er worden VAO's aangevraagd en moties ingediend zonder dat sprake is geweest van voorafgaande deelname aan schriftelijke en mondelinge bespreking in de vaste commissies; spoeddebatten worden aangevraagd zonder dat van waarneembare spoed sprake is.

⁵⁰ Dit essay vormt 'work in progress'. Het is ten dele vrucht van een tiental lunchgesprekken met leden van de Tweede Kamer, onder leiding van oud-griffier mr. W.H. de Beaufort en samen met oud-lid van de Tweede Kamer, G.J. Schutte gevoerd. Voor het vele dat ik van die gesprekken heb geleerd ben ik de initiatiefneemster van deze gesprekken, Kamervoorzitter Verbeet, maar ook alle deelnemers zeer veel dank verschuldigd. Cijfermateriaal en uitvoerige annotatie heb ik bij dit essay weggelaten. In een later stadium hoop ik het stuk te bewerken, uitvoeriger toegelicht en voorzien van gedetailleerde bronvermelding. Voor de geïnteresseerde lezer geef ik aan het einde een overzicht van recente, belangwekkende literatuur over de hier besproken thema's.

* VAO staat voor Verslag Algemeen Overleg. Het betreft de plenaire afronding van een eerder gevoerd algemeen overleg in commissieverband. Het debat heeft de vorm van een tweeminutendebat (artikel 44a Reglement van Orde), bedoeld om moties te kunnen indienen.

Samen met andere acties wijst dat op een doelbewuste politisering van de parlementaire orde. Met 'orde' wordt meer bedoeld dan alleen het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK). Daarin zijn ook begrepen de ongeschreven conventies, tradities en gedragsnormen die een gezelschap als de Kamer kenmerken. Blijkbaar is er sterke behoefte de 'gevestigde orde' in het parlement te lokaliseren om zich daar vervolgens van te kunnen distantiëren, om aan te tonen dat regels en mores niet slechts dienen ter handhaving van de orde maar ook ter bevestiging van parlementaire (en dus politieke) macht.

Daarnaast is er sterke behoefte te tonen dat een parlement niet alleen dient om resultaten te bereiken (de definitie van "resultaat" staat voorts niet vast) en zo mogelijk compromissen te sluiten, maar ook als forum van expressie van eigen overtuiging alsook van overtuigingen en zorgen van het eigen electoraat. Daarbij kan wansucces juist behulpzaam zijn: in de Kamer wordt weliswaar niets bereikt, maar het profiel voor de kiezer wordt scherper en de electorale aantrekkingskracht kan, op weg naar verkiezingen, sterk groeien.

De meer gevestigde partijen reageren op provocatief en expressief gedrag van de collega's geïrriteerd en ook wel onthand. Geïrriteerd, omdat zulk gedrag onevenredig veel media-aandacht krijgt en niet past bij de eigen opvatting over goed Kamerlidmaatschap. Onthand, omdat het moeilijk argumenteren is met wie provoceert en primair op eigen expressie uit is of althans die schijn wekt. Zulk gedrag procedureel aanpakken doet de 'gevestigde orde' liever niet, hoewel zij over een meestal zeer ruime meerderheid beschikt. Daar manifesteert zich de vrees voor de dictatuur van de meerderheid die in de Tweede Kamer hoog ontwikkeld is. Een gefnuikte minderheid laat zich immers graag de rol van martelaar aanleunen.

Reglementswijzigingen die sedert de jaren zeventig zijn doorgevoerd, hebben in het algemeen onder meer als oogmerk gehad zelfs kleine minderheidsgroepen in de Tweede Kamer zo veel mogelijk ruimte te verschaffen. Daarin onderscheidt de Nederlandse Tweede Kamer zich van veel parlementen in het omliggende buitenland. Duidelijk is dat de Kamer tot in het recente verleden daarbij in de eerste plaats groepen voor ogen had als het GPV en de RPF (later ChristenUnie) of de SGP, die werden gezien als respectabel en tegelijk ongevaarlijk. De Centrum-Democraten golden weliswaar als heel wat minder respectabel, maar in feite even ongevaarlijk. Die werden naar vermogen genegeerd. Het summum van de zorg voor de parlementaire minderheden – tegelijk de trots van de toenmalige Kamervoorzitter Weisglas – was de dertig-ledenregeling van 2003, die spoeddebatten mogelijk maakte indien dertig leden daarom verzochten.

Zulk een parlementaire orde functioneert slechts, indien alle fracties in de Kamer deze *grosso modo* aanvaarden en beschouwen als een relatief apolitiek kader van gezamenlijk opereren. Zij verliest haar ventielwerking in het parlementaire debat, zodra minderheden er stelselmatig gebruik van maken om de parlementaire agenda naar hun hand te zetten. Dan gijzelt de minderheid de meerderheid. Dat roept onvermijdelijk de verleiding op, alsnog de macht van de meerderheid in te zetten en, bij voorbeeld, de dertig-ledenregeling af te schaffen wegens gebleken 'misbruik'. Toegegeven, de steun voor afschaffing is tot op heden niet erg groot.

Expressieve politiek eist veel parlementaire ruimte op. Te veel? Gaat het trouwens alleen maar om een kwaal (als het dat al is) van partijen aan beide uitersten van het politieke spectrum? Of is bij andere partijen het opportunisme voldoende ontwikkeld om zich, als het zo uitkomt, ook

expressief en weinig resultaatgericht te gedragen? Is de wijze van werken zoals die zich door de jaren heeft ontwikkeld en zoals die wordt beoefend door de ‘gevestigde orde’, wel in alle opzichten superieur en aanbevelenswaardig?

Om die vragen verder onder ogen te zien, volgt een aantal observaties. Ten dele zijn die van politiek-filosofische aard en ten dele zijn zij vrucht van parlementair-historisch onderzoek. De hoofdconclusie daarvan kan al vooraf worden geleverd, ook al omdat zij tamelijk voor de hand ligt: de parlementaire orde is een politieke orde. Ook het depolitiseren ervan is een zaak van bewust politiek handelen. Zij kan aan individuele parlementariërs en fracties ruimte verschaffen, zoals zij tevens aanpassing kan opdringen.

[2] Stijlen van representatie

Traditioneel wordt in de wetenschappelijke reflectie op het begrip vertegenwoordiging een onderscheid aangebracht die aan rechtsfenomenen is ontleend: die namelijk tussen ‘volmacht’ en ‘mandaat’. In het ene geval zou de volksvertegenwoordiger primair naar eigen overtuiging handelen, ook als zijn kiezers het niet met hem eens zouden zijn. In het andere geval zou hij zich in zijn handelen laten oriënteren door de opvatting onder zijn kiezers. Niet zelden wordt de tegenstelling als een dichotomie geformuleerd.

Het empirisch onderzoek onder parlementariërs laat zien dat het niet om een dichotomie gaat, maar om een glijdende schaal: de meeste parlementariërs zijn, naar de Amerikaanse term daarvoor, *politico*’s. Het hangt van het vraagstuk respectievelijk de omstandigheden af wat zij zullen doen. De tegenstelling tussen volmacht en mandaat houdt trouwens weinig rekening met het bestaan en de functie van politieke partijen. Het lukt echter telkens weer de politicus die zich op beslissende momenten boven het kiezersoordeel verheft, moreel superieur te verklaren. De invloed van Edmund Burke is niet kapot te krijgen.

Een andere benadering is, meen ik, vruchtbaarder. Hannah Pitkin⁵¹ kiest voor een meer aan de praktijk ontleend onderscheid. Dat betreft vertegenwoordiging als *acting for*, handelen namens de kiezers maar wel op basis van eigen professionaliteit, zoals de advocaat dit doet. Hij representeert de belangen van zijn cliënt, maar doet dat op zijn eigen manier en met zijn eigen professionele instrumenten. Alleen het resultaat telt. Daar tegenover stelt Pitkin een vorm van representatie die zij definieert als *standing for*: staan voor de met kiezers gedeelde overtuigingen en idealen en deze uitdragen, ook als resultaat niet aanstonds is te verwachten. Het gaat om representatie die weet van getuigen en van de kracht van de retorica.

De paradox van de Nederlandse situatie is dat wij zowel een kiesstelsel, de evenredige vertegenwoordiging, als een politieke traditie, organisatie op basis van levensbeschouwing, kennen die vooral vertegenwoordiging als *standing for* honoreert, terwijl daar tegenover een uit de negentiende eeuw afkomstige parlementaire traditie is gegroeid, die bijna antiretorisch is en zich nu juist richt op *acting for* dus op resultaat.

Geen wonder dat er periodiek spanningen ontstaan tussen ‘oude’ representanten van het resultaat in de politiek en ‘nieuwe’ representanten van het politieke getuigenis. Ook hierbij is er overigens

⁵¹ Hannah Pitkin, The Concept of Representation, in: H.F. Pitkin (ed.), *Representation*, New York 1969, 1 – 23.

geen sprake van een zuivere dichotomie maar van een glijdende schaal. Wie kent niet het oud-Kamerlid Gert Schutte, die kan worden beschouwd als de typische representant van het getuigenis in de politiek, tevens vertegenwoordiger van een kleine partij, en tegelijk heel wel in staat te werken aan politiek resultaat? Wie kent daarnaast niet de huidige parlementariër, Fred Teeven, zeer gespitst op resultaat behalen maar tegelijk met een haarscherp oog voor de camera en dus voor het electorale effect van zijn doen en laten?

Pitkin laat een derde dimensie van vertegenwoordiging vrijwel onbesproken, wat ons in Nederland erg prettig uitkomt omdat het een taboe is van de vaderlandse parlementaire traditie. Parlementariërs kunnen immers niet alleen hun eigen overtuiging en partij organiseren maar ook individuele kiezers, door doelbewuste vorming van cliëntèle. Dit kan door individueel hulpbetoon aan kiezers, zoals dat in landen als België en Groot Brittannië gebruikelijk is, of zelfs door systematische verdeling van maatschappelijke functies, voor zover de overheid op het benoemingsbeleid invloed heeft, zoals in België gebeurt, maar ook in Oostenrijk en Ierland. Als het om hogere ambtenaren gaat, gebeurt het ook wel in de Bondsrepubliek Duitsland. Cliëntèlevorming speelt zich af tussen ombudswerk enerzijds en cliëntelisme anderzijds als uiterste. Naast de bekende collectieve belangenbehartiging (van de middenstand bij voorbeeld of van werkende vrouwen) is er dus de individuele belangenbehartiging in het parlement.

In ons land blijkt in het wetenschappelijk onderzoek al dat collectieve belangenbehartiging en het parlement als 'marktplaats' lichtelijk taboe zijn en weinig respect genieten, hoezeer zij ook deel zijn van de parlementaire realiteit. Individuele belangenbehartiging wordt onmiddellijk gediskwalificeerd als cliëntelisme, op de rand dus van corruptie. Vooral in gemeenteraden leidt dat tot spanningen met allochtone raadsleden die niet bereid zijn te begrijpen dat het lidmaatschap van de raad niet ook dient voor maatschappelijk hulpbetoon. Vroeger werden veel zuidelijke Kamerleden van de KVP erop aangekeken, hoewel zij veel goed werk deden voor burgers die in het ambtelijk labyrint verdwaald waren geraakt of dreigden te raken.

Al sinds de grondwetsherziening van 1848 en het type Kamerlid dat daarvan de vrucht was, toont de dominante cultuur een, internationaal vergeleken, uitzonderlijke allergie voor alles wat met individuele belangenbehartiging te maken heeft. Maar, ook al is systematisch beoefend cliëntelisme schadelijk voor enigszins zakelijke politieke besluitvorming en voor de rechtsgelijkheid, geldt dit dan ook voor alle individuele hulpbetoon? Behoort ook dat niet tot een legitieme vorm van representatie?

De conclusie van deze kleine excursie kan niet anders zijn dan dat er niet slechts één legitieme vorm of wijze van representatie bestaat die andere uitsluit. 'Handelen namens' en 'staan voor' zijn daarvan beide legitieme vormen, die heel wel naast elkaar kunnen bestaan en zelfs aan elkaar complementair zijn. Expressieve politiek en politiek die in de eerste plaats een overtuiging uitdraagt heeft een gerechtvaardigde plek naast een wijze van vertegenwoordigen die zakelijk en professioneel zoekt naar oplossing en compromis. Daarnaast zullen er steeds parlementariërs zijn die de even prozaïsche als reële belangen van individuele en groepen burgers in het oog houden. Parlementariërs en zelfs een parlement als geheel kunnen zwaartepunten aanbrengen, maar alle drie vormen verdienen hun eigen plek in elk parlement, ook het Nederlandse. Zeker het Nederlandse, waarin bij kiezers gewekte verwachtingen (vooral 'staan voor') nogal gemakkelijk worden getransformeerd tot 'acteren namens'.

[3] Parlementaire geschiedenis van representatiestijlen

De geschiedenis van politisering en depolitisering van de Nederlandse parlementaire orde moet ten dele nog worden geschreven. Voor de liefhebber is er overigens veel, nog toegankelijk, materiaal te vinden dat uiterst illustratief is voor oude opvattingen over het goede Kamerlidmaatschap in boekjes en boeken van negentiende-eeuwse waarnemers zoals Sagittarius, Castoretpollux, Netscher en Ising. Van de vroege twintigste eeuw zijn er de parlementaire portretten van Telegraafjournalist D. Hans, die een mooi beeld geven van hoe het destijds hoorde.

Intussen is er ook goed historisch werk over de parlementaire orde zoals het proefschrift van J. Turpijn, 'Mannen van gezag', het uiterst informatieve 'Over lijken' van P. Bootsma en C. Hoetink en het al oudere 'Wandelingen door de Handelingen' van N. Cramer. Informatief maar wel wat 'makkelijk' aangepakt, is 'Stijlen van leiderschap' van Henk te Velde. Hoewel het boek niet alleen over het parlement gaat, is over de parlementaire verrichtingen van kleine partijen tussen beide wereldoorlogen veel te vinden in 'Vrij vissen in het Vondelpark', het proefschrift van Koen Vossen. Het treft trouwens dat het Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2008, met als ondertitel 'Het feest van de democratie', onder andere aan parlementaire conventies en rituelen is gewijd.

Deze literatuur levert, tezamen met de aloude Handelingen, een aantal relevante bevindingen op.

[1] Het Nederlandse parlement wordt traditioneel gekenmerkt door een sterk juridische beleving van zijn taken en werkwijzen. Turpijn schrijft dat toe aan de liberalen rond Thorbecke na 1848, maar ten dele is het verschijnsel waarschijnlijk nog ouder. Onmiskenbaar hebben de negentiende-eeuwse liberalen er meer dan ooit een juristenvergadering van weten te maken, voor vele decennia. De vormgeving van de Handelingen is een van de voorbeelden van de juridische aanpak: niet wat werkelijk is gezegd is doorslaggevend, maar wat er staat na deugdelijke juridische controle. Dat gaat natuurlijk ten koste van spontane en expressieve formuleringen, in en buiten de Handelingen.

Dit verklaart ook de bijna antiretorische cultuur van de Tweede Kamer, waarop zij overigens dikwijls trots is geweest. Grote retorici, zoals Kuyper, Schaepman en Domela Nieuwenhuis in de negentiende eeuw, of zoals Cals en Gruijters in de late twintigste eeuw, werden door de collega's diep gewantrouwd en als arrogant beschreven. Ook de weerzin tegen Fortuyn in recente jaren moet ten dele daardoor worden verklaard.

[2] Er is steeds veel werk gemaakt van de 'waardigheid' van het parlement, die overigens onder andere daaruit bestond dat er (te) zacht werd gesproken en zo veel mogelijk in beleefde termen; niet rechtstreeks tot elkaar maar, volgens voorschrift, via de Voorzitter. Door de slechte akoestiek in de oude vergaderzaal was een spreekgestoelte nodig, omdat anders de stenografische dienst helemaal niet meer verstond waarover de Kamerleden het hadden. Dit werd maar node toegestaan, pas vanaf 1888.

Emotionaliteit hoorde niet tot het aanvaarde repertoire dat bij deze waardigheid paste. Er ontstond een traditie van 'zakelijkheid' in bewoordingen en toon en daarmee een bewust afzetten tegen expressiever retorica zoals die van Kuyper of Troelstra, laat staan van de opvliegende sociaal-democraat H. Schaper.

Dat sloot een enkele tirade niet uit, bij voorbeeld om het taboe op directe belangenbehartiging in stand te houden. Thorbecke zelf, maar ook zijn politieke verwant Dullert, ging ongehoord te keer tegen de toenmalige premier F.A. van Hall toen die erin slaagde de liberale stemmen voor zijn spoorwegwet te krijgen. Stemmen die lijnrecht ingingen tegen liberale principes maar die niettemin moesten worden gegeven, wilden de liberale heren de volgende verkiezing in hun district overleven.

Tegenover de saaie zakelijkheid van de parlementaire retoriek, zo stelde al de latere liberaal Sam. van Houten, stond 'het recht om niet te luisteren'. Wat wij nu beschouwen als het 'recht' te interrumpen, is veel meer bij toeval ontstaan en geaccepteerd geraakt dan dat dit van meet af aan de bedoeling was. Erg onbeleefd immers: elkaar in de rede vallen.

[3] Het volledige bewijs ervoor ontbreekt nog – daarvoor is meer kennis nodig van de ontwikkelingen tussen 1870 en 1910, een sterk vormende periode in ons parlementaire stelsel – maar ik kan mij niet aan de indruk onttrekken, dat vijftig jaar katholiek voorzitterschap (1920 – 1972) van de Tweede Kamer een verregaande invloed heeft uitgeoefend op wat in de Kamer tot de dag van vandaag wel en niet is toegestaan. “Stijlvol tot in de onderdelen”, zo proclameerde Ruijs bij zijn aantreden als Kamervoorzitter; tot in het preutse is dat gehandhaafd door zijn opvolgers, van wie de laatste, Frans-Joseph van Thiel, nog de meest coulante is geweest. Door ruim een halve eeuw katholiek voorzitterschap is ook voeding gegeven aan het idee dat, juist in een democratie, het parlement in zijn doen en laten en in zijn gebruik van de taal 'het goede voorbeeld' zou moeten geven. De vraag is of dat daadwerkelijk de taak van de volksvertegenwoordiging is.

Overigens, zulke bijna preutse ordehandhaving riep natuurlijk tegendraads gedrag op en listige pogingen de straffe hand van de Voorzitter te ontgaan. Des te groter immers het succes bij de minder subtiel uitgevallen kiezers. De communist Marcus Bakker heeft er in zijn memoires, als het ware breed grijnzend, over verhaald. Tussen de beide wereldoorlogen had de Voorzitter uitgesproken moeilijke tijden dankzij het meer dan expressieve optreden van communisten en radicaal-socialisten enerzijds en fascist en nationaal-socialisten anderzijds. Hun optreden belastte de orde overigens te meer, omdat zij ook in het parlement de democratie beoogden te ondermijnen. D. Hans mag hebben gevonden dat de Voorzitter geen al te moeilijke taak had, hij schreef over de tijd rond 1910. De Voorzitters van de jaren dertig en veertig hadden het heel wat moeilijker. Mevrouw Verbeet is niet de eerste Kamervoorzitter voor wie het ambt af en toe ingewikkeld is⁵².

[4] Dat de parlementaire orde een uitgesproken politieke orde is, blijkt uit de wijze waarop nieuwe Kamerleden, die het complex aan regels en mores niet helemaal (willen) begrijpen, als *foeten* door hun oudere collegae worden behandeld. In de negentiende eeuw zijn daar al de nodige voorbeelden van te vinden: Kuyper werd in zijn eerste periode ongeveer weggepest; hetzelfde werd, vergeefs, geprobeerd bij de priester Schaepman (een priester in het parlement, dat kon toch niet?) en ietwat emotionele Kamerleden als Keuchenius en Haffmans. Aan dat soort ontgroening deed Thorbecke ijverig mee, als hem dat zo uitkwam.

⁵² De Griffier van de Tweede Kamer is, ten onrechte, nog nimmer voorwerp geweest van deugdelijk wetenschappelijk onderzoek. Zijn/haar functie in de parlementaire orde dreigt daardoor te worden onderschat.

[5] Daarnaast is er natuurlijk het opportunisme, vroeger en nu, van degenen die zich graag identificeren met de parlementaire mores en de zogenaamde consensus daarover. Huidige leden geven grif toe dat zij ook de middelen van de expressieve politiek opzoeken, als dat publicitair zo uitkomt, al was het maar onder het motto: wij kunnen nu eenmaal niet achterblijven. Beroemd is het voorbeeld van Marcel van Dam met zijn uitdrukking in 1983 dat de kiezers door het kabinet-Lubbers werden ‘belubberd’. De premier toonde zich verontwaardigd en verkreeg daarvoor het applaus van zijn politieke vrienden in de Kamer, waarop Van Dam offerde benieuwd te zijn voor wie de kiezers zouden applaudisseren.

[6] De depolitisering van de omgangsvormen en vooral de meer recente ‘technocratisering’ van de parlementaire werkwijze, door Van Thiel vanaf 1963 ingezet, hebben een aantal voordelen gehad: de vervanging van afdelingen door vaste commissies en, na hun openbaarmaking, het vergrote gewicht van de commissies hebben het parlement versterkt. Nadeel daarvan is de verambtelijking van het parlementaire werk geweest, tot in de plenaire vergadering. Zoals oud-voorzitter Dolman ooit heeft opgemerkt: in de Kamer worden ambtelijke nota’s voorgelezen, vaak met tussenkopjes en al. Kamerleden zochten prestige te winnen, niet bij het publiek of bij de minister, maar bij zijn deskundige ambtenaren. Het is wel zeker dat de volksvertegenwoordiging niet daarvoor is opgericht.

Nog een nadeel: een combinatie van zucht tot efficiency en opgejaagd worden door de media heeft schade toegebracht aan de betekenis van het proces van wetgeving. Wetgeving is niet alleen en misschien zelfs niet in de eerste plaats belangrijk door haar resultaat. Het proces ontleent zijn belang ook aan de omstandigheid dat het de ergste opwinding uit de actualiteit haalt, het vraagstuk van zijn haast ontdoet. Wetgeven is in hoge mate, als het goed is tenminste, ‘onthaasten’ en daarmee pacificeren. Voor een Kamer die voornamelijk en ten dele noodgedwongen uit sprinters bestaat, gelet op de voortdurende wisseling van leden, is dit langeafstandslopen erg lastig geworden. De Kamerleden zijn liever elke dag ‘verbijsterd’, ‘geschokt’ en ‘hoogst onaangenaam verrast’. De negentiende eeuw telde wellicht te veel bedaaide juristen in de Tweede Kamer; de huidige telt er te weinig.

Daarmee zijn wij terug in het heden.

[4] ‘Een geprikkeld staatslichaam’: kwalen en hun oplossing

Kritiek op het parlement en zijn functioneren is van alle tijden, dat staat wel vast. Dat geldt voor de leden van de Tweede Kamer zelf en voor de geïnteresseerde buitenwacht, de vaste commentatoren voorop. In de negentiende eeuw sprak parlementair geschiedschrijver en Eerste Kamerlid, W.J. van Welden baron Rengers al over de motie als over ‘deze veeltijds onbekookte gevoelsuiting van een geprikkeld staatslichaam’. Dit, nadat in 1866 bij de begrotingsbehandeling van Koloniën, de Tweede Kamer was geconfronteerd met vier moties, tevens de enige vier van dat parlementaire jaar. Behoedzaamheid met hedendaagse kritiek is dus wel op haar plaats.

Dat neemt niet weg dat de Kamerleden elkaar vandaag lichtelijk in de weg zitten en dat de waarnemer daar met enige verontrusting naar kijkt. Aan de ene kant zijn er het politieke activisme en soms zelfs ontregeling van het parlementaire werk die irriteren en waardoor de orde gepolitiseerd is geraakt. Aan de andere kant staat het ambtelijk gedetailleerde optreden, vaak

nauwelijks minder activistisch, van een technocratisch ingestelde meerderheid. Daar wordt weer niet of onvoldoende gezien, dat politiek niet alleen een kwestie is van resultaat maar ook van expressie.

Maar vooral: men kan overal te veel van krijgen. Door een overmaat aan moties, VAO's, spoeddebatten en vragen komt om te beginnen de resultaatgerichte effectiviteit in het gedrang. De veelheid van gebruik maakt parlementaire instrumenten bot, gelet op de groeiende arrogantie en soms onbehouwenheid van ministers en staatssecretarissen, die geen reden meer hebben om bang te zijn van de Kamer. Daardoor lijdt de Tweede Kamer en elk van haar fracties ernstig verlies van gezag.

Wie behoefte heeft de expressieve kant van de politiek tot zijn recht te laten komen – daar is op zichzelf alle reden toe – is ermee gediend dat zijn expressie ook wordt gezien en gehoord. Als dat niet of onvoldoende gebeurt, omdat alles verdwijnt in het teveel, moet dat evenzeer te denken geven.

Om het wat onheus uit te drukken: het huidige gebruik van parlementaire invloedsmiddelen heeft veel weg van het afschieten van een schot hagel. Het meeste gaat er naast, maar je hoopt dat tenminste één of twee kogeltjes raak zijn: raak bij de opgewonden geraakte minister en/of raak bij snel opgewonden media. Het ontgaat echter ministers noch media dat de meeste kogeltjes ernaast zijn. Alleen de Handelingen zullen er melding van maken en verder niemand. Ook dat is niet bevorderlijk voor status en autoriteit van het parlement, evenmin van elk van de eraan deelnemende politieke groeperingen.

Expressieve partijen zoals de SP, PVV en Partij van de Dieren zijn geen CPN of NSB, die de democratie verwierpen en daarom het parlementaire werk doelbewust ontregelden en het tegelijk gebruikten als hun podium van propaganda. Alle partijen in de Kamer verwachten iets van de democratie en van hun werk in het parlement, al zullen vooral PVV en PvdD geen overdreven illusies hebben over hun overtuigingskracht bij andere fracties. Hun expressiviteit heeft natuurlijk iets te maken met gebrek aan overtuigingskracht in het parlement en de hoop, de kiezer wel te kunnen overtuigen, zoals dat eerder de SP blijkbaar aardig is gelukt. Ook voor deze partijen is effectiviteit, zij het een andere dan die van coalitiepartijen, uiteindelijk beslissend. Zelfs 'martelaarschap', als een fractie daarop uit is, heeft pas zin als het publiekelijk wordt opgemerkt.

Ook expressieve politiek is derhalve gebaat bij zuinigheid, zoals dat ook geldt voor de resultaatgerichte politiek. Beide 'stromingen' lijden nu onder elkaars teveel aan gebruik van parlementaire middelen, wat leidt tot ongeïnteresseerdheid bij media en tot cynisme onder de bevolking over 'Haags gedoe'. Dat wordt er niet beter op als Kamerleden zelf publiekelijk over 'Haags gedoe' en 'geneuzel' gaan klagen. Dan is het tijd voor 'bezuiniging': niet met behulp van dwangmiddelen zoals reglementswijzigingen en waarschijnlijk ook niet door elkaar een gedragscode op te dringen. Het moet van andere benaderingen komen.

Al zou het geen kwaad kunnen als onderzoek zou worden gedaan naar de vraag of de grote reglementswijziging van 1993 haar houdbaarheidsdatum niet is genaderd. Het gedoe met het VAO, het in plenair debat brengen van verslagen van Algemene Overleggen, wijst op slijtageverschijnselen die tot nader beraad uitnodigen. De redding van het parlement mag er echter niet van worden verwacht.

Mijn suggestie zou zijn het in de volgende richting te zoeken.

[1] Alles begint ermee dat fracties en individuele leden van elkaar aanvaarden dat zij verschillend denken over de taak van de volksvertegenwoordiging; dat het niet slechts gaat om ‘*acting for*’ en beleidsresultaten boeken, maar dat er een legitieme plaats is voor ‘*standing for*’ in het parlement. De Duitse Bondsdag heeft het opgelost door een expliciete indeling van zijn werk in het ‘*Arbeitsparlament*’, dat zich vooral manifesteert in commissies, die in Berlijn meer tijd en ruimte krijgen dan bij ons, en het ‘*Redeparlament*’⁵³, hoofdzakelijk plenair vergaderend, waar vooral de politieke expressie de ruimte krijgt, maar dan ook bij alle fracties, groot en klein. De ontwikkeling in het Britse Lagerhuis gaat overigens in dezelfde richting: politiek rumoer in de plenaire vergadering en degelijk werk in *select committees*. Dat betekent dat commissies meer tijd krijgen en wellicht meer bevoegdheden, maar dat zij hun werk ook zo organiseren dat er voor ministers en staatssecretarissen geen ontvluchten meer aan is. Zij mogen niet weg, voordat er behoorlijk antwoord is gegeven. Dat zou pleiten voor (meer) vergaderdagen waarop geen plenaire vergadering wordt gehouden maar louter commissievergaderingen, zoals dat in de BRD ook het geval is. Heel kleine fracties zullen hier moeite mee hebben, maar zij hebben het volste recht te kiezen tussen wat zij zien als belangrijke en onbelangrijke commissies.

[2] Ruimte vergroten voor commissies, onder andere om zonder ‘stress’ met vertegenwoordigers van het kabinet te spreken (in een aantal commissies gaat dat ook uitstekend) zou beperking van de plenaire vergadertijd met zich brengen. Daarmee wordt de expressieve politiek niet afgeknepen, maar worden er grenzen in de tijd aan gesteld. Dat zou een heilzame werking kunnen hebben, indien elke fractie beseft dat het ‘schot hagel’ niet alleen onprofessioneel is en schadelijk voor het gezagvol opereren van de Tweede Kamer als geheel, maar, in het beeld van het publiek, ook van elk fractie afzonderlijk. Naar goede Nederlandse traditie zal de meerderheid minderheden, ook kleine, blijvend dienen te ontzien: in commissies door ruim baan te geven aan kritische vragen en in de plenaire vergadering aan het politieke getuigenis.

Ruim baan geven is echter niet hetzelfde als zich laten gijzelen door welke minderheid ook. Als fracties er een gewoonte van zouden gaan maken hun werk in de Kamercommissies niet of niet serieus meer te doen, is er des te minder reden om deze te ontzien zodra zij, naar aanleiding van een algemeen overleg, heropening van de discussie in de plenaire vergadering vragen, bij voorbeeld om moties in te dienen. Als de aanleiding voor aanvraag tot spoeddebat al te mager is, zou de nu beleefde ‘solidariteit’ van collegae voor herziening in aanmerking moeten komen.

Voorts, als dertig leden om een spoeddebat vragen, betekent dat nog niet dat alle honderdvijftig leden verplicht zijn eraan deel te nemen. Per keer zouden de andere fracties moeten beslissen of zij mee zullen doen. Dat heeft niets met boycot te maken, laat staan met een *cordon sanitaire*, zoals in een nogal dom commentaar in NRC-Handelsblad⁵⁴ onlangs stond te lezen. (Daarin werd echter wel een pleidooi geleverd voor afschaffing van de dertig-ledenregeling. En dat zou geen *cordon sanitaire* zijn?) Het heeft alles te maken met het intelligent hanteren van een eigen

⁵³ Manfred G. Schmidt, *Das Politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, München 2007, 150 – 151.

⁵⁴ Frank Vermeulen, Codex Parlementarius versus de terugkeer van de politiek, in: *NRC-Handelsblad*, 21 november 2008.

opvatting over het goede Kamerlidmaatschap zonder een ander van zijn interpretatie te beroven, maar ook zonder zich erdoor te laten vastzetten. Ook de meerderheid heeft recht op haar expressieve politiek.

[4] Als het gaat om herindeling van tijd en aandacht, zou de Tweede Kamer de bevolking een dienst bewijzen als zij zich veel intensiever zou gaan bezighouden met de Europese regelgeving, zowel vóór de hoofdweg als erna.

Het is nog steeds erg jammer dat de Tweede Kamer zich het door de liberale collega Ten Broeke voorgestelde parlementaire behandelingsvoorbehoud uit handen heeft laten slaan. Het zou, beter dan het aftreksel dat ervoor in de plaats is gekomen, de Kamer hebben gestimuleerd om zich tijdig met voorgenomen Europese regelgeving te bemoeien en dat niet over te laten aan het kabinet, of liever: aan weinig gecontroleerde ambtenaren die op en neer reizen naar Brussel.

Het zou de Kamer eveneens stimuleren, zich niet alleen met de vraag naar de subsidiariteit of evenredigheid te belasten (waarin het Verdrag van Lissabon voorziet) maar ook met de Europese regelgeving in het algemeen. Nationale parlementen zijn acteurs geworden op het Europese wetgevingstoneel; dat toneel hoeven zij niet helemaal over te laten aan ministers en staatssecretarissen, laat staan nationale ambtenaren.

Ook achteraf zou de parlementaire bemoeienis sterker kunnen zijn. Niet om nog eens de politieke verdiensten van een Europese richtlijn te wegen, want dat heeft dan geen zin meer, maar wel om naar een paar andere dingen te kijken. Bij voorbeeld, is de implementatiewetgeving wel de best mogelijke of had het ook anders, eenvoudiger en beter uitvoerbaar gekund? Of die andere bekende vraag: gaat het om de zuivere implementatie van een richtlijn of is er weer een complete kerstboom met eigen aanvullende voorschriften overheen gehangen?

Zou het trouwens geen aanbeveling verdienen, van de regering te verlangen dat wetsvoorstellen of concept-AMvB's die uitvoering geven aan een Europese richtlijn, op een aparte wijze worden genummerd, zoals dat ook met koninkrijkswetgeving gebeurt? Zo ontstaat een heel eenvoudig hulpmiddel om Kamerleden te alarmeren dat zij met Europese regelgeving te maken hebben en dat hun bemoeienissen dus een ander karakter dienen aan te nemen dan wanneer zij de gebruikelijke nationale wetgeving voor hun neus krijgen.

[4] De Europese regelproductie zal nog wel even op volle kracht voortgaan, maar men mag aannemen dat in eigen land het besef is doorgedrongen dat het niet meer automatisch een verdienste is om als minister nieuwe wetgeving of beleidsnota's op zijn of haar naam te schrijven. Natuurlijk zal er behoefte blijven aan herziening van beleid en regelgeving, maar men moet hopen dat het motto 'presteren door reguleren' zijn beste tijd heeft gehad. De Tweede Kamer zou dit dan ook niet meer van de regering moeten verlangen. Veel sturen en bijsturen kan immers heel goed met de bestaande wetgeving.

Dit besef zou ruimte verschaffen voor een laatste verschuiving van aandacht die mij voor de Kamer wenselijk lijkt: die van productie naar onderzoek; zo men wil, van medewetgeving naar systematische controle. De Kamer blijkt immers in staat voortreffelijk onderzoek te doen naar de uitwerking van overheidsbeleid. Zij stelt zichzelf eigenlijk nog te weinig de vraag hoe de 'zegeningen' van de wet en het beleid bij de bevolking zijn aangeland. Als zij dat wel zou doen, wordt er veel opengebroken en komt er veel relevante informatie aan het licht. In de meest recente jaren hebben Kamercommissies onder voorzitterschap van Stef Blok, respectievelijk Adri Duivesteijn en Jeroen Dijsselbloem veel gekwalificeerd werk verricht, al leidden hun producten natuurlijk ook tot hartige discussie over de verdiensten ervan. Dit alles, zonder de enquêtebevoegdheden te hoeven hanteren. Een intensieve belangstelling voor de zegeningen van het overheidshandelen past bij uitstek bij een kritische alsook constructieve vertegenwoordiging van het volk. Daarin is zowel voor expressieve vormen van representatie als voor doelgerichte aanpak alle ruimte. Het vereist wel heel hard en heel professioneel werken. Dat mogen wij van onze volksvertegenwoordigers toch wel verwachten? Ook hierbij valt trouwens te leren van het Britse Lagerhuis⁵⁵.

⁵⁵ L.F.M. Verhey, *De zwoegers uit het vooronder. Over ambtelijke taakuitoefening, ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle*, (oratie UM), Deventer 2001.

Dat de Tweede Kamer elke poging om bij regeerakkoord afbreuk te doen aan deze hoofdtaak van het parlement, vierkant moet afwijzen, spreekt vanzelf. Daar gaat een regeerakkoord niet over.

J.Th.J. van den Berg,
emeritus hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Universiteit Leiden en honorair
hoogleraar parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht.

Literatuur:

Rudy Andeweg en Jacques Thomassen, *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de democratie*, Den Haag (ROB), 2007.

C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2008. Het feest van de democratie. Rituelen, symbolen en tradities*, Amsterdam 2008.

J.Th.J. van den Berg, Parlementariërs in tijden van politieke turbulentie, in: Kees Aarts e.a. (red.), *Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*, Utrecht 2007, 139 – 164.

J.Th.J. van den Berg, Het parlement: één instelling, drie instituties, in: Idem e.a. (red.), *Het Parlement. Staatsrechtconferentie 2006*, Nijmegen 2007, 15 – 37.

Peter Bootsma en Carla Hoetink, *Over lijken. Ontoelaatbaar taalgebruik in de Tweede Kamer*, Amsterdam 2006.

N. Cramer, *Wandelingen door de Handelingen*, 's Gravenhage 1974.

J. Kooiman, *Over de Kamer gesproken*, 's Gravenhage 1976.

M.P.C.M. van Schendelen e.a. (red.), *'Leden van de Staten-Generaal, ...'. Kamerleden over de werking van het parlement*, 's Gravenhage 1981.

J.J.A. Thomassen e.a. (red.), *De Geachte Afgevaardigde. Hoe Kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Muiderberg 1992.

Jouke Turpijn, *Mannen van gezag. De uitvinding van de Tweede Kamer 1848 – 1888*, Amsterdam 2008.

Henk te Velde, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam 2002.

Koen Vossen, *Vrij vissen in het Vondelpark. Kleine partijen in Nederland 1918 – 1940*.

Verslagen van gesprekken met externe betrokkenen

Inclusief correspondentie:

- **Vice-President Raad van State**
- **Nationale ombudsman**

08-PZ-026

Verslag gesprek 5 juni 2008 met oud-Voorzitters (08-PZ-026)

Bij dit gesprek waren aanwezig: alle oud-Voorzitters van de Tweede Kamer dhr. D. Dolman, dhr. W.J. Deetman, dhr. P. Bukman, mevr. J. van Nieuwenhoven, dhr. F.W. Weisglas en mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), dhr. E.A.J. Groen (verslag), mevr. N.G. de Boer (verslag) en dhr. S.J. Oostlander (verslag).

Het diner concentreerde zich rond de vier reflectiepunten⁵⁶:

1. Groeiende informatie en kennisachterstand op (departements)ambtenaren.
2. Kamerleden reageren te veel op incidenten.
3. Korte zittingsduur Kamerleden / hoge omloopsnelheid in de Kamer
4. Aandacht van de Kamer is verschoven van medewetgever en controleur naar medebestuurder en daarnaast heeft de Kamer onvoldoende gevoel voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen

Na een korte inleiding op het proces van de zelfreflectie en een inleiding op de vier thema's heeft het gesprek zich toegespitst op de vier thema's. Deze punten zijn zo veel mogelijk volgtijdelijk besproken, er zijn echter ook andere punten aan de orde gesteld. Voor de leesbaarheid van het verslag is gekozen dit verslag nadrukkelijk op te knippen in vier delen.

De oud-Voorzitters betreuren de keuze om de dwangbuis van het regeerakkoord niet te betrekken in de reflectiepunten. Het argument dat dit een niet door de Tweede Kamer te beïnvloeden iets is wordt door hen niet gedeeld. Daar kunnen best afspraken over worden gemaakt.

Reflectiepunt 1: groeiende informatie- en kennisachterstand op (departements)ambtenaren

- Door de opkomst van internet en nieuwe communicatiemiddelen is informatie meer dan ooit tevoren breed toegankelijk. “Sec” informatie is op zichzelf niet per definitie nuttig of bruikbaar voor Kamerleden. In dat opzicht ligt er meerwaarde in de versterking van de gemeenschappelijke ambtelijke ondersteuning van de Kamer, zodat deze voor alle leden relevante informatie kan ontsluiten en duiden, zoals dat ook op departementen wordt gedaan voor de politieke en ambtelijke top. Wel wordt er op gewezen dat de ambtenaren van de Kamer niet alles zelf moeten willen onderzoeken en dat er ook goed gebruik moet worden gemaakt van expertise van buiten de Kamer.

⁵⁶ De reflectiepunten zijn stellend geformuleerd. In een later stadium van het proces is besloten de reflectiepunten enigszins aangepast in de vragende vorm te verwoorden. De gewijzigde teksten zijn als addendum aan het einde van het verslag toegevoegd.

- De Kamer zou meer op hoofdlijnen moeten controleren en de leden zouden bij belangrijke debatten vooral dóór moeten vragen. Er valt veel te winnen als leden de bewindspersonen inhoudelijk wat dichter op de huid zitten en minder spreektijd gebruiken voor lange inleidingen en het collega's vliegen afvangen.
- Essentieel is dat een Kamerlid effectief met beschikbare informatie omgaat. Als voorbeeld wordt genoemd dat op basis van beschikbare informatie aan departementen gevraagd kan worden ondersteuning te bieden bij het voorbereiden van amendementen.
- Kamerleden zouden meer moeten doorpakken op basis van beschikbare informatie, ondanks het tempo waarmee alles gepaard gaat. Soms helpt het als meer geduld en vasthoudendheid wordt betracht bij het werken aan het oplossen van problemen (ook als het onderwerp inmiddels weer uit de publiciteit is).
- De Kamer moet minder op de stoel van andere overheden gaan zitten. In constitutioneel opzicht is de Kamer dan verkeerd bezig en zou vaker een soort subsidiariteitsvraag moeten worden gesteld – gaat de Kamer hier eigenlijk wel over? En kan de regering hier eigenlijk wel iets over zeggen of heeft zij de relevante bevoegdheid gedelegeerd?

Reflectiepunt 2: Kamerleden reageren teveel op incidenten. Kleine gebeurtenissen beheersen de Kameragenda, de echte problemen worden niet meer besproken

- Inmiddels is als gevolg van een proces van parlementaire zelfreflectie op onderdelen een kentering ten goede zichtbaar. Bijvoorbeeld een accentverschuiving van spoeddebatten naar (spoed) algemene overleggen. Kamerleden geven er blijk van verantwoordelijkheid te willen nemen voor de plenaire agenda.
- Teveel ligt vast in regeerakkoorden en dit holt het debat uit. Van belang blijft dat de Kamer invloed blijft uitoefenen om de invloed van regeerakkoorden op het debat in de Kamer te beperken.
- Het begrip “incident” een subjectief begrip. Als iets plotseling voor veel beroering zorgt in de maatschappij kan men besluiten dat de Kamer er niet over gaat en er dus ook niet over moet debatteren, maar men kan ook besluiten om op dat moment op te treden als “volksvertegenwoordiging” en vanuit die visie een onderwerp juist wél te agenderen. Er wordt in dit kader ook opgemerkt dat het probleem van de vermeende “hijgerigheid” voor een deel gelegen is in de weerspiegeling in het parlement van maatschappelijk ongenoegen.
- Incidentenpolitiek terugdringen is een van de dingen waar de Kamerleden zelf wat aan kunnen doen.
- Mondelinge vragen door Kamerleden over aangelegenheden waar andere overheden over gaan (met hun democratisch gekozen vertegenwoordigende organen) is niet altijd te voorkomen en is het is mede een verantwoordelijkheid van bewindspersonen om Kamerleden te wijzen op de democratische en bestuurlijke verhoudingen.

- Over de dertigledenregel wordt verschillend gedacht. Wel is er overeenstemming om te blijven nadenken over de maatvoering bij het toestaan van rechten aan parlementaire minderheden. Ook de 30-leden-regel moet in de toepassing geen automatisme zijn. Over de toepassing in een specifieke omstandigheid kan – bij misbruik - in voorkomende gevallen ook gestemd worden (gewone meerderheid).
Genoemd wordt de situatie in Duitsland waar per periode wordt bezien hoe de rechten van minderheden in het parlement kan worden vormgegeven. Door afhankelijk van de omstandigheden na de verkiezingen de drempels voor het gebruik van parlementaire instrumenten aan te passen.
- De media vinden het altijd interessant als een politieke minderheid zorgt voor kabaal.
- Bij sommige Kamervragen moet men wel accepteren dat het niet om het antwoord gaat, maar om de aandacht.
- Over het nut van het beperken van schriftelijke vragen lopen de meningen uiteen. Vroeger was er binnen fracties meer focus op feiten en het stellen van prioriteiten.
Het quoteren van schriftelijke – en mondelinge - vragen zou bespreekbaar moeten zijn. De spreektijd bij begrotingsbehandelingen is ook gelimiteerd.
- Het beïnvloeden van de Kamercultuur in de richting van het verantwoord omgaan met parlementaire instrumenten kent beperkingen. Nieuwe partijen zullen zich daar weinig van aantrekken. Probeer niettemin drempelmechanismen te bedenken.

Reflectiepunt 3: Korte zittingsduur Kamerleden/ hoge omloopsnelheid in de Kamer

- De korte zittingsduur wordt herkend door de oud-Voorzitters. Er is een gebrek aan ervaring, ook aan maatschappelijke ervaring. Het Kamerlidmaatschap is niet meer het eindpunt van een carrière maar vormt voor velen vooral een begin, zo werd er gesteld door een van de aanwezigen.
- Er is behoefte aan leden met worteling in de samenleving, mensen die nog werkzaam zijn in een beroep naast hun volksvertegenwoordigende functie. Overigens wil niemand terug naar de verzuiling waar omroepvoorzitters en vertegenwoordigers van landbouworganisaties hun eigen belangen kwamen vertegenwoordigen. Het beroep van Kamerlid kan aantrekkelijker worden gemaakt door het fulltime Kamerlidmaatschap af te schaffen.
- Het is niet altijd bepalend of iemand lang of kort Kamerlid is. Politieke talenten, een aantal namen werd genoemd, kunnen al succesvol zijn na een korte inwerkperiode van enkele maanden. Ook zijn er Kamerleden die, hoewel ze al lang zitting hebben in de Kamer, nog steeds niet weten hoe ze politiek moeten bedrijven. Ervaring en de mate van succes zijn dus wel aan elkaar verbonden, maar dat hoeven dat niet per definitie te zijn.

- Worteling in de samenleving is nuttig. In dit verband is ook gesproken over het dubbelmandaat. Het verdient aanbeveling na te gaan of in de toekomst een dubbelmandaat voor Leden en Europarlementariërs wenselijk kan zijn. Nog steeds is er in Nederland te weinig aandacht voor Europa. De discussie over Europa verloopt te vaak via scheidslijnen van wij-in-Nederland en zij-in-Europa. Een dubbelmandaat haalt Europa hier naar binnen.
- Talenten worden te snel afgebrand in de politiek. Te snel worden nieuwe mensen opzij gezet. Overigens verschillen hier de meningen. De meeste oud-Voorzitters zien dit in hun eigen partij eigenlijk niet gebeuren.
- De oud-Voorzitters zien mogelijkheden in gesprekken met partijvoorzitters, maar bepleiten niet al te hoge verwachtingen. De feitelijke invloed op de kandidatenlijst van deze personen is gering en voor het overige is de samenstelling van een kandidatenlijst bij uitstek de verantwoordelijkheid van een politieke partij.

Reflectiepunt 4: Aandacht van de Kamer is verschoven van medewetgever en controleur naar medebestuurder en daarnaast heeft de Kamer onvoldoende gevoel voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen

- De oud-Voorzitters herkennen dit probleem. De Kamer wil teveel en wil dit te snel. Er is geen geduld meer om effecten van veranderingen waar te nemen. Evaluaties en bijstellingen van beleid buitelen over elkaar heen.
- Er is een roep om meer geduld. Niet alles hoeft in één regeerperiode al te leiden tot resultaat. Verder is er te weinig inzicht in de effecten op uitvoeringsniveau. Dit speelt juist een rol bij complexe zaken, zo suggereerde een oud-Voorzitter. Coalitiepartijen zijn dan blij en opgelucht met het bereikte akkoord en willen vervolgens snel over tot de orde van de dag.
- Belangrijk is en blijft een duale opstelling van de Kamer. Er mag best wat meer afstand zijn tussen Kamer en regering. Leden moeten lef hebben en op durven staan tegen het kabinet, ook als ze deel uit maken van de coalitie. Overigens betekent dit niet dat er geen enkele vorm van contact mag zijn. Afstemming en overleg tussen de regering en de coalitiefracties is juist nuttig. Het moet echter niet uitmonden in meegaandheid.
- Als oplossingsrichting is genoemd een kleinere Tweede Kamer, bijvoorbeeld een met 100 leden. Hierover verschillen de meningen zeer nadrukkelijk. In Nederland kennen we al een relatief kleine Kamer.
- Ook is gesproken over een wijziging van het commissiestelsel waarbij een specifieke groep leden expliciet wordt belast met controletaken. Dit gebeurt in een aantal Scandinavische landen.

Addendum bij het verslag van het gesprek met de oud-Voorzitters

(zie de voetnoot op bladzijde 1 van het verslag)

Nadere omschrijving van de reflectiepunten (zoals vastgesteld door de stuurgroep op dinsdag 2 september 2008)

Er zijn veel opmerkingen te maken over het functioneren van de democratie en over het functioneren van de Tweede Kamer. Bij de start van de parlementaire zelfreflectie is een inventarisatie gemaakt van een aantal recentere studies en publicaties over de Tweede Kamer. Zo ontstond een lijst van tientallen punten. De stuurgroep van leden uit de Tweede Kamer die uitvoering geeft aan de zelfreflectie heeft geconstateerd dat alle genoemde punten belangrijk zijn. Echter, er moeten keuzes worden gemaakt. Niet alle punten kunnen met iedereen besproken worden. Gekozen is voor een uitdieping van een aantal punten.

Aan de hand reflectiepunten wordt in dit proces kritisch naar het functioneren van de Tweede Kamer gekeken. Hiermee is focus aangebracht voor de verdere discussie die in het voorjaar van 2009 wordt afgerond met een conferentie en zo mogelijk met het nemen van besluiten.

De reflectiepunten zijn:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is er sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?

Aan deze vier reflectiepunten is door aanneming van de motie Duyvendak/Kalma (zie bijlage) de vraag toegevoegd om ook de werking van regeerakkoorden/coalitieakkoorden deel uit te laten maken van het parlementaire proces van zelfreflectie. Het punt is als volgt geformuleerd:

5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Er is een thema dat niet wordt meegenomen in de zelfreflectie, maar dat zeker voor de hand ligt. Dat is de kloof tussen burger en politiek. Dit thema wordt ook door de stuurgroep als relevant gezien. De kloof tussen burger en politiek is een metavraagstuk dat bij al de reflectiepunten aan de orde kan komen.

De reflectiepunten zijn onderdeel van een uitgebreider discussiestuk. Het discussiestuk bevat weergaven van opvattingen zoals die zijn neergelegd in studies en publicaties en opiniërende artikelen. Het discussiestuk geeft niet de mening weer van de Tweede Kamer, de stuurgroep parlementaire zelfreflectie of van individuele leden. Dit discussiestuk is separaat beschikbaar.

09-PZ-014

Verslag gesprek 25 juni 2008 met de Vice-President van de Raad van State de heer H.D. Tjeenk Willink (09-PZ-014)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. H.D. Tjeenk Willink (Vice-President Raad van State), dhr. M.J.R. Heijmans (Raad van State), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), mevr. J.W.E. Spies (CDA), dhr. J. Schinkelshoek (CDA), mevr. M.I. Hamer (PvdA, voorzitter bij het gesprek), dhr. P. Kalma (PvdA), mevr. A.C. Kant (SP), dhr. A.A.G.M. van Raak (SP), dhr. C.B. Aptroot (VVD), dhr. A.J. Bokestijn (VVD) en dhr. C.G. van der Staaij (SGP)

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), mevr. N.G. de Boer, dhr. E.A.J. Groen (verslag), dhr. J.J. Jochemsen en dhr. S.J. Oostlander.

Het gesprek concentreerde zich rond de vijf reflectiepunten⁵⁷:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?
5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem uit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Alvorens in te gaan op de vijf reflectiepunten maakt de heer Tjeenk Willink enkele opmerkingen over het proces van parlementaire zelfreflectie.

Allereerst merkt hij op dat het inventariseren van door anderen genoemde knelpunten in het functioneren van de Tweede Kamer niet automatisch een eigen analyse oplevert van dat functioneren, de sterke en zwakke kanten. Kritisch naar het eigen functioneren kijken, betekent ook nagaan of de kwalen en tekorten waarmee iedereen zegt te worstelen gemeenschappelijke oorzaken hebben.

Daarnaast is kritisch kijken naar het eigen functioneren onmogelijk zonder te reflecteren op de eigen functies van de Kamer en haar positie in het grotere geheel. Hierbij rijst de vraag of er overeenstemming is over die functies, de inhoud daarvan, de eisen die ze stellen en de mogelijke verschillen van opvatting daarover. Ook dient gereflecteerd te worden op de ontwikkelingen en

⁵⁷ Een meer volledige beschrijving van de reflectiepunten is in de bijlage bij dit verslag opgenomen.

veranderingen in de functie van medewetgever, dient nader gedefinieerd te worden wat onder "controle" wordt verstaan en moet gezien worden hoe ver de medebesturende functie van de Kamer moet gaan. Wat is de essentie van het zijn van volksvertegenwoordiger?

Tenslotte houdt reflecteren op de eigen functies en het eigen functioneren ook in geconfronteerd worden met het vermogen tot reflectie op datgene waarmee de Kamer wordt geconfronteerd. Het gaat dan om het vermogen zelf de passende politieke vragen te stellen, ook als tegenwicht tegen de zogenaamde "onaantastbaar en objectieve kennis" van het bestuur. De informatie die het bestuur levert, levert niet hét beeld van de werkelijkheid op maar het beeld dat het bestuur en de bureaucratie van die werkelijkheid hebben. Hij verwijst daarbij naar de algemene beschouwingen bij het Jaarverslag van de Raad van State over 2007 waarin wordt uiteengezet dat het openbaar bestuur vooral een zelfreferentieel systeem is geworden.

De vraag over de functies die de Kamer en de Kamerleden als volksvertegenwoordiging te vervullen hebben, wordt volgens een van de Kamerleden verschillend beantwoord. De een vindt het punt van medewetgever belangrijk en de ander vindt juist de controle van belang, terwijl de derde zich richt op het verbinden van besluitvorming aan punten uit het coalitieakkoord. Weer een ander kiest veel meer voor de ombudsfunctie. Steeds minder wordt volgens het Kamerlid gepraat over het gemeenschappelijke in de functie van Kamerlid.

Eén van de Kamerleden concludeert dat nog eens goed doorgesproken moet worden over de spelregels, zowel in het kader van de rechtsstaat inclusief het wantrouwen tussen parlement en kabinet, als in het kader van de regels binnen de Kamer.

Reflectiepunt 1: groeiende informatie - en kennisachterstand op (departements)ambtenaren

- De gesuggereerde kennisasymmetrie bestaat alleen vanuit een bepaalde opvatting over de functie van de Kamer. De hoeveelheid informatie afkomstig van de departementen is eerder te groot dan te klein.
Door zijn oriëntatie op het bestuur is het parlement in belangrijke mate onderdeel gaan uitmaken van wat een zelfreferentieel systeem genoemd kan worden. In dat verband maakt het vragen van informatie uit andere delen van het zelfreferentieel systeem volgens de heer Tjeenk Willink de zaak eerder slechter dan beter. De Kamer biedt dan geen tegenwicht maar vormt dan een replica van bureaucratische kennis.
- Bijvoorbeeld bij het parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen was geen sprake van een gebrek aan informatie, integendeel. De zogenaamde "onaantastbare en objectieve" kennis die van het departement komt, is niet onaantastbaar en ook niet objectief. Alle Kamerleden weten dat, maar de vraag is welke conclusie daaruit moet worden getrokken. Men moet zich volgens de heer Tjeenk Willink daarbij ook realiseren dat het probleem zoals dat door de overheid wordt gepresenteerd, mede afhangt van wie het probleem definieert. Juristen definiëren anders dan sociale wetenschappers, anders dan economen en anders dan managers. Ieder heeft zijn eigen beeld van de problemen. Daar moet tegenwicht tegen geboden worden.
- Een van de Kamerleden stelt dat als Kamerleden vragen stellen, zij zelden goede antwoorden krijgen. Wat doen Kamerleden vervolgens? Zij proberen om binnen het

ministerie mensen te vinden die wel antwoorden op vragen geven. De gebrekkige kennisoverdracht leidt tot een lage kwaliteit van de controle. Het gevaar bestaat dat daardoor een nauwe relatie met de journalistiek ontstaat. Daardoor wordt het ontstaan van hypes versterkt. Om die reden zou er volgens dit Kamerlid meer contact moeten zijn tussen ambtenaren en Kamerleden.

- Een ander Kamerlid zegt zelden behoefte te hebben aan informatie via het ministerie. Dat resulteert misschien in twee keer naar een ministerie bellen in vijf jaar tijd. Het desbetreffende Kamerlid wil soms zelf informatie halen van betrokkenen uit het veld en voelt er niets voor om verder de ambtelijke Haagse molen te worden ingezogen. Naast maandag en vrijdag is er nauwelijks tijd om informatie te vergaren. Aan Kamerleden staan de Diensten commissieondersteuning, de Griffie en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven ter beschikking, waaraan drie formatieplaatsen zijn toegevoegd. De Kamer juicht daarover volgens dit Kamerlid omdat daarmee meer onafhankelijke informatie naar de Kamer toe zou komen. Conclusie: er is een informatieachterstand en Kamerleden hebben vooral behoefte aan meer zelfstandige vergaringscapaciteit. Niet van het ministerie, want dat zit allemaal in de lijn van het voorstel dat het ministerie toch al in het hoofd heeft.
- Om het reflectieve vermogen in breder verband te organiseren, moeten Kamerleden volgens de heer Tjeenk Willink de goede vragen kunnen stellen. De kernvraag is hoe dat kan worden georganiseerd. Dat begint met het bepalen van de functie die je wilt vervullen. Er moet een keuze worden gemaakt. Indien voor wetgeving medewerkers van de Kamer worden ingezet, moet ervoor gewaakt worden dat zij de facto onderdeel worden van het departementale wetgevingscircuit.
De positie van de Kamer is volgens de heer Tjeenk Willink formeel sterk. In principe is alle informatie beschikbaar, maar de Kamer moet er zelf iets voor doen, anders verzwakt ze zichzelf. De vraag is hoe Kamerleden informatie verzamelen en wat de taak van de ondersteuning daarin is. De Kamer moet ervoor waken dat die ondersteuning geen eigen informatie samenstelt, maar die ondersteuning moet "makelen" in informatie: dit hebben wij daarvan, dat hebben wij daarvan en dat hebben wij daarvan.
- Een van de Kamerleden stelt dat de Kamer geen replica mag worden van de bureaucratie, van de ministeries. Bij een debat met de regering wordt de agenda evenwel bepaald door de informatie die de Kamer van de regering krijgt; de terminologie, de retoriek, de propaganda. Het debat wordt volgens dit Kamerlid altijd in de termen van de regering gevoerd. Als je een debat moet voeren in de termen van degene die je moet controleren, dan heb je bij wijze van spreken al verloren. Meer informatie vragen is niet de oplossing. Liever minder informatie, maar wel de goede. Een Kamerlid heeft de taak om iets tegenover de cijfers te stellen door op de hoogte te zijn van de mensen op de werkvloer die met de wetten moeten gaan werken. Dit Kamerlid probeert altijd voorbij de retoriek van de regering te kijken en de taal te horen van de mensen die met de wetten moeten gaan werken. Dit Kamerlid stelt dat de kloof tussen burger en bestuur juist ontstaat doordat de discussies in de Kamer een replica van de overheidsbureaucratie zijn. Dat betekent niet per se dat meer informatie nodig is van ministeries. Er moet volgens dit Kamerlid meer informatie komen uit de samenleving: meer ruimte en mogelijkheden om mensen te horen, te onderzoeken en de samenleving hier binnen te halen.

- Een van de Kamerleden zegt de controlerende taak in elk geval heel belangrijk te vinden. Het is volgens dit Kamerlid evenwel een algemeen begrip. Gaat het erom of het kabinet doet wat het zegt of gaat het erom dat het kabinet doet wat maatschappelijk belangrijk is? Het hoort er volgens dit Kamerlid allebei bij.
- Het versoepelen van contacten tussen Kamerleden en ambtenaren acht de heer Tjeenk Willink niet de oplossing voor het informatieprobleem van de Kamer. Ambtenaren redeneren volgens de heer Tjeenk Willink vanuit de eigen taak, het eigen departementale belang en de eigen deskundigheid. Ambtenaren zijn niet de neutrale dienaren van het parlement. Zij zijn volgens de heer Tjeenk Willink de deskundige dienaren van de minister en de minister heeft een relatie met het parlement. Kamerleden moeten er volgens hem voor waken dat het parlement gedegradeerd wordt tot gesprekspartner van ambtenaren.
- Het is volgens een van de Kamerleden niet de bedoeling om informatieverwerving te informeel te maken. Geen informatie via journalisten en niet via ambtenarennetwerken. Dat is extreme bureaucratisering van de politiek, maar ook een politisering van de bureaucratie. Ambtenaren moeten Kamerleden niet vragen wat zij precies willen weten. Dat moet in de openbaarheid, dat moet in de stukken. Het moet niet te formeel of procedureel, maar ook niet te informeel.
- Een ander Kamerlid stelt dat ondanks het grote aantal ambtenaren dat werkzaam is bij ministeries, soms heel weinig ambtenaren zich blijken bezig te houden met concrete onderwerpen, zoals het open stellen van een spitsstrook op grond van de uitspraak van de Raad van State. De vraag is of er wel goed gereageerd is met de stellingen van de regering daarover. Moet de Kamer er niet meer achteraan zitten, zodat daar goed naar wordt gekeken?
- Een van de Kamerleden stelt dat het niet alleen gaat om toegang en beschikbaarheid, maar ook om de kwaliteit van informatie. In het kader van het debat en de discussie over de rol van het parlement is de vraag hoe de overheid en de rijksdienst zijn georganiseerd volgens dit Kamerlid van wezenlijk belang.
- Een van de Kamerleden stelt dat Kamerleden niet uitsluitend op basis van andere bronnen heel goed de regering kunnen controleren. Sommige zaken zijn alleen de regering en de ambtenaren bekend. Het beste voorbeeld daarvan is de begrotingswetgeving; het begrotingsrecht is een van de belangrijkste rechten van het parlement. In de begrotingen is vaak geen een op een relatie te leggen tussen beleidsdoelstelling en beleidsartikelen.
- De heer Tjeenk Willink stelt dat door de nieuwe begrotingssystematiek (VBTB) het parlement in belangrijke mate van informatie is beroofd. De toelichtingen zijn aanzienlijk minder inhoudelijk geworden.
- Een van de Kamerleden zegt dat de Kamer daar echter unaniem mee heeft ingestemd. Met de nieuwe begrotingssystematiek kan aan de andere kant beter gefocust worden op een aantal onderdelen.

- In relatie tot de kale feiten, de politieke waardering en de juridische analyse is het volgens een van de Kamerleden van belang dat de Kamer haar eigen oordeel kan vormen. Zij moet niet alleen afgaan op wat de regering zegt over de juridische toelaatbaarheid in Europees verband. Daar zijn ook rondetafelgesprekken met hoogleraren en andere instrumenten, desnoods externe adviezen, buitengewoon geschikt voor. Het gaat volgens dit Kamerlid om het bewust en het gericht inzetten van de instrumenten die de Kamer heeft.
- Een van de Kamerleden zegt dat naar aanleiding van het rapport van de commissie-Dijsselbloem en de behandeling daarvan het vraagstuk van de tunnelvisie is opgekomen. De Kamer nam de problemen in het onderwijs zeer serieus, maar beantwoordde de bredere vraag over het organiseren van tegenspraak niet.
- Een van de Kamerleden onderstreept dat de Kamer het over de fundamentele taken niet altijd eens is. Sommige Kamerleden verwaarlozen de beginselen van een rechtsstaat en geven er blijk van, onvoldoende kennis te hebben dat sommige regels bewust moeten worden nageleefd, omdat dat anders tot een uitholling van de rechtsstaat kan leiden. Die interne dreiging is volgens dit Kamerlid misschien wel ernstiger dan de externe dreiging. Een ander Kamerlid stelt dat het voor de functie van volksvertegenwoordiger cruciaal is dat een Kamerlid een eigen, onafhankelijke rol heeft tussen bestuur en bevolking. Een volksvertegenwoordiger is geen verlengstuk van het bestuur of de bureaucratie, maar ook geen kritiekloos doorgeefluik van wat er onder de bevolking leeft. Een volksvertegenwoordiger heeft een eigen positie. Op het punt van de functies van de Kamer, naast de traditionele taken van controle en medewetgeving, is er volgens dit Kamerlid meer aandacht gekomen voor de functie van vertegenwoordiging van wat er onder de bevolking leeft als afzonderlijke taak. De klassieke taken van controle en medewetgeving kunnen wel eens in de buurt van het verlengstuk van bestuur komen.
- De heer Tjeenk Willink zegt ervan overtuigd te zijn dat de volksvertegenwoordiger een eigen, zelfstandige rol heeft, zonder last of ruggespraak. Dat geldt volgens hem niet alleen in relatie tot de bevolking, maar ook tot het kabinet. Er wordt verschillend gedacht over de invulling van de verschillende functies van volksvertegenwoordiging. En dat is volgens de heer Tjeenk Willink in zekere zin maar goed ook. Het zou volgens hem goed zijn om na te gaan waar die verschillen liggen. De vraag werd gesteld: waar is het mis gegaan? De heer Tjeenk Willink vindt het altijd logischer om na te gaan waarom het logisch was dat het liep zoals het liep. Dat haalt de schuldvraag namelijk een beetje weg en daardoor wordt de casus niet geïsoleerd. Als je die functies verschillend invult, is het des te noodzakelijker dat je het over de spelregels eens bent. Het is onmogelijk om te differentiëren als het gemeenschappelijke spel niet vastligt, zoals de beginselen van de rechtsstaat. Kennen wij die, passen wij die toe, houden wij ons daaraan? Dat is te meer van belang omdat het een tijd is waarin velen vinden dat de maatschappij zich meer aan normen en waarden moet houden. Dat is allemaal prima, maar dan moeten de politici die dat zeggen, beginnen met de eigen normen en waarden in het eigen stelsel.
- De heer Tjeenk Willink stelt dat de gedachte dat de bepalende instantie op hoofdlijnen moet sturen en dat details voor uitvoerders zijn, een beleidstheorie is die nooit gevalideerd

is. Iedereen zegt dat elkaar braaf na. Klopt het echter wel? Wat zijn overigens hoofdlijnen en details? Wat is er mis met details, indien zij het aangrijpingspunt vormen om de kern van het beleid te raken? Hoofdlijndiscussies worden al gauw wezenloze discussies waarin de werkelijke politieke strijd wordt gemaskeerd. Detaildiscussies leiden tot niets als niet de verbinding met de kern van het beleid wordt gelegd. Dat is een belangrijke voorwaarde. Als je van detail naar detail rolt, ben je een willig instrument van degenen die wel een eigen lijn trekken. Je kunt prima details aan de orde stellen als zij een voorbeeld zijn van wat er aan de hand is. Dat vereist een analytisch vermogen en een goede neus. In plaats van de gemeenschappelijke spelregels van hoe Kamerleden zich ten opzichte van elkaar gedragen, dreigt volgens de heer Tjeenk Willink het gevaar van een zekere “proceduralisering” van het debat: Kamerleden mogen maar zoveel vragen stellen. Een limitering van het aantal vragen is niet de goede weg. Wel zou bekeken moeten worden of alle vragen direct moeten worden toegelaten. Was er vroeger niet een scherpere toets door de Voorzitter dan nu?

- Dat neemt niet weg dat het aantal vragen volgens de heer Tjeenk Willink wel degelijk een probleem vormt. Als de Kamer het daarover eens is, zou een betere methode dan limitering zijn, nagaan welke andere controle- instrumenten beschikbaar zijn en welke instrumenten daarvan het meest effectief zijn. Is een groter gebruik door de Kamer van de mogelijkheid om systematisch onderzoek te doen naar het gevoerde beleid op bepaalde beleidsterreinen, zoals dat bijvoorbeeld in de commissie-Dijsselbloem is gebeurd, niet effectiever dan het stellen van vragen? Zou de behoefte aan het stellen van vragen ad hoc dan niet kunnen afnemen? Het vragenrecht zou dan meer als aanvulling op het onderzoeksinstrument kunnen dienen in plaats van omgekeerd.
- Een ander punt - en dat is volgens een van de Kamerleden lastiger in debatten - is dat als er gevraagd wordt om onderliggende stukken, altijd de vraag aan de orde is of dat een redelijk verzoek is van de Kamer om de controlerende taak te vervullen dan wel een politiek ingekleurd verzoek om meer munitie te vinden voor oppositionele doeleinden.
- Een van de Kamerleden stelt dat de Kamer wel over de kwaliteit van de vragen gaat, maar niet over de kwaliteit van de antwoorden. Soms moet op één onderwerp wel tien keer worden doorgevraagd om de juiste informatie boven water te krijgen. Dan gaat het om informatie over wat er op een ministerie gebeurt, wat de lijnen zijn en wat het kabinet nu eigenlijk wil. Dat soort wezenlijke informatie, die wel degelijk van belang is voor het politieke controleproces, wordt volgens dit Kamerlid wel degelijk verdoezeld. Als een Kamerlid niet weet wat er gaande is binnen het kabinet, is dat ook moeilijk te controleren. Dan vraagt een Kamerlid tien keer om iets, bijvoorbeeld of het geld van de AWBZ op de juiste plek komt, maar krijgt nooit een goed antwoord, waarna het kabinet plotseling komt met iets wat het Kamerlid niet wist.
- De heer Tjeenk Willink herhaalt dat het de vraag is of het stellen van vragen aan bewindslieden het goede middel is. De Kamer als controleur maakt zich afhankelijk van de gecontroleerde. Misschien moet je zeggen: het is zoals het is, iedereen waakt over zijn eigen taken, geheimen en belangen. Het vragenrecht blijkt niet in alle gevallen het meest effectieve middel te zijn. Wat is dan effectief? Welke instrumenten heb je om de juiste informatie boven tafel te krijgen? De mogelijkheid om als fractie of commissie onderzoek

uit te voeren is een optie, omdat vragen van een individueel Kamerlid soms niet leiden tot antwoorden.

- Op het punt van het niet te procedureel maken van de controle is het volgens een van de Kamerleden niet de bedoeling om te procedureel te zijn, maar ook niet te informeel. Dit Kamerlid schrok van het bericht dat er voorstellen zijn om een maximum te stellen aan het aantal spoeddebatten. Het desbetreffende Kamerlid heeft bijvoorbeeld anderhalf jaar moeten soebatten om bepaalde informatie boven tafel te krijgen en heeft daar geen spoeddebat over aangevraagd, wel veel vragen, ook in de plenaire zaal. Het Kamerlid heeft daar hard aan moeten trekken en wil dat kunnen blijven doen zonder beperking.
- De Kamer moet volgens een van de Kamerleden de spelregels aanpassen om tot een verheldering te komen van de eigen normen, waarden en spelregels. Onder spelregels valt volgens dit Kamerlid ook de vertrouwensregel. In toenemende mate is er een discussie over de vraag of de informatie die de Kamer van een minister krijgt, feitelijk correct is.
- De heer Tjeenk Willink stelt dat er interne spelregels en spelregels van de democratische rechtsstaat zijn. Over de laatste moet zekerheid zijn. Vervolgens kan bepaald worden welke gevolgen die hebben voor het gedrag in de Kamer, de interne spelregels. Ze moeten dus worden onderscheiden. De vertrouwensregel zit eigenlijk in de tweede en heeft effect op de eerste.
- Een van de Kamerleden zegt dat het om zowel interne als externe spelregels gaat. Eén element loopt daarbij volgens dit Kamerlid overal doorheen, namelijk: wat is het belang van de fractie? Een woordvoerder heeft daarbij nog te maken met een oppositie- of coalitiegenoot. Het zou in dat verband heel goed zijn om een jaarlijkse verplichting in te stellen en om lessen te trekken. De interne spelregels zijn ontzettend belangrijk, omdat er altijd coalitiebelangen zijn die daar doorheen spelen. Een van de frustraties bij het controleren en het functioneren als Kamerlid is het hinderen van oppositiebelangen in informatievergaring en prioriteitstelling, evenals het omgekeerde: het voeren van oppositie dwingt soms tot gedrag waarvan Kamerleden misschien diep in hun hart denken: “nou, nou”. Als de positie van een partij in de Kamer verandert, verandert ook het gedrag.
- Van verschillende kanten is gesteld dat Kamerleden meer moeten accepteren dat coalitiepartijen en oppositiepartijen nu eenmaal verschillende rollen spelen. Ieder vervult zijn rol op een eigen manier. Naast het erkennen van die verschillen zouden daar spelregels voor kunnen worden opgesteld. Men zou met elkaar kunnen afspreken dat er geen blokkades meer worden gezet op het aanvragen van informatie of brieven. Men zou erop kunnen vertrouwen dat het kabinet in staat is om op overbodige vragen een kort antwoord te geven. Dat zou bij de Regeling van Werkzaamheden veel tijd kunnen schelen.

Reflectiepunt 2: de juiste onderwerpen op het juiste moment of incidentenpolitiek?

- Een andere vraag is volgens een van de Kamerleden: wat is het vermogen van de Kamer tot reflectie? Voor het beantwoorden van die vraag is het volgens dit Kamerlid van belang om te weten dat het beeld dat het kabinet voorgeschoteld krijgt, niet hét beeld is maar een beeld. Het voorbeeld is de onderwijscommissie. Wat is in het onderwijs vanuit de positie van de Kamer toch mis gegaan? Daar zijn lessen uit te trekken. De commissie-Dijsselbloem heeft dat ook gedaan, maar dat is tot een heel praktisch niveau te herleiden. Wat had de Kamer anders kunnen doen? Dat is een eerste punt. Het volgende zou zijn: gaat het wel over waar het volgens de volksvertegenwoordiging over moet gaan? Dat betreft de agendasetting. Hoe kan de Kamer zelf maatschappelijke problemen in kaart brengen via haar controlerende functie? Een voorbeeld uit de geschiedenis betreft volgens dit Kamerlid de commissie over de integratie. De Kamer heeft aan de hand van die commissie geprobeerd om een beeld te vormen, los van de regering, van wat er maatschappelijk aan de hand was.
- Een van de Kamerleden is van mening dat het parlement over belangrijke maatschappelijke vraagstukken een oordeel moet kunnen uitspreken en daar politieke conclusies uit trekken. Als dat niet gebeurt, kan dat leiden tot verdere maatschappelijke polarisatie rond die vraagstukken. Is een dergelijk parlementair beraad mogelijk zonder kabinet? Het parlement heeft de neiging om altijd het kabinet erbij te willen hebben als rechtvaardiging om over belangrijke zaken te kunnen spreken.
- Over de gedachte dat de Kamer uitsluitend debatteert naar aanleiding van een regeringsstandpunt, wordt door de heer Tjeenk Willink de vraag gesteld waar dat staat voorgeschreven. Dat het verstandig is om iemand van de regering erbij te hebben om op het besprokene een reactie te geven of de conclusies door te geleiden, is wat anders dan met het Kamerdebat te wachten totdat de regering een standpunt heeft geformuleerd.
- Een van de Kamerleden stelt dat de Kamer af moet van het beeld dat de Kamer alleen maar de kabinetsagenda volgt en als het ware een brief nodig heeft van het kabinet om iets te behandelen. Daarmee wordt een pleidooi gehouden om meer eigen debatten te organiseren. Het eigen initiatief van de Kamer zou meer ontwikkeld moeten worden.
- Een van de Kamerleden vraagt aandacht voor de communicatie – door sommigen ook wel "propaganda" genoemd - van de ministeries. Hoe komt de burger aan zijn beeld van de politiek? Misschien is die vraag interessanter dan de vraag over waar die kloof vandaan komt. Hoe komt de burger aan zijn beeld van de politiek en in hoeverre hebben Kamerleden daar zelf nog iets over te zeggen? Er wordt volgens dit Kamerlid een eigen werkelijkheid gemaakt naast allerlei andere werkelijkheden waardoor die hele machinerie weer een extra zwiep krijgt waar vervolgens iedereen weer last van heeft.
- De prioriteitstelling in de agenda van de Kamer is volgens de heer Tjeenk Willink belangrijk. Van controle door evaluaties op gevoerd beleid valt veel te leren. De Kamer zou kunnen afspreken dat jaarlijks een bepaald beleidsterrein aan de orde is. Alle

beschikbare informatie daarover wordt dan verzameld en bestudeerd met de vraag: wat leert ons dit nu?

- De dominante werking van de media is volgens de heer Tjeenk Willink niet beperkt is tot de verhouding met het parlement en de parlementariërs. Het is een vrij bepalende factor in alle collectieve arrangementen. De wisselwerking tussen parlement en media is afhankelijk van de wijze waarop het parlement zijn eigen functies en de functie van de media ziet en de relatie legt tussen de invulling van de eigen representatieve functie en de (gepretendeerde) representatieve functie van de media. Hoe geef je invulling aan de vertegenwoordigende functie in het mediatijdperk, waarin alles wordt uitvergroot en men gedeeltelijk afhankelijk is van de media voor de herverkiezing?
- Het representatieprobleem is volgens een van de Kamerleden een van de grootste problemen. Hoe maakt de volksvertegenwoordiging de vertegenwoordigende rol helder? Kamerleden gedragen zich allemaal, op hun eigen manier, soms als opgedreven wild. Dag in dag uit, reagerend op de actualiteit, de waan van de dag, willen zij laten zien dat zij er nog toe doen. Hoe komen zij uit die fatale vicieuze cirkel? Het willen bewijzen dat Kamerleden ertoe doen, krijgt steeds meer het karakter van kluitjesvoetbal.
- Een ander Kamerlid stelt dat over een aantal dingen Kamerleden geen eensluidend oordeel hoeven te hebben. De verschillende politieke partijen vullen het parlementaire werk allemaal anders in. Inhoud en vorm zijn aan elkaar verbonden. Ook de beoordeling van hoe Kamerleden politiek voeren, verschilt. De een gebruikt de term "kluitjesvoetbal" of onnodig spoeddebat, een ander zou juist spreken van "de duivel zit in het detail". Het is maar hoe je ertegen aankijkt.
- Het zou volgens een van de Kamerleden al ontzettend helpen als Kamerleden van elkaar zouden accepteren dat zij het op een andere manier doen, zonder een soort karaktermoord op andere partijen te plegen. Als Kamerleden niet oppassen met elkaar, dan maakt niet de politiek de politiek maar dan maken de media de politiek.
- Een probleem is volgens een ander Kamerlid dat hyperigheid vertekend kan werken, omdat incidenten meer de aandacht van de media trekken dan de goede debatten die ook worden gevoerd. Op dezelfde dag dat er een spoeddebat werd gehouden over de gestolen laptop van officier van justitie Tonino, zat een kleiner clubje Kamerleden, zonder media een algemeen overleg te voeren over de toekomst van het Openbaar Ministerie. Daar was geen aandacht voor. Dat geeft wel de vertekening aan die spoeddebatten tot gevolg kunnen hebben.
- Een van de Kamerleden stelt dat naarmate de hoeveelheid spoeddebatten toeneemt de aandacht voor de spoeddebatten zal afnemen. De media-aandacht verschuift dan naar iets anders. Op vrijdag komen er steeds minder kabinetsbesluiten naar de Kamer. Dat gebeurt volgens dit Kamerlid tegenwoordig bijna altijd op maandag of dinsdag. Als de mensen op vrijdagavond horen wat de uitkomst is van de onderhandelingen over de embryo's, denken zij dat die boodschap de uitkomst is. Niemand vertelt op vrijdag nog het echte verhaal. De Kamerleden debatteren als zij oppassen niet meer over het echte verhaal, maar over de beelden.

- Een ander Kamerlid zegt dat de Kamer er in eerste instantie niet veel aan kan doen, maar in laatste instantie alles. Het gaat volgens dit Kamerlid om de propagandamachines van de ministeries. De Kamer creëert niet zozeer hypes, als wel de ministeries. Er wordt veel geïnvesteerd in communicatiemedewerkers en daar kan de Kamer niet direct iets aan doen, maar dat is wel iets wat het politieke spel ernstig vergroot.

Reflectiepunt 3: Korte zittingsduur Kamerleden/ hoge omloopsnelheid in de Kamer

- Over de korte zittingsduur van Kamerleden zegt de heer Tjeenk Willink dat de permanente drang tot verjonging en vernieuwing een verschijnsel is dat ook elders in de maatschappij plaatsvindt, met name in het bedrijfsleven. De opvatting is volgens de heer Tjeenk Willink dat je vooral moet vernieuwen omdat men dan vrij staat ten opzichte van het verleden, wat goed is voor de ontwikkeling van het bedrijf. Dat dit tot rampspoed leidt omdat daarmee ook het geheugen verdwijnt en een aantal dingen alleen op ervaring te leren is, is ook in het bedrijfsleven het geval. In het boek van Sennet, *The corrosion of character*, wordt dat proces beschreven in relatie tot IBM. Het interessante is dat de opvatting dat vernieuwing "moet", in de politieke sector is overgenomen terwijl dat absoluut niet nodig is, integendeel.
- Om goed te kunnen controleren, is kennis nodig van degene die gecontroleerd moet worden. Parlementsleden moeten weten hoe de overheid werkt, weten wat ze willen weten, weten wie het antwoord op hun vragen kan leveren, weten wat bijvoorbeeld de wetgevende functie inhoudt. De bestuurlijke en maatschappelijke ervaringen van de meeste Kamerleden zijn echter vaak beperkt of eenzijdig. Politieke partijen moeten gewezen worden op de noodzaak van continuïteit; niet alleen om de functie goed uit te oefenen, maar ook omdat in tijden van verandering instituties zekerheid moeten bieden. Die zekerheid ontstaat alleen als de leden van die instituties ervaring en geheugen hebben. Het bieden van zekerheid en continuïteit behoort volgens de heer Tjeenk Willink ook een kenmerk te zijn van de democratische rechtsstaat. Misschien is het toch goed dat Kamerleden zich weer eens realiseren dat instituties gepaard gaan met een collectief geheugen dat op personen is geschraagd. Dat van de hogere omloopsnelheid ook elders sprake is, verergert in zekere mate het probleem. Als alleen de omloopsnelheid van parlementsleden groot zou zijn, maar niet in de media, de ambtenarij of het bestuur, was er altijd nog een correctiefactor. Naarmate de omloopsnelheid in alle andere unieke sectoren ook groot is, komt er de klad in het systeem van checks and balances. Er is niemand meer die tegen de ander zegt: hé hallo, zo hadden wij dat toch niet afgesproken? Iedereen valt volgens de heer Tjeenk Willink dan alles wijs te maken.
- Een van de Kamerleden zegt dat het zorgelijk is dat steeds minder fracties deelnemen aan wetgevingsactiviteiten. Steeds meer wetsvoorstellen worden volgens dit Kamerlid door drie tot vijf fracties behandeld. Dat heeft ook te maken met prioriteitstelling. Er zijn fracties die aan alle spoeddebatten en aan alle wetgevingsdebatten deelnemen. Er zijn volgens dit Kamerlid echter ook fracties die zelden of nooit aan wetgevingsdebatten deelnemen.

Reflectiepunt 4: verschuiving aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder en aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen

- Het kritisch bezien van eigen functie en functioneren betekent volgens de heer Tjeenk Willink dat gekeken moet worden naar de kwalen en tekorten waarmee iedereen volgens eigen zeggen te maken heeft. In relatie daarmee zou gekeken moeten worden naar de functies van de Kamer. Is de functie van medewetgever veranderd? Ja, dat is het geval. Wat vereist dat? Controle. Wat houdt controle eigenlijk in? Is dat iets anders dan "control"? Ja, dat is iets anders. Wat is de meerwaarde van parlementaire controle? Waar moet die zich op richten? Op meeregeren, op meebesturen? Meebesturen gebeurt veel en wordt gezien als onvermijdelijk, maar de vraag is tot hoever meebesturen moet gaan. Volgens de heer Tjeenk Willink moet meebesturen beperkt worden tot hetgeen voor de beleidsvorming werkelijk onvermijdelijk is en in de gevallen waarin de minister "aan de teugel moet worden gehouden", zoals Joop van den Berg eens gezegd heeft.

Reflectiepunt 5: relatie regeerakkoorden/coalitieakkoorden en dualistische verhouding tussen regering en parlement

- De heer Tjeenk Willink stelt dat wat in de beleidsbepaling vooraf misschien onmogelijk is, wellicht in de controle achteraf wel kan. Men kan zeggen: het regeerakkoord is er nu eenmaal; aan de beperkingen die daaruit voortvloeien, is even niets te doen. Ook coalitiepartijen kunnen naar zijn mening echter redelijk schadevrij achteraf controleren op de resultaten en de effecten van het beleid. Dat beleid is altijd van meer coalities. In parlementair onderzoek naar ontwikkelingen in bepaalde maatschappelijke sectoren die mogelijk aanleiding zouden kunnen zijn voor beleidsmaatregelen, kan een alternatief worden gevonden voor de stortvloed aan vragen. De commissie-Dijsselbloem is naar de mening van de heer Tjeenk Willink in dit verband een goed voorbeeld. De kunst is om daaruit de lessen te trekken en te bezien in hoeverre die lessen veralgemeniseerd kunnen worden. Dezelfde soort processen als bij 'Dijsselbloem' zijn te vinden bij volksgezondheid en jeugdzorg. De spelers zijn misschien verschillend, maar de wijze waarop de Kamer daarop reageert, is exact gelijk.

Addendum bij het verslag van het gesprek met de vice-president van de Raad van State
(zie de voetnoot op bladzijde 1 van het verslag)

Nadere omschrijving van de reflectiepunten (zoals vastgesteld door de stuurgroep op dinsdag 2 september 2008)

Er zijn veel opmerkingen te maken over het functioneren van de democratie en over het functioneren van de Tweede Kamer. Bij de start van de parlementaire zelfreflectie is een inventarisatie gemaakt van een aantal recentere studies en publicaties over de Tweede Kamer. Zo ontstond een lijst van tientallen punten. De stuurgroep van leden uit de Tweede Kamer die uitvoering geeft aan de zelfreflectie, heeft geconstateerd dat alle genoemde punten belangrijk zijn. Echter, er moeten keuzes worden gemaakt. Niet alle punten kunnen met iedereen besproken worden. Gekozen is voor een uitdieping van een aantal punten.

Aan de hand reflectiepunten wordt in dit proces kritisch naar het functioneren van de Tweede Kamer gekeken. Hiermee is focus aangebracht voor de verdere discussie die in het voorjaar van 2009 wordt afgerond met een conferentie en zo mogelijk met het nemen van besluiten.

De reflectiepunten zijn:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is er sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?

Aan deze vier reflectiepunten is door aanneming van de motie-Duyvendak/Kalma (Kamerstuk 31473, nr. 15) de vraag toegevoegd om ook de werking van regeerakkoorden/coalitieakkoorden deel uit te laten maken van het parlementaire proces van zelfreflectie. Het punt is als volgt geformuleerd:

5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem uit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Er is een thema dat niet wordt meegenomen in de zelfreflectie, maar dat zeker voor de hand ligt. Dat is de kloof tussen burger en politiek. Dit thema wordt ook door de stuurgroep als relevant gezien. De kloof tussen burger en politiek is een metavraagstuk dat bij al de reflectiepunten aan de orde kan komen.

De reflectiepunten zijn onderdeel van een uitgebreider discussiestuk. Het discussiestuk bevat weergaven van opvattingen zoals die zijn neergelegd in studies en publicaties en opiniërende artikelen. Het discussiestuk geeft niet de mening weer van de Tweede Kamer, de stuurgroep parlementaire zelfreflectie of van individuele leden. Dit discussiestuk is separaat beschikbaar.

's-Gravenhage, 11 augustus 2008

AAN

Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Mevrouw G.A. Verbeet
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

IEB 08-00854/sc

Zeer geacht Voorzitter, heer Groen,

Op 25 juni 2008 heb ik met u en de leden van de stuurgroep parlementaire zelfreflectie van gedachten gewisseld naar aanleiding van een notitie Zelfreflectie van 6 juni 2008, waarin vier reflectiepunten nader werden uitgewerkt.

Ten behoeve van mijn inbreng in die gedachtewisseling had ik voor mijzelf een notitie gemaakt als leidraad. Deze notitie heb ik vervolgens bijgesteld, mede in het licht van hetgeen tijdens de gedachtewisseling ter sprake is gekomen. Het is mij een genoegen u hierbij deze notitie aan te bieden.

Omdat de notitie ook nuttig kan zijn voor de verdere gedachtewisseling binnen de stuurgroep heb ik een afschrift ervan gestuurd aan de heer Eduard Groen en hem verzocht zorg te dragen voor doorzending aan de leden van de stuurgroep.

Ik vertrouw er op u en de leden van de stuurgroep hiermede van dienst te zijn geweest.

Met vriendelijke groet

De heer / mevrouw

Punten voor inbreng in bijeenkomst met reflectiegroep Tweede Kamer der Staten-Generaal op 25 juni 2008.

Algemeen

1. Inventariseren van door anderen genoemde knelpunten in het functioneren van de Tweede Kamer, zoals hier is gebeurd, levert niet automatisch een eigen analyse op van dat functioneren, de sterke en de zwakke kanten. De wijze waarop iemand naar een zaak kijkt is mede afhankelijk van de positie die hij inneemt en zijn deskundigheid. Kritisch naar het eigen functioneren kijken betekent ook nagaan of de kwalen en tekorten waarmee iedereen zegt te worstelen gemeenschappelijke oorzaken hebben.

2. Kritisch naar het eigen functioneren kijken kan niet zonder te reflecteren op de eigen functies en de eigen positie in het grotere geheel.

En dus rijst de vraag:

- a. Is er overeenstemming over welke de functies van de Kamer (behoren te) zijn, wat die functies inhouden, welke eisen ze stellen? Waar zitten eventuele verschillen van opvatting? Kritisch reflecteren op de functies van de Kamer houdt ook in per functie de ontwikkelingen en veranderingen nagaan:
 - 1° de veranderingen in de functie van (mede)wetgever (nb. Europa). Welke eisen stellen deze veranderingen?
 - 2° nader definiëren wat onder controle wordt verstaan. Controle op de uitvoering van afspraken en op de resultaten en effecten van het beleid is iets anders dan "control"; de bewaking van de voortgang en kwaliteit van het beleidsproces;
 - 3° hoe ver moet de meebesturende functie gaan? Van den Berg: "Meebesturen is nodig als dat voor de beleidsvorming onvermijdelijk is en als de minister aan de teugel moet worden gehouden;"
- b. Wat is de positie van het parlement in het staatkundig bestel en de relatie van dat bestel met de maatschappij? In de Algemene beschouwingen is uiteengezet dat:
 - 1° het staatsbestel vooral een zelfreferentieel systeem is geworden. Nog meer informatie van de departementen versterkt de inkapseling van de Kamer in dat systeem;
 - 2° de positie van de volksvertegenwoordiging een andere geworden is dan in het zuilenstelsel. Voor het eerst moeten de volksvertegenwoordigers nagaan wat de vertegenwoordigende functie inhoudt en wat dat betekent voor de relatie met het bestuur.

3. Reflecteren op eigen functies en eigen functioneren houdt ook in geconfronteerd worden met het vermogen tot reflectie op wat wordt voorgesteld of het gebrek daaraan. Het gaat dan om het vermogen de passende politieke vragen te stellen, ook als tegenwicht tegen de zogenaamde "onaantastbare en objectieve kennis" van het bestuur. De informatie die het bestuur levert, levert niet het beeld van de werkelijkheid op maar het beeld dat het bestuur en de bureaucratie van die werkelijkheid hebben. Daarbij speelt ook de taal een steeds onderschatte betekenis/rol.

De vier reflectiepunten uit de notitie Zelfreflectie van 6 juni 2008

1. De groeiende informatie en kennisachterstand op (departements-)ambtenaren.

In dit thema weerspiegelt zich een opvatting over de functie van het parlement die niet de mijne is. Kennisasymmetrie is er alleen vanuit een bepaalde opvatting over de functie van het parlement.

De hoeveelheid informatie afkomstig van de departementen is eerder te groot dan te klein; stukken zonder kop of staart; in eigen jargon geformuleerd. Door de informatie-overkill wordt de afhankelijkheid van de Kamer van de bureaucratie steeds groter.

Het probleem is een ander: duidelijke eigen keuze van zaken waarover informatie nodig is (hetgeen niet hetzelfde is als reageren op het ochtendblad). Daarover naast de departementale informatie zelf (tegen-)informatie verwerven door middel van eigen onderzoek. Medewerkers die daarvoor worden ingezet moeten vooral makelen in bestaande informatie respectievelijk identificeren wie de informatie kan geven en zich niet automatisch zelf aandient. Dat is iets anders dan zelf nieuwe informatie maken.

Alle informatie en kennis is beschikbaar. De vraag is waar en wanneer. Voor het antwoord op die vraag moet een kamerlid zelf iets doen; er zelf op uit. Overigens is informatie en kennis niet hetzelfde.

Gelet op het bovenstaande zal het duidelijk zijn dat versoepelen van de contacten tussen kamerleden en ambtenaren (zie Denkrichtingen 3°) niet de oplossing is voor het informatie-probleem. De Kamer moet er ook tegen waken dat de voornaamste contacten op ambtelijk niveau plaatsvinden. Het niveau van de Kamer is de bewindsman/-vrouw.

"Vormen van trainingen en intervisie voor kamerleden gericht op het beter kunnen verwerken van informatie en het versterken van een zelfbewuste dualistische houding van kamerleden" (zie Denkrichtingen 4°) is evenmin een oplossing. Er is niet één ideaal kamerlid. Uiteindelijk beoordeelt de partij (en vervolgens de kiezer) of een kamerlid goed functioneert. Daarbij komt dat in deze "denkrichting" onvoldoende rekening wordt gehouden met de eisen die een coalitie politiek (en in spiegelbeeld oppositie politiek) stelt.

2. Kamerleden reageren te veel op incidenten.

De veelgehoorde gedachte dat de uiteindelijk bepalende instantie op *hoofdpijnen* moet sturen is onderdeel van een beleidstheorie die eigenlijk nooit is gevalideerd. Klopt het wel dat beleidsbepalers er zijn voor de hoofdpijnen en dat de details moeten worden overgelaten aan de uitvoerders? Wat verstaat men onder hoofdpijnen en details? Wat is er mis met details indien zij het aangrijpingspunt vormen om de kern van het beleid te raken? De route van de details kan effectiever zijn dan de route van de hoofdpijnen. Hoofdpijnendiscussies worden al gauw wezenloze discussies waarin de werkelijke politieke strijd wordt gemaskeert. Detaildiscussies leiden tot niets als niet de verbinding met de kern van het beleid wordt gelegd.

De vraag naar hoofdpijnen of details is eigenlijk ook de vraag naar wat controle eigenlijk inhoudt (zie hiervoor onder Algemeen). Wat is de meerwaarde van de parlementaire controle naast de publieke, de bestuurlijke en ambtelijke controlemechanismen?

Het parlement zou moeten nagaan wat het totale controle-instrumentarium is dat hem ter beschikking staat en welke instrumenten het meest effectief zijn. Waarschijnlijk zou blijken dat onderzoek als instrument effectiever is dan het vragenrecht. In dat geval zou het vragenrecht meer als aanvulling op het onderzoeksinstrument kunnen gaan dienen in plaats van als voornaamste instrument dat bot is geworden.

Zelfs als de meerderheid van de kamerleden het eens is met het terugdringen van het aantal vragen dan zal dat terugdringen alleen lukken als er een ander controle-instrument tegenover staat.

Een limitering van het aantal vragen is geen goede weg. Wel zou bekeken kunnen worden of alle vragen direct moeten worden toegelaten. Was er vroeger niet een scherpere toets door de Voorzitter dan nu?

Meer in het algemeen moet er tegen worden gewaakt dat debatten in het parlement geheel worden gemodelleerd naar strakke procedures. Wel is het raadzaam weer eens na te gaan welke spelregels ieder in acht neemt respectievelijk wat de gemeenschappelijke spelregels zijn. Daarbij gaat het zowel om kennis van de constitutionele spelregels als de eigen interne spelregels.

Voor wat betreft de rol van de media is het goed zich te realiseren dat de dominante werking van de media niet beperkt is tot parlement en parlementariërs. De media zijn een bepalend factor geworden in alle collectieve arrangementen. De wisselwerking tussen parlement en media is ook afhankelijk van de wijze waarop het parlement zichzelf ziet, de rol van de media ziet en de relatie legt tussen de invulling van de eigen representatieve functie en de (gepretendeerde) representatieve functie van de media.

3. Korte zittingsduur kamerleden/hoge omloopsnelheid.

Om goed te kunnen controleren moet de gecontroleerde worden gekend. Parlementsleden moeten weten hoe de overheid werkt, weten wat ze willen weten, weten wie het antwoord op hun vragen kan leveren, weten wat de wetgevende functie inhoudt. De bestuurlijke en maatschappelijke ervaringen van de meeste kamerleden zijn echter vaak beperkt respectievelijk eenzijdig. Vroeger was de combinatie van kamerlidmaatschap met een andere (hoofd-)functie gebruikelijk. Sinds 1968 is aan het kamerlidmaatschap een voltijdse beloning verbonden. De afhankelijkheid van die functie is daarmee gegroeid. Veel jongeren beginnen niet aan een kamerlidmaatschap want het vinden van een baan daarna is moeilijk, behalve als men "schadevrij" bewindspersoon is geweest respectievelijk bekend is geraakt door de media.

Politieke partijen moet gewezen worden op de noodzaak van continuïteit; niet alleen om de functie goed uit te oefenen maar ook omdat in tijden van verandering instituties zekerheid moeten bieden. Die zekerheid ontstaat alleen als leden ervaring en geheugen hebben.

Overigens is het goed te beseffen dat de versnelling die in het parlement merkbaar is ook elders in de maatschappij zich voordoet. Dat verergert in zekere zin het probleem (vergelijk Sennett, "corrosion of character"). De gedachte achter de snelle wisselingen is dat door het inschakelen van (jonge) mensen die niet "belast" zijn door het verleden vernieuwingen worden gestimuleerd. Dat zou kunnen gelden voor bedrijven (hetgeen echter lang niet altijd het geval blijkt te zijn). Het geldt niet voor de overheid. Juist bij de overheid is continuïteit en voorspelbaarheid nodig.

Bij de relativisering van het probleem wordt gesteld dat "met de kwaliteit van de wetgeving niet zoveel mis is." Waarop is die stelling gebaseerd?

Wetgeving wordt vooral instrumenteel gebruikt. Steeds opnieuw blijkt te weinig rekening te worden gehouden met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (zie bijvoorbeeld de Commissie Dijsselbloem). De voornaamste functie van de wet voor de burger wordt verwaarloosd (zie Algemene beschouwingen).

Eveneens de stelling dat "wetgeving en controle bij uitstek taken zijn waarbij goede ondersteuning kan helpen" en dat "kamerleden zich dan kunnen richten op hun volksvertegenwoordigende taken" is onjuist. Wetgeving en controle kunnen niet worden overgelaten aan de ondersteuning. Dat is nu juist de makke op dit moment (vergelijk ook de Eerste Kamer). In zekere zin wordt de wetgeving al veel te veel overgelaten aan de departementen zodat tegenwoordig ook aan de belangengroepen zelf. Ambtenaren en medewerkers, parlementsleden en bewindslieden zijn veel te veel onderdeel geworden van het zelfreferentiële systeem. Wat zijn overigens volksvertegenwoordigende taken? Bij de snelle doorstroming speelt ook het kiesstelsel een belangrijke rol. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging reflecteert de onrust in de samenleving één op één. Als je dat niet wilt moet er een ander kiesstelsel komen. Aangezien dat echter onhaalbaar is (grondwetswijziging vereist tweederde meerderheid) moeten de nadelen van het kiesstelsel op een andere manier worden opgevangen. Ook dat pleit voor continuïteit in de kandidaatstelling door partijen.

4. De aandacht van de Kamer is verschoven van medewetgever en controleur naar medebestuurder. Daarnaast heeft de Kamer onvoldoende gevoel voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen.

Met hetgeen daarover wordt gesteld kan ik het grotendeels eens zijn. De oplossingsrichtingen deel ik echter niet. Een uitvoeringstoets kan uiteindelijk alleen door parlementsleden zelf worden uitgevoerd en beoordeeld. Anders komt er weer een afzonderlijke toetsende instantie bij.

Voor wat betreft de andere werkwijze van de Kamer, door meer themacommissies, dat is de moeite van het proberen waard. Daarbij moet de Kamer dan wel zijn eigen prioriteiten stellen en niet noodzakelijkerwijze de prioriteiten van de zittende coalitie volgen. De mogelijkheden daartoe zijn groter bij de controle achteraf. Daar ook is dualistische opstelling gemakkelijker te realiseren dan bij controle vooraf en in de wetgevende arbeid.

H.D. Tjeenk Willink

09-PZ-023

Verslag gesprek 11 september 2008 met journalisten (09-PZ-026)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. A. Zeeman (Netwerk), dhr. M.A. Sommer (Volkskrant), dhr. M.M.L.A. Reijns (ANP), dhr. M. Kranenburg (NRC), dhr. F.E. Jensma (NRC), dhr. M.E. Chavannes (NRC), dhr. J.Ph. Goslinga (Trouw), dhr. R. van Heese (Trouw), dhr. M. de Bok, dhr. F. Boogaard (AD), dhr. G. Korevaar (AD), dhr. F.J. Wester (RTL), dhr. P.E. Jansen (Telegraaf), dhr. S.F. Kockelmann (KRO), dhr. M.H. van Weezel (Vrij Nederland), mevr. M.M.J. Vroomans (TROS), dhr. A. van Liempt (NPS), mevr. C.C. van Baalen (hoogleraar).

Dhr. J.S. Voordewind (ChristenUnie, vergadervoorzitter), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), dhr. J.T.H.M. Kortenhorst (CDA), dhr. A.A.G.M. van Raak (SP), dhr. C.B. Aptroot (VVD), dhr. J.W. Remkes (VVD), dhr. B. van der Ham (D66) en dhr. W. van Dijk (beleidsmedewerker ChristenUnie).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: dhr. E.A.J. Groen (verslag), mevr. A. van Willigen, en dhr. J.J. Jochemsen.

Het gesprek concentreerde zich rond de vijf reflectiepunten:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?
5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Na een korte inleiding op het proces van parlementaire zelfreflectie en een inleiding op de vijf thema's door mevrouw Van Baalen⁵⁸ heeft het gesprek zich toegespitst op de vijf thema's. Deze punten zijn zo veel mogelijk achtereenvolgens besproken. Er zijn echter ook andere punten aan de orde gesteld. Voor de leesbaarheid van het verslag is gekozen dit verslag nadrukkelijk op te knippen in de vijf inhoudelijke thema's, alsmede een onderdeel overige opmerkingen.

Inleiding mevrouw Van Baalen

- Mevrouw Van Baalen maakt een kritische opmerking bij de toezonden notitie met reflectiepunten. Er wordt in die notitie gesproken over de drie hoofdtaken van Kamerleden: controleren, medewetgeven en het volk vertegenwoordigen. Wat staat er dan? Dat die taken soms lastig te combineren zijn, sterker nog, dat Kamerleden soms in een spagaat terecht komen. Aan de ene kant medewetgeven en controleren, aan de andere kant het volk vertegenwoordigen. Mevrouw Van Baalen vraagt zich af of er een denkfout wordt gemaakt. Een lid van de Tweede Kamer dat de regering goed controleert en goede wetten maakt, is naar haar mening een heel goede volksvertegenwoordiger. Waar zit dan die spagaat?
- In de tweede plaats noemt mevrouw Van Baalen het probleem c.q. een probleem waaraan volgens haar geen tijd en energie besteed zouden moeten worden. Het beeld dat men -- de burgers -- heeft van de politiek en de kloof die er zou bestaan -- nee, die er bestaat -- tussen politici en burgers. Zij licht dit kort toe. Het beeld dat men, de Nederlandse burgers, heeft van de politiek, de politici, is doorgaans niet goed. Dat is nu zo en dat is altijd zo geweest. Nogal logisch. Politici hebben macht; zij kunnen beslissingen nemen met verstrekkende gevolgen voor de burgers en het werkt natuurlijk nooit ideaal uit voor allemaal tegelijk. Dat leidt tot kritiek op politici, op gemopper en op geklaag: zij doen maar wat in Den Haag en wij burgers zitten met de gebakken peren! Er is daardoor een kloof. Waarom dat beeld veranderen? Het lijkt mevrouw Van Baalen handiger om te accepteren dat dit bij het vak van politicus hoort, dat een politicus veel kritiek te verduren krijgt, dat hij het nooit goed zal doen, althans niet in de ogen van de meeste tijdgenoten. Zij geeft een citaat geven van een beginnend Kamerlid. Zij vraagt de aanwezigen niet om te raden wie dat Kamerlid is want hij is tamelijk onbekend gebleven. Zij vraagt de aanwezigen slechts om te raden uit welke tijd het citaat afkomstig is. "Verguizing van de persoon is het lot van ieder die zich met politiek bezig houdt. Wie zich daarin begeeft, moet dit voor de publieke zaak over hebben." Wie durft te raden? Zij hoort verschillende jaartallen. Het precieze jaartal is 1864. Het citaat is afkomstig van Leopold Haffmans, een afgevaardigde uit de buurt van Venlo. Er wordt wel gezegd dat de kloof tussen burgers en politici het gevolg is van weinig vertrouwen in de politiek, maar dat is volgens mevrouw Van Baalen gewoon niet waar. Bij de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer, minder dan twee jaar geleden, ging meer dan 80% van de Nederlanders naar de stembus. Die mensen hebben in elk geval vertrouwen in het systeem en ten minste in één politieke partij.
- In de derde plaats stelt mevrouw van Baalen aan de orde wat mogelijk wel een probleem is en waar wat aan gedaan zou kunnen worden? Dat betreft één van de geselecteerde thema's, namelijk het derde, en dat betreft de korte zittingsduur van Kamerleden, de hoge omloopsnelheid. Volgens mevrouw Van Baalen zit daarin mogelijk een probleem. Het is bekend, en het staat opnieuw in de notitie over reflectiepunten, dat het niet gemakkelijk is om een goed Kamerlid te zijn. Men heeft minimaal een jaar nodig om een beetje wegwijs te worden in de Kamer en vaak wordt gezegd dat een volle termijn nodig is om het vak echt in de vingers te krijgen. Wat moet een Kamerlid allemaal kunnen om het goed te doen? Het moet kennis van zaken hebben op bepaalde dossiers. Het hangt natuurlijk van

de grootte van de fractie af hoeveel dossiers iemand krijgt. Om op niveau met de minister in debat te kunnen gaan en te kunnen controleren en te werken als medewetgever moet je toch echt veel verstand van zaken hebben. Bovendien moet je een politiek gevoel ontwikkelen. Verder zijn er de regels in de Kamer, zowel geschreven als ongeschreven, het politieke spel, de vaardigheden, de tactieken en noem maar op. Het zou wellicht geen gek idee zijn om een oproep te doen aan politieke partijen om de bestaande selectiecriteria voor kandidaat-leden opnieuw tegen het licht te houden. Volgens mevrouw Van Baalen zouden belangrijke criteria moeten zijn: kennis, deskundigheid en ervaring. Welke kennis en deskundigheid heeft onze fractie nodig om goede wetten te kunnen maken en goed te kunnen controleren? Hoeveel juristen, economen enzovoort hebben wij daarvoor nodig? Daarmee kunnen andere criteria de deur uit. Mevrouw Van Baalen zegt het allemaal een beetje fors aan te zetten, maar dat vindt zij in een discussie meestal handig. Criteria ten aanzien van verdelingen -- mannen, vrouwen, Friezen, Limburgers, allochtoon, autochtoon -- kunnen vervallen. Niet dat dit niet belangrijk is, want spreiding is wel degelijk ook belangrijk, maar het zou niet voorop moeten staan. Ook kan het criterium "vernieuwing" -- alsof dat op zichzelf iets goeds is -- vervangen worden door het criterium "ervaring". Al helemaal niet belangrijk is volgens mevrouw Van Baalen het criterium "het goed doen in de media". Natuurlijk moet een partij goed zichtbaar zijn in de media, maar dat kan geschieden door een klein clubje mensen. De partijleider voorop, en die zit bij voorkeur in de Kamer, met een klein clubje mensen daaromheen. Zij moeten het beeld van de partij goed neerzetten en de lijnen uitzetten: waar staat onze partij en waar willen wij naartoe? Daar hoeven niet alle mensen uit de fractie een steentje aan bij te dragen. Wat is er mis met de ouderwetse backbencher, de dorre staatsrechtgeleerde, de gespecialiseerde belastingdeskundige? Als je op deze gedachte voortborduurde, is er winst te behalen op een ander punt dat in Zelfreflectie wordt genoemd, namelijk de incidentenpolitiek. Als profileringsdrang en zichtbaarheid in de media veel minder belangrijk worden voor veel leden, dan kan het gebeuren dat het aantal Kamervragen, moties en spoeddebatten aanmerkelijk daalt. Mevrouw Van Baalen pleit kortom voor selectiecriteria voor kandidaat-leden gericht op kennis, deskundigheid en ervaring in plaats van op vernieuwing, spreiding en mediagerichtheid.

- Een laatste punt van mevrouw Van Baalen: cetero censeo. "En voorts ben ik van mening dat wekelijkse opiniepeilingen ("op wie zou u stemmen als er vandaag verkiezingen zouden zijn?") moeten worden afgeschaft. De essentie van volksvertegenwoordiger zijn, is vertrouwen krijgen voor vier jaar. Voor vier jaar, niet voor een week."

Reflectiepunt 1: groeiende informatie- en kennisachterstand op (departements)ambtenaren

- Kennisachterstand op ambtenaren is volgens een van de journalisten helemaal niet erg want daar zijn de Kamerleden niet voor. Zij moeten de politieke wenselijkheid benadrukken en beslissingen nemen. Deze week hoorde spreker Kamerleden discussiëren in het kader van de JSF over de technische details van zo'n vliegtuig terwijl hij weet dat sommige niet eens een rijbewijs hebben en met een van rijkswege verstrekte OV-jaarkaart reizen. Met dat soort details moeten Kamerleden zich helemaal niet bezighouden. Kamerleden gaan over de politieke wenselijkheid. Leg dat helder uit aan de samenleving

en reguleer dat soort lijnen. Dan worden de AO's een stuk korter, de vergaderingen duren minder lang en voor de burger is het dan beter vatbaar.

Reflectiepunt 2: de juiste onderwerpen op het juiste moment of incidentenpolitiek?

- Een van de journalisten stelt de vraag welke opiniepeiling mevrouw Van Baalen precies wil afschaffen? Alle peilingen of alleen die van de populariteit van partijen? Mevrouw Van Baalen antwoordt niet alle peilingen af te willen schaffen. Zij vindt het echter overdreven om elke week, op vrijdagavond, breed over de buis de politieke peilingen te laten zien. Het is natuurlijk extreem om te stellen dat zij allemaal moeten worden afgeschaft. Mevrouw Van Baalen constateert een enorme gerichtheid op de tussentijdse waardering. De teneur moet zijn: ga rustig aan het werk en op een gegeven moment zijn er weer verkiezingen. Dat is wat overdreven want er kan natuurlijk tussentijds worden gekeken. Zij is echter tegen het voortdurend in de gaten houden van wat men vindt van wat er wordt gedaan.
- Een van de journalisten vreest dat dit de zoveelste discussie met een heel hoog wishful thinking-niveau wordt, als hij prof. Van Baalen zo hoort. Er wordt uitgegaan van de gedachte dat de Kamer vrij kan kiezen om alles voortaan anders te doen, minder op de media te letten en andere Kamerleden te selecteren die mediabelangstelling minder belangrijk vinden. De vraag is of dat nog mogelijk is en of wij niet al zodanig in een mediatijdperk en vooral in een televisietijdperk leven dat die keuze er nauwelijks nog is. Kamerleden die niet aan die medialogica beantwoorden, gaan gewoon roemloos ten onder. Men kan heel vaak tegen de pers zeggen dat het om de inhoud gaat en om diepgang. De meeste journalisten vinden dat ook, zeker degenen die hier werken, maar in de praktijk gaat het dan toch weer over de vraag of Jacqueline Cramer die handtekening heeft gezet in plaats van over de klimaatproblemen. Zitten wij niet te praten over het oppoetsen van de stoomtrein terwijl de elektrische trein al is uitgevonden?
- Mevrouw Van Baalen zegt dat haar opmerking over de opiniepeilingen eigenlijk zinloos en onzin is. Zij wil het echter wel gezegd hebben omdat de invloed ervan enorm is. Vandaag staat op de voorpagina van de Volkskrant de uitspraak van de PvdA-fractievoorzitter: wij staan op vijftien zetels in de peilingen en wij moeten gereanimeerd worden. Het lijkt haar goed om stil te staan bij de vraag: waar zijn wij eigenlijk mee bezig? Af en toe zijn er verkiezingen en dan wordt dat bepaald. Iedereen weet ook dat die peilingen tot op het laatste moment totaal kunnen omslaan. Volgens haar is het dan ook niet zo handig om te zeggen: wij staan op vijftien in de peilingen. Zij zegt te beseffen dat haar oproep niets uithaalt. Wat het wishful thinking van dit soort oplossingen betreft, verwijst zij naar haar tweede opmerking dat politici gewoon moeten accepteren dat heel veel kritiek krijgen bij het vak hoort. Dat hoort er gewoon bij, dat is van alle tijden.
- Een van de journalisten stelt dat de kloof juist groter wordt gemaakt. Kamerleden, en politici in het algemeen zoals ministers, ondernemen de meest bizarre pogingen om de kloof te verkleinen. Zij doen allerlei gekke dingen die niet bij het vak horen of het werk van een politicus. Daarmee vergroot men de kloof volgens spreker alleen maar. Er zou meer afstand genomen moeten worden van die samenleving, meer gezag opgebouwd

moeten worden. Premiers horen geen hoofdredacteur van RTL Boulevard te zijn, over Jantje Smit te praten en zich te laten tutoyeren in het ene programma en boos te worden in het andere programma als Ali B. dat doet. De politiek moet gezag terugwinnen. Dat is niet te bereiken met het louter afschaffen van opiniepeilingen. Dat heeft veel meer te maken met de manier waarop mensen naar buiten toe optreden. Zij moeten weer voor het spandoek uit durven te lopen in plaats van erachteraan de samenleving op sleeptouw te nemen.

- Het afschaffen van de opiniepeilingen vindt een van de andere journalisten leuk om over na te denken, maar het lijkt spreker beter om de stemwijzers af te schaffen. Het kiezen wordt voor mensen net zoiets als door de Albert Heijn lopen: dat merk pindakaas, dat merk wasmiddel, dat merk koffie en dan rolt er bij de kassa een bedrag uit. Zo gaat het bij de stemwijzer ook; daar rolt op een gegeven moment een partij uit. Je weet dat mensen daar op dit moment zo mee omgaan. Dat vraagt om hernieuwd gezag van de politiek. De samenleving zit anders in elkaar. Mensen volgen niet meer automatisch langs religieuze of sociaal-culturele lijnen een bepaalde partij. De gevestigde partijen hebben geen antwoord op dat vacuüm waardoor er opeens bewegingen kunnen opkomen zonder dat iemand weet waarover het gaat. Volgens spreker heeft dat maar met één ding te maken namelijk met natuurlijk leiderschap dat Kamerleden moeten herwinnen. Dat kan om te beginnen door de live uitzending van het Vragenuurtje af te schaffen op dinsdagmiddag want dat heeft alleen maar geleid tot veel onzin op de dinsdagmiddag waarbij iedereen zich even wil profileren. Verder kan de aanwas van Kamervragen over de meest uiteenlopende onderwerpen waarvan niemand weet hoe het in elkaar zit en waarvan bijna niemand geïnteresseerd is in het antwoord dat erop wordt gegeven, worden aangepakt. Kortom, het heeft vooral met gezag te maken.
- Mevrouw Van Baalen meent dat het niet belangrijk is of Kamerleden het goed doen in de media. Daar ligt volgens spreker het probleem nu juist. Over de oplossing komt zij nog te spreken. Zij benadrukt dat zij niet zegt dat het vroeger beter was, absoluut niet. Het volgende verhaal heeft zij zelf verzonnen maar het heeft reële waarde. Het komt uit de tijd van Bolkestein en Wallage. “Wij journalisten krijgen 's middags om drie uur een stuk, waarvan wij de samenvatting lezen. Ik pik daar één punt uit dat ik interessant vindt waarmee ik naar de heer Bolkestein stap. Ik zeg dan: ik heb hier een rapport, dit en dat staat erin en ik wil graag het volgende punt met u bespreken. Ik krijg vervolgens een reactie van Bolkestein. Vervolgens loop ik met de reactie op het rapport naar Wallage. Ik krijg van Wallage een reactie. De kop die dan de volgende dag in de krant staat, luidt: Conflict tussen VVD en PvdA. De lezer moet dan maar raden waarover het rapport ging. Dit is natuurlijk een beetje overtrokken, maar het gebeurt nog steeds. Kamerleden zijn sterk bezig met op incidenten en op quotes te reageren zonder te weten waarover het eigenlijk gaat.” Mevrouw Van Baalen reageert als volgt op de vraag waarom Kamerleden niet even nadenken voordat zij wat gaan zeggen? Een Kamerlid zegt niet: kom morgen even terug want dan heb ik dat rapport gelezen en dan kunnen wij daarover een goed gesprek voeren. Hij weet dat de journalist dan naar een ander loopt die vervolgens morgen in de publiciteit komt. Zo zijn wij elkaars gevangenen geworden. Mevrouw Van Baalen zegt nogmaals: het is niet nieuw. “Zo werkt het mechanisme nu eenmaal.”

- Een van de journalisten heeft eens met een oud-Kamerlid gesproken, die zei: onze eigen collega's in de fractie lopen als kippen zonder kop rond, met dikke stapels papier onder de arm die zij niet gelezen hebben, op zoek naar een journalist, liefst met een microfoon en nog liever met een camera, om iets te roepen. Dat is niet mijn opvatting maar dat was zijn opvatting. Ik denk dat het nog steeds een beetje zo werkt. De oplossing van mevrouw Van Baalen is om een klein groepje in de fractie zich te laten bezighouden met de media, maar dan gaat het volgens spreker nooit meer over het debat. Dan gaat het over de koers van de partij of evengoed over een incident. De fractieleiders mogen dan daarover spreken. Wat is er tegen de back bencher? Helemaal niets! Als wij met de inhoud bezig willen zijn, dan is er helemaal niets tegen de back bencher. Dat is de man die specialist is op zijn gebied. Op het gebied van milieu hoeven wij niet per se met de fractievoorzitter te praten; dan kan ook met de specialist worden gesproken, want dan gaat het over de inhoud. Het gevaar om een kleine groep te laten beslissen, is dat dit kleine groepje precies hetzelfde gaat doen als de anderen. De ontevredenheid wordt dan nog groter.
- Mevrouw Van Baalen meent dat Kamerleden niet moeten worden geselecteerd op het goed doen in de media maar op hun deskundigheid. Dan zou als vanzelf een proces kunnen ontstaan waarbij journalisten denken: die back bencher doet het goed en die ga ik dus wat vragen stellen. De selectie van Kamerleden moet niet plaatsvinden op grond van hoe iemand het doet in de media.
- Wat een van de Kamerleden mist, en wat een beetje tegen dat mediabeeld van Kamerleden schuurt, is dat Kamerleden ook nog een ombudsfunctie hebben. Als iets speelt in de samenleving, al dan niet gegrond, moet in de politiek gekanaliseerd worden. Daar moet een constructieve draai aan worden gegeven. De hype moet niet groter worden gemaakt maar gekanaliseerd worden. Die ombudsfunctie hangt wel degelijk samen met de vraag of iemand aanspreekt. Een bekend Kamerlid die op televisie en de radio te zien en te horen is, krijgt meer mailtjes van gewone burgers dan een onbekend Kamerlid. Aan hem worden problemen aan voorgelegd, zelfs over dossiers waarop hij niet eens woordvoerder is. Er zit dus nog een inhoudelijk component aan mediageniek zijn en dat kan niet zomaar worden uitgevlakt. Ook in de jaren zestig had een bepaald aantal Kamerleden appeal, ook in de media. Dat mag niet zomaar worden uitgevlakt want dat heeft ook een inhoudelijke component.
- Een ander Kamerlid stelt aanvullend dat een debat goed moet worden overgebracht in het kader van de ombudsfunctie. Dat heeft niet zoveel met hyperigheid te maken als wel met de functie van volksvertegenwoordiger. Het relativeert de stelling van de hyperigheid.
- Een van de Kamerleden stelt dat de hyperigheid, de incidentenpolitiek, alles te maken heeft met de werking van de media op de politici en de werking van de politici op de media. Hebben Kamerleden het over relevante onderwerpen en hebben journalisten oog voor diezelfde relevante onderwerpen of sturen zij aan op incidenten? "Nu gaat het even tussen u en ons." Spreker herinnert zich het debat over de ziektekostenverzekering. Dat duurde de hele dag. Aan een woordvoerder werd toen aan het einde van het debat gevraagd of hij gehoord had dat Docters van Leeuwen was afgetreden. Hij kwam uit de zaal na een heel moeilijk en technisch debat en de eerste vraag was niet: wat vond u van het debat? De vraag was: hebt u gehoord dat Docters van Leeuwen is afgetreden? Daar

gingen de volgende dag ook de koppen in de kranten over, niet over het ziektekostenstelsel.

- Het verbaast een van de journalisten altijd dat de politiek zo weinig realiseert hoe hoog de omloopsnelheid van het nieuws is. “Wij spraken over de omloopsnelheid van Kamerleden maar de omloopsnelheid van het nieuws is ook heel veel groter geworden. Toen ik vroeger voor de krant schreef, schreef ik de ene dag een verhaal, ging ik de avond daarna bij iemand een reactie halen en stond het de dag daarop in de krant. Nu is dat helemaal niet meer het geval met de komst van internet, de GeenStijl-filmpjes en noem het allemaal maar op. Ik heb wel eens het gevoel dat de politiek net doet alsof dat niet zo is. Wij hadden Van Middelkoop in de uitzending en wij namen eerst even de kranten door. Het was de dag van de Gay Parade. Wij vragen aan Van Middelkoop: wat vindt je daarvan? Hij ging daar helemaal over los. Dan lijkt het wel alsof hij niet realiseert dat er op die boot verslaggevers zitten die per telefoon gevraagd worden om dat even aan Plasterk voor te leggen. Vervolgens ging Plasterk daar dus op reageren. Ik denk dat Van Middelkoop zich dat op dat moment helemaal niet realiseerde. Of misschien juist wel. Ik noemde dit voorbeeld ter illustratie.”
- Een van de journalisten heeft af en toe de neiging om terug te kijken en zichzelf de vraag te stellen: hoe deden wij dat nou? Was het vroeger beter? Spreker vindt dat de kwaliteit van de parlementaire journalistiek nu beter is dan toen. Die is meer gestructureerd, meer doordacht en evenwichtiger vergeleken met de in de tijd van Van Agt, Den Uyl en Wiegel. Ook de politieke verslaggevers aan het Binnenhof waren doortrokken waren polarisatie. Je was ergens voor of tegen. Het arrangement had vrij baan, tot in de kolommen toe. Laten wij dat helder tegen elkaar zeggen, want zo ging het. Wie de klappers van de Volkskrant van 1977 doorbladert, staat er niet gek van te kijken dat het tweede kabinet-Den Uyl er niet gekomen is.” De kwaliteit van de berichtgeving toen heel gepolariseerd; heftig voor en heftig tegen. Volgens spreker zit daar het probleem, althans, spreker ervaart het als een probleem. De stemming is totaal omgeslagen. Waar vroeger een overmaat aan arrangement en passie was, ongeacht of die links- of rechts gericht was, is nu veel meer de bedaardheid, het cynisme en de afstandelijkheid dominant. Dat valt spreker op. Misschien ligt dat aan de politiek; moe van de grote woorden, afgestompt door daden die nooit verricht zijn. Spreker kan er een heleboel verklaringen voor bedenken.
- Een van de journalisten merkt op dat niemand van GeenStijl.nl aanwezig is. Spreker zegt niet dat hij dat journalistiek vindt, maar het is wel communicatie richting burgers waar de politiek heel veel mee te maken heeft, maar waarvan het lijkt alsof politici dat ontkennen of het daar niet over willen hebben.
- Een nadere journalist merkt op dat op het GeenStijl-filmpje van Ellen Vogelaar heel hard is gereageerd in de politiek. Daar zijn veel woorden aan vuil gemaakt.
- Volgens een van de Kamerleden is dat helemaal niet zo. Op internet is de zaak heel groot geweest, maar spreker heeft in geen enkel debat in de Kamer een referentie daaraan gehoord of journalisten of Kamerleden die daar heel heftig op reageerden. Volgens spreker was dat echt iets dat zich op internet afspeelde. Internet is zeker heel belangrijk,

maar de politiek en de Kamerleden hebben het daar niet zozeer over gehad. Het is belangrijk voor de beeldvorming van iemand, maar de Kamerleden rennen er dus niet massaal achteraan.

- Een andere journalist merkt op dat de nieuwspagina Binnenland tegenwoordig saaier en minder interessant is dan bijvoorbeeld de meningenpagina. Het is heel goed staande te houden dat het hart van de krant tegenwoordig de meningenpagina is en niet meer de Binnenlandpagina. Dat is een interessant fenomeen. Spreker is eerlijk gezegd als verantwoordelijke voor die Binnenlandpagina geneigd om de verantwoordelijkheid daarvoor voor een flink deel te leggen bij Den Haag, om precies de reden die een van de Kamerleden aangeeft: als de zaken echt hoog oplopen en het over serieuze maatschappelijke problemen gaat, dan geeft het Binnenhof niet thuis. Dan is er een saaie AO-agenda of wordt de hele dag besteed aan de ziektekostenverzekeringen. Vorig jaar heeft spreker zijn eerste algemene beschouwingen meegemaakt. Hij vond dat een grote teleurstelling; er was geen sprake van een debat over de maatschappelijke zaken die op dit moment gewoon spelen in Nederland. Hij vreest dat het een volgende keer precies zo zal gaan. Vorig jaar heeft één groot debat plaatsgevonden over een heet maatschappelijk onderwerp, namelijk Fitna. Hij vreest dat hij de bal dus terugkaats naar Kamerleden.
- Een van de Kamerleden stelt een wedervraag. Fitna is een goed voorbeeld van iets dat niet in de vorm van een nota aan de Kamer is gepresenteerd maar wel besproken is. Het was heel goed dat het parlement dat deed. Zo is ook een paar jaar geleden een debat gevoerd over de hoofddoekjes. De aanvrager van dat debat, Joost Eerdmans, werd daar om verketterd terwijl het volstrekt logisch was om daar eens het debat in de Kamer over te voeren. Wat moet de Kamer echter met zo'n filmpje van Ellen Vogelaar, waarbij gewoon een jongen met zijn middelvinger tegenover een minister gaat staan en haar helemaal voor gek zet, waarbij zij zich ook voor gek laat zetten want het is ook haar schuld dat het zo'n filmpje werd?
- Een van de journalisten zegt dat dit niet is wat spreker bedoelde, dat de Kamer zou moeten reageren op dat filmpje. Het gaat spreker om het punt het gevoel te hebben dat Kamerleden geen rekening houden met dit soort vormen van communicatie.
- Er bestaat een groeiende kloof tussen jongere redacteuren op de Haagse redactie zegt een van de journalisten. Er loopt een generatiekloof door alle Haagse redacties, ergens rond de 38 jaar. De jongere Haagse redacteuren vinden websites als GeenStijl.nl, FOK.nl en NU.nl erg belangrijk. Zij raadplegen die voor zij aan het werk gaan in plaats van de NRC van de avond ervoor. Dit is ook zijn ervaring bij gastcolleges voor jonge ambtenaren voor rijksopleidingsinstituten; daar wordt meer gepraat over wat er in de Spits en de Metro stond dan over wat de NRC of de Volkskrant dezelfde ochtend schreven. Het debat in de Kamer gaat echter nog wel over wat er in de NRC en de Volkskrant stond. Er is geen groeiende kloof met de veteranen en oudgedienden, maar met de jongere delen van de redacties. De Volkskrantredactie Den Haag is nu anders samengesteld dan er vroeger zaten. Die mensen kijken meer vanuit de vraag of een onderwerp leeft in de maatschappij. Voorheen werden gesprekken op de wandelgangen belangrijker gevonden.

- Een van de ontwikkelingen is volgens een van de Kamerleden ook dat bijvoorbeeld De Telegraaf zich committeert aan een website als GeenStijl; zij zijn daar zelfs eigenaar van. De Telegraaf is onlangs overgegaan op het publiceren van privégegevens van collega Van Bommel; spreker weet dat daarover binnen De Telegraaf veel debat is gevoerd. Journalisten maken ook gebruik van dit soort media.
- Een van de journalisten stelt voorop dat De Telegraaf eigendom is van TMG, de Telegraaf Media Groep. Net zomin als de Volkskrant aan te spreken is op artikelen in Trouw, hoewel zij van hetzelfde bedrijf eigendom zijn, is De Telegraaf aan te spreken op andere bedrijven die onder de holding vallen. In het algemeen geeft spreker aan dat De Telegraaf een krant is die altijd heel dubbel met de politiek is omgegaan en heel veelzijdig is in het brengen van het nieuws. De Telegraaf brengt ook naast een serieus item graag de man-bijt-hondverhalen op de voorpagina. Het is volgens spreker goed dat de lezer niet alleen maar wordt doodgegooid met heel zware kost. Zeker voor een ochtendkrant is het belangrijk om verhalen met een snik en een traan te brengen alsook verhalen die een glimlach teweegbrengen. Spreker zegt dat De Telegraaf ook al lang bezig met het brengen van societyverhalen, de Privéachtige verhalen. Die werden vroeger verketterd maar nu doet iedereen dat. Dat neemt niet weg dat De Telegraaf ook een tikkeltje wild is, eufemistisch gezegd. Dingen zoals met Van Bommel gebeuren. Daar wordt natuurlijk intern over gediscussieerd. Spreker krijgt uit de discussie die vandaag gevoerd wordt wel het idee dat de politiek zich vaak als onzeker pubermeisje presenteert dat zich de hele dag afvraagt wat de buitenwereld van haar vindt. Spreker zou zeggen: jongens, ga gewoon aan het werk en doe je ding. Spreker heeft bijgehouden wat De Telegraaf in de afgelopen anderhalve week, sinds het zomerreces, heeft geschreven aan politiek nieuws. Driekwart van de verhalen blijkt gewoon puur inhoudelijk te zijn. Spreker zeg niet dat een AO-verhaaltje dezelfde chocoladeletter koppen krijgt als andere verhalen, maar het merendeel van de verhalen in de Telegraaf over politiek nieuws is volgens spreker gewoon inhoudelijk. Het overige kwart gaat over wat hier incidentenpolitiek wordt genoemd. Overigens is dat naar de mening van spreker vaak wel relevant.
- Een van de Kamerleden geeft nog een ander voorbeeld. “Vanmiddag is een ideologisch debat gevoerd over landbouw in ontwikkelingssamenwerking, in Afrika. Vanavond wordt een debat gevoerd over Herfkens. Ik weet wel wat er morgen in de kranten staat, ben ik bang.” Waarom? “Journalisten geven aan dat er te weinig ideologische discussies plaatsvinden in de Kamer. Die worden wel degelijk gevoerd, maar op het moment dat zich een crisis voordoet met een voormalige minister, verdringt dat het nieuws.”
- Een van de journalisten: “Misschien is dat wel belangrijker dan de landbouw in Afrika. Ik doe maar een gok.” Spreker wil daar twee dingen over zeggen. “Men houdt zich in deze dagen ontzettend bezig met publieke verantwoording. Dat is een hot item. Deze zaak is daar een uitgelezen voorbeeld van. Het lijkt mij zeer belangrijk om goed verslag te doen over hoe de Kamer daarmee omspringt. Dat is de ene kant. De andere kant is dat in de samenleving een redelijk grote vermoeidheid is waar te nemen ten aanzien van het besteden van geld aan de landbouw in Afrika. Misschien is het daarom juist wel een aardig item, maar dan in de zeer kritische zin, niet in de juichende sfeer waarin dat vroeger gebeurde.”

- Een van de andere journalisten stelt daar tegenover dat het bijzondere onderwerp in de MIRT dit jaar het verdelingsvraagstuk voedsel, landbouw, wereldprijzen en dat soort toestanden is. Spreker weet zeker dat het daar bij de algemene beschouwingen volgende week echt niet over gaat. Dan gaat het over heel kleine onderdelen, een procentje hier en een procentje daar. Dan gaan Kamerleden zelf ook aan die grote thema's voorbij. "Wij kunnen op die manier heel lang blijven pingpongen." Spreker vindt zelf dat de media vaak veel te grote woorden gebruikt. "Ik zeg ook vaak tegen collega's: jongens, dat is nog lang geen ruzie, zij zijn het gewoon niet eens. En als er wel een conflict is, wordt het dan "een heel groot conflict" of "een enorm conflict" of "een hele grote ruzie" of "een echte ruzie"? Daar moeten we wat voorzichtiger in zijn en op dat punt zie ik inderdaad verschil tussen de wat jongere collega's en de mensen die wat langer meelopen. Hun interesses liggen soms ook elders. Ook is het zo dat vroeger over een persconferentie die in de ochtend werd gehouden in het achtuurjournaal verslag werd gedaan. Als er nu een persconferentie plaatsvindt, dan wordt die live uitgezonden en volgen daarna de reacties daarop in de loop van de dag. Om half 8 wordt het bij een commerciële omroep en om 8 uur nog eens bij het NOS-journaal samengevat in een alomvattend verhaal. Het nieuws komt heel gefragmenteerd tot mensen en daar moeten politici ook rekening mee houden. Hoe ga je daarmee om en wat vertel je op een bepaald moment? Vaak vragen wij mensen om een reactie op informatie waarvan zij nog niets weten; weer een enquête, weer een onderzoekje. Dat maakt het voor veel mensen verwarrend. De uitkomsten van al die onderzoeken laten zich ook altijd raden. Spreker zegt een grote hekel te hebben aan die pagina in De Telegraaf "Uw mening". Aan mensen wordt de meest rare dingen gevraagd. Op de vraag "Moet de belasting omlaag?" antwoordt iedereen ja. Als dan de volgende dag wordt gevraagd "Moet er meer geld naar onderwijs?" dan zegt ook iedereen ja. Als medium vertel je mensen daar niets mee. Wij stellen mensen soms ook vragen over dingen die zij absoluut niet weten. Als wij vragen "Moet een minister aftreden?" dan is het antwoord altijd ja. Waarom en wie wat is op een bepaald moment, weet men ook niet. De media moet op dat punt ook naar zichzelf kijken.
- Als het gaat om de hyperigheid van veel dingen dan durft deze journalist de stelling aan dat Kamerleden ze zelf altijd aanzwengelen. Vervolgens gaan journalisten er wat mee doen. Kamerleden zouden zelf ook wat journalistieker moeten werken, want het is toch te gek voor woorden dat 90% van de Kamervragen begint met de zin "heeft de minister gelezen dat" of "heeft de minister gezien op televisie dat". Hoe kan het nou dat journalisten over dat soort dingen nadenken en daar verhalen over maken en dat dat bij Kamerleden helemaal niet opkomt? Je spreekt toch met mensen, je komt toch overal en je bent toch met zaken bezig? Misschien zouden politici wat journalistieker moeten werken in hun aanpak van het op de agenda krijgen van onderwerpen. Blijf ons overigens vooral citeren bij de Kamervragen.
- Een andere journalist wil graag spreken over het fenomeen spoeddebatten. De afgelopen jaren zijn volgens spreker de vruchten van die 30-zetelregeling geplukt. "Dat kan toch geen prettig gevoel geweest zijn. Het is voor ons heel vervelend maar ik denk ook voor de Kamerleden."
- Een van de Kamerleden zegt dat die regel direct mag worden afgeschaft. De Kamer maakt volgens spreker volstrekt misbruik van deze reglementaire bepaling. "Als je kijkt naar de

debatten die destijds zijn gevoerd en naar de overwegingen voor invoering, dan blijkt dat het helemaal niet nodig is om daar een spoeddebat over te voeren. Er wordt misbruik van gemaakt en het Presidium zou daar iets aan moeten doen. Ik realiseer mij dat het voor de oppositie een vreselijk handig instrument is maar ik probeer nu even van mijn eigen positie te abstraheren.”

- Een van de andere Kamerleden denkt dat een meerderheid van de Kamer een buitengewone angst heeft om het af te schaffen. “Ik zou zeggen: afschaffen en laat het maar komen dan. Naar mijn stellige overtuiging hebben alle spoeddebatten bij elkaar voor maar 2 millimeter verschuiving in het beleid tot stand gebracht. Ik zou dat wel eens onderzocht willen zien. Professor Van Baalen zou zo kunnen onderzoeken wat er met die spoeddebatten gebeurt. Volgens mij gebeurt daar helemaal niets mee.”
- Een van de andere Kamerleden vindt het een goed idee om het eens te laten onderzoeken. Spreker zegt dat de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft eens gekeken naar de Kamervragen. De gedachte was dat die niets voorstelden. De Raad deed echter de verrassende uitspraak dat die Kamervragen erg effectief waren; daar gebeurde echt wat mee, ook op heel gedetailleerd niveau. “Dat is een onderzoek van twee of drie jaar geleden dus misschien is het alweer een beetje veranderd, bijvoorbeeld als de Kamervragen van de Partij voor de Dieren daarbij worden betrokken. Ik heb daar echter geen oordeel over. Het op sommige punten hyperge instrument van de Kamervraag heeft, als je bekijkt wat een Kamerlid als gevolg aangeeft, wel degelijk effect op het beleid, in gunstige zin. Ik vind het heel goed om naar die spoeddebatten te kijken en ik ben ook zeer kritisch over hoe dat nu gaat. Laten wij dat maar eens onderzoeken. Misschien valt het zelfs nog mee, en laten wij daar dan ook voor open staan.”
- Een van de journalisten maakt naar eigen zeggen een relativerende opmerking. “De hypes bestaan al veel langer dan het spoeddebat. Wij praten al jaren over hypes. De hype manifesteert zich ook via alle praatprogramma’s. Verder is de mondigheid van de mensen groter geworden; iedereen praat over alles. Dat veroorzaakt hypes. Daar kan wel een instrumentarium tegenaan worden gegooid, maar dat lost niets op.”
- Een andere journalist zegt: “Mevrouw Van Baalen wil de opiniepeilingen afschaffen, maar wij hebben er nog een dagelijkse opiniepeiling bij gekregen, namelijk de kijkcijfers. Die kun je van seconde tot seconde bekijken. Op het moment dat je in een televisierubriek aandacht besteed aan politiek en niet aan toegepaste politiek, zakken die kijkcijfers als een beurskoers in elkaar. In een praatprogramma over de persoon van de minister waren de kijkcijfers hoog tot het moment dat het over de zaak ging; toen donderden de kijkcijfers in elkaar. Als dan de conclusie van een redactie is dat er de volgende keer maar wat meer aandacht moet worden besteed aan de persoon en aan wat hij doet, dan is dat de verkeerde weg. Ik geef slechts aan dat de kijkcijfers in de toenemende concurrentieverhouding een steeds grotere rol spelen. De volgende dag ligt er als een beurskoers een beeld voor van hoe een uitzending het deed. En als wij GeenStijl-filmpjes uitzenden, dan gaan zij omhoog.”
- Een van de journalisten herinnert zich dat in de hoogtijdagen van Fortuyn de kijkcijfers van alle programma’s waarin hij te zien was verdubbelden.

- Een van de andere journalisten zegt dat daartegenover staat dat zeker bij de audiovisuele media iedereen bang is dat het ergens over moet of mag gaan. Ook als je politici vraagt om naar een serieuzer programma te komen, dan kiezen zij volgens spreker liever voor een programma waar het wat vrolijker is, waar het misschien wat minder “gevaarlijk” is en waar het minder over de inhoud gaat. Het mes snijdt volgens spreker aan twee kanten.
- Dat is ook de ervaring van een van de andere journalisten. Politici schuiven volgens spreker heel graag aan bij Matthijs van Nieuwkerk; even leuk lachen en een dingetje. Bij programma’s waar zij een uur lang kunnen worden doorgezaagd, ligt dat toch even lastiger. Journalisten hebben volgens spreker geen klagen. “Kamerleden komen gelukkig wel. Het is echter wel vaak moeilijker.”
- Een van de Kamerleden reageert op de uitlating dat spoeddebatten ook voor de media vervelend zijn. Spreker stelt dat het met de spoeddebatten mogelijk is voor de oppositie om zaken te agenderen waarover de regering liever niet wil praten, omdat zij er nog niet uit is of omdat er nog onderhandelingen gaande zijn. Spreker heeft zelf het idee dat als er meer wetgeving en meer voorstellen komen van de regering, de drang om spoeddebatten te houden sterk afneemt. Spreker constateert dat afgelopen week bijna alle voorstellen tot het houden van spoeddebatten bij nader inzien zijn ingetrokken. Spreker denkt dat er in de laatste jaren van de zittingstermijn van het kabinet minder spoeddebatten zullen zijn dan in het begin.
- Het valt een van de journalisten wel op dat door het jaar heen, als er geen recessen zijn, het ene spoeddebat na het andere wordt gehouden, tot over een uitgevallen ventilator in een verzorgingstehuis in Amsterdam-Oost aan toe, bij wijze van spreken. Tijdens het reces heeft volgens spreker echter niemand behoefte aan een spoeddebat terwijl er dan ook allerlei dingen in de samenleving gebeuren. Als spreker kijkt naar het aantal Kamervragen, moties en spoeddebatten dan valt het spreker op dat Kamerleden de eigen messen bot maken. Het maakt allemaal geen indruk meer op de regering. “Als ik de hele dag allerlei boze opmerkingen maak tegen mijn kinderen, dan maakt dat ook geen indruk meer. Als ik één keer heftig uitval, dan werkt dat nog een beetje. Met wat minder heftigheid en wat minder grote woorden over en weer worden die parlementaire middelen een stuk scherper en effectiever.”
- Een van de Kamerleden zou graag willen horen of de parlementaire journalistiek ook zo tevreden is over zichzelf.
- Een van de journalisten gelooft dat de klachten van politici gelijk zijn aan de klachten die parlementaire journalisten onderling uiten. “Ook vanmiddag ontstond weer heel snel een soort kip en ei verhaal. Journalisten zeggen dat de politici de hypes aanzwengelen en de politici vinden dat de journalisten dat doen. Er is een derde factor. Dat sluit aan bij een van de eerdere sprekers. Journalisten hebben ook nog te maken met werkgevers, chefs en eindredacteuren. De meeste parlementaire journalisten zouden graag meer de breedte en de diepte ingaan; de gesprekken na tien uur ’s avonds gaan daar tenminste vaak over. Je maakt echter ook deel uit van een economische structuur en je hebt te maken met media die het moeilijk hebben in de concurrentiestrijd met elkaar. Er is altijd een chef die vindt dat iets saai is. Dat klinkt een beetje laf, alsof je je verschuilt achter iemand anders, maar

ook de media hebben te maken met schaalvergroting, bureaucratisering, chefjes en consultants. De mensen die zich ermee bemoeien, sturen de Haagse pers erg op in de richting van "wees de concurrentie een uur voor" en "niet nog een keer hoor en wederhoor want dan komen wij misschien te laat". Er is een aantal economische aspecten die de hyperigheid versterken. Dat maakt somber over de mogelijkheden om het tij te keren. Daar kunnen wel heel fatsoenlijke codes voor worden afgesproken, maar dat zal gewoon niet lukken."

Reflectiepunt 3: Korte zittingsduur Kamerleden/ hoge omloopsnelheid in de Kamer

- Een van de journalisten stelt dat het spreken over de omloopsnelheid van de Kamerleden en de consequenties daarvan ook te maken heft met de continuïteit van het denkproces. Toen spreker werd uitgenodigd voor de bijeenkomst kreeg hij een déjà vu. Hebben wij dit niet eerder gehad? Hij herinnert zich dat hij vier jaar geleden ook aan een tafel als deze heeft gezeten. In opdracht van Kamervoorzitter Weisglas is toen over de rol van de media gesproken. Hij meent dat daar voorstellen uit zouden voortvloeien. Spreker weet niet of dat ooit gebeurd is. Dat had evenwel bij deze notitie kunnen horen. De Kamer heeft diverse mensen gesproken. Van ambtelijke zijde van de Kamer wordt toegelicht dat toentertijd drie gesprekken zijn gevoerd, waarvan één met journalisten. Die gesprekken hebben gezamenlijk geleid tot de voorstellen die uiteindelijk hebben geleid in maart 2004 tot enkele aanpassingen van het Reglement van Orde.
- Een van de journalisten zegt over de korte zittingsduur dat die ook voor de journalistiek geldt. De omloopsnelheid in de journalistiek is heel groot, hoewel je dat niet zou zeggen gelet op wie hier aan tafel zitten. De omloopsnelheid is echter wel degelijk groot. Collega's krijgen te veel verantwoordelijkheid en daar kleven risico's aan. Spreker is geen voorstander van 100 Kamerleden. Dat leidt tot uitbreiding van de ondersteuning en waar zijn wij dan? Toen spreker zich voorbereidde op deze bijeenkomst dacht hij na over wat hij nou eens zou zeggen. Hij bedacht zich toen dat hij het allemaal al een keer gehoord heeft. Het is van alle tijden. Er zitten wel nieuwe dingen in, zoals de vernieuwing; de omlooptijd van Kamerleden was vroeger een stuk minder snel. Mensen hadden vroeger meer ervaring en meer historisch besef. Dat mist spreker tegenwoordig buitengewoon in de Kamer. Dan gaat het niet om te weten wie er vroeger in de Kamer zaten en wie er toen Kamervoorzitter was, maar vooral om de problematiek die vroeger aan de orde was. Soms herhalen debatten zich terwijl gemakkelijk gekeken had kunnen worden naar wat er daar vroeger over gezegd is. Dat gebeurt te weinig in de Kamer maar ook te weinig in de journalistiek.
- Een van de journalisten meent dat ook selecteren op deskundigheid hetzelfde gevaar kan inhouden. Dan kom je bij de omloopsnelheid van de kandidaten. Zij krijgen op de een of andere manier mee: denk eraan dat je je in vier jaar tijd bewijst. Dat is het grote probleem. Zij hebben de media daarvoor nodig want anders is de periode van vier jaar te kort. Spreker is best voorstander voor verjonging en vernieuwing, maar niet voor elke keer. Daar zit het probleem. Als mevrouw Van Baalen stelt dat de Kamer een oproep moet doen aan de politieke partijen, dan vindt spreker dat buitengewoon tricky. De Kamer moet zich niet op die manier gaan bezighouden met de kandidaatstellingen.

- Een andere journalist meent dat de Kamer dat ook niet moet doen. De politieke partijen moeten een keer bij zichzelf te rade gaan over wat zij met hun kandidaatstelling willen. Wim Kok heeft ongeveer vier verkiezingen verloren voordat hij de vijfde won en niemand heeft hem ooit weggestuurd. Tegenwoordig is het zo dat als Wouter Bos één keer slecht in de peilingen staat, hij al bijna wordt afgeschreven. Dat is het probleem waar de politieke partijen zich eens op moeten beraden. Die omloopsnelheid lijkt spreker ook voor de fracties een heel groot probleem.
- Een ander punt is dat de oproep aan voorzitters van politieke partijen eertijds ook door de heer Weisglas is gedaan. Hij heeft ook met de partijvoorzitters rond de tafel gezeten. De enige partij die haar kandidatenlijst fors heeft vernieuwd is de PvdA. Andere partijen deden dat eigenlijk niet. Het CDA misschien een beetje.
- Een van de journalisten vraagt zich af, zonder daarbij te willen vervallen in voorstellen om het kiessysteem ter discussie te stellen, “want daarover zijn wij even uitgepraat”, of het niet een idee zou zijn om de voordelen van een districtenstelsel eens in de praktijk uit te proberen. Spreker is zowel in Frankrijk als in Amerika onder de indruk geraakt van het nuttige effect van Kamerleden en Congresleden die in het weekend naar huis gaan en spreekuur houden. Hij is daar vrij vaak bij geweest. Hier wordt vaak gezegd dat er op die manier populisme ontstaat maar je zou ook kunnen spreken over "vertegenwoordiging". In Amerika viel op dat Congresleden bij een belangrijk nieuw punt pas na het weekend een reactie wilden geven. Zij gingen eerst gewoon naar huis om zaaltjes in te gaan en spreekuur te houden om de stemming te peilen. Soms konden zij dan toch niet akkoord gaan met zaken waar zij aanvankelijk zelf in Washington positief over gestemd waren. Spreker heeft zich altijd afgevraagd of het ook in het huidige stelsel, waarin heel veel Kamerleden op de bagagedrager van de lijsttrekkers gekozen worden die na drie of vier jaar nog steeds geen mensen kennen, niet mogelijk zou zijn om dat door te voeren. Sommige partijen doen dat ook; zij wijzen gebieden als Zuid-Holland-west en Assen toe aan Kamerleden. Zou dat echter niet openbaar, georganiseerd en bekend kunnen worden gemaakt zodat iemand weet wie binnen een bepaalde regio op beleid kan worden aangesproken?
- Een van de Kamerleden herinnert eraan dat de PvdA tot een aantal jaren geleden een dergelijk systeem heeft gehad. Spreker moet heel eerlijk zeggen dat dit naar zijn waarneming niet echt beter werkte. Volgens spreker is daar intern vrij veel kritiek op geuit, wat geleid heeft tot aanpassing van dat systeem. Spreker kent nog wel een aantal van de Kamerleden uit die tijd die op die manier zijn gekozen.
- Een van de journalisten stelt dat sommige Kamerleden wel werden gekozen in Dordrecht en omstreken maar dat zij vervolgens niet elke zaterdag in Dordrecht te vinden waren. Zij woonden gewoon in Den Haag.
- Een van de Kamerleden zegt dat die bewering ook niet helemaal waar is. Ook toen bestond een instituut van spreekuren en dergelijke.
- Een andere journalist meent dat het erom gaat dat een volksvertegenwoordiger direct verantwoording verschuldigd is aan een aantoonbare achterban. Zolang er lijsten zijn,

inclusief een lijsttrekker, is daar geen sprake van en hoeft een Kamerlid ook niet terug naar de achterban die op hem of haar gestemd heeft.

- Een van de Kamerleden ziet in de eigen fractie heel herkenbare regionale vertegenwoordigers zitten die echt veel voorkeurstemmen hebben gekregen. Hij noemt collega-Kamerleden die op eigen kracht de Kamer hebben gehaald.
- Een van de journalisten vraagt of het bij het gesprek over de herkenbaarheid van Kamerleden ook niet gaat om de herkenbaarheid van het stemgedrag van Kamerleden? Zou het in dat verband niet raadzaam zijn om het dualisme veel verder door te voeren? Spreker denkt dat veel burgers ermee zitten dat een partij wel zegt een bepaalde mening te hebben maar het stemgedrag daar uiteindelijk niet mee overeenkomt, bijvoorbeeld omdat die partij in een regeringscoalitie zit. Is dat niet wat het voor heel veel burgers onduidelijk en onhelder maakt? Zou het niet veel beter zijn om dat dualisme scherper te trekken? Maakt dat een politicus niet herkenbaar?

Reflectiepunt 4: verschuiving aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder en aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen

Dit reflectiepunt is in het gesprek niet expliciet aan de orde geweest.

Reflectiepunt 5: relatie regeerakkoorden/coalitieakkoorden en dualistische verhouding tussen regering en parlement

- Een van de Kamerleden, behorend tot een van de fracties van de coalitie, vraagt of dualisme de profilering van een politicus zou kunnen versterken. Is er momenteel genoeg dualisme met betrekking tot de coalitiepartijen? Een ander Kamerlid stelt dat dualisme er ook niet bij de vorige coalitiepartijen was. Volgens spreker is dat eigenlijk nooit anders geweest, sinds het bestaan van de vrij gedetailleerde regeerakkoorden. Spreker heeft de spelregels in dat opzicht altijd wat merkwaardig gevonden. Spreker zou het voldoende vinden als bij de kabinetsformatie alleen een financieel kader gemaakt zou worden waar fracties aan gebonden zijn. Vervolgens krijgen potentiële bewindslieden de taak om daar op hun terrein inhoud aan te geven. Dan is er veel meer parlementaire vrijheid.
- Een van de journalisten stelt dat de vorige spreker het voorstel formuleert dat ooit is gedaan door de heer Schutte van het toenmalige GPV. Later is dat door de lijsttrekker van het CDA, de heer Balkenende, overgenomen. De eerste die al die leuke ideeën echter vergat, was dezelfde Balkenende, toen hij zelf aan de formatiegesprekken deelnam. Wij maken voortdurend een herhaling van zetten mee omdat -- en dat ontbreekt in al die rapporten en adviezen over staatkundige verandering -- in Den Haag uiteindelijk de macht beslist. Spreker bedoelt dat helemaal niet cynisch want democratie is ook te definiëren als het organiseren van tegenmacht. Die tegenmacht moet voortdurend georganiseerd worden en dat blijkt ook wel want alle vice-premiers en de premier van dit kabinet beloofden voor

de verkiezingen dat zij als politiek leider in de Kamer zouden blijven, maar zij zitten alle drie in het kabinet met alle gevolgen van dien.

- Een van de journalisten noemt daar graag een voorbeeld bij: het onderzoek naar de Nederlandse betrokkenheid bij de oorlog in Irak. Voor de verkiezingen zijn daar allerlei dingen over gezegd. In de coalitie blijkt daar een afspraak over gemaakt te zijn waar de partijen in de Kamer zich ineens dan ook aan moeten houden. Voor de burger is dat een volstrekt onbegrijpelijke zaak.
- Een van de Kamerleden denkt dat eens een keer opgehouden moet worden met praten over dualisme en gematigd dualisme. Sinds jaar en dag is er in Nederland sprake van een gematigd monistisch systeem. Het is gewoon eerlijk om dat hardop tegen elkaar te zeggen. Politieke partijen worden gekozen om dingen waar te maken. Een politieke partij staat ergens voor en wil ambities waarmaken. Dat is niet iets van deze tijd, maar dat is van al veel langer. Iemand als Den Uyl zei al: je gaat alleen regeren als er iets te regeren valt. Dat doe je niet op basis van: wij kijken wel. En dat was nog wel van het kabinet dat het meest losse regeerakkoord had. Over het voorstel om alleen een financieel akkoord vast te stellen: dat kun je vervolgens zo strak maken dat er geen millimeter ruimte meer in zit. Dat is hetzelfde verhaal.
- Een van de andere Kamerleden stelt dat het kiessysteem is opgekomen in de periode van een sterke verzuiling en een sterke positie van de traditionele politieke partijen. Het probleem van nu is, dat na de oorlog het fenomeen zwevende kiezer stelselmatig van invloed is geweest. In de jaren zeventig kwam de Boerenpartij nog tot enige omvang. Die uitslagruimte is inmiddels nog veel groter geworden. Als de kwestie wordt gedefinieerd in termen van "problemen" dan is dat er in elk geval één. Spreker zegt dat voorgaande spreker typisch het functioneren beschrijft van de oude traditionele politieke partijen.
- Een van de journalisten denkt dat een deel van de onduidelijkheid bij de kiezer komt door het coalitiemodel, zonder nu meteen de bijl in het hele systeem te willen zetten. Er zijn allemaal verschillende politieke partijen die in verkiezingstijd van alles roepen en hun dromen bekend maken. Vervolgens willen zij allemaal graag reageren en zetten zij hun gedachtegoed overboord voor de macht. Dat is in elk geval het beeld dat bij de kiezer leeft. Die kiezer kijkt ook naar de Verenigde Staten waar de strijd gaat tussen Obama en McCain. Die roepen wat zij willen en krijgen vervolgens de kans om dat te doen, in elk geval in de ogen van de kiezer. Zij krijgen dan immers dé macht. Spreker zegt niet dat het ook echt zo gaat, maar dat is wel het beeld dat er leeft. Volgens de peilingen, die sommigen willen afschaffen, zijn er na de nieuwe verkiezingen vijf partijen die een kabinet moeten vormen. De kiezer denkt dan toch: laat maar zitten?
- Een van de Kamerleden zegt hier vrij emotioneel in te zitten. Spreker is in 1991 in de Verenigde Staten geweest om naar de inburgering daar te kijken. Het eerste artikel dat in de inburgeringcatechismus staat, luidt: What is democracy? Democracy is making compromises. Dat is dus volgens het Amerikaanse systeem. Compromissen maken is heel mooi. Spreker vindt het ook een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om aan mensen uit te leggen, zeker bij verdere versnippering, hoe die compromissen tot stand komen. Dat is wel een taak van de Kamer.

- Een van de journalisten antwoordt “Het gaat mij om het beeld bij de kiezer. De kiezer denkt: ik stem op die en die gaat vervolgens ook doen wat hij belooft. Vervolgens ontstaat er na de verkiezingen een ander beeld.”
- Het aangesproken Kamerlid antwoordt: “Misschien moeten wij voor de verkiezingen eerlijk vertellen dat er uiteindelijk een meerderheid moet worden verkregen voor de voorstellen.”
- Een van de andere journalisten zegt niets tegen compromissen te hebben. Hij mist echter al lange tijd in de politiek dat iemand uitlegt waarom een compromis gesloten is, met welke instelling een partij erin ging, waarom de partij er zo uitgekomen is en welke tegenvoorstellen zijn gedaan. Die openheid is er nooit. Er komt een compromis en als daar in de Kamer naar wordt gevraagd, dan wordt krampachtig het compromis verdedigd.
- Een van de journalisten zegt dat het cynisme, voor zover hij ooit de gewone man spreekt, de laatste twee jaar erg gevoed is - niet alleen dat er verkiezingsbeloften zijn gedaan die niet zijn nagekomen, zoals eerder is gezegd over het onderzoek naar Irak -, doordat er is gedaan alsof wij een gekozen premier hebben in Nederland en gedaan hebben alsof men moest kiezen tussen de personen van Jan-Peter Balkenende en Wouter Bos. Een van die twee heeft ook gezegd dat hij nooit met de ander zou samenwerken als hij de verkiezingen verloor. Vervolgens is er een kabinet gekomen dat toch bestond uit alle winnaars en verliezers van die verkiezingsrace en dat op een paar punten voor alle drie de coalitiepartijen dossiers heeft bevroren die tijdens de verkiezingscampagne een grote rol speelden. Dan krijg je een soort driedubbel cynisme bij mensen. Daarmee komt spreker toch weer op de invloed van televisiedebatten die in 2006 waardig werden geleid door enkele collega's. Die debatten wekken bij de burger en de kiezer de suggestie dat er een soort gekozen premierschap bestaat terwijl daarvan geen sprake is. Vervolgens komt er gewoon een klassieke kabinetsformatie, dit keer in een achterkamertje dat verder weg lag dan anders. Spreker gelooft dat teruggekeerd moet worden naar een klassiek coalitiestelsel en dat dit ook moet worden verdedigd tegenover de burger. Het alternatief is dat de D66-achtige ideeën over de gekozen premier enzovoorts worden uitgevoerd. Deze draconische tussenoplossing voedt automatisch ongeloof en cynisme van mensen in de politiek. De media spelen daarin hun rol door politici hun beloften voor te houden, bijvoorbeeld ten aanzien van Irak en koopkrachtontwikkeling.
- Een van de journalisten citeert uit het hoofd uit de bijbel, Prediker 5: 4. “Het is beter dat gij niet belooft dan dat gij belooft en niet inlost.” Politici beloven natuurlijk allemaal veel te veel. In elk geval doen politici voorafgaand aan verkiezingen uitspraken alsof het beloften zijn terwijl het gewoon wensen zijn; je streeft naar dit en dat. Als je ze voorstelt als beloften, moet je ze nakomen want anders ben je weg. Overigens weet iedereen heel goed dat er compromissen moeten worden gesloten. In een recent kaderdebat verweten Kamerleden elkaar echter weer dat er beloften zijn gebroken. Daarmee zeggen Kamerleden tegen de kiezer: mijn buurman van de andere partij is onbetrouwbaar. Kamerleden maken elkaar verwijten op een punt waar zij zelf ook mee worstelen. Belooft wat minder en geef aan wat je graag wil bereiken. Als je iets belooft, moet je het ook echt,

echt doen. En als je dat niet kan, dan moet je ook uitleggen waarom niet. Laat het dan over aan de vrije stemming in de Kamer.

- Een van de journalisten vindt dat de opmerking dat het politieke systeem gematigd monistisch is wat gemakkelijk wordt gepasseerd, alsof men zich daar vanaf nu maar gewoon bij moet neerleggen. Je kunt ook zeggen: dat is scheefgegroeid en wij moeten terug naar een dualistisch systeem. Spreker kan zich voorstellen dat dat gebeurt aan de hand van een zeer beperkt regeerakkoord, waarin alleen staat welke wetgevende activiteiten, in grote lijnen, worden ontplooid. De andere, controlerende taak onttrekt zich dan volstrekt aan dat monisme. Pas dan handel je in de geest van de Grondwet, zonder last en ruggespraak. Volgens spreker is dat echter niet bij wet te regelen maar is daar een bepaalde mindset voor nodig. Er ontstaan dan andere coalities die misschien wel spannend zijn. Er ontstaan dan ook coalities op het punt van de controlerende taak tussen Kamerleden en media. Die zijn er nu ook volop, maar in de praktijk ontwikkelen die zich vooral tussen de media en de Kamerleden van de oppositie. Het zou interessanter en spannender zijn als er meer wisselende coalities tussen media en Kamerleden zouden ontstaan waardoor de controlerende taak van de parlementariërs beter tot zijn recht komt.
- Volgens een andere journalist is het een misverstand om te denken dat kleine regeerakkoorden tot meer dualisme leiden. Hoe kleiner het regeerakkoord, hoe groter het overleg in de achterkamer. Dan verplaatst de discussie zich naar een plek waarvan het democratisch gehalte zeer te betwijfelen is.
- Een van de journalisten vindt het toch wel heel raar dat de partijen in de Kamer zich door het regeerakkoord laten ringeloren in hun controlerende taak van de regering, wat bijvoorbeeld bij het Irak-onderzoek echt gebeurt.
- Een van de journalisten zegt dat zo een symbolisch punt ontstaat dat met elkaar in het regeerakkoord is afgesproken om iets niet te doen. Dat is volgens spreker vrij nieuw.
- Een ander punt is volgens een van de journalisten dat het goed mogelijk is dat er na de volgende verkiezingen een situatie ontstaat waarin het dualisme ruim baan krijgt als er geen stevig meerderheidskabinet kan worden gevormd. Dan komt er een minderheidskabinet waarin het kabinet voortdurend op zoek moet naar meerderheden in de Tweede Kamer. Het probleem met het verhaal over het gematigd monisme is dat je dan moet ook ophouden met te praten over dé Tweede Kamer. Dan praat je eigenlijk meer over de coalitie versus de oppositie, die naarmate de regeerakkoorden meer dichtgetimmerd zijn er ook meer voor spek en bonen bij zit.
- Het aangesproken Kamerlid stelt dat zijn prikkelende opmerking is bedoeld om de discussie los te maken. Het is volgens spreker goed om te bedenken waar de regeerakkoorden vandaan komen. De regeerakkoorden waren een poging vanuit het parlement om greep te krijgen via de regering op de bureaucratie. Lees het verhaal van Romme uit 1958 erop na. Spreker stelt dat de kabinetsformatie de enige kans voor de Kamer is om in een vroegtijdig stadium greep te krijgen op processen. De regeerakkoorden hebben inmiddels een andere functie gekregen, onder meer omdat men invloed wil uitoefenen. Een politieke partij staat ergens voor en gaat ergens voor. Daaraan

worden traditionele instituties ondergeschikt gemaakt. Zo is het in elk geval ontstaan, om gecontroleerd invloed uit te oefenen. Als ik dit weggeef, dan krijg ik dat ervoor terug. Spreker meent dat de zaak niet op zijn kop gezet moet worden. Als je daar een etiket opplakt, dan kan dat niet een ander zijn dan dat van een gematigd monistisch systeem.

- Een van de Kamerleden zegt er aanvankelijk geen voorstander te zijn geweest om regeerakkoorden tot onderwerp van reflectie te maken. Niet omdat spreker deze niet cruciaal zou vinden, want spreker deelt helemaal de analyse dat er bij de volgende verkiezingen wel eens een buitengewoon lastige situatie kan ontstaan. De situatie kan ontstaan dat er vijf partijen nodig zijn om een coalitie te vormen. In Nieuw-Zeeland wordt een nieuw model beproefd met een aantal projectministers die wel draagvlak hebben in het parlement maar zich alleen gebonden hebben aan het motorblok van het kabinet. Zij moeten per onderwerp meerderheden verzamelen. Dat is echt heel interessant. Spreker wilde het niet in het programma omdat in de stuurgroep is afgesproken dat de betrokkenen bereid zijn om echt iets te doen op de punten waarover wij zouden praten. De Kamer heeft weinig zeggenschap over hoe het in het stukje na de verkiezingen gaat. Vaak nemen anderen op dat moment de beslissingen, niet de Kamer als geheel.
- Een van de andere Kamerleden kijkt er iets anders tegenaan. Spreker is ervoor om het onderwerp regeerakkoord niet als groot discussiepunt op te nemen. De Kamer heeft invloed, maar spreker zou zich als representant van een zekere achterban niet willen binden aan hoe Kamerleden met regeerakkoorden omgaan. Als de partij van spreker in de toekomst weer deelneemt aan een regering en via het regeerakkoord van alles en nog wat binnengesleept kan worden, dan zal de partij van spreker dat zeker doen. “Als wij denken dat het niet zinvol is, dan doen wij het natuurlijk vooral niet en halen wij zaken op een andere manier binnen. Zaken zijn zaken. Dat zal elke keer zijn eigen gang wel weer gaan.”
- Mevrouw Van Baalen reageert graag nog even op wat naar voren is gebracht over Romme. Hij zei inderdaad dat de kabinetsformatie hét moment is om invloed uit te oefenen, want anders zit de Kamer alleen maar een beetje te kijken naar wat de regering doet. De Kamer moet zich natuurlijk niet opzij laten zetten. Tijdens de formatie moet de Kamer dus flink meeonderhandelen en veel bereiken. Er is echter een belangrijk verschil tussen nu en toen. Romme zei: op het moment dat de regering gaat werken met de afspraken waar ik aan heb bijgedragen, neem ik afstand en zeg ik dat ik volstrekt onafhankelijk ben. Romme was partijleider en koos ervoor om in de Kamer te gaan zitten en heel zelfbewust aan te geven: de Kamer staat hiervoor en zal elk voorstel op de eigen merites beoordelen. Er is altijd wel heel veel in achterkamertjes aan meeonderhandeld, maar in de openbaarheid keek hij elke keer opnieuw kritisch naar een voorstel. Hij had nooit, zoals een van de tijdgenoten heeft gedaan, gezegd: wij hebben dat nu eenmaal afgesproken. Dat had hij nooit gezegd.
- Een van de journalisten zegt dat er zijn heel mooie theoretische discussies zijn over dat dualisme en zo, maar er is geen kiezer die er ene donder van begrijpt als Mariëtte Hamer tekeer gaat tegen Wouter Bos. “Vergeet dat dus maar gewoon want het loopt in de praktijk slecht af met de partijen die dit doen. Dat is voor ons hartstikke leuk want dat levert mooie stukken in de krant en op de televisie op, maar de kiezer ziet de PvdA als de

PvdA. Die partij zit dan toevallig in het kabinet. Het CDA is het CDA en de ChristenUnie is de ChristenUnie. Wat je verloren hebt met de formatie win je in de komende vier jaar niet meer terug.

Opmerkingen over de functie van de Tweede Kamer in relatie tot het proces van parlementaire zelfreflectie

- Een van de journalisten stelt dat je bij kritiek op de Kamer eigenlijk altijd uitgaat van een soort ideaalbeeld van een goede Tweede Kamer. Daarbij betrappt spreker zichzelf op de neiging om naar het verleden te kijken. In de jaren zeventig waren er veel meer Kamerleden die al lang in de Kamer zaten. Een rapport uit die tijd van Van der Bijl en Modderman met kritiek op de Kamer is gericht op de teruglopende kwaliteit van de leden als gevolg van verjonging en snelle doorstroming, op de invloed van de televisie, op het verlies van slagkracht van parlementaire wapens door het uitbundig gebruik daarvan en op de toenemende macht van de regering die op haar beurt weer gevangen is in de bureaucratie. Jan Schinkelshoek heeft het ook vaak gezegd: kritiek op de Kamer is van alle tijden. Het beroemde woord van Abraham Kuyper is dat kritiek op het parlement is “ingevleesd”. Het hoort er inderdaad gewoon bij; kritiek is dagelijks brood voor de politicus. Spreker gelooft dat die woorden van Helmut Kohl komen. Daar moet een politicus mee omgaan. Spreker zegt dit ter relativering.
- Een van de Kamerleden vindt dat het verkokerde werken van de Kamer in de notitie met reflectiepunten onvoldoende c.q. niet aan de orde komt. Er wordt gewerkt langs de lijnen van de commissies en vaak ook van de fracties, wat soms tot mallotige gebeurtenissen leidt.
- Eén van de dingen die een van de journalisten miste in de inleiding en in de stukken betreft het aantal Kamerleden. Het zijn er toch wel een beetje veel. Als je teruggaat naar honderd leden, dan wordt het allereerst gemakkelijker rekenen in de opiniepeilingen, maar dat terzijde. Met honderd leden worden vanzelf andere problemen opgelost; dan ga je terug naar de hoofdlijnen.
-

Einde van het beknopte en geanonimiseerde verslag

Addendum bij het verslag van het gesprek met de journalisten

Nadere omschrijving van de reflectiepunten (zoals vastgesteld door de stuurgroep op dinsdag 2 september 2008)

Er zijn veel opmerkingen te maken over het functioneren van de democratie en over het functioneren van de Tweede Kamer. Bij de start van de parlementaire zelfreflectie is een inventarisatie gemaakt van een aantal recentere studies en publicaties over de Tweede Kamer. Zo ontstond een lijst van tientallen punten. De stuurgroep van leden uit de Tweede Kamer die uitvoering geeft aan de zelfreflectie heeft geconstateerd dat alle genoemde punten belangrijk zijn. Echter, er moeten keuzes worden gemaakt. Niet alle punten kunnen met iedereen besproken worden. Gekozen is voor een uitdieping van een aantal punten.

Aan de hand reflectiepunten wordt in dit proces kritisch naar het functioneren van de Tweede Kamer gekeken. Hiermee is focus aangebracht voor de verdere discussie die in het voorjaar van 2009 wordt afgerond met een conferentie en zo mogelijk met het nemen van besluiten.

De reflectiepunten zijn:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is er sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?

Aan deze vier reflectiepunten is door aanneming van de motie Duyvendak/Kalma (Kamerstuk 31 473, nr. 15) de vraag toegevoegd om ook de werking van regeerakkoorden/coalitieakkoorden deel uit te laten maken van het parlementaire proces van zelfreflectie. Het punt is als volgt geformuleerd:

5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Er is een thema dat niet wordt meegenomen in de zelfreflectie, maar dat zeker voor de hand ligt. Dat is de kloof tussen burger en politiek. Dit thema wordt ook door de stuurgroep als relevant gezien. De kloof tussen burger en politiek is een metavraagstuk dat bij al de reflectiepunten aan de orde kan komen.

De reflectiepunten zijn onderdeel van een uitgebreider discussiestuk. Het discussiestuk bevat weergaven van opvattingen zoals die zijn neergelegd in studies en publicaties en opiniërende artikelen. Het discussiestuk geeft niet de mening weer van de Tweede Kamer, de stuurgroep parlementaire zelfreflectie of van individuele leden. Dit discussiestuk is separaat beschikbaar.

08-PZ-070

Verslag gesprek 3 oktober 2008 met de voorzitter en een raadslid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de heer Van de Donk en de heer De Vries. (08-PZ-070)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. W.B.H.J. van de Donk (voorzitter WRR), dhr. G.H. de Vries (raadslid WRR)

Mevr. J.W.E. Spies (CDA), dhr. J. Schinkelshoek (CDA), dhr. P.M.M. Heijnen (PvdA), dhr. B. van der Ham (D66, voorzitter bij dit gesprek), dhr. A.A.G.M. van Raak (SP) en dhr. C.B. Aptroot (VVD).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), dhr. E.A.J. Groen (verslag) en mevr. A.J. Bouwman (verslag).

Het gesprek concentreerde zich rond de vijf reflectiepunten⁵⁹:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?
5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Na een korte inleiding op het proces van parlementaire zelfreflectie en een inleiding op de vijf thema's heeft het gesprek zich toegespitst op de vijf thema's. Deze punten zijn zo veel mogelijk achtereenvolgens besproken. Er zijn echter ook andere punten aan de orde gesteld. Voor de leesbaarheid van het verslag is gekozen dit verslag nadrukkelijk op te knippen in de vijf inhoudelijke thema's, alsmede een onderdeel overige opmerkingen.

⁵⁹ Een meer volledige beschrijving van de reflectiepunten is in de bijlage bij dit verslag opgenomen.

Reflectiepunt 1: groeiende informatie- en kennisachterstand op (departements)ambtenaren

- De vragen van de stuurgroep hebben volgens de WRR een hoog zelfsturend diagnosekarakter. Die vragen hadden deels een retorisch karakter, maar daarmee is toch een aantal heel goede punten genoemd. Het kabinet vergadert op dit moment ook over de toekomst van het adviesstelsel. Het is opvallend hoe technocratisch en dominant-bureaucratisch het discours en hoe gulzig de bureaucratie is. Als je 's avonds in het Kamerrestaurant zit en je ziet de lichtjes van de bureaucratie, zie je alleen al in fysieke zin hoe dit parlement is omsingeld door de bureaucratie. Als je kijkt naar de budgetten voor onderzoek, ook toekomst georiënteerd, zie je daarin een zekere traditie.

De WRR maakt zich grote zorgen over de kwaliteit van de informatieomgeving van de politiek en het openbaar bestuur in algemene zin. Er is een onbalans aan het ontstaan waarover af en toe vragen zijn te stellen. Dit is rechtstreeks verbonden met de notie van leren en democratie. Democratie heeft te maken met leren en veranderen, wat niet kan zonder een goede kennisinfrastructuur. Die kennisinfrastructuur verschaalt, zij verbindt zich onvoldoende met universiteiten en de maatschappelijke praxis en wordt gemonopoliseerd door de bureaucratie. Het parlement zal op zijn tellen moeten passen. Je kunt namelijk geen regering controleren als je niet meeleert met de regering. Het parlement moet rechtstreeks toegang hebben tot een aantal van dat soort organen. De Kamer heeft een onderzoeksbureau. Het Amerikaanse parlement heeft er niet toevallig voor gekozen om een wetenschappelijke afdeling als het ware in het midden van het parlement te organiseren. Het parlement daar is goed in het houden van parlementaire enquêtes, niet terugkijkend, maar vooruitkijkend, bijvoorbeeld naar nieuwe technologische ontwikkelingen. Het Nederlandse parlement laat zich wel eens wegzetten, zoals bijvoorbeeld bij de efficiencykorting. Dat lijkt wat merkwaardig, want het veronderstelt dat je doelen van de bureaucratie precies kunt berekenen, maar dat ligt toch wat subtieler. Het parlement is soms te weinig assertief om te zeggen: vrienden, over onze begroting gaan wij zelf, democratie kost nu eenmaal geld. Daar moet je niet zo zuinig over doen. Democratie kost geld, en degenen die democratie dragen, verdienen het soort ondersteuning dat een gemiddelde minister heeft. De Kamer is net zo belangrijk in het functioneren van de democratie. De feitelijke balans is volgens de WRR absoluut scheef.

- De groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren is volgens een van de Kamerleden een oude, veel gehoorde klacht. De tegenwerping is vaak dat de Kamer moet oppassen dat zij niet gaat kopiëren wat elders al beschikbaar is. De Kamer moet oppassen geen eigen bureaucratie te maken. De Kamer is ook als publiek orgaan buitengewoon kwetsbaar. Vaak is het verwijt dat de Kamer een eigen imperium aan het bouwen is. De Kamer moet zich niet door angst laten regeren, maar dit is wel een punt. In het verlengde daarvan ligt het pleidooi voor toekomstgerichte parlementaire enquêtes. De keus daarvoor is volgens dit Kamerlid een heel politieke. Ook daarvoor is de capaciteit per definitie beperkt. Maar of je het over het klimaat doet of over nano-technologie, daaraan kan een wereld van verschillen en politieke keuzes ten grondslag liggen. Hoe komt de Kamer tot een prioriteitsstelling, anders dan een puur politieke?

- De kritiek dat een breder plaatje niet in de vragen zit, is volgens een ander Kamerlid terecht. Maar hoe komt de Kamer aan goede informatie? Gezien het verhaal over verticaal-horizontaal, moet de Kamer inderdaad goede informatie krijgen, waarbij de Kamer misschien eens wat meer tijd moet nemen om over de problemen te praten. Een goede analyse ontbreekt vaak. De ervaring is echter dat de Kamer helemaal geen goede besluiten neemt. De Kamer dropt problemen volgens dit Kamerlid over de schutting bij anderen. Het gevoel is wel eens dat het probleem van de Kamer juist is dat zij altijd zoekt naar draagvlak om compromissen te sluiten, waardoor zij nooit heldere, stevige besluiten neemt. Is dat niet een deel van het probleem?
- Een van de Kamerleden refereert aan het boek over de lerende overheid⁶⁰ van de WRR. In dat verband is ook de vraag gesteld: de lerende overheid, daar hoort de Kamer toch ook bij? Dat is volgens het desbetreffende Kamerlid natuurlijk niet zo: de Kamer hoort niet bij de overheid, de Kamer moet haar controleren; de Kamer hoort eigenlijk geen onderdeel van de overheid te zijn. Het probleem is nu juist dat de Kamer steeds meer onderdeel van de overheid wordt. Als er in de Kamer debatten zijn, is dat volgens dit Kamerlid vaak een bureaucratisch discours, omdat er wordt gesproken over wetten en regels van de overheid, onderzoeken van de overheid en brieven van de overheid. Het klopt, dat op de ministeries een cultuur van management is ontstaan, geen cultuur van kennis en ervaring. De Kamer heeft veel minder toegang tot onderzoek en informatie dan de regering, wat het parlement op twee manieren op achterstand zet: een informatieachterstand en een achterstand in paradigma; het gaat altijd over de problemen van de regering, in de woorden van de regering en in de onderzoeken en analyses van de regering. Inderdaad is het vragenuurtje geen hoogtepunt van parlementair controlewerk, maar dit soort "kunstgrepen" is een van de weinige manieren om überhaupt een onderwerp geagendeerd te krijgen, buiten de overheidsbureaucratie om. Als men niet zozeer behoefte heeft aan onderzoeken, als wel aan informatie, is dat een verschil. Dit is een parlement waar altijd strijd is, zelfs over de koffie die gedronken wordt. Leuk, maar ook belangrijk. Alles is in de Kamer strijd, alles is in de Kamer onenigheid; compromissen zijn nodig. Bij onderzoeken wordt die strijd eigenlijk uitbesteed. Dan verlegt de strijd zich naar de vraagstelling van de onderzoeker, naar de methodologie, naar de conclusies. Spreker heeft dus veel meer behoefte aan informatie. Een vorm waarin dat zou kunnen worden gedaan, is vergroting van de onderzoekscapaciteit, niet alleen van het parlement, maar ook van de politieke partijen. Er wordt al veel onderzoek gedaan naar de uitvoerbaarheid van wetten en regels – zoals bij de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) -- dat is een keuze die gemaakt wordt om de uitvoerbaarheid van wetten en regels te controleren en de gevolgen daarvan weer op de agenda van de Kamer te zetten. Er is volgens dit Kamerlid behoefte aan allerlei onderzoeksinstituten, maar evenzeer aan meer informatie die voor specifieke politieke partijen relevant is.
- Een van de Kamerleden spreekt van een dilemma, waarbij het niet zozeer een gebrek aan informatie is; de Kamer slaagt er niet in om een basisniveau aan informatie te organiseren, het daarover eens te worden en op basis daarvan keuzes te maken. Een volksvertegenwoordiger heeft bij uitstek een heel bevoorrechte informatiepositie, want de

⁶⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (WRR-rapport nr. 75)

hele wereld benadert de Kamer met informatie om de Kamer te overtuigen van hun gelijk. De informatie die de een wil hebben, is de informatie die de ander ook zoekt, maar wellicht anders waardeert. Dat is veel meer een dilemma dan een gebrek aan informatie. De overtuiging is dat de Kamer eerder te veel dan te weinig informatie krijgt: twee kilo papier per dag, 150 mailtjes per dag en 25 belangenorganisaties die de volksvertegenwoordigers allemaal een half uur willen spreken! Daar zit niet de kern van het probleem; het is de vraag waar die wel zit. De Kamer heeft voluit ruimte en gelegenheid om zich minder afhankelijk te maken van de Haagse bureaucratie.

- Een van de Kamerleden refereert aan de evenredige vertegenwoordiging in het parlement, waarin geen enkele partij een meerderheid heeft. Dat is iets anders dan in bijvoorbeeld het Amerikaanse parlement, waardoor een Kamerlid ook niet altijd wordt geprikkeld om collectief informatie te verzamelen, omdat een Kamerlid daarmee de eigen unieke positie in het parlement uitholt. Het gaat volgens het desbetreffende Kamerlid juist om unieke informatie. Daarom gaan partijen, eigen onderzoeken doen, om ervoor te zorgen dat bij een debat een punt gemaakt kan worden en dat daarmee getoond kan worden dat de desbetreffende politieke partij meer stemmen moet krijgen. De incentive om tot collectieve informatie te komen en daarmee collectief iets te doen, wordt in ons parlementaire systeem een beetje ondergraven. Als Kamerlid heeft men het liefst unieke informatie. Daarom zijn werkbezoeken van de Kamer killing, want je krijgt allemaal dezelfde informatie. Het heeft de voorkeur van dit Kamerlid om zelf naar een gesprekspartner toe gaan om door te vragen over een interessant punt, waarna een uniek punt gemaakt kan worden in de Kamer, terwijl de werkbezoeken er zijn om collectieve informatie te krijgen. Daarmee ontstaat immers een basis van gemeenschappelijkheid, maar dat bijt elkaar.
- De wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen zijn onlang op initiatief van de WRR bij elkaar gekomen, wat nog nooit eerder was gebeurd. Dat is volgens de WRR verbazingwekkend. Sommigen kent de WRR van publicaties, anderen niet. In die bijeenkomst is vastgesteld dat het met de ondersteuning in die zin van de Nederlandse politieke partijen bepaald niet florissant is gesteld. Ook daar is sprake van efficiencykortingen en jojo-achtige bewegingen. In het buitenland bestaan op dit terrein grote stichtingen, met veel geld en een reputatie in de samenleving, die ook op de politiek afstraalt. Hier is dat absoluut minder. Het is een beetje een soort collectief actieprobleem. Als iedereen voor zich gaat, is dat op zichzelf in het Nederlandse systeem te begrijpen, maar het heeft een zekere tragiek. Je kunt wel je eigen unieke onderzoek hebben gedaan, maar als anderen dat meteen als iets van jou definiëren, wordt het meteen politiek met een kleine p. Bij het Franse parlement is een boekhandel waar altijd wel drie of vijf rapporten zijn te vinden waarin op een gezaghebbende manier toekomstgerichte thema's worden behandeld. Er is daar een soort eigen WRR in het parlement. Natuurlijk weet iedereen dat alleen al de keuze van de thema's een kwestie van discussiëren is, maar toch slaagt men er daar in, belangrijke dingen te doen. De toelichting van WRR-rapporten leiden vaak tot interessante bijeenkomsten.
- De WRR stelt dat in de vergelijking met het Huis van Afgevaardigden (als onderdeel van het Amerikaans Congres) de situatie in de VS wat breder, wat ecologischer moet worden

bekeken. Men heeft daar een brede traditie van buitengewoon hoogwaardige denktanks, waarin veel wordt geïnvesteerd.

Reflectiepunt 2: de juiste onderwerpen op het juiste moment of incidentenpolitiek?

- Het veel op incidenten reageren, is volgens de WRR een beetje het gangbare debat, wat niet al te veel geproblematiseerd moet worden. Het probleem is vaak meer gelegen in wat daarna gebeurt. Met het ter discussie stellen van een incident om daarin een algemene lijn te ontwikkelen, is niet heel veel mis, zeker in de Kamer, waar je niet de kans krijgt eerst een boek te schrijven. Dat mag men buiten de Kamer doen -- en dat wordt meer of minder gewaardeerd -- , maar dat is de rol van mensen buiten de Kamer. De rol van de Kamer is voor een deel het slim managen van incidenten. De zorgen gaan veel meer over de follow-up. Als het echt politiek en parlementair gaat, kan het eigenlijk niet zoveel kwaad, het heeft vooral neveneffecten op het moment dat iedereen vindt dat je na incidenten, wet- en regelgeving moet aanpassen. Daar zit een soort dynamiek in die veel gevaarlijker is. Tegelijkertijd zegt het wel iets over het soort reactie op incidenten. In het vragenuurtje is niet vaak aandacht voor het strategische karakter van een incident: wat is er aan de hand en wat zijn de politieke hoofdlijnen? Je zou misschien iets moeten doen aan de constructie. Als je een incident serieus neemt en het is een strategisch incident, vraagt dat om een behandeling die meer op een goede rechtszaak lijkt dan op een kort geding. Het kort-gedingkarakter van het vragenuurtje is veel te hoog. Als er echt iets is waarop diezelfde middag nog een antwoord moet komen omdat het anders mis gaat, is een vragenuurtje/spoeddebat op zijn plek. Als het alleen maar is om media-aandacht te vragen, is het volgens de WRR zelfs contraproductief aan het worden. Dan is het een kort geding, waarvan eigenlijk iedereen ziet dat het een grondige behandeling rechtvaardigt.
- Is de informatievoorziening aan het parlement op orde? De WRR vindt het interessanter de vraag te stellen wat de Kamer doet met die informatie en tot wat voor soort debatten dit leidt. Hoe gaat de Kamer om met onzekerheden? Je kunt van alles weten, maar de politiek is volgens de WRR juist voor een groot deel, vanaf Aristoteles, bedoeld om besluiten te nemen over zaken waarover je het onderling niet eens bent. Over zaken waarover je het eens bent, is het simpel een besluit te nemen: je moet het goede doen en het slechte laten. Maar politiek is juist het zonder geweld nemen van besluiten waarover je van mening verschilt; en dat vereist inhoudelijk debat. Lerende overheid is een poging om de politiek duidelijk te maken dat zij iets anders doet dan datgene waarover in de krant wordt geschreven. De ambtelijke ondersteuning heeft een sterk procedureel karakter gekregen, terwijl bij een aantal kwesties het eerste belang niet is hoe ze worden afgehandeld, maar te weten waarover het gaat, om daarvoor vervolgens een intelligente oplossing te vinden. Vandaar het pleidooi voor probleemgerichte politiek. Een en ander heeft een aantal consequenties, waarvan sommige voor de hand liggen. Als je de ondersteuning van de Tweede Kamer vergelijkt met die van het Huis van Afgevaardigden van het Amerikaanse Congres, zie je dat die twee onvergelijkbaar zijn. Het soort problemen waarmee men te maken heeft, vereist een grote mate van deskundigheid. Dat zou op de voorgrond moeten staan.

- Over de commissie-Dijsselbloem is volgens de WRR gezegd dat de Kamer er altijd achteraf bij is, wat iets van een tragiek geeft, evenals een achterstandspositie in het maatschappelijk debat. Dit heeft met gezag en prestige te maken. Safransky heeft gezegd dat politiek een sfeer in de samenleving is die routinevrij behoort te blijven, met een eigen agenda. De Kamer heeft vanuit een heel bijzondere rol die agenda te ontwikkelen. Het valt op dat de agenda bijna uniek door de bureaucratie wordt gedomineerd. Het is volgens de WRR bekend dat bureaucraten en bewindslieden soms zenuwachtig worden als het parlement zelf thema's opbrengt die niet passen in de agenda's die daarvoor worden ontwikkeld. Een minister hoort af en toe zenuwachtig te worden, als het parlement thema's ontwikkelt; het is voor een democratie goed om scherp gehouden te worden en niet andersom. Vandaar de steun voor het pleidooi van de WRR voor een toekomstgerichte agenda. Dat zal altijd een gedeelde verantwoordelijkheid zijn. Je kunt als parlement echt veel meer doen dan nu het geval is. Er is gezegd dat er tegenwerpingen uit de samenleving komen. Het is af en toe beschamend om te zien hoe de politiek de eigen trots niet meer organiseert. Kamerleden hebben een buitengewoon belangrijk ambacht, een belangrijke verantwoordelijkheid voor de samenleving en het is schandalig hoe het parlement wordt beïnvloed. De Kamerleden verdienen veel meer trots en ondersteuning van de samenleving. Het feit dat de Kamerleden het zelf zo voorzichtig agenderen, kan bijdragen aan het snelle legitimiteitsverlies. Een volk hoort ook een beetje trots te zijn - dat zijn dezer dagen beladen woorden in dit huis - op de instituties die er zijn. In Nederland is dat van oudsher niet heel goed georganiseerd, omdat er niet zo'n staatstraditie is. Alleen al het feit dat het parlement in Den Haag zit en niet in Amsterdam: kies een onschuldig dorp in de buurt van de zee, want dan wordt het nooit wat met die republiek! Dat zit diep in de historische genen. Tegelijkertijd is het juist nu, nu heel veel burgers heel goed door hebben dat er sprake is van een ingewikkelde mondiale wereld, belangrijk dat het nationale ankerpunt goed is georganiseerd.
- Als dit parlement de kost moet verdienen met de vraag of het precies weet hoe het verzorgingshuis in Winsum in geval X of geval Y heeft gehandeld, maakt het zich volgens de WRR tot een soort supermanager van Nederland; dat was niet de bedoeling. In de Kamer zou het moeten gaan om de kaders en de politiek-ideologische opvattingen over wat het algemeen belang is. In een land als Amerika gaat het om de vraag waar het met dat land heen gaat. Nederland moet wat meer terug naar de opvatting dat politiek niet alleen het managen van de problemen is, maar vooral het ontwikkelen van een visie daarop. Er zijn kansen genoeg. Dat heeft iets te maken met de authentieke politieke rol die het parlement wil spelen: het parlement heeft zich steeds meer tot een soort raad van toezicht van de bureaucratie laten ontwikkelen. Er is niets mis met raden van toezicht, maar zij hebben een heel specifiek soort toezichtfunctie. De toezichtfunctie van de Kamer is niet beperkt tot de agenda van de bureaucratie.
- Als het parlement zich inderdaad in de positie manoeuvreert dat daar de lastige beslissingen worden genomen, zodat de burgers daarop kunnen rekenen, moeten de Kamerleden zich volgens de WRR misschien afvragen op welk soort beslissingen dat betrekking zou kunnen hebben. Afgelopen week viel de WRR tijdens de algemene beschouwingen op dat het deliberatieve karakter daarvan minder uit de verf leek te komen. Laat meer zien dat in dit huis wordt gesproken over belangrijke beslissingen voor Nederland! Het kan zijn dat de manier waarop de debatten nu worden geordend naar

begrotingen en ministers, veranderd moet worden. Je zou debatten misschien meer moeten organiseren volgens andere agenda's: wat zijn de drie grote strategische vragen van Nederland in de komende tijd? Naast woensdag gehaktdag en de algemene beschouwingen zou nog een andersoortig debat moeten worden ontwikkeld over de parlementaire agenda zelf. Alles is strijd, dus ook de keuze van de onderwerpen, maar alle politieke groeperingen hebben te winnen bij het prestige van het instituut waarin zij werken. Als iedereen in de Kamer voor zich gaat, wordt het niets met het parlement; dan ontstaat een soort verkeersplein waar iedereen bij elkaar komt, maar er moet meer zijn. De Kamer is een instituut dat gezaghebbende beschouwingen moet geven over waar het met Nederland naartoe zou moeten. De Kamer zou los van de bureaucratie eigen onderwerpen moeten agenderen.

- De algemene politieke beschouwingen zijn volgens de WRR een uitnodiging, te reageren op het regeringsbeleid. Dat is niet de bedoeling. Het Presidium zou kunnen praten over de vraag wat de vijf strategische thema's op lange termijn voor Nederland zijn. Het zou kunnen zeggen: wij willen daarover in debat met de regering op een moment dat ons schikt.
- Toekomstgerichte parlementaire enquêtes: een van de Kamerleden vindt dit op zich een prima gedachte, maar stelt de vraag is of het uitvoerbaar is.
- Iedere partij zal volgens de WRR zijn eigen prioriteiten moeten stellen, zoals het afleggen van werkbezoeken, maar het belang van een Kamerlid en dat van het parlement is volgens de WRR geen nul-somspel. Als het parlement niet slim weet te organiseren dat de Nederlandse burgers het gevoel hebben dat over belangrijke dingen inderdaad in de Kamer en niet elders in de wereld door andere partijen wordt beslist, is het parlement zijn eigen irrelevantie aan het organiseren.
- Volgens een van de Kamerleden werkt het ook omgekeerd. Bij werkbezoeken van de hele Kamer wordt soms minder informatie naar het collectief van Kamerleden gezonden dan wanneer een Kamerlid iemand persoonlijk spreekt. Als een Kamerlid alleen gaat, hoort die soms meer.
- Het zou volgens de WRR zo moeten zijn dat, als het Nederlandse parlement ergens zijn tanden in zet, Nederland daarvan een beetje zenuwachtig wordt. Het debat moet bijdragen aan de kwaliteit van het bestuur zelf, dus het is niet overbodig. Dat veronderstelt wel dat het parlement het gemeenschappelijke daarin blijft koesteren. Als het parlement alleen maar een optelsom van fracties is, is het volgens de WRR uiteindelijk geen parlement. Het moet investeren in gemeenschappelijke ideeën. In het institutionele profiel van het parlement is dat beeld van een gezaghebbend instituut nodig.
- Een van de Kamerleden noemt de keuze voor het parlement als instituut is op zich weer een ideologische, waarbij je de gemeenschappelijkheid voorrang geeft boven partijpolitieke strijd.
- De WRR stelt dat de idee van een parlement als instituut is geworteld in een gemeenschappelijke oriëntatie op de parlementaire democratie. Natuurlijk gaat het debat

volgens de WRR ook daarover, een essentially contested concept, maar ergens ligt een gemeenschappelijk belang voor dit instituut. Als deze stuurgroep nu al besluit dat ieder lid vindt wat hij vond toen hij lid van de stuurgroep werd, kun je beter nu ophouden. Het is te hopen dat ook in de gemeenschappelijkheid van het debat het moment ligt om dat te doen. Als iedereen besluit dat er niets verandert, is dat de eerste aantasting van het idee dat democratie demoï wordt. Er is ruimte voor strijd, maar dat heeft weinig zin als je die strijd in je eentje voert.

- De samenleving heeft volgens een van de Kamerleden op de een of andere manier behoefte aan houvast. Men vraagt meer van de Kamer en ziet de Kamer niet als diverse politieke partijen. Natuurlijk verwacht men van de Kamer debat en verschil van opvatting, maar er is wel behoefte aan een basisgevoel dat de Kamerleden zich bezighouden met de relevante dingen voor de samenleving. Men huurt de Kamer, simpel gezegd, in voor vier jaar om het landsbelang te dienen. Daar doen de Kamerleden hun stinkende best voor, maar daar moeten zij niet dag in dag uit de hele samenleving mee lastig vallen. Op straat hoor je heel vaak "de Kamerleden doen daar ook maar wat, hebben zij niets beters te doen?" De incidentenpolitiek om het incident moet weg. Als je daarin een algemene politieke lijn wilt ontdekken, is dat prima, maar het is volgens dit Kamerlid nog steeds schandalig dat het eerste debat na het zomerreces ging over de vraag of Jacqueline Cramer wel of geen handtekening onder een advertentie had gezet. Daarmee maakt de Kamer zichzelf tot hofnar, waarom mensen gaan lachen. Als de Kamerleden geen rode lijn in het belang van het dienen van de samenleving weten neer te zetten in de samenleving, zullen zij dat verwijt van incidentenpolitiek houden, en dan heeft het vragenuurtje inderdaad veel te veel een kort-gedingachtig karakter, en dan gaat het in de spoeddebatten inderdaad veel te vaak om het incident om het incident, in plaats van het belang van het dienen van de samenleving. Die achterliggende ambitie moet de Kamer zichtbaar gaan maken, wat ook veel vaker kan, omdat de Kamerleden in de basis van de politieke keuzes veel meer overeenstemming dan verschillen hebben.
- Uit de stemmingslijsten blijkt volgens een van de Kamerleden ook dat de Kamerleden het bijna altijd eens zijn, terwijl dat naar buiten toe altijd anders lijkt. Eigenlijk worden volgens dit Kamerlid alle wetten altijd aangenomen, meestal ook nog met steun van de oppositie.
- Een Kamerlid wordt volgens een van de Kamerleden gezien als onderdeel van "Den Haag": "jij zit in 'Den Haag', en waarom doen jullie niets aan dit?" Eerst moet dan uitgelegd worden dat een Kamerlid in het parlement zit en niet in de regering, dat het twee verschillende dingen zijn en dat je in het parlement ook nog een oppositie hebt. Ja, is vervolgens de vraag: je zit toch in de regering? Nee, een Kamerlid zit niet in de regering, maar in het parlement, in de oppositie. Dat is soms heel moeilijk uit te leggen. Het is een goed idee voor Kamerleden om zelf problemen te bespreken, het voortouw te nemen in maatschappelijke discussies en met oplossingen te komen. Als dat lukt, zou dat fantastisch zijn. Iets anders is dat Kamerleden zichzelf hebben onthand. Als je van politiek management maakt, ga je meer uitbesteden en meer publieke diensten verzelfstandigen. Als een Kamerlid wordt aangesproken op problemen, kan die minder doen. In hoeverre is het een probleem dat Kamerleden trots zijn op het parlement, maar dat zij zich in het verleden onthand hebben?

- Een van de Kamerleden constateert dat zaken die in het lokaal bestuur niet goed gaan, ogenblikkelijk op landelijk niveau worden getild, terwijl het heel vaak lokale, regionale kwesties zijn. Daarvoor is volgens dit Kamerlid zo gauw geen oplossing. Een ander voorbeeld is volgens dit Kamerlid het JSF-dossier. Hierin had het parlement van het begin af aan heel consequent zijn tanden hebben moeten zetten, niet omdat men tegen of voor is, maar omdat het een majeure investering is, die de Kamer tientallen jaren gaat bezighouden, met allerlei vraagstukken. In plaats daarvan reageert de Kamer op een interviewtje van minister Van Middelkoop. Dat is een probleem en daarvoor is geen oplossing voorhanden. Dit Kamerlid stelt dat nog niet eerder is het vertoond dat er zo veel partijen zijn aan linker- en rechterkant, die zich jegens elkaar moeten onderscheiden.
- De WRR signaleert dat het medialandschap op instorten staat; kranten hebben het heel erg moeilijk. Zij spelen hun eigen rol in het spel van democratie; en hun rol holt achteruit. Een minister die hierover gaat, kan niet weggkomen met een discussie die vooral gaat over het salaris van Paul de Leeuw, want er is echt wat meer aan de hand. Af en toe meer discipline zou een goede zaak zijn.
- Ook lokale bestuurders zijn volgens de WRR volwassen bestuurders. Waarom moet de Kamer zo gulzig alles naar zich toe trekken? De democratie in dit land is meervoudig en gespreid en het parlement zou in dialoog met de andere bestuurslagen een discussie moeten voeren over de vraag of de Kamer nog wel recht doet aan de andere plekken in dit land waar democratie gepraktiseerd wordt. Er wordt altijd gesproken over de verbinding tussen de bestuurslagen, waarbij het alleen maar gaat over de bureaucratie en nooit over de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen. Het parlement zou volgens de WRR eens moeten praten over een aantal strategische thema's, al was het maar in het kader van het herwinnen van gezag. De Kamer heeft echt een opdracht!

Reflectiepunt 3: Korte zittingsduur Kamerleden/ hoge omloopsnelheid in de Kamer

- In de hele samenleving heeft men volgens de WRR te maken met een verlies aan concentratie/focus/wijsheid/kennis/ervaring. Paul Schnabel van het Sociaal en Cultureel Planbureau noemt het wel eens het 2-5-7-principe: twee jaar leer je het vak, vijf jaar doe je het en na zeven jaar moet je weg zijn. Als dat het leidende beginsel van het personeelsbeleid wordt, zal dat volgens de WRR fataal zijn voor het goed functioneren van een organisatie. Zeker in een kenniseconomie is het nuttig om te investeren in kennis, ervaring en verstand van zaken. Dat behoedt je voor veel flauwekul. De kiezer moet voorop staan en niet het management en de partij. Genoemd wordt oud-Kamerlid Theo Joekes, die beleidsterreinen bijna in zijn pink overzag en met wijsheid, kennis en ervaring daarover kon spreken. Dat zijn mensen die veel langer dan twee periodes in de Kamer zaten. De indruk is dat de opbouw van geheugen en het echt langjarig volgen van een beleidsterrein competenties van Kamerleden zouden moeten zijn. Als die worden opgeofferd, is dat niet erg verstandig. Veel van de gehoorde kritiek komt erop neer dat het zijn van Kamerlid niet meer als een volledige en buitengewoon zinvolle carrière in zichzelf wordt gezien. Dan moet zeker het parlement opletten.

- De korte zittingsduur van Kamerleden is volgens de WRR inderdaad een probleem, maar dat heeft volgens de WRR ook te maken met het electoraat. Er is ook een probleem met fractiediscipline. Het komt voor dat een Kamerlid laag op de lijst gezet wordt omdat die zich niet altijd aan de fractielijn heeft gehouden. Mensen die snel uit de Kamer gaan, zeggen vaak: ik heb niet genoeg ruimte in de fractie. Fractiediscipline stimuleert Kamerleden niet om eigenstandig een agenda te ontwikkelen of hun kennis uit te dragen. Dan kiezen Kamerleden er soms zelf voor om op te stappen.
- Het is volgens de WRR inderdaad de vraag of het gezag van het parlement uiteindelijk niet meer is gediend met sterke leden. Het is niet voor te stellen dat er in de Kamer iemand rondloopt die zich de mond laat snoeren door fractiediscipline. Natuurlijk moeten er afspraken worden gemaakt, maar de essentie is dat het zoeken naar een balans nooit is gebonden aan partijen. Partijen hebben het moeilijk, zij hebben met hun gezag en legitimatie misschien nog wel grotere problemen. Je ziet ze worstelen om hun positie in de samenleving terug te vinden. De burger passeert ze links, rechts, boven en beneden en de partijen hebben hun traditionele positie misschien ook te danken omdat ze te veel zijn meegegaan in een bepaald soort gedrag, waarbij bewegingen in de samenleving niet meer werden herkend. De partijen hebben een strategisch probleem van formaat; je ziet ze worstelen met pogingen om daar opnieuw uit te komen. Een makkelijk antwoord is er dus niet, maar het parlement wint het als instituut bij mensen die zich af en toe niets aantrekken van fractiediscipline. In een landschap waarin de partijgrenzen minder dominant zijn dan vroeger, moeten volksvertegenwoordigers herkenbaar zijn, voorzien van een authentieke visie. Partijen doen er goed aan, dat proces ruimte te geven. Verkeerde vormen van fractiediscipline passen daar niet bij. De lijstjes van woordvoerderschappen representeren bijna op schaal-14-niveau de structuur van de ambtelijke diensten. Dan is er volgens de WRR iets misgegaan. Men is dan namelijk een spiegel van de bureaucratie geworden en men heeft niet meer zelf nagedacht over de portefeuilledverdeling. Het parlementaire spel moet aangenaam worden gevoerd, maar er kan wel iets meer parlementaire kruidigheid in komen.

Reflectiepunt 4: verschuiving aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder en aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen

- Het parlement is volgens de WRR nu eenmaal controleur van de regering en die moet een goed gevoel hebben van de uitvoerbaarheid van de wet. Het parlement moet toegang hebben tot ervaringswerelden en overzicht van wat er in de samenleving speelt; het parlement moet zich goed laten voeden. Daarvoor is het goed dat de fracties en degenen die hen ondersteunen, kennis hebben van hoe het in veel beleidssectoren feitelijk toegaat, misschien juist om de eigen neiging om een incident vooral te zien als een uitnodiging voor nadere wet- en regelgeving, het liefst van daar uit, te onderdrukken. Een journalist vroeg eens hoe het komt dat de nationale overheid zo hijgerig op de sectoren zit en elk incident aangrijpt om nieuwe wetgeving te maken. Het antwoord was: dat komt door u! De journalist in kwestie schrok. De journalisten zouden naar de directeuren van de instellingen moeten gaan; en als ze dan 20 van dat soort gevallen hebben, moeten ze eens naar een Kamerlid toe gaan om hem of haar daarop te wijzen. Journalisten zijn doorgaans

te lui om verder dan Den Haag het land in te gaan. Het is nogal makkelijk om het hier allemaal te regelen. Je zou als parlement moeten zeggen: u bent veel te vroeg hier, ga eerst eens ergens anders naar toe. Dat is natuurlijk wat strijdig met de dynamiek, maar toch lijdt de waardering voor het politieke ambacht onder de dynamiek die de Kamer wordt opgedrongen door een pers die ook zelf door de commercialisering behoefte heeft aan korte-baanschaatsen. Ook hier geldt dat, als je een analyse van het functioneren van het parlement wilt maken, de Kamer zichzelf een probleem aanpraat, wat misschien voor een deel terecht is. Het lijkt volgens de WRR niet helemaal eerlijk om dat los te snijden van wat er in de mediacontext aan de gang is.

- Het nuttige van een stapje terug doen is volgens de WRR dat onderscheid kan worden gemaakt tussen twee zaken: wij doen aan politiek en wij praten over politiek, wat niet noodzakelijkerwijs hetzelfde is. Het praten over politiek is misschien maar een deel van het doen aan politiek. Een deel van het rapport "Lerende overheid" heeft dit in zekere zin als inzet. Vrij grof omschreven, omvat politiek twee zaken. In de eerste plaats: als je over politiek spreekt, spreek je over hoe de macht is verdeeld in de samenleving en hoe verantwoording wordt afgelegd. Dan gaat het dus over de trits burgers-parlement-regering en uitvoerend apparaat. In de tweede plaats is er een traditie waarin de politiek een bijzondere manier is om de samenleving te ordenen. Je kunt dat doen door markten te organiseren of door geweld uit te oefenen; het mooie van politiek is dat het een ordeningsinstrument is van de samenleving waarin als het ware bij voorbaat is ingebakken dat je moet samenleven in verscheidenheid. De politicus is dan degene die als een soort innovator in staat moet zijn om vanuit die verscheidenheid iets nieuws te bakken dat een compromis is, dat gezamenlijk kan worden gedragen. Die twee tradities zijn erg oud, waarbij de tweede een stuk ouder is dan de eerste.
- In het praten over de politiek is er volgens de WRR sinds een jaar of tien de neiging om als het ware de eerste praktijk voorop te zetten en vooral over politiek te praten in termen van afrekenen, verantwoording afleggen, machtsverhoudingen enzovoorts. Daarbij wordt als het ware de andere kant van de politiek - een manier om in een samenleving wat ordening te scheppen - uit het oog verloren. Een van de effecten daarvan is dat in de discussie over de politiek procedurele kwesties -- reken je wel op de correcte manier af, leg je wel op de juiste manier verantwoording af -- en machtskwesties de overhand krijgen ten opzichte van de inhoudelijke kwesties. Het parlement is wat dat aangaat een interessant instituut binnen een politiek bestel, omdat het precies op het kruispunt zou horen te zitten van die beide praktijken. Aan de ene kant is het parlement een centrale schakel in de trits tussen burger en regering en vormt het de centrale schakel in de controle van de macht en in het verantwoording afleggen, aan de andere kant zou het parlement een veel meer productieve rol kunnen spelen in het vinden van oplossingen, het creëren van nieuwe ideeën die de verscheidenheid van de samenleving tot ordening kunnen brengen. Op zich is het interessant om te zien dat parlementaire enquêtes langzamerhand zijn geworden tot iets wat je achteraf doet, terwijl je zou willen dat die enquêtes ook relevante zaken van tevoren onderzoeken. Een voorbeeld: na rampen is er een flink aantal enquêtes geweest, welke enquêtes het karakter kregen van een schuldvraag, in plaats van dat werd gekeken wat er te leren was. De maatschappij wordt geconfronteerd met een groot aantal onzekerheden. Een van de redenen waarom het rapport over het fysieke veiligheidsbeleid is aangeboden aan het kabinet, is dat het beleid

op dat punt moet worden veranderd: je moet meer ervan uitgaan dat men wordt geconfronteerd met onzekerheden rond fysieke veiligheid. Op dat punt zou het kabinet veel pro-actiever kunnen zijn, omdat als je komt met onzekerheden over het klimaat en nano-technologie, je eerlijk moet zeggen dat je het niet precies weet. Ook de experts zeggen als zij eerlijk zijn dat zij in het duister tasten, of zij zijn het er onderling niet over eens. Naast de vraag wat er aan de hand is, gaat het er ook om wat er gedaan moet worden. Dan komt de politiek aan de orde. Het parlement zou een productievere rol kunnen spelen in de gedachtevorming rond een aantal kwesties.

- Wat het pleidooi voor enquêtes betreft: een van de Kamerleden noemt een aantal alternatieven: het experiment met de themacommissie ouderenbeleid; het initiatief waarbij de Kamer zichzelf een rapport heeft bezorgd met de stand van zaken rond het klimaatbeleid; het initiatief waarbij de Kamer onder leiding van Lousewies van der Laan heeft de Kamer zichzelf geïnformeerd over nieuwe technologie. De Kamer heeft het instrument van initiatiefnota's, waarmee zij zich minder afhankelijk maakt van de voorstellen en conclusies van de regering. Toch slaagt de Kamer er volgens dit Kamerlid niet in, zelfs niet met de resultaten van deze dingen, wezenlijke stappen vooruit te zetten. In de resultaten van de Themacommissie zaten zaken die de Kamer onwelgevallig waren, dus is het over de kabinetsformatie heen getild en zat een aantal mensen minder in vak K om dat rapport te verdedigen. De importantie van dat hele vraagstuk is in feite in de marge weggeprocedeerd. Het klimaatverhaal is nog steeds een goed rapport, maar uiteindelijk slaagt de Kamer er niet in om daarin collectief een statement te maken, waardoor het parlement het verschil zou kunnen maken. Ook dat verdwijnt in partijpolitieke verschillen, meerderheden/minderheden, enzovoorts. Het helpt niet om met gezag zo'n thema een stap verder te brengen. Die zoektocht is weliswaar heel belangrijk, maar zij strandt -- heel zwart-wit gezegd -- op het eigen onvermogen van de Kamer. Daarvoor is niet zo gauw een oplossing te bedenken.
- Een van de Kamerleden stelt de vraag of het parlement als instituut op zichzelf moet worden gezien? Men moet volgens dit Kamerlid inderdaad trots zijn op het parlement, maar dat is niet omdat men trots moet zijn op het instituut, maar op de volksvertegenwoordigers, de ideologische strijd die wordt geleverd en de fantastische compromissen die worden bereikt. Een lijstje komt er dan ook niet. Er is niet alleen een parlement, maar er zijn ook politieke partijen. Het is volgens dit Kamerlid veel eerder mogelijk als politieke partijen een dergelijk lijstje maken. Wel moet bedacht worden dat het vaststellen van een vraag al bijna het bepalen van de uitslag van een debat inhoudt.
- De situatie is volgens de WRR anders dan twintig, dertig jaar geleden. Bij de fysieke veiligheid kun je zien dat de rol van de nationale staat en daarmee die van de nationale overheid op dat terrein in die periode veranderd zijn. Een groot deel van de uitdagingen heeft een internationaal karakter, wat deels heeft te maken met de globalisering, de toename van het verkeer en het toenemend internationale karakter van industriële activiteiten. Op dat terrein heb je te maken met de smalle marges van de democratie. Je moet op een andere manier gaan nadenken over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, bedrijven, burgers, enzovoorts.

- Als je een parlement groter bestaft, heeft dat volgens de WRR ongetwijfeld ook perverse effecten. Zeker het Amerikaanse Congres is een soort bijenzwerm, waar lobbyisten omheen hangen; daarin moet je een redelijke balans zien te vinden. Het parlement vat de politiek te veel op als controle van de macht en te weinig als een manier om ordening van de samenleving te bereiken. In het eerder genoemde rapport “Lerende overheid” is door de WRR zorgvuldig vermeden het begrip republikeinse traditie te gebruiken. Daarin wordt gesproken over de horizontale en de verticale traditie, waarin politiek wordt opgevat als een manier om redelijkerwijs in debatten compromissen te bereiken. Dat is een Nederlandse traditie, de Republiek der Nederlanden, die in ere gehouden moet worden. Die traditie moet niet als ballast gezien worden. Dit land heeft gebrek aan ideeën en niet aan geld. Koester de overlegetraditie, want een groot deel van de beraadslagingen over buitengewoon ingewikkelde kwesties vindt daar plaats, tenzij het parlement al die beraadslagingen zelf wil voeren. Maar dan moet het parlement eerst bewijzen dat het dat aan kan. Tot nu toe wordt daarover sceptisch gedacht.
- Of een groot deel van de beraadslagingen buiten het parlement te maken heeft met het feit dat er zo veel partijen zijn, is volgens de WRR een politiek pikante vraag. De nadelen van een tweepartijstelsel zie je in de VS: een volstrekte ideologische scheuring in het land op alle mogelijke niveaus en in bijna alle kwesties. Dat heeft volgens de WRR niet de voorkeur, evenmin one-issue-partijen. Maar of er nu zeven of dertien partijen moeten zijn? Het wordt volgens de WRR wat overzichtelijker als je er zeven hebt.

Reflectiepunt 5: relatie regeerakkoorden/coalitieakkoorden en dualistische verhouding tussen regering en parlement

- Coalities moeten elkaar volgens de WRR kunnen vertrouwen op hoofdpunten, want anders is het moeilijk regeren. Maar om net te doen alsof je de wereld in een document kunt vangen en daar vier jaar aan vastzit, is betrekkelijk onzinnig. De wereld verandert namelijk erg snel. Als een oppositie een politiek en inhoudelijk slim betoog houdt, moet de regering sowieso een adequate verdediging voeren. Het gezag van iemand die steeds verwijst naar het regeerakkoord is niet erg groot. Of dat vervolgens in politieke zin verschil maakt, is afhankelijk van machtsverhoudingen. Het is te hopen dat goede argumenten en goed onderzoek het verschil maken.

Opmerkingen over de functie van de Tweede Kamer in relatie tot het proces van parlementaire zelfreflectie

- De WRR maakt zich al een jaar of wat zorgen over de positie van het parlement. Er is een aantal processen en ontwikkelingen aan de gang waardoor een instituut in de samenleving waarop men zuinig en trots zou moeten zijn, niet meer als zodanig wordt ervaren. De WRR verwijst daarbij naar de recente rapportage van het CPB in opdracht van de regering. Is het eerlijk om dan alleen naar het parlement te kijken? Dat zou de valkuil van deze operatie kunnen zijn. Een analyse van het functioneren van het parlement zonder een bredere kijk op de dingen kan een valkuil zijn, zoals je ook de reorganisatie van het openbaar bestuur niet geïsoleerd als een soort organisatievraagstuk mag behandelen.

Misschien krijg je het soort democratie dat hoort bij het soort burgers dat je hebt. Een aantal fundamentele patronen in de samenleving van betrokkenheid op het publieke, kan met zorg worden bekeken.

- Er is volgens de WRR overigens absoluut geen reden voor alleen maar paniek en zorg; er gebeuren in de samenleving nog steeds fantastische dingen. Mensen bemoeien zich met het publieke domein en voelen zich daar nog steeds verantwoordelijk voor. Je ziet dat het discours over het publieke in dit land slecht is onderhouden. Er wordt gesproken over klanten, in plaats van burgers, alsof burgers niet fatsoenlijk bediend moeten worden door de overheid. De overheid heeft een aantal jaren geïnvesteerd in een discours van "weg-met-ons" en marktwerking is van belang geworden. Nu is er helemaal niets mis met de markt en zelfs een nadere analyse van wat er aan de hand is in de wereld zou erop kunnen wijzen dat het niet zozeer gaat om een dereguleringsprobleem, als wel om een overheid die zich op verkeerde manieren en op de verkeerde momenten met de hypotheekbanken heeft bemoeid. Laten historici hun werk doen! Het is te vlot om nu al conclusies te trekken. Er is wel wat aan de hand met de waardering van het publieke. Zo je al van een crisis mag spreken -- eigenlijk niet -- is er toch grote zorg over het functioneren van het parlement. Je zou op zijn minst een breder plaatje moeten hanteren. Er is volgens de WRR behoorlijk wat materiaal beschikbaar.
- Het proces van zelfreflectie lijkt volgens de WRR nu wel te worden losgezongen van een brede analyse van het functioneren van de democratie. Als het gaat om het intermediaire aspect van het functioneren van politieke partijen, dragen zij in belangrijke mate mede de rekrutering en het feitelijk functioneren van de Kamer; die worden niet eens genoemd. Dat is vreemd. Als je probeert een analyse te maken van patronen in het eroderen van parlementair gezag en het aanzien van dit instituut, heeft dat rechtstreeks ook daarmee te maken.
- Verder ontbreekt volgens de WRR in de opzet de hele verbinding met het internationale Europese. Je kunt dat zien als één van de macro-ontwikkelingen, maar het is er wel één die buitengewoon belangrijk is. Hier wordt gesproken van de nationale soevereiniteit van de parlementen, waar niets aan wordt afgedaan, omdat die nog eeuwen van groot belang blijven. Intussen is er wel een wereld die er op een groot aantal punten echt anders uitziet. Een van de adviserende leden van de raad is bezig met een project over de toekomst van het openbaar bestuur. In dat verband zijn er eens wat plaatjes getekend hoe dat openbaar bestuur er qua systeem intussen uitziet. Als je dat grofmazig schetst, is dat veranderd van een betrekkelijk overzichtelijke piramide van nog maar een eeuw geleden in een soort ingewikkeld Melkwegstelsel, een Galaxy van politiek en bestuur, die zich in hoog tempo aan het ontwikkelen is. Een toekomstgerichte analyse van hoe je als parlement in een natiestaat met een betrekkelijk belangrijke rol in de wereld, maar tegelijkertijd ook een veranderende rol in een veranderende wereld, moet een reflectie bevatten van hoe die hele nieuwe situatie gaat doorwerken in hoe u hier functioneert. In Europa, in Nederland vragen wij ons af, of wij de ingewikkelde processen van Europeanisering voldoende hebben laten doorwerken in ons nationale systeem. Het gaat helemaal niet om meer of minder Europa, het gaat om welk Europa. Tegen Europa zijn is net zo iets als de wens uitspreken dat de zon vroeger opgaat of dat het nooit meer regent.

- De opmerkingen over een wat bredere context vindt een van de Kamerleden zinnig; wel roept dat de vraag op wat de Kamer daarmee doet in het kader van dit onderzoek. In het bijzonder spreekt de vraag aan of er niet meer naar de burger gekeken moet worden. De Kamer is volgens dit Kamerlid nog volstrekt onvoldoende bezig met burgerschap, waarover veel is geschreven. Nu wordt het Handvest Burgerschap onterecht weer op de lange termijn geschoven. Het verschraken van de kennisinfrastructuur, het achterwege blijven van de kennis van het parlement, als dat alles in historisch perspectief wordt geplaatst, is dat dan gekomen door kwalitatieve of kwantitatieve achteruitgang ten opzichte van de andere actoren of is alles gewoon complexer geworden? Het onderscheid tussen ex ante en ex post parlementaire enquêtes is een waardevolle suggestie, waarover moet worden doorgepraat en -gedacht. Zodra nu het punt parlementaire enquête wordt genoemd, staan afrekenen en zondebokken voorop, waarmee de Kamer zichzelf te kort doet. Er zijn ontzettend veel situaties voor te stellen, waarin de Kamer op een veel minder beladen politieke manier bij elkaar gaat zitten om vraagstukken bij de kop te pakken.
- De WRR stelt, dat aangezien wij in een ingewikkelde mondiale wereld leven, het belangrijk is dat een gemeenschappelijk ankerpunt goed is georganiseerd. De WRR heeft eerder geadviseerd dat de politieke keuzes wat Europa betreft steeds meer op het niveau van de natiestaat komen te liggen. In het gesprek voegt de WRR daaraan toe: organiseer een soort cultuur waarin dat belangrijk wordt. Het instellen van het project parlementaire zelfreflectie is een eerste stap in die richting. Een aantal analyses zou daarbij kunnen helpen: waarom is het misgegaan? Soms is dat onafwendbaar en noodzakelijk gebleken, soms zijn gewoon regiefouten gemaakt door het parlement.
- Als burgers als consumenten van politieke besluitvorming worden gezien, vergeten Kamerleden volgens de WRR dat democratie niet zonder burgerschap kan. In dit kader is een indrukwekkende serie studies gemaakt. Daar liggen aanknopingspunten. Het kan niet zo zijn dat een debat over de kwaliteit van ons parlement los wordt gevoerd van de attitudes en houdingen van burgers. Zij zijn tevreden met zichzelf, maar minder met de samenleving. Dat heeft toch wel iets met elkaar te maken, dames en heren! Burgerschap is een ambt, een soort discussie tussen politici en burgers. Het soort verwachtingen dat wordt gewekt, heeft alles te maken met de manier waarop tegen het parlement wordt aangekeken. Moet de Kamer niet meer daadkrachtig zijn? Dat is een bepaalde visie op politiek: daadkracht versus draagkracht. Het is bekend dat landen die goed zijn in delibereren en zoeken van consensus, doorgaans op alle macropolitieke en macro-economische varianten veel beter scoren dan de zogenaamd daadkrachtige landen. Dat klinkt wel vreemd, maar het is niet zo. Bij deliberatie komt informatie vrij en worden mensen gedwongen hun positie te beargumenteren. Als je een compromis ziet als voor beiden niets, ligt het anders, maar een compromis kun je ook zien als een oefening om uit verschillende posities beter ideeën te destilleren over hoe het met een land gaat. Een parlementair debat dat alleen maar een herhaling van zetten is, is niet goed. Als daarin iets van deliberatie ontstaat, kan dat wel.
- Als de Kamer onderzoek kan laten doen waardoor de Kamerleden zich allemaal beter kunnen voorbereiden op het debat, is dat volgens een van de Kamerleden goed. Maar het klinkt volgens dit Kamerlid wat Thorbeckiaans: het parlement als instituut, met hooggeleerde heren die geregeld het debat met elkaar aangaan en het natuurlijk eens

worden. Maar sindsdien is er wel wat gebeurd. Het parlement van Thorbecke was het parlement van de macht en ondertussen zitten hier volgens dit Kamerlid gelukkig heel veel partijen en groepen die geen onderdeel zijn van het discours van de macht. Dat heeft strijd in het parlement gebracht. Als de Kamerleden zichzelf als parlement gaan presenteren, raken zij ook heel wat mensen kwijt. Dit is geen parlement als instituut; er zijn partijen actief.

- Als door een van de Kamerleden gezegd wordt dat er strijd is in het parlement, is het volgens de WRR bijna alsof daarmee gezegd wordt dat het parlement een markt van ideeën zou zijn, waarin uitsluitend het aantal stemmen telt. Essentieel voor een parlement is volgens de WRR dat wordt gedelibereerd. Dat veronderstelt dat Kamerleden al een inhoudelijk gevuld idee van gemeenschap moet hebben; het punt is dat het parlement moet uitvinden wat die gemeenschap is.
- Er is volgens de WRR in de Kamer inderdaad altijd strijd, maar het is geen worstelwedstrijd. Het is strijd met argumenten. Zo niet, dan moet dat snel veranderen. De opgave van het parlement is volgens de WRR echter om te proberen om het met elkaar eens te worden. Daartoe moeten compromissen worden bereikt. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen het articuleren van de problemen en het vormen van consensus. Een groot deel van dit onderwerp gaat over de rol van het parlement in de articulatie van het probleem. Dat wil niet zeggen dat je het allemaal eens moet zijn over de oplossingen. Daarvoor geldt dat je het probleem serieus moet nemen; bijvoorbeeld de nano-technologie, een heel interessante technologie. In september 2008 verscheen een rapport van het RIVM waarin eigenlijk over de risico's van nano-technologie wordt gezegd: wij weten er te weinig van. Daarover zou het parlement eens moeten gaan praten: wordt dit niet het asbest van de 21ste eeuw? Dat veronderstelt niet dat de Kamerleden het allemaal met elkaar eens zijn, maar wel dat er een redelijke basis moet zijn om de problemen te benoemen.

De politiek is volgens de WRR de laatste twintig jaar vooral bezig geweest met het buiten de politiek manoeuvreren van allerlei kwesties. De vraag is hoe verstandig dat is geweest. Wat de media betreft, de Amerikanen zeggen over drugs vaak: just say no! Misschien is een aantal van die stickers nog te krijgen! Die slogan zou volgens de WRR ook kunnen gelden voor de houding van de Kamer ten opzichte van de media. Het is niet altijd nodig om te antwoorden op vragen van journalisten. Hierbij geldt toch een soort zelfversterkend proces en een soort onbenul. Dit is een grote factor in de helaas optredende erosie van het gezag van het parlement.

Addendum bij het verslag van het gesprek met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Nadere omschrijving van de reflectiepunten (zoals vastgesteld door de stuurgroep op dinsdag 2 september 2008)

Er zijn veel opmerkingen te maken over het functioneren van de democratie en over het functioneren van de Tweede Kamer. Bij de start van de parlementaire zelfreflectie is een inventarisatie gemaakt van een aantal recentere studies en publicaties over de Tweede Kamer. Zo ontstond een lijst van tientallen punten. De stuurgroep van leden uit de Tweede Kamer die uitvoering geeft aan de zelfreflectie heeft geconstateerd dat alle genoemde punten belangrijk zijn. Echter, er moeten keuzes worden gemaakt. Niet alle punten kunnen met iedereen besproken worden. Gekozen is voor een uitdieping van een aantal punten.

Aan de hand reflectiepunten wordt in dit proces kritisch naar het functioneren van de Tweede Kamer gekeken. Hiermee is focus aangebracht voor de verdere discussie die in het voorjaar van 2009 wordt afgerond met een conferentie en zo mogelijk met het nemen van besluiten.

De reflectiepunten zijn:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is er sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?

Aan deze vier reflectiepunten is door aanneming van de motie Duyvendak/Kalma (Kamerstuk 31473, nr. 15) de vraag toegevoegd om ook de werking van regeerakkoorden/coalitieakkoorden deel uit te laten maken van het parlementaire proces van zelfreflectie. Het punt is als volgt geformuleerd:

5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Er is een thema dat niet wordt meegenomen in de zelfreflectie, maar dat zeker voor de hand ligt. Dat is de kloof tussen burger en politiek. Dit thema wordt ook door de stuurgroep als relevant gezien. De kloof tussen burger en politiek is een metavraagstuk dat bij al de reflectiepunten aan de orde kan komen.

De reflectiepunten zijn onderdeel van een uitgebreider discussiestuk. Het discussiestuk bevat weergaven van opvattingen zoals die zijn neergelegd in studies en publicaties en opiniërende artikelen. Het discussiestuk geeft niet de mening weer van de Tweede Kamer, de stuurgroep parlementaire zelfreflectie of van individuele leden. Dit discussiestuk is separaat beschikbaar.

08-PZ-071

Verslag gesprek 6 oktober 2008 met de Nationale ombudsman, de heer A.F.M. Brenninkmeijer (08-PZ-071)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. A.F.M. Brenninkmeijer (Nationale ombudsman), mevr. M. van Dam (medewerker Nationale ombudsman).

Dhr. J. Schinkelshoek (CDA), dhr. P.M.M. Heijnen (PvdA) en dhr. A.A.G.M. van Raak (SP, voorzitter bij dit gesprek).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), mevr. M. Beuker, dhr. E.A.J. Groen (verslag) en A.J. Bouwman (verslag).

Het gesprek concentreerde zich rond de vijf reflectiepunten⁶¹:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?
5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Na een korte inleiding op het proces van parlementaire zelfreflectie en een inleiding op de vijf thema's heeft het gesprek zich toegespitst op de vijf thema's. Deze punten zijn zo veel mogelijk achtereenvolgens besproken. Er zijn echter ook andere punten aan de orde gesteld. Voor de leesbaarheid van het verslag is gekozen dit verslag nadrukkelijk op te knippen in de vijf inhoudelijke thema's, alsmede een onderdeel overige opmerkingen.

⁶¹ Een meer volledige beschrijving van de reflectiepunten is in de bijlage bij dit verslag opgenomen.

Reflectiepunt 1: groeiende informatie- en kennisachterstand op (departements)ambtenaren

- Er is volgens de Nationale ombudsman zonder meer een groeiende informatieachterstand op de ambtenaren. Het zou belangrijk kunnen zijn als de Tweede Kamer zelf informatie en kennis verzamelde. Daarbij kan ook gekeken worden naar samenwerking met de constitutionele partners. De Nationale ombudsman kan de Tweede Kamer ook van kennis en informatie voorzien. Tot nu toe gebeurt dat helaas niet. Met de Algemene Rekenkamer lukt dat wat beter.
- Nog een remedie betreft de inbreng van onpartijdige wetenschap. Allereerst roept de Nationale ombudsman op tot minder polarisatie. Het valt op dat in het parlementaire debat onderwerpen vaak gepolitiseerd worden die eigenlijk beter niet gepolitiseerd kunnen worden. Op veel vragen kan beter een wetenschappelijk antwoord worden gegeven. In dat kader pleit spreker er ook voor dat de Tweede Kamer zelfstandig veel meer wetenschappelijke deskundigheid genereert en gebruikt om een betere positie op te bouwen ten opzichte van de regering en de ambtenarij. Het minder politiseren en het meer in een wetenschappelijke context plaatsen van onderwerpen heeft als bijkomend voordeel dat helderder wordt waarover men kan beslissen. Het speelveld wordt helderder als een belangrijk deel ervan wordt weggestreept omdat men er toch niets mee kan doen.
- In het kader van de groeiende informatieachterstand van de Kamer wordt gepleit voor meer onderzoek, voor meer wetenschap en voor meer verdieping. Is het probleem dan de kwantiteit, zo vraagt een Kamerlid zich af. Dreigt de Kamer niet bedolven te worden onder de hoeveelheid informatie, zo vraagt men zich van de zijde van de Kamer af. Is het niet meer de vraag hoe de Kamer doordringt tot de kern? Is de kern van het ene Kamerlid een andere dan de kern van een ander Kamerlid? Hoe ga je daarmee om?
- Natuurlijk heeft de Kamer een grote kennisachterstand, aldus een Kamerlid, en is onderzoek belangrijk. Onpartijdige wetenschap en onpartijdig onderzoek zouden veel politieke problemen en veel politisering kunnen voorkomen. Het probleem is evenwel dat onderzoek eigenlijk een voortzetting is van politiek, maar dan in een ander, wetenschappelijk vertoon. Waar vind je onpartijdige wetenschap? Welke instituten moeten dat zijn? Welke wetenschappers moeten dat zijn? Zet de politieke strijd zich niet voort over de onderwerpkeuze, de methodologie en de conclusies die getrokken moeten worden? Is het misschien niet beter, als geaccepteerd wordt dat ook wetenschap in een politieke context politiek is, de onderzoekscapaciteit van politieke partijen uit te breiden in plaats van die van het parlement?
- De Nationale ombudsman heeft een paar maal met de Griffier van de Tweede Kamer gesproken over de mogelijkheid dat de Tweede Kamer bij een bepaald onderwerp zegt: laten wij de Nationale ombudsman vragen om een onderzoek te doen. Eenmaal is een motie-Van der Staaij aangenomen waarin gevraagd werd of de Nationale ombudsman iets wilde doen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft dat toen niet doorgespeeld. Door het instituut Nationale ombudsman is er wel een brief gestuurd naar aanleiding van de motie-Van der Staaij, maar daar heeft het instituut Nationale ombudsman geen groots werk van gemaakt. Dat werd niet passend gevonden omdat het niet formeel was gevraagd. De Nationale ombudsman kan zich echter goed voorstellen dat er onderwerpen zijn

waarbij zijn instituut om een mening wordt gevraagd, bijvoorbeeld de behandeling van mensen in gesloten inrichtingen en de vraag hoe dat op een behoorlijke manier kan worden gedaan en wat de waarborgen daarvoor zijn. Die vragen kunnen naar de Nationale ombudsman worden doorgeschoven. Aan de hand van de klachtprofielen kan heel goed worden aangegeven op welke terreinen vragen kunnen worden gesteld. Daar kan de Nationale ombudsman vervolgens gericht onderzoek naar doen.

- Een Kamerlid heeft de behoefte om informatievoorziening over onder andere rechtsbescherming wat preciezer in beeld gebracht te hebben, ook in verband met de commissie voor de Verzoekschriften, bijvoorbeeld in een notitie. De Nationale ombudsman zegt dit toe. Spreker acht het verstandig om de onderwerpen te scheiden. Er komen dus twee brieven.
- De Nationale ombudsman signaleert dat veel onderzoek beschikbaar is. Het gaat vooral om het groeperen van onderzoek en het maken van keuzes. Dat beweegt zich inderdaad midden in het politieke proces. De Nationale ombudsman heeft het idee dat je dat veld nog iets preciezer kunt benoemen. Hij is geneigd te zeggen dat de kwantiteit van onderzoek interessant is omdat er op veel terreinen al veel onderzoek is gedaan. Dat is gewoon beschikbaar. Het gaat dus ook om het netjes ordenen. Frans Leeuw van het WODC zet evaluatieonderzoek op een rijtje en trekt daar conclusies uit. Je kunt natuurlijk zeggen dat de conclusies van Frans Leeuw politiek van aard zijn, maar dat zijn zij niet. Er is kennis beschikbaar. Die kan men vergaren en die is minder politiek van aard en hoeft niet relevant te zijn voor partijpolitieke verschillen. De Nationale ombudsman pleit ervoor om zeker op het niveau van de Tweede Kamer veel meer te doen aan het verzamelen en bewerken van beleidsrelevant onderzoek dat ook aangereikt wordt aan de Tweede Kamer. Vervolgens kan de partijpolitieke vertaalslag plaatsvinden. Het voorwerk kan heel goed breder worden gedaan. De Nationale ombudsman kijkt daarbij met grote bezorgdheid naar de invloed die bijvoorbeeld van departementen uitgaat op wetenschappelijk onderzoek. Welke "control" wordt uitgeoefend op de vraagstelling en de uitkomst daarvan, als iets bij een universiteit wordt gebracht? De Nationale ombudsman hoorde laatst uit zeer betrouwbare bron -- hij was daar zo verontrust door maar je kunt er geen vinger op leggen -- over de opzet van het onderzoek van de regering naar de tevredenheid van de burger. Ergens komt de twijfel naar boven als er wordt gezegd: de bedoeling is dat er een zeven uit komt. Daar wordt dan "NIPO" op gezet. Dat soort dingen moet eigenlijk gewoon niet gebeuren. De Tweede Kamer kan zelf ook zorgen voor de noodzakelijke neutraliteit.
- De Nationale ombudsman is het er helemaal mee eens dat onderzoek een voortzetting van politiek kan zijn. Onderzoek kan natuurlijk ook in plaats komen van de politiek. Langs die weg is het ook te relativeren. Het zou wel jammer zijn als wetenschappelijk onderzoek, waarbij de nadruk ligt op het verzamelen van de geweldige hoeveelheid kennis die al beschikbaar is, puur partijpolitiek zou worden gezien. De Nationale ombudsman ziet voor de Tweede Kamer een domein, voorafgaand aan de partijpolitieke vertaling, waarin wel degelijk heel veel onderzoek kan worden verzameld dat niet al een politieke kleuring heeft. Misschien is het soms wel politiek gewenst of ongewenst dat bepaalde kennis op tafel komt, maar daar zou de Tweede Kamer zich overheen moeten zetten. De wetenschappelijke kennis moet op tafel komen waarna elke partij kan bezien wat daarmee gedaan wordt. Daarmee is ook een zekere traditie te vormen. Op het moment dat daarmee

wordt gestart, is het de vraag of iets betekenis heeft en of een wetenschappelijk bureau van de Tweede Kamer die kennisfunctie kan vervullen. Als er vijf jaar lang goed werk wordt verricht, dan staat er wat en na tien jaar is er sprake van een traditie. De Nationale ombudsman zou er niet voor schromen om 300 tot 500 mensen aan het werk te zetten om een goede vertaling te maken van beschikbare wetenschappelijke kennis op bepaalde beleidsterreinen. Dat zou een soort referentiekader kunnen vormen voor de Tweede Kamer. De meer partijpolitieke vertaling komt pas daarna.

- Een Kamerlid maakt nog een opmerking over de groeiende kloof tussen kenniskwaliteit en -kwantiteit. Kortgeleden is de suggestie gedaan om een soort proactieve, parlementaire onderzoeken te starten. Niet verwetenschappelijken maar “parlementariseren”, gericht op de grote kwesties van deze tijd. Als voorbeeld kun je "klimaat" noemen.
- Over het onderzoek is een Kamerlid minder optimistisch dan de Nationale ombudsman. Het onderzoek dat de partij van het Kamerlid verricht, is vaak gericht op de belevenissen op de werkvloer, van mensen die met regels en wetten moeten werken. De Kamerleden raken ontzettend veel energie kwijt aan het weerleggen van de standaardonderzoeken die meestal niet verder komen dan de vertegenwoordigers van die mensen. Er wordt veel gesproken over de kloof tussen burgers en bestuur, maar er is een zo mogelijk nog veel grotere kloof tussen de vertegenwoordigers van en de mensen op de werkvloer. De Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen is gevraagd om een onderzoek te doen naar de onafhankelijkheid van het onderzoek in opdracht. De uitkomsten daarvan zijn niet best. Daaruit blijkt: wie betaalt, bepaalt. Eén groep opdrachtgevers steekt daar met kop en schouders bovenuit, namelijk de ministeries. Zij zetten ongegeneerd druk, bepalen ongegeneerd hoe er onderzocht moet worden en tot welke conclusies moet worden gekomen. Die staan vaak diametraal tegenover het onderzoek. Daar is veel te winnen. De regering, in dit geval minister Plasterk, weigert de gedragscode die door de KNAW is voorgesteld, over te nemen. Dat is een teken dat de politiek helemaal niet geïnteresseerd is in onafhankelijk onderzoek, sterker nog, onafhankelijk onderzoek als "gevaar" beschouwt voor de regeringspropaganda. Om dat te doorbreken, zou het goed zijn als de Kamer veel meer onderzoek laat doen. Laat de Kamer dat maar betalen, want dan bepaalt de Kamer. Dat gaat echter uit van een eigen positie van de Tweede Kamer die er volgens het Kamerlid niet is. De Tweede Kamer is niks behalve een verzameling van 150 Kamerleden verdeeld over een aantal fracties. Vandaar de vraag of het niet veel beter is om dat onderzoek te leggen bij degenen die met de informatie de strijd aan moeten gaan.
- De gedachte van proactief parlementair onderzoek is heel aantrekkelijk, aldus de Nationale ombudsman, zeker om grote kwesties van deze tijd aan de orde te stellen. Als voorbeeld noemt hij de vergrijzing. Er zijn onderwerpen te noemen waarvan met zekerheid te zeggen is dat het zin heeft om daar parlementair onderzoek naar te doen. Of dat per se het karakter moet hebben van een parlementair onderzoek, is de vraag. De Nationale ombudsman is geneigd te zeggen dat aan de technieken van dat onderzoek veel aandacht besteed moet worden. Hij heeft als rechter naar parlementair onderzoek en parlementaire enquêtes gekeken en daarin zag hij soms een dynamiek waarvan hij als rechter dacht: is dit een manier van waarheidsvinding waar je gelukkig van wordt? Inderdaad is het niet noodzakelijk dat er een reactie komt van de regering. Het was een

standaard reflex toen de Nationale ombudsman zei dat de regering daar nog wat van moest zeggen. Wellicht is dat niet zo verstandig.

- Als door de partij van een Kamerlid onderzoek wordt gedaan, dan gaat het vaak om het weerleggen van wat de wetenschap heeft opgeleverd.
- Ook de neutraliteit van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman een boeiend punt. Bij het 25-jarig bestaan van de Nationale ombudsman is aan allerlei partners in Den Haag, van het WODC tot het SCP, gevraagd om hun mening over de Nationale ombudsman te geven. Dat is ook gevraagd aan universiteiten. Dat is ongecontroleerd gevraagd; over de vraagstelling, dus de wijze waarop het onderzoek werd uitgevoerd, noch de uitkomst heeft de Nationale ombudsman controle uitgeoefend. Dat beviel goed. Daar zijn geen rampen uit gebleken. Een van de Haagse gewoonten is de controle van risico's; bewindspersonen dekken zich in tegen risico's, onderzoeken mogen niet ongebreideld onafhankelijk zijn.
- Een Kamerlid vindt het ook wel ontluisterend dat de Kamerleden hierover zo weinig horen uit de wetenschap zelf. De wetenschap is eigenlijk nauwelijks objectief over de gang van zaken. De Nationale ombudsman heeft heel actief in de wetenschappelijke wereld gewerkt. Daarbij heeft hij gemerkt dat de financiering van het universitaire onderwijs zo miserabel is en er zo'n grote afhankelijkheid is van dit soort opdrachten, dat veel collega's bereid zijn om zich invloed te laten welgevalen. Als wetenschapper kan hij in Nederland gewoon aanwijzen wat er gebeurt als bepaalde onderzoeksvragen bij bepaalde afdelingen en vakgroepen worden uitgezet. Het is triest als dat zo ronduit kan worden aangewezen.

Reflectiepunt 2: de juiste onderwerpen op het juiste moment of incidentenpolitiek?

- Volgens de Nationale ombudsman is het belangrijk dat Kamerleden zich realiseren zelf de spil te zijn in het hypegedrag en het uitvergroten van een onderwerp waardoor de Tweede Kamer zelf de oorzaak kan zijn van een maatschappelijk probleem. Gouda wordt in dit verband expliciet als voorbeeld genoemd. Gouda kampte met problemen. In veel politieke debatten in de Tweede Kamer wordt vrij snel gezegd "wij vinden" of "ik vind" en het volledige verhaal komt vervolgens onvoldoende aan de orde.
- Op het punt van de incidentgerichtheid van de Tweede Kamer valt het de Nationale ombudsman op dat nogal wat problemen voortvloeien uit situaties waarin de Tweede Kamer ingaat op incidenten die in de media aan de orde komen. Vervolgens wordt vrij krachtadig aangestuurd op maatregelen. Bewindspersonen geven daaraan gevolg, maar eigenlijk wordt het volgende probleem als vanzelf weer veroorzaakt. Als voorbeeld wordt het CRK⁶² en de eigen bijdrage genoemd; die was te hoog. In het Kamerdebat wordt gezegd: dat kan toch niet. Vervolgens wordt de bijdrage bijgesteld en raakt het CRK erdoor in problemen.

⁶² Centraal Registratiekantoor Detailhandel-Ambacht (CRK)

- In verband met de oorzaken en achtergronden zijn ook wat remedies te noemen. Eén van de belangrijkste oorzaken is de verstrengeling van media en politiek, aldus de Nationale ombudsman. Die leidt tot perverse prikkels die een negatieve invloed hebben op de prestaties van de Tweede Kamer. Om een bepaald beeld in de media te creëren, worden zaken op een bepaalde manier gezegd en gebracht terwijl dat niet bijdraagt aan degelijk, parlementair werk.
- Een tweede belangrijk thema volgens de Nationale ombudsman betreft beleidsarmoede en beleidsconcurrentie. In deze tijd is de speelruimte in relatie tot Europa en de eigen complexe samenleving beperkt. Daardoor is er structureel sprake van beleidsarmoede. Er is heel weinig waarop veel beleid kan worden gestipuleerd. Dat leidt vanwege de enorme aandacht tot beleidsconcurrentie. Dit effect doet zich ook voor in de media; er is een structureel gebrek aan nieuws terwijl er veel heftige, commerciële belangen spelen. Dat leidt tot concurrentie in de media waardoor fictieve onderwerpen worden opgeblazen. Bij veel onderwerpen moet toch gezegd worden: wij kunnen niet veel doen op dit onderwerp en er is dus weinig reden om het breed uit te meten. In elk geval moet worden opgepast dat partijen elkaar niet gaan overbieden.
- In het verlengde hiervan noemt de Nationale ombudsman de verhouding tussen de partijpolitieke belangen en de parlementaire belangen. Tjeenk Willink heeft een paar maal gezegd dat de Staten-Generaal als institutie is verdwenen. Dat wordt naar de kern veroorzaakt door het feit dat de Kamer ergens voor zou moeten staan. Men kan zich afvragen wat eigenlijk de missie van de Tweede Kamer is. Als de Tweede Kamer een missie formuleert en van daaruit opereert met partijpolitieke verschillen, dan komt er wel iets tot stand. In deze tijd blijken de partijpolitieke belangen echter te overheersend; het parlementaire belang is nauwelijks nog herkenbaar. Dat levert een onderbelichting van het politieke op. Het raakt ook aan de manier waarop de Tweede Kamer omgaat met ministers en staatssecretarissen in een Vragenuurtje. Het parlementaire gebeuren in de Tweede Kamer is onderhevig aan een inflatoire werking; er wordt te veel waarde gehecht aan wat er in de Tweede Kamer gebeurt. Er gebeurt bij de Tweede Kamer veel meer dan wat er te zien is. De alertheid bij ministers vanwege wat er in de media en in de Tweede Kamer op een gegeven ogenblik aan de orde kan komen, in het Vragenuur of op welk moment dan ook, leidt tot een soort hijgerigheid bij bewindspersonen. Als er namelijk iets aan de orde komt, moeten immers alle risico's worden afgewogen want de situatie moet volledig onder controle zijn. Dat heeft een heel onrustige uitwerking op departementen. Een forse terughoudendheid zou kunnen bijdragen aan een grotere effectiviteit van de Tweede Kamer.
- In de dagelijkse praktijk van de Tweede Kamer zijn de constitutionele waarden moeilijk herkenbaar. Daaraan verbindt de Nationale ombudsman de suggestie om in het parlementaire debat een oriëntatie op constitutionele waarden te laten terugkeren. In het kader van rechtsstatelijkheid is het belangrijk om te weten wat die rechtsstatelijkheid betekent in een concreet dossier. Dat moet duidelijk gemaakt worden en terugkeren in het parlementaire debat. Het parlementaire debat gaat te vaak over het triviale en raakt te weinig aan de kern.

- Een andere remedie betreft volgens de Nationale ombudsman het relativiseringsvermogen. Het is voor de Tweede Kamer mogelijk om een gezond relativiseringsvermogen te ontwikkelen. Niet alles is politiek. Den Haag heeft ook veel minder invloed dan soms lijkt. Het is jammer dat de combinatie van de parlementaire week en een programma als Den Haag Vandaag de indruk wekt dat er een venster is op alles wat er gebeurt. Dat is beslist niet het geval. Dit vraagt om een behoorlijke relativering.
- De volgende remedie is door de Nationale ombudsman al even genoemd. Als de Tweede Kamer reageert op concrete signalen, noden en onderwerpen die via de media tevoorschijn komen dan moet zij dat niet doen via Kamervragen of spoeddebatten. Laat er eerst een onderzoek plaatsvinden, eventueel door een actief en uitgebreid wetenschappelijk bureau van de Tweede Kamer. Laat het onderwerp pas daarna in de politieke arena worden gebracht. Als voorbeeld wordt genoemd het debat dat is ontstaan na de dood van een psychiatrische patiënt in een psychiatrische instelling. Daar kan heel veel heftigheid over ontstaan omdat het ook een afschuwelijke gebeurtenis is. Daar kunnen allemaal heel slimme Kamervragen uit voortvloeien, maar daarmee ontstijgt je niet het incident. Het zou beter zijn om het onderwerp van het insluiten in psychiatrische inrichtingen plus de zorg voor het welzijn van patiënten in die inrichtingen wat breder aan de orde te stellen en op basis daarvan bij de regering uit te komen. In dat kader noem ik als mogelijke remedie de intensivering van de samenwerking met de Rekenkamer, de Raad van State, de Nationale ombudsman en andere instanties.
- Van de zijde van de Kamer wordt opgemerkt dat de debatten vaak blijven steken in analyses zonder veel verder te komen met hoe het anders kan. Allerlei kwalen liggen ook ten grondslag aan incidentenpolitiek, hyperigheid, overijling en dergelijke. Is het niet zo dat de Kamer, de Kamerleden, de fracties en de politieke partijen zich sinds een jaar of wat gedwongen voelen om zich te laten gelden, om te laten zien dat zij er nog daadwerkelijk toe doen? Is niet een van de gevolgen van de opkomst van Fortuyn geweest dat de Kamer heeft te bewijzen, dag in, dag uit, dat zij er nog wel degelijk toe doet? Veroorzaakt juist dat niet een heleboel ongemak? Hoe doorbreek je die spiraal?
- Meer terughoudendheid zou leiden tot een grotere effectiviteit. Tegelijkertijd moet naar de mening van een Kamerlid de volksvertegenwoordiging toch ook een weerspiegeling zijn van wat er in het volk omgaat. Het is niet goed denkbaar dat er opwinding is over een vrijgelaten TBS'er en de Kamer niets doet, behalve dan het instellen van een onderzoek.
- De Nationale ombudsman komt te spreken over de vraag van een Kamerlid om een wat diepgaander, achterliggende analyse van de incidentenpolitiek. Als dilemma voor de Tweede Kamer is daarbij de ontwikkeling genoemd die Fortuyn los heeft gemaakt, die ertoe leidt dat de Kamer genoodzaakt is om de burger duidelijk te maken dat de problemen die opkomen serieus worden genomen. De Nationale ombudsman is het er helemaal mee eens dat die tendens er is. Als de vraag wordt gesteld hoe dat kan worden doorbroken, dan geeft de Nationale ombudsman daarop twee antwoorden. In een situatie als deze, waar de Nationale ombudsman ook mee te maken heeft, is het heel belangrijk om consequent een goed eigen verhaal te hebben. Dat wil zeggen dat je veel reactiever bent. Niet alleen geldt dat voor afzonderlijke fracties, maar ook voor de Kamer als geheel. Er moet een eigen verhaal zijn dat een zodanige kracht heeft dat het niet afhankelijk is

van incidenten, maar dat bij incidenten wel gemakkelijk tevoorschijn kan komen. Het vraagt ook om bepaalde omgangsvormen met de media en om zelfbeheersing om op een gegeven ogenblik niets te zeggen. Het speelt natuurlijk een rol dat er een microfoon wordt uitgestoken om maar iets opwindends of verschrikkelijks te horen. Als je niets opwindends of verschrikkelijks zegt, dan wordt het niet uitgezonden. De prijs van het minder worden van de media-aandacht moet dan dus wel betaald worden.

- Dat raakt ook aan nog een punt, aldus de Nationale ombudsman. Er is sprake van een dynamiek die niet door kan blijven gaan. Dat zijn interessante processen in de samenleving. Op een gegeven ogenblik is er een dynamiek die leidt tot een vorm van escalatie. Die escalatie kan echter niet doorgaan; ergens moet een einde bereikt worden. De dynamiek die nu benoemd wordt, is dat in de verhouding tussen met name de media en de Tweede Kamer de verwachting is dat er vanuit de Tweede Kamer à la minute een antwoord is op alle vragen en dat er een visie is op alle onderwerpen. In een langdurig proces is de verwachting ontstaan dat de Kamer dat altijd zal doen. Dat is eigenlijk een soort fuik waar de Tweede Kamer in is gezwommen. Het is noodzakelijk om die dynamiek te doorbreken. Dat is mogelijk door de stilte op te zoeken. Andere mensen moeten dan maar een discussie voeren op de televisie.
- Een Kamerlid merkt op dat het antwoord op de oproep om de steeds groter wordende dynamiek te doorbreken, eigenlijk heel bemoedigend is: gewoon nee zeggen. Dat is echter misschien wat veel gevraagd.
- De Nationale ombudsman beaamt dat het moeilijk is om nee te zeggen. In bepaalde situaties zegt hij nee, of faseert hij dat. Op een zeker moment ontstond in de Kamer een heel heftig debat over de rol van de Nationale ombudsman. Er was op zich alle reden om daarop te reageren, maar dat heeft hij niet gedaan. Hij heeft twee weken gewacht voordat hij een brief schreef. Zo werd het punt toch gemaakt. Het is misschien moeilijk, maar wellicht is er een soort rolverdeling af te spreken waarbij het niet steeds nodig is om mee te gaan in die verharding. Het belang is groot; burgers kijken naar de Tweede Kamer. Het oordeel van burgers over de politiek is niet erg positief.

Reflectiepunt 3: Korte zittingsduur Kamerleden/ hoge omloopsnelheid in de Kamer

- De korte zittingsduur en de grote omloopsnelheid van Kamerleden is primair een kwestie van de Kamer, aldus de Nationale ombudsman. De Tweede Kamer moet goede controleurs in huis hebben, goede wetgevers en goede volksvertegenwoordigers. Als speciaal onderwerp wordt de deskundigheid op bepaalde terreinen genoemd; de juridische kennis binnen de Tweede Kamer is enorm afgenomen. Een rechter ziet veel problemen die voortvloeiden uit slechte wetgeving.
- Een andere remedie ligt volgens de Nationale ombudsman in het politieke en parlementaire gebeuren wat moeilijker. Die betreft de oriëntatie op de korte en lange termijn. Er is een paar maal gesproken over de beleidshorizon die voortvloeit uit de vierjarige zittingsperiode van de Tweede Kamer. Die staat op gespannen voet met het vinden van de oriëntatie op de lange termijn. Het is echter toch een relevante vraag, zeker

gelet op de groeiende complexiteit van onze samenleving. Je redt het niet meer met oriëntatie op korte termijn. Je moet je langer oriënteren want anders heeft wat er wordt gedaan niet veel betekenis.

- De vraag van een Kamerlid is: is er een verkapt pleidooi gehouden om eens te kijken naar de zittingsduur van de Kamer, in plaats van vier jaar een langere termijn?
- De Nationale ombudsman vindt verder dat het bij competenties om iets vrij exacts gaat. Maar bij ambities is een belangrijke vraag: wat brengen Kamerleden over als het gaat om het motief om Kamerlid te zijn en wat is het motief om op een bepaald moment over een inhoudelijke kwestie vragen te stellen? Burgers hebben het idee dat iedereen Kamerlid kan worden. De deskundigheid van Kamerleden wordt niet ter discussie gesteld door burgers. Ten aanzien van het fenomeen dat Kamerleden zich genoodzaakt zien om zich te profileren, zeker bij grote partijen, kan de vraag worden gesteld: wat zijn de criteria op grond waarvan een Kamerlid uit de Kamer verdwijnt? Was hij minder zichtbaar? Daardoor zou het voortbestaan van de backbencher overigens onmogelijk worden gemaakt terwijl die juist zo enorm nodig is. De Nationale ombudsman zou ervoor willen pleiten om bepaalde Kamerleden veilig te stellen zodanig dat zij niet heel ambitieus hoeven te zijn maar wel goed parlementair werk kunnen verrichten, meer op de achtergrond. Nu wordt ieder Kamerlid uitgenodigd om heftig tevoorschijn te komen.
- De Nationale ombudsman spreekt over het selectieproces als probleem; het is natuurlijk makkelijk gezegd, zeker gelet op de partijpolitieke verhoudingen en de samenstelling van de Tweede Kamer. Toch moet het mogelijk zijn, bijvoorbeeld op het niveau van het Presidium van de Tweede Kamer, om daar eens naar te kijken. Er is nu een Tweede Kamer en er zijn nog verkiezingen voor de boeg. In welk perspectief kan de deskundigheid van de Tweede Kamer in dat verband geplaatst worden? In het verlengde daarvan komt natuurlijk ook het onderwerp van korte en lange termijn aan de orde. De Nationale ombudsman weet niet of aan de zittingsduur van de Kamer getornd moet worden, maar partijen kunnen het wel op zich nemen om een lange-termijnagenda te creëren, eventueel in overleg. De verstandhouding tussen de politieke partijen kan ook raken aan die lange-termijnagenda, als men niet afhankelijk is van een vierjarige termijn. In de Verenigde Staten is de korte-termijnagenda zo overheersend geweest dat er feitelijk geen lange termijn meer is. De ontwikkelingen in de VS, die altijd voorafgaan aan wat er bij ons gebeurt, zijn heel alarmerend, ook het partijpolitiek gekrakeel.
- Het selectieproces van Tweede Kamerleden begint volgens de Nationale ombudsman met het toenemen van het aantal partijen en de ontwikkeling daarvan in Nederland een echt probleem te vormen. Dat geldt niet per se voor bepaalde partijen, want er zijn tradities en er wordt vaak veel aandacht aan besteed. Voor het geheel van de Tweede Kamer is dat echter een belangrijk probleem.

Reflectiepunt 4: verschuiving aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder en aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen

- De Nationale ombudsman meent dat het vierde thema eigenlijk twee afzonderlijke thema's bevat: de verschuiving van medewetgever naar controleur en medebestuurder. Onderwerpen die in de genoemde thema's onvoldoende aandacht krijgen zijn: de voorbeeldfunctie van de Tweede Kamer, omgangsvormen binnen de Tweede Kamer, het bijdragen aan de publieke moraal.
- Bij het vierde punt valt het de Nationale ombudsman op, met name ten aanzien van het onvoldoende gevoel hebben voor de uitvoerbaarheid van beleid, dat de Tweede Kamer gemakkelijk reageert op directe signalen uit de samenleving, eventueel via de media. Een probleem is dat die signalen niet eerst worden opgepakt in het kader van het eigen vernieuwingsproces en het eigen onderzoek dat daarop volgt. Een en ander wordt vrijwel direct vertaald in Kamervragen, spoeddebatten en wat dan ook. Dat is een weinig gelukkige manier om bezig te zijn met dat soort onderwerpen. Eigenlijk zou er eerst een eigen verwerkingsproces moeten plaatsvinden. Dat zou ook wat minder gejaagdheid tot gevolg hebben. Het "heel dicht zitten op" is een probleem.
- Als het gaat over onvoldoende gevoel voor uitvoerbaarheid, zegt de Nationale ombudsman daarop reagerend "ja", met een uitroepteken. Er zijn talloze casussen: toeslagen, het zorgstelsel, de AWBZ, de WMO, het CMK. Ongeveer een jaar geleden is in de Eerste Kamer de motie-Van Thijn⁶³ aangenomen waarbij werd geconstateerd dat de Tweede Kamer ontbrak, wat heel vreemd was. De Tweede Kamer was uitgenodigd, maar daar was niets mee gedaan. Op een ander moment werd toevallig vernomen dat er een prachtig symposium was georganiseerd voor Tweede Kamerleden. Daar was heel veel tijd in gestoken, maar toen het uiteindelijk plaatsvond, was daar maar één Kamerlid aanwezig. Dat is ook een voorbeeld van te veel aandacht hebben voor wat niet allemaal, maar geen focus op de onderwerpen die er echt toe doen.
- De discussie over "dualisme of niet" is volgens de Nationale ombudsman een onzindiscussie omdat er gewoon geen dualisme is. Het is heel monistisch. Het is onzin om te streven naar meer dualisme, want dat zou alleen maar kunstmatig zijn. De basisstructuur houdende regering en parlement in Nederland is fundamenteel monistisch.
- Een van de meest structurele problemen van de Tweede Kamer is dat er veel te weinig gebruik wordt gemaakt van een evidence based benadering. Er is zo onwaarschijnlijk veel kennis en deskundigheid op allerlei terreinen. Daardoor zouden er ook vaak beleidsmaatregelen kunnen worden afgeleid die omgekeerd zijn aan wat op dit moment plaatsvindt. Als staatssecretaris De Jager van Financiën zou zeggen dat het verschrikkelijk is dat Nederlanders hun belastingaangifte niet juist doen, dan zou het effect daarvan zijn dat meer Nederlanders slordig zijn met hun belastingaangifte. Als hij zou verklaren dat bijna iedereen het goed doet, dan zou het gevolg daarvan zijn dat meer mensen zich zouden inspannen om daarin mee te gaan. Het valt op dat er veel deskundigheid is op

⁶³ Kamerstukken I, 28 831, B.

bepaalde terreinen die in het parlementaire debat, specifiek in de Tweede Kamer, domweg genegeerd wordt. Op een gegeven moment speelt er iets en dan wordt er wat geroepen terwijl omstanders, deskundigen, zeggen: wat u nu zegt, klopt niet, dat is nergens op gebaseerd. Er wordt maar wat geroepen en dat is problematisch.

- Er is gezegd dat Tweede Kamerleden goede controleurs, goede wetgevers en goede volksvertegenwoordigers moeten zijn. De vraag daarbij is dan wat de competenties zijn van Tweede Kamerleden. De Nationale ombudsman heeft al iets gezegd over de juridische deskundigheid binnen de Tweede Kamer. De vraag of je inhoud kunt geven aan goed wetgeverschap, aan het goed vertegenwoordigen van het volk en aan goed controleren, moet beantwoord worden met: wat zijn de ambities van Kamerleden? Passen de ambities van Tweede Kamerleden bij het evenwichtig vervullen van de drie genoemde rollen? Dat valt te betwijfelen. De indruk is dat de ambities van Tweede Kamerleden soms een heel andere kant op lopen.
- Een andere remedie, aldus de Nationale ombudsman, is ook aan de orde gekomen in de discussie in de Eerste Kamer over de uitvoerbaarheid van beleid. Uitvoerbaarheid is belangrijk en moet met voldoende onpartijdigheid plaatsvinden. Het is opgevallen dat bij een aantal dossiers uitvoeringsorganen aangaven de taak aan te kunnen, maar dat zij daar achteraf niet toe in staat bleken te zijn. Een belangrijke remedie is dat ingezien wordt dat er een opmerkelijk verschil is tussen de wetgevingsprocedure, die gefaseerd is in de tijd en uiteindelijk een uitkomst heeft, die ook leidt tot het aannemen van een bepaald wetsvoorstel, en de uitvoering, die geen procedure is maar een proces. Het verschil tussen procedure en proces is uitzonderlijk belangrijk omdat op een gegeven ogenblik kan worden gezegd: wat hier moet gebeuren, is uitvoerbaar. De Tweede Kamer als medewetgever zou daarbij kunnen zeggen: wij geven onze fiat aan het wetsvoorstel. De vraag naar de uitvoerbaarheid is echter een vraag van een totaal andere orde. Daarbij is onder andere te denken aan het veel meer waarde hechten aan pilots in de uitvoering waardoor het uitvoeringsproces naar binnen wordt gehaald. Dit heeft de Nationale ombudsman verder uitgewerkt in reactie op de motie-Van Thijn.
- In de Eerste Kamer is indertijd een debat gevoerd over de uitvoerbaarheid, zo wordt van de zijde van de Kamer opgemerkt. In dat verband wordt de motie-Van Thijn genoemd. Daar is echter vrij weinig mee gebeurd. Een van de heel concrete voorstellen was om in de memorie van toelichting uitvoerders aan het woord te laten. Dan is natuurlijk meteen de vraag: welke uitvoerders? De VNG of de IPO's van deze wereld of de werkelijke uitvoerders? Daar is eigenlijk niet veel van gekomen. Dat kan de Tweede Kamer zich natuurlijk aantrekken en dat moet wellicht ook onderwerp zijn van de parlementaire zelfreflectie. Die motie is verloren gegaan, ergens in een archief gestopt.
- De Nationale ombudsman schreef toevallig in een ander verband, voor de Universiteit Leiden, een bijdrage waarbij hij op zoek ging naar de lotgevallen van Van Thijn. Minister Ter Horst heeft het rapport van de Eerste Kamer in ontvangst genomen. Naar het idee van de Nationale ombudsman is in de Kamerstukken nog geen reactie van de regering te vinden. Het zou een beginpunt kunnen zijn voor de Tweede Kamer om de minister een reactie te vragen om het rapport naar aanleiding van de motie-Van Thijn. Die discussie zou goed zijn omdat de Rekenkamer, de Raad van State en de Nationale ombudsman

daarover ook wat te melden hebben. Dat vormt een inspiratiebron om die uitvoerbaarheid verder aan te pakken.

- Een Kamerlid lijkt het een goed idee om eens te kijken of de Kamer om een reactie van de regering kan vragen op het rapport van de motie-Van Thijn. Aan de andere kant: waarom moeten er altijd debatten met de regering worden gevoerd?
- Een Kamerlid heeft gevraagd om tien projecten waar de vernieuwing in de beleidskolom gestalte in zou kunnen krijgen. Minister Ter Horst is daarmee bezig. Eén van de aspecten waarin die vernieuwing gestalte zou kunnen krijgen, is het betrekken van de uitvoerders bij die tien beleidsonderwerpen. Als het goed is, krijgt de Kamer voor de begrotingsbehandeling een brief. Het is niet bekend of die helemaal hierop aansluit, maar het vermoeden bestaat van wel.
- Een Kamerlid merkt op dat dit een deel van de motie betreft. De motie-Van Thijn ging over alles. Het is een goede gewoonte dat moties worden uitgevoerd, ook als zij uit de Eerste Kamer komen.

Reflectiepunt 5: relatie regeerakkoorden/coalitieakkoorden en dualistische verhouding tussen regering en parlement

In het gesprek met de Nationale ombudsman is dit reflectiepunt niet aan de orde geweest.

Opmerkingen over de functie van de Tweede Kamer in relatie tot het proces van parlementaire zelfreflectie

- De omgangsvormen mogen naar de mening van de Nationale ombudsman niet onderschat worden. Het is voor de Tweede Kamer lastig om in die omgangsvormen steeds het goede voorbeeld te geven, maar mensen letten er wel op. De samenleving kijkt breed naar alles wat in de Tweede Kamer plaatsvindt. Het is een belangrijke opgave voor de fracties in de Tweede Kamer om als er iets gebeurt, daar iets op te bedenken. Het is eerder een kwestie van meegaan in dat proces dan tegenconjunctuur weten te bereiken.
- De laatste oorzaak is lastig maar wel uitzonderlijk belangrijk, aldus de Nationale ombudsman, namelijk de invloed van lobbyen. Aan de ene kant is het heel belangrijk dat Kamerleden contact hebben met de samenleving. De indruk bestaat dat de invloed die uitgaat van de lobby voor bepaalde personen en belangen leidt tot onzichtbaarheid. In het Kamerdebat, in het contact tussen Kamer en regering, komen dingen tevoorschijn die hun oorsprong vinden in goed lobbywerk maar waarmee de algemene parlementaire functie wordt aangetast. Vooral veel burgers hebben het gevoel van "zij doen maar wat". Ook ontstaat de vraag: kan ik als burger lobbyen bij de Tweede Kamer? Dat is toch een illusie want het zijn vaak de machtige partijen die toegang weten te vinden.
- Wat de remedies betreft, merkt de Nationale ombudsman op dat hij was betrokken bij de selectie van de Nationale ombudsman in Vlaanderen. Een zware rol speelde daarbij wat

de Vlamingen noemen de "demythologie"; een gedragscode en controle daarop. In Vlaanderen wordt de gedragscode voor parlementsleden gecontroleerd door de Nationale ombudsman. In Nederland wil men daar niet zo graag aan denken, maar het geeft wel aan in welke context je het onderwerp moet bezien. Het raakt ook aan de kwestie van integriteit. Spreker heeft deel genomen aan de discussie in Maastricht over de demythologie voor gemeenteraadsleden. Ook daarbij was de vraag: wie ziet erop toe dat er in de gemeenteraad de juiste dingen gebeuren? De Tweede Kamer zou niet zo bang hoeven te zijn voor een vorm van externe reflectie die politiek niet controleerbaar is. Dat zou geen kwaad kunnen.

- De opmerking over de omgangsvormen vond een Kamerlid intrigerend. Geen enkel Kamerlid vindt van zichzelf dat hij of zij niet de juiste omgangsvormen in acht neemt. Wat de juiste omgangsvorm is in het parlement is ook onderwerp van ideologie, van beginselen, van de opstelling van een partij. Hoe je je opstelt, welke vragen je stelt, je taalgebruik, de woorden en de stijl waarvoor je kiest, horen bij het wezen van een partij. Wat is passend? Dat is een politieke vraag. Het idee van een gedragscode is heel ingewikkeld. Niets of niemand behalve een kiezer moet beperkingen kunnen stellen aan een parlement. Spreker zou de Nationale ombudsman dus niet als scheidsrechter willen, hoe hoog het instituut ook geacht wordt. Dan zou de Nationale ombudsman op zijn minst gekozen moeten worden door het volk. De kiezers moeten zich er een oordeel over vormen.
- De Nationale ombudsman is ook van mening dat het vinden van remedies soms lastig is. De vraag of er parlementen zijn met gedragscodes is interessant. Spreker heeft daar geen antwoord op. Hij kwam er een tegen in Vlaanderen. Vorige week kwam hij in Maastricht een gedragscode tegen voor gemeenteraden. De vraag of er meer parlementen zijn die zoiets als een gedragscode hebben, zou onderzocht kunnen worden.
- Op het punt van de effectiviteit van gedragscodes wijst de Nationale ombudsman erop dat die groter kan zijn als de groep waar het om gaat er zelf een punt van maakt. Hij legt de nadruk op "zelf er een punt van maken". Daarmee antwoordt hij op de vraag of de Nationale ombudsman dat moet doen. Hij zei dat meer om te prikkelen. Spreker weet ook niet of het verstandig is wat de zuiderburen hebben gedaan. Daar zou men zelfs aan kunnen twijfelen. Als Nationale ombudsman heeft hij natuurlijk te maken met het ontwikkelen van een gedragscode voor het openbaar bestuur. Hij komt ook regelmatig op plaatsen waar men bezig is met gedragscodes. Hij ziet dat waar men er serieus werk van maakt, er ook echt iets gebeurt. Men kan elkaar aanspreken op bepaalde onderwerpen.
- Een Kamerlid concludeert dat het in ieder geval waard is om uit te zoeken of er gedragscodes zijn in parlementen.
- Er is opgemerkt dat het bepalen van omgevingsvormen ook raakt aan de visie op de samenleving. In die zin maken die omgevingsvormen naar de mening van de Nationale ombudsman onderdeel uit van hoe je politiek bedrijft. Het wordt daarom moeilijk om er iets over te zeggen. Toch wil de Nationale ombudsman even stilstaan bij de vraag: wat kun je dan met een gedragscode? Een gedragscode kan overstijgend zijn. De Kamer heeft traditioneel een Reglement van Orde. De Tweede Kamer heeft een functie voor de

Voorzitter bepaald en er valt wel degelijk te praten over wat er nog meer kan. De vraag kan in elk geval zijn: wat is, gegeven een bepaalde consensus over passende omgangsvormen, de reactie van andere politieke partijen als het ergens mis gaat? Hoe kun je op een gegeven ogenblik burgers in de samenleving het gevoel geven dat er mensen zitten die de juiste keuze maken? Het gaat niet alleen om woorden, maar vooral om het laten zien. Een van de zwakste kanten van de Tweede Kamer is dat het functioneren voor een heel groot deel gebaseerd is op een rationeel proces met dialoog en woordenstrijd, en dat in de samenleving niet de rationalisering of de woordenstrijd het zwaarste weegt, maar hetgeen in gedrag wordt uitgestraald. Daarin kunnen wel degelijk keuzes worden gemaakt.

- Wat een gedragscode voor politici betreft, heeft een Kamerlid grote twijfels. Dat Kamerlid zou een dergelijke code nooit ondertekenen. Een Kamerlid hoeft namelijk geen verantwoording af te leggen aan andere Kamerleden, maar wel aan de partij, de leden daarvan en de kiezers. Dat Kamerlid wil de handen daarin vrij houden. Bekeken wordt of er gedragscodes zijn en hoe die werken. Het Kamerlid is echter uiterst terughoudend hierin omdat dat Kamerlid vindt dat de collega's daar niet over gaan.
- Het standpunt dat Kamerleden niet gaan over het gedrag van een ander Kamerlid is volgens de Nationale ombudsman interessant. Het is echter ook interessant om eens te kijken naar de positie van alle verschillende partijen. De Nationale ombudsman kan zich namelijk voorstellen dat er partijen zijn die tot in het extreme zeggen dat de collega's daar niet over gaan, omdat het juist hun identiteit is om op een bepaalde manier in de media of een Kamerdebat tevoorschijn te komen. Het zou echter jammer zijn als ten aanzien van het Reglement van Orde en de rol van de Voorzitter van de Kamer alleen nog sprake zou zijn van afkalving. Burgers zouden een versterking juist waarderen.
- Een Kamerlid vraagt: zou een alternatief kunnen zijn dat niet het parlement, maar de parlementaire fracties een gedragscode vaststellen?
- De Nationale ombudsman vindt dat het een heel interessante ontwikkeling zou zijn, omdat kiezers daarmee duidelijk wordt gemaakt: hier staan wij voor! Dan weet men ook waar men voor kiest. Het wordt dan pas echt boeiend als die gedragscodes naast elkaar worden gelegd. Dat zou een mooie opstap kunnen zijn.
- Het is volgens de Nationale ombudsman een bovenpolitieke vraag of de regering de gedragscode voor de Kamerleden naar buiten brengt. Dat is geen politieke vraag. Deze vraag is zo fundamenteel voor hoe er wordt omgegaan met burgers dat deze niet politiek van aard mag zijn. Het gewicht ervan is ook heel groot. De Nationale ombudsman heeft zelf heel lang rondgelopen in die wereld. Het is een vorm van bederf die zo fundamenteel is dat eenieder zich ervoor hard zou moeten maken.

Addendum bij het verslag van het gesprek met de Nationale ombudsman

(zie de voetnoot op bladzijde 1 van het verslag)

Nadere omschrijving van de reflectiepunten (zoals vastgesteld door de stuurgroep op dinsdag 2 september 2008)

Er zijn veel opmerkingen te maken over het functioneren van de democratie en over het functioneren van de Tweede Kamer. Bij de start van de parlementaire zelfreflectie is een inventarisatie gemaakt van een aantal recentere studies en publicaties over de Tweede Kamer. Zo ontstond een lijst van tientallen punten. De stuurgroep van leden uit de Tweede Kamer die uitvoering geeft aan de zelfreflectie heeft geconstateerd dat alle genoemde punten belangrijk zijn. Echter, er moeten keuzes worden gemaakt. Niet alle punten kunnen met iedereen besproken worden. Gekozen is voor een uitdieping van een aantal punten.

Aan de hand reflectiepunten wordt in dit proces kritisch naar het functioneren van de Tweede Kamer gekeken. Hiermee is focus aangebracht voor de verdere discussie die in het voorjaar van 2009 wordt afgerond met een conferentie en zo mogelijk met het nemen van besluiten.

De reflectiepunten zijn:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is er sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?

Aan deze vier reflectiepunten is door aanneming van de motie Duyvendak/Kalma (Kamerstuk 31473, nr. 15) de vraag toegevoegd om ook de werking van regeerakkoorden/coalitieakkoorden deel uit te laten maken van het parlementaire proces van zelfreflectie. Het punt is als volgt geformuleerd:

5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Er is een thema dat niet wordt meegenomen in de zelfreflectie, maar dat zeker voor de hand ligt. Dat is de kloof tussen burger en politiek. Dit thema wordt ook door de stuurgroep als relevant gezien. De kloof tussen burger en politiek is een metavraagstuk dat bij al de reflectiepunten aan de orde kan komen.

De reflectiepunten zijn onderdeel van een uitgebreider discussiestuk. Het discussiestuk bevat weergaven van opvattingen zoals die zijn neergelegd in studies en publicaties en opiniërende artikelen. Het discussiestuk geeft niet de mening weer van de Tweede Kamer, de stuurgroep parlementaire zelfreflectie of van individuele leden. Dit discussiestuk is separaat beschikbaar.

de Nationale ombudsman

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Telefoon
(070) 3 563 563
Telefax
(070) 3 615 072
E-mail
statbureau@nationaleombudsman.nl

Doorkiesnummer
(070) 3 563 602 MVD/jf
Datum
20 november 2008
Ons nummer
No 2008/1480 U
Uw brief

Uw kenmerk

Bijlagen

Behandelend medewerker
mw. dr. M. van Dam
Onderwerp
Proces Parlementaire zelf-
reflectie: relatie cie. voor de
Verzoekschriften en de
Burgerinitiatieven en de
Nationale ombudsman

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Geachte mevrouw Verbeet,

Op 6 oktober 2008 vond een gesprek plaats tussen de Tweede Kamerleden Van Raak, Schinkelshoek en Heijnen, de griffier mevrouw Biesheuvel-Vermeijden en de Nationale ombudsman in het kader van het project 'parlementaire zelfreflectie'. Tijdens dit gesprek nodigde de heer Schinkelshoek de ombudsman uit om schriftelijk te reflecteren op de relatie tussen de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven en de Nationale ombudsman.

Uiteraard is het *raakvlak* van beide organisaties de behandeling van individuele verzoekschriften van burgers, hetgeen de basis vormt van een natuurlijke interesse in elkaars werkzaamheden. Het werkterrein van de commissie is dat van de rijksoverheid. Dit werkterrein is een onderdeel van het totale werkterrein van de Nationale ombudsman. Klachten over zelfstandige bestuursorganen (zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) over de politie of decentrale overheden vallen wel onder de bevoegdheden van de Nationale ombudsman, maar niet onder die van de commissie.

De vraag rijst of het vanuit het perspectief van de burger verschil maakt tot welke organisatie hij zich richt. Dit onder de voorwaarde dat de klacht betrekking heeft op het gemeenschappelijk werkveld van de commissie en de Nationale ombudsman.

Kenmerkend voor de behandelwijze van de commissie is dat deze veelal schriftelijk is: de commissie stuurt een afschrift van het verzoekschrift naar de verantwoordelijke minister, die zes weken heeft om een schriftelijke reactie te geven. Daarna krijgt de verzoeker vier weken de tijd om schriftelijk te reageren op de reactie van de minister, waarna de minister de reactie van de verzoeker krijgt voorgelegd. De commissie legt haar bevindingen ten slotte vast in een verslag. Dit verslag bevat een uitspraak over de vraag of de indiener geheel of gedeeltelijk gelijk heeft of de bewindspersoon. Zo mogelijk bevat het verslag een uitnodiging aan de bewindspersoon om het besluit te herzien, waarna de bewindspersoon schriftelijk om een reactie wordt gevraagd. Als de bewindspersoon hierop niet positief reageert, buigt de commissie zich nogmaals over het



de Nationale ombudsman

Ons nummer
2008/1480 U

2

dossier. Uit een gesprek met de plaatsvervangend griffier van de commissie¹ bleek dat de commissie in het verleden over een rapporteur beschikte die persoonlijk contact legde met de indieners van een verzoekschrift. Een dergelijke persoonlijke aanpak kan de commissie momenteel nauwelijks nog bieden.

In het profiel van de Nationale ombudsman staat onder meer dat een niet alleen juridische benadering van verzoekschriften noodzakelijk is. Bij de werkwijze van de Nationale ombudsman staat daarom persoonlijk maatwerk centraal. In samenspraak met de verzoeker wordt gekeken welk instrument het beste aansluit bij zijn wensen en problemen. Dit kan resulteren in de inzet van een interventie, een bemiddelingsgesprek of een onderzoek dat uitmondt in een openbaar rapport met een oordeel op basis van de behoorlijkheidsnormen. Nadrukkelijk wordt hierbij gekoerst op herstel van de breuk in de vertrouwensrelatie tussen burger en de overheidsorganisatie waarover hij geklaagd heeft. Bij het onderzoek ter voorbereiding van een rapport beschikt de Nationale ombudsman over dezelfde onderzoeksbevoegdheden als een rechter. Dit heeft tot gevolg dat veelal alle relevante feiten boven tafel komen. Naast de individuele klachtbehandeling stelt de Nationale ombudsman zich altijd de vraag of de aangesneden problematiek een incident betreft of wellicht een topje van een ijsberg blootlegt. Dit kan resulteren in een onderzoek op eigen initiatief.

Als individuele verzoekschriften hebben geresulteerd in een openbaar rapport met een aanbeveling bestaat er tussen de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven en de Nationale ombudsman een *functionele relatie*. Zoals uit het jaarverslag 2006-2007 op te maken valt heeft de commissie tot taak om te onderzoeken of een bewindspersoon in redelijkheid kon besluiten om geen gevolg te geven aan een uitnodiging van de Nationale ombudsman om het in een individueel geval genomen besluit te herzien. Deze taak betreft alleen de besluiten over individuele gevallen op het terrein van de rijksoverheid. Niet opgevolgde aanbevelingen met een structureel karakter worden in de verschillende vaste Kamercommissies besproken. Om deze taak te kunnen uitvoeren voorziet de Nationale ombudsman de commissie vier keer per jaar van kwartaaloverzichten met de stand van zaken van de aanbevelingen. Overigens komt het zelden voor dat de commissie een dergelijk onderzoek moet instellen omdat aanbevelingen in individuele zaken vrijwel altijd worden opgevolgd.

Naast deze functionele relatie vindt er regelmatig *afstemming* plaats tussen de commissie en de Nationale ombudsman op het niveau van de individuele verzoekschriften. Het is immers niet de bedoeling dat zowel de Nationale ombudsman als de commissie voor de Verzoekschriften zich buigen over hetzelfde verzoekschrift. Aangezien burgers zich soms tegelijkertijd tot verschillende instanties richten levert dit afstemmingsoverleg vrijwel altijd dubbelingen op. In een dergelijke situatie wordt de burger verzocht een keuze te maken.

Ik zou mij kunnen voorstellen dat de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven naast haar rol ten aanzien van verzoekschriften en burgerinitiatieven bekijkt of er onderwerpen

¹ Op 20 oktober 2008 hebben mijn medewerkers mevrouw Van Helden en mevrouw Van Dam gesproken met de plaatsvervangend griffier van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven mevrouw De Gier en haar medewerkers de heer De Boer en mevrouw Holland.



de Nationale ombudsman

Ons nummer
2008/1480 U

3

zijn die zich lenen voor onderzoek door de Nationale ombudsman. In die zin kan ik mij een verdere samenwerking goed voorstellen.

Binnen de Europese Unie (EU) heeft bijna ieder land een onafhankelijk ombudsinstituut. De Europese ombudsman en de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa onderhouden een actief netwerk met deze nationale ombudsinstanties. De Europese ombudsman en de nationale ombudsinstituten verwijzen ook zaken over en weer. Voor de toetredende lidstaten beschouwt de EU het instellen van een onafhankelijke nationale ombudsman als een deel van het *acquis communautaire*. Duitsland is het enige Europese land zonder een nationale ombudsman. In plaats daarvan hebben onze Oosterburen een *Petitionsausschuss* bij de Bundestag en Bundesrat en beschikken sommige afzonderlijke Bundeslanden over ombudsliden. Tot slot is vermeldenswaard dat de *Parliamentary Ombudsman* en het Parlement in Groot-Brittannië nauwer met elkaar zijn verweven dan in Nederland het geval is. Burgers kunnen hun klachten niet rechtstreeks bij de ombudsman indienen maar slechts via een 'Member of Parliament', dit in verband met de specifieke relatie tussen kiezers en hun *constituency*. De Britse ombudsman rapporteert ook primair aan het betrokken parlementslid zelf. Deze indirecte toegang wordt inmiddels als een ongewenste situatie gezien en zal naar alle waarschijnlijkheid in de nabije toekomst worden veranderd.

Zoals ik eerder in het overleg met de commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb aangegeven, hecht ik veel waarde aan de relatie tussen de Tweede Kamer en de Nationale ombudsman. De Tweede Kamer benoemt de Nationale ombudsman en vanuit dat perspectief beschouw ik mijzelf dan ook als een parlementaire ombudsman. De Tweede Kamer en de Nationale ombudsman zijn beide onafhankelijke instanties elk met hun eigen rol in ons constitutionele bestel. Overleg tussen beide instanties is essentieel. Naast het voeren van overleg kan de Tweede Kamer de Nationale ombudsman rechtstreeks verzoeken om onderzoek te doen in kwesties die de behoorlijkheid van de relatie overheid-burger raken. Dit onderwerp heb ik nader uitgewerkt in mijn brief aan uw collega de heer Heijnen.

Ik hoop dat ik hiermee de vraag over de relatie tussen de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven en de Nationale ombudsman heb beantwoord, die de heer Schinkelshoek mij stelde tijdens het gesprek in het kader van het proces van 'Parlementaire zelfreflectie'. Uiteraard ben ik altijd bereid een nadere toelichting te geven.

Een afschrift van deze brief zal worden verzonden aan de heer Schinkelshoek.

Met vriendelijke groet,
DE NATIONALE OMBUDSMAN,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer



de Nationale ombudsman

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Telefoon
(070) 3 563 563
Telefax
(070) 3 615 072
E-mail
stafbureau@nationaleombudsman.nl

Doorkiesnummer
(070) 3 563 602 MVD/jf
Datum
20 november 2008
Ons nummer
No 2008/1509 U
Uw brief

Uw kenmerk

Bijlagen

Behandelend medewerker
mw. dr. M. van Dam
Onderwerp
Proces Parlementaire
zelfreflectie: mogelijk onderzoek
door de Nationale ombudsman

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Geachte mevrouw Verbeet,

Op 6 oktober 2008 vond een gesprek plaats tussen de Tweede Kamerleden Van Raak, Schinkelshoek en Heijnen, de griffier mevrouw Biesheuvel-Vermeijden en de Nationale ombudsman in het kader van het proces van 'Parlementaire zelfreflectie'. Bij de bespreking van het thema van de groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op ambtenaren gaf de ombudsman aan dat hij ervoor openstaat om op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek te verrichten. De heer Heijnen nodigde de ombudsman vervolgens uit schriftelijk te reflecteren op de vraag aan welk onderzoek de Tweede Kamer zou kunnen denken. Hij gaf daarbij aan de algemene richtlijn 'alles waar de relatie burger-overheid in het geding is' graag nader uitgewerkt te zien.

De meeste klachten die de Nationale ombudsman ontvangt, hebben betrekking op problemen die de burger ervaart bij de uitvoering van wet- en regelgeving. Ook klagen burgers over de wijze waarop ze zijn bejegend. Het merendeel van de klachten heeft betrekking op grote bestuursorganisaties met veel burgercontacten zoals de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, de Informatie Beheer Groep, het Centraal Administratie Kantoor, het College voor Zorgverzekeringen, de Dienst regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Centrale Verwerkingseenheid van het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incasso Bureau. De politie en het Openbaar Ministerie nemen gelet op de bijzondere aard van hun contacten met burgers en hun specifieke taken een eigen plaats in.



de Nationale ombudsman

Ons nummer
2008/1509 U

2

In zijn onderzoek op basis van individuele klachten betreft de Nationale ombudsman altijd de vraag of de problematiek een incident betreft of een topje van een ijsberg blootlegt. De beoogde reparatie op individueel niveau¹ gaat hand in hand met de focus op systeemkenmerken. Om structurele problemen in het openbaar bestuur bloot te leggen en een bijdrage te leveren aan de verbetering ervan zet de Nationale ombudsman (grootschalig) onderzoek uit eigen beweging in. Beoogde effecten van dergelijk onderzoek liggen in de preventieve, kwaliteitsverbeterende sfeer met resultaten als spelregels, codes of handreikingen². Onderwerpen waar de Nationale ombudsman zich hierbij op richt zijn de toegankelijkheid van de overheid, variërend van de kwaliteit van brieven³ tot procedures waarmee individuele ambtsberichten tot stand komen⁴ of ontslag in gang wordt gezet⁵. Het functioneren van het (intern) klachtrecht als zodanig alsmede de ketensamenwerking van de Nederlandse overheid op diverse terreinen zijn onderwerpen die vallen binnen het aandachtsgebied van de Nationale ombudsman.

De agenda voor het onderzoek uit eigen beweging komt voort uit analyses van het materiaal dat de Nationale ombudsman dagelijks ontvangt alsmede uit overleg met uiteenlopende partijen in de samenleving. Soms spelen signalen van Kamerleden een belangrijke rol, zoals bij het lopend onderzoek naar de manier waarop het Ministerie van Defensie invulling geeft aan haar plicht tot zorg voor (ex)medewerkers met posttraumatische stressstoornissen. Voorbeelden uit een verder verleden zijn het onderzoek naar de gang van zaken rond twee ongevallen met een door Defensie ontwikkelde Anti Personeelsmijn op verzoek van de vaste Commissie voor Defensie⁶ en het onderzoek naar het politieoptreden tijdens de jongerendemonstratie op 8 mei 1993 in Den Haag naar aanleiding van verzoekschriften van de Tweede Kamerfracties van D66 en GroenLinks, de CNV jongerenorganisatie, de FNV jongeren en de Landelijke Studenten Vakbond⁷.

De Tweede Kamer zou een grotere en meer gestructureerde invloed op de agenda voor onderzoek uit eigen beweging kunnen hebben. Er kunnen tal van aanleidingen zijn voor de Tweede Kamer om specifieke onderwerpen aan nader onderzoek te laten onderwerpen. Daarbij valt te denken aan kwesties rondom de genoemde overheidsinstanties, maar ook bij voorbeeld aan het Electronisch Patiënten Dossier na implementatie⁸.

¹ Dit kan in de vorm van een aanbeveling voor een schadevergoeding of in een poging het vertrouwen tussen de burger en de desbetreffende overheidsinstantie te herstellen.

² Zie ondermeer het rapport *Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten* Nationale ombudsman, rapport 2207/290.

³ Zie de onderzoeken *Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker*, Nationale ombudsman rapport 2008/250 en *Burgerbrieven gemeenten Hebt u even?* Nationale ombudsman, rapport 2007/015.

⁴ Zie het rapport *De geloofwaardigheid van ambtsberichten. Hoe asiolverhalen worden bevestigd of ontkracht*, Nationale ombudsman 2007/200.

⁵ Zie het rapport *Naar een eerlijke ontslagprocedure*, Nationale ombudsman 2007/260.

⁶ Nationale ombudsman, 1999/175.

⁷ Nationale ombudsman, 1993/630.

⁸ Als lokaal voorbeeld kan in dit verband genoemd worden het onderzoek naar de verzakkingen in de Vijzelstraat dat de Gemeentelijke ombudsman Amsterdam op verzoek van de (deel)raad uitvoert.



de Nationale ombudsman

Ons nummer
2008/1509 U

3

De Tweede Kamer beschikt over een Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven dat op uitnodiging van de Tweede Kamer de kwaliteit beoordeelt van informatie die het Kabinet beschikbaar stelt. Meestal voert dit bureau een dergelijke kwaliteitsbeoordeling zelf uit. In voorkomende gevallen worden dergelijke verzoeken doorgespeeld aan derden, zoals bijvoorbeeld aan de Algemene Rekenkamer. Voor onderwerpen die de relatie tussen overheid en de burger betreffen kan de Nationale ombudsman worden gevraagd. Vanuit zijn expertise en onafhankelijke positie is hij bereid zijn medewerking te verlenen aan een dergelijk verzoek.

Ik hoop dat ik hiermee de vraag heb beantwoord, die de heer Heijnen mij stelde tijdens het gesprek in het kader van het proces van 'Parlementaire zelfreflectie'. Uiteraard ben ik altijd bereid een nadere toelichting te geven.

Een afschrift van deze brief zal worden verzonden aan de heer Heijnen.

Met vriendelijke groet,
DE NATIONALE OMBUDSMAN,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer



08-PZ-073

Verslag gesprek 21 oktober 2008 met voorzitters van politieke partijen (08-PZ-073)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. P.A.C.T. van Heeswijk (voorzitter CDA), mevr. E.M.J. Ploumen (voorzitter PvdA), dhr. M.L. Verheijen (vice-voorzitter VVD), dhr. H. Nijhof (voorzitter Groen Links), dhr. P. Blokhuis (voorzitter ChristenUnie), mevr. I.K. van Engelshoven (voorzitter D66), dhr. W. Kolijn (voorzitter SGP), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede kamer).

Afwezig met kennisgeving: dhr. J.G.C.A. Marijnissen (voorzitter SP) en mevr. M.L. Thieme (voorzitter PvdD).

Afwezig (wel uitgenodigd): dhr. G. Wilders en mevr. M.C.F. Verdonk.

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), dhr. E.A.J. Groen (verslag), Dhr. S.J. Oostlander (verslag) en dhr. P.R. Bootsma (verslag).

Het gesprek concentreerde zich rond de vijf reflectiepunten⁶⁴:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?
5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Na een korte inleiding op het proces van parlementaire zelfreflectie en een inleiding op de vijf thema's heeft het gesprek zich toegespitst op de vijf thema's, in het bijzonder op het derde thema. Deze punten zijn zo veel mogelijk achtereenvolgens besproken. Er zijn echter ook andere punten aan de orde gesteld. Voor de leesbaarheid van het verslag is gekozen dit verslag nadrukkelijk op te knippen in de vijf inhoudelijke thema's, alsmede een onderdeel overige opmerkingen.

⁶⁴ Een meer volledige beschrijving van de reflectiepunten is in de bijlage bij dit verslag opgenomen.

Reflectiepunt 1: groeiende informatie- en kennisachterstand op (departements)ambtenaren

- De ondersteuning van Kamerleden wordt algemeen als onvoldoende beschouwd. Een van de aanwezigen had nadrukkelijk als waarneming dat Kamerleden in Duitsland en België veel meer ondersteund worden dan hier; dat gebeurt daar ook vaak met regionale kantoren. ‘We hebben de goedkoopste democratie van Europa’, is een alom onderschreven opmerking. Opgemerkt wordt echter ook dat veel fracties ervoor kiezen niet al hun geld te besteden aan fractieondersteuning, maar ook graag een deel ervan opzij zetten voor andere doelen.
- Een andere partijvoorzitter was in het verleden nauw betrokken bij het werk van een bijbehorende fractie, en stelt dat het in die tijd nog heel gewoon was om naar een departement te bellen. Deze partijvoorzitter heeft vernomen dat departementen nu te angstig zijn om Kamerleden of hun medewerkers te woord te staan. Opgemerkt wordt dat wanneer deze contacten er wel zijn, door ambtenaren nog wel eens wordt gezegd dat iets niet kan, waarbij zij in werkelijkheid bedoelen dat zij iets niet willen.

Reflectiepunt 2: de juiste onderwerpen op het juiste moment of incidentenpolitiek?

- Voor zover zij zich hierover uitspreken, onderschrijven de meeste partijvoorzitters deze stelling. Kamerleden moeten een tegenwicht bieden en niet van de ene naar de andere ‘hype’ lopen, al wordt erkend dat dit ook in de fractie van de ‘eigen’ partij voorkomt. De incidentenpolitiek blijkt naar de mening van een van de aanwezigen duidelijk bij het vragenuur. Door een ander wordt opgemerkt dat er meestal maar vier of vijf mondelinge vragen worden ‘doorgelaten’ en dat de selectie streng is. Een van de partijvoorzitters merkt op dat Kamerleden niet veel anders kunnen dan reageren op incidenten, omdat de werkelijkheid te complex geworden is. Opgemerkt wordt voorts dat het vanuit de fracties nog wel eens ontbreekt aan ‘follow-up’ als de beantwoording van mondelinge of schriftelijke vragen onvoldoende is of gevonden wordt.

Reflectiepunt 3: Korte zittingsduur Kamerleden/ hoge omloopsnelheid in de Kamer

- In den brede wordt erkend dat hier inderdaad sprake is van een probleem. Een van de aanwezigen was in het verleden nauw betrokken bij een fractie die vele nieuwe leden kreeg, hetgeen die fractie in die periode veel problemen heeft opgeleverd. Het probleem van een te grote omloopsnelheid leidt er ondermeer toe dat niet meer gegarandeerd kan worden dat uiteenlopende expertises binnen een fractie aanwezig zijn. Kamerleden die weinig in het nieuws zijn maar wel achter de schermen uiterst nuttig werk verrichten (bijvoorbeeld in de sfeer van de medewetgeving) hebben zich steeds moeilijker kunnen handhaven. Dat het pure kennen van feiten steeds minder voldoet voor een Kamerlid wordt breed erkend. Versterking van de juridische expertise van de Kamer zouden sommige partijvoorzitters toejuichen. Die vakkennis kan de Kamer niet missen.
- De analyse hoe de hoge omloopsnelheid zo gekomen is en wat eraan te doen zou zijn, loopt sterk uiteen. Sommige partijvoorzitters menen dat deze ontwikkeling niet los te zien

valt van meer algemene ingrijpende veranderingen in de politieke omgeving van de Kamer. Een van hen merkt op dat het in de betreffende partij in de laatste jaren zelfs een pre leek te zijn om weinig geschoold te zijn in de partij, en dat kandidaten die ‘fris’ van buiten kwamen meer kans bleken te maken op een hoge plek op de lijst. Daarbij is niet altijd het goede verwachtingsmanagement gehanteerd. Een andere partijvoorzitter merkt op dat het in deze tijd voor Kamerleden lijkt te lonen om zich buiten de politiek te plaatsen, en bijvoorbeeld niet een vertegenwoordiger naar deze avond af te vaardigen.

- De oplossingen lopen sterk uiteen. Een van de voorzitters noemde het voornemen om van de Kamerleden van die partij een startkwalificatie te vragen. In elk geval kan aan een kandidaatstellingscommissie best meegegeven worden in welke geest zij haar opdracht moet vervullen, meent deze partijvoorzitter.
- Voorts is er bij sommige partijen sprake van een maximaal aantal termijnen dat een partijreglement een Kamerlid toestaat te dienen. Als Kamerverkiezingen elkaar snel opvolgen kan dat te meer een probleem vormen.
- Opgemerkt wordt dat meer bevlogenheid bij Kamerleden nodig is, aangezien zij dan ook meer plezier in en trots op hun werk zullen uitstralen.
- De suggestie om met enige vorm van terugkomgarantie te werken voor Kamerleden die hun werk goed doen, ontmoet voornamelijk scepsis.
- Een van de voorzitters merkte op dat, zeker op lokaal niveau, het omgekeerde probleem zich ook nog wel eens voordeed: hoe mensen weg te krijgen die er naar de mening van sommigen al te lang zitten?
- Een andere partijvoorzitter merkte op het ook van belang te vinden dat burgers zich kunnen herkennen in een Kamerlid.
- De partijvoorzitters menen niet dat een terugbrengen van de Kamer naar 100 leden iets aan deze problematiek zal veranderen.
- Een van de partijvoorzitters merkt op dat het aan partijen is om beter voor de oud-Kamerleden van die partij te zorgen. Dat wordt nu niet voldoende serieus genomen.
- Een van de partijvoorzitters spreekt zich uit voor een sollicitatieplicht voor Kamerleden die wachtgeld genieten. Aldus zou mogelijk de druk die de wachtgelders op de begroting van de Kamer leggen, kunnen worden verminderd.

Reflectiepunt 4: verschuiving aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder en aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen

- Naast de hiervoor al gemaakte opmerking over de afname van de betekenis van de rol van medewetgever, wordt nog opgemerkt dat sommige fracties tegenwoordig minder dan voorheen hechten aan een financiële dekking van alternatieven die zij voorstellen.

Reflectiepunt 5: relatie regeerakkoorden/coalitieakkoorden en dualistische verhouding tussen regering en parlement

- De stelling dat regeerakkoorden een steeds verstikkender werking hebben wordt door verschillende partijvoorzitters onderschreven. Een van de aanwezigen stelt dat tien tot twintig jaar geleden Kamerleden de regering meer dan thans aan durfden te pakken. Opgemerkt wordt dat ook partijvoorzitters een verantwoordelijkheid hebben voor de ontwikkeling dat een coalitie-akkoord 'sideletters' blijkt te hebben. Voorts wordt opgemerkt dat in Nieuw-Zeeland de coalitie steun uitspreekt voor een 'motorblok' van het regeerakkoord, waarbij alles daarbuiten vrij wordt gelaten. Een van de voorzitters merkt op dat leden van het kabinet er niet mee kunnen omgaan dat de Kamer iets zou verwerpen. Dat wordt als probleem herkend. Wellicht ligt hier een taak voor de wetenschappelijke instituten van de partijen.

Opmerkingen over de positie van politieke partijen in relatie tot het proces van parlementaire zelfreflectie

- Diverse partijvoorzitters merken op dat er alom overspannen verwachtingen bestaan van wat vanuit het partijbureau (de benaming hiervoor verschilt per partij) gedaan kan worden. Vaak werken er weinig tot zeer weinig mensen, en de organisatie werkt minder professioneel dan de buitenwereld verwacht. Er is ook geen budget voor training en scholing van kader. Een van de aanwezigen merkte schertsend op dat er op het partijbureau eigenlijk alleen plakband aanwezig is.
- Dat de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties voornemens is het budget van de partijen te beperken wordt door de aanwezigen als een probleem gezien. Een van aanwezigen pleit ervoor om de ondersteuning die thans in de Kamer geschiedt (niet bij de fracties maar bij de centrale ambtelijke organisatie) te verminderen en in plaats daarvan het budget voor dit werk over te hevelen naar de partij-organisatie. Een ander is van mening dat specifieke vaardigheden als het vervaardigen van een amendement of een motie toch echt het beste in de Kamer aan de leden bijgebracht kunnen worden.
- Opgemerkt wordt dat het afnemend ledental van politieke partijen zorgen baart. Een van de voorzitters meende zelfs dat het lid zijn van een partij tegenwoordig als 'een wat zielige bezigheid' geldt. Deze voorzitter meent daarentegen dat er een sfeer zou moeten ontstaan dat het bijna staatsvijandig is om niet lid van een partij te zijn, en stelt voor dat

de partijen gezamenlijk een campagne voeren om meer leden te trekken. De overheid zou een bedrag kunnen bijleggen op ieder nieuw aangebracht lid.

Afsluitende opmerkingen over de bijeenkomst

De bijeenkomst is door alle partijvoorzitters als heel bijzonder ervaren. Zij hadden nooit eerder gezamenlijk aan tafel gezeten met de Kamervoorzitter. Nu dit vanavond voor het eerst gebeurd is ontstond er een open en transparant gesprek over belangwekkende problemen. Het gesprek zou een vervolg behoeven. De partijvoorzitters denken na over een door hen daarvoor gewenste vorm. De Voorzitter staat open voor al hun suggesties daartoe.

Addendum bij het verslag van het gesprek met de voorzitters van politieke partijen

Nadere omschrijving van de reflectiepunten (zoals vastgesteld door de stuurgroep op dinsdag 2 september 2008)

Er zijn veel opmerkingen te maken over het functioneren van de democratie en over het functioneren van de Tweede Kamer. Bij de start van de parlementaire zelfreflectie is een inventarisatie gemaakt van een aantal recentere studies en publicaties over de Tweede Kamer. Zo ontstond een lijst van tientallen punten. De stuurgroep van leden uit de Tweede Kamer die uitvoering geeft aan de zelfreflectie heeft geconstateerd dat alle genoemde punten belangrijk zijn. Echter, er moeten keuzes worden gemaakt. Niet alle punten kunnen met iedereen besproken worden. Gekozen is voor een uitdieping van een aantal punten.

Aan de hand reflectiepunten wordt in dit proces kritisch naar het functioneren van de Tweede Kamer gekeken. Hiermee is focus aangebracht voor de verdere discussie die in het voorjaar van 2009 wordt afgerond met een conferentie en zo mogelijk met het nemen van besluiten.

De reflectiepunten zijn:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is er sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?

Aan deze vier reflectiepunten is door aanneming van de motie Duyvendak/Kalma (Kamerstuk 31 473, nr. 15) de vraag toegevoegd om ook de werking van regeerakkoorden/coalitieakkoorden deel uit te laten maken van het parlementaire proces van zelfreflectie. Het punt is als volgt geformuleerd:

5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Er is een thema dat niet wordt meegenomen in de zelfreflectie, maar dat zeker voor de hand ligt. Dat is de kloof tussen burger en politiek. Dit thema wordt ook door de stuurgroep als relevant gezien. De kloof tussen burger en politiek is een metavraagstuk dat bij al de reflectiepunten aan de orde kan komen.

De reflectiepunten zijn onderdeel van een uitgebreider discussiestuk. Het discussiestuk bevat weergaven van opvattingen zoals die zijn neergelegd in studies en publicaties en opiniërende artikelen. Het discussiestuk geeft niet de mening weer van de Tweede Kamer, de stuurgroep parlementaire zelfreflectie of van individuele leden. Dit discussiestuk is separaat beschikbaar.

09-PZ-015

Verslag gesprek 27 oktober 2008 met het college van de Algemene Rekenkamer: de President, mevr. S.J. Stuiveling en collegelid dhr. G. de Jong (09-PZ-015)

Bij dit gesprek waren aanwezig: mevr. S.J. Stuiveling (President Algemene Rekenkamer), dhr. G. de Jong, lid van het college van de Algemene Rekenkamer, dhr. C.B. Aptroot (VVD, voorzitter bij het gesprek), dhr. J. Schinkelshoek (CDA) en dhr. P. Kalma (PvdA).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), dhr. E.A.J. Groen (verslag) en mevr. A.J. Bouwman.

Het gesprek concentreerde zich rond de vijf reflectiepunten⁶⁵:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?
5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem uit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Na een korte inleiding op het proces van parlementaire zelfreflectie en een inleiding op de vijf thema's heeft het gesprek zich toegespitst op de vijf thema's. Deze punten zijn zo veel mogelijk achtereenvolgens besproken. Er zijn echter ook andere punten aan de orde gesteld. Voor de leesbaarheid van het verslag is ervoor gekozen dit verslag nadrukkelijk op te knippen in de vijf inhoudelijke thema's, alsmede een onderdeel overige opmerkingen.

⁶⁵ Een meer volledige beschrijving van de reflectiepunten is in de bijlage bij dit verslag opgenomen.

Reflectiepunt 1: groeiende informatie- en kennisachterstand op (departements)ambtenaren

- De Algemene Rekenkamer is van opvatting dat de Tweede Kamer het werk van de departementen niet over moet doen, maar dat het zaak is de ministeries op te voeden. Als bijvoorbeeld de rapportages over grote projecten niet voldoen aan de eisen van de Procedureregeling grote projecten moet de Kamer die informatie terugsturen. Neem die informatie gewoon niet in behandeling als die niet compleet is. Als die informatie niet compleet of niet consistent is: terugsturen. De Kamer zou een poortwachterfunctie op moeten zetten en daar streng mee omgaan. Zorg bijvoorbeeld dat het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer een poortwachterfunctie krijgt minimaal voor de informatie over de grote projecten. Dan bereikt de Kamer dat men zich bij de departementen nog eens achter de oren krabt en een kwaliteitsbewaker op de uitgang zet. Dat gebeurt niet als de ingang bij de Kamer wijd open staat. Dit is de Kamer al eens aangeraden door de commissie-Duivesteijn.
- De Kamer zou volgens de Algemene Rekenkamer moeten investeren in vertrouwen in de departementale accountantsdiensten. Dat is ook een les die in het rapport van de commissie-Duivesteijn staat. De Kamer doet dat niet institutioneel; commissies gaan daar heel verschillend mee om. Vaak moet de Algemene Rekenkamer vragen van commissies terugsturen en hun adviseren om de vragen voor te leggen aan de departementale accountantsdienst. Vervolgens kunnen commissies dat rapport naar de Algemene Rekenkamer sturen. De accountantsdienst is er voor dat doel. Die is ook opgenomen in de Procedureregeling grote projecten. Als de Kamer het vertrouwen in die onafhankelijk bedoelde instanties van de ministeries ondermijnt door daar niet naar te vragen, niet aan te refereren en zaken steeds maar weer bij anderen onder te brengen, zet zij het vliegwiel de verkeerde kant op in beweging. Er is inderdaad een kennisachterstand, maar dat hoeft niet storend te zijn als wat de Kamer krijgt, klopt.
- De Kamer zou zich volgens de Algemene Rekenkamer niet louter moeten baseren op de informatie van de ministeries, zou meer in het land hoorzittingen kunnen organiseren en mensen naar zich toe halen. Laat die mensen maar vertellen of de informatie die van het ministerie komt goed is. Dat is een heel ander soort manier van bekijken of informatie in orde is. Probeer niet om het beter te weten dan de ministeries, maar zorg dat op de kwaliteit van de informatie van de ministeries procedurele bewaking zit. De Kamer zou zich meer zichtbaar moeten laten informeren door de samenleving.
- De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek gedaan naar 20 grote projecten. In de Procedureregeling grote projecten van de Tweede Kamer staat dat grote projecten aan 30 voorwaarden moeten voldoen. In totaal ging het dus om 600 voorwaarden, maar de Algemene Rekenkamer kwam nog niet eens aan de helft waaraan de minister voldeed om de Kamer te informeren. Het zou raar zijn als de Algemene Rekenkamer zo'n onderzoek om de zoveel jaar zou moeten houden. De Kamer zou dit zelf moeten doen maar, heeft daarvoor het apparaat niet. Ter vergelijking een verhaal over het Congressional Budget Office (CBO). Nixon heeft het Congres één keer voorgelogen; dat bleek achteraf. Toen heeft het Congres gezegd: dat gebeurt ons nooit weer. Alle informatie van het Witte Huis ging vervolgens door de zeef. Alle informatie die binnenkomt, gaat door de zeef. Als de kwaliteit onvoldoende is: terug met die handel. Bij het Bureau Onderzoek en

Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) werken momenteel ongeveer tien mensen; dat zijn er niet veel. Het Congressional Budget Office is ook niet groot voor een land als Amerika; er werken 200 of 300 mensen. Het in huis hebben van een dergelijke voorziening staat naast de ondersteuning van de afzonderlijke politieke partijen en is in het belang van de kwaliteit van de informatie die de Tweede Kamer binnen wil halen.

- Door een van de Kamerleden wordt de vraag gesteld of – in relatie tot de ondersteuning – een dergelijk budget office dan breder gezien moet worden. Zou de ondersteuning van de Kamer dan substantieel omhoog moeten gaan? En geredeneerd in dat perspectief om de samenleving meer op te zoeken: heeft dat consequenties voor de omvang en de inrichting van de ondersteuning? En heeft bijvoorbeeld het trefwoord "tunnelvisie" consequenties voor de adviesstructuur van de Kamer? De Algemene Rekenkamer vermoedt dat zo iets nog nooit over de volle breedte van de Kamer is geprobeerd. De staf van de Kamer (en van Kamerleden) is daar momenteel niet op ingericht. De Algemene Rekenkamer vermoedt dat de mensen van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer niet zijn geselecteerd op het organiseren van gesprekken over de uitvoering of over het ontwikkelen van een uitvoeringstoets en met wie dan gesproken moet worden. Dat vergt waarschijnlijk een andere soort staf.
- Als de Kamer haar kracht zoekt in de uitvoering, is het volgens de Algemene Rekenkamer ook interessant om een uitvoeringstoets te ontwikkelen. De Kamer heeft dan eigen criteria, door de Kamer zelf ontwikkeld, aan de hand van wat de Kamer in de praktijk wil zien. Dat is geen uitvoeringstoets zoals die nu wordt uitgevoerd, maar een uitvoeringstoets die al pratend met de samenleving wordt ingevuld. Dan zit de Kamer op die informatie en dan doet de Kamer er ook wat mee. Het onderzoeksbureau dat de Kamer daarbij nodig heeft, het bureau dat het soort levende en levendige uitvoeringstoetsen organiseert -- aan de ene kant een poortwachter en aan de andere kant iemand die dat soort activiteiten in de Kamer organiseert -- hoeft niet per definitie het BOR te zijn. Het gaat dan gewoon om een andere manier van werken. Dat hoeft ook niet per definitie in meer mensen te zitten, maar wellicht in andere mensen en in een andere manier van werken. Die uitvoeringstoets wordt dan natuurlijk heel interessant. Die kan worden ingezet bij nieuwe wetgeving maar ook bij een functionerende wet: werkt die eigenlijk wel?
- De Algemene Rekenkamer doet de aanbeveling om de departementale accountantsdienst vooral in de lucht te houden. De Algemene Rekenkamer krijgt soms verzoeken van de Tweede Kamer waarvoor het nadrukkelijke advies is: stuur ze eerst naar de departementale accountantsdienst. "Die deugt ook niet" zegt men dan. Die deugt echter wel. Als de Kamer maar lang genoeg roept dat zij daar geen gebruik van wil maken, komen de accountantsdiensten vanzelf aan de lijn terecht in plaats van aan de stafkant, onafhankelijk, meteen onder de SG. De minister durft absoluut niet te krassen in die rapporten. Zonder dat kan ook de Algemene Rekenkamer niet functioneren. De accountantsdiensten moeten echt goed in de lucht worden gehouden.

Reflectiepunt 2: de juiste onderwerpen op het juiste moment of incidentenpolitiek?

- Sommige incidenten zijn volgens de Algemene Rekenkamer voorbodes van een structureel probleem. Op die manier moet daar ook naar gekeken worden: is er een structureel maatschappelijk probleem aan de orde dat zich in een reeks incidenten voordoet of is er echt sprake van een incident? Daar moet de Tweede Kamer een gevoel voor ontwikkelen en zich over bij laten praten. Je hebt punten en puntwolken. Zodra de aandacht uitgaat naar de uitvoering, blijkt al snel of iets een incident is of een patroon. Als het om een patroon gaat in de uitvoering, is dat dan erg of niet? Dan wordt een en ander niet gespiegeld aan wetgeving maar aan de kwaliteit van de uitvoering. Het verschil zit in de duiding. Als een situatie wordt geduid als uitvoeringsprobleem, dan moet ook in termen van uitvoeringsoplossingen worden gedacht. Als iets echter wordt geduid als wetgevingsprobleem terwijl het dat niet is, dan kan de wetgever er ook niets aan doen. Dan leunt de Kamer achterover. Dat is het verschil in reactie en houding. Om die reden ziet de Algemene Rekenkamer uitvoering als de core business en niet meer wetgeving. Spoeddebatten hebben 17 of 18 keer van de 20 keer te maken met uitvoeringszaken. De Kamer voelt dus wel de behoefte, maar een structurele, institutionele aanpak ontbreekt nog.

Reflectiepunt 3: Korte zittingsduur Kamerleden/ hoge omloopsnelheid in de Kamer

- Bij de begrotingsonderzoeken blijkt volgens de Algemene Rekenkamer steeds weer dat veel Kamerleden geen begroting kunnen lezen. Twintig jaar geleden was dat waarschijnlijk niet anders. Wanneer een Kamerlid binnenkomt, kan hij naar een cursus Toegang tot de rijksbegroting gaan. Die is niet verplicht en de Algemene Rekenkamer weet niet hoeveel leden die cursus volgen. Het is moeilijk om een begroting te lezen. Waarom wordt de informatie in een begroting niet zichtbaarder gemaakt? Van de prestatie-indicatoren kan toch een plaatje of een grafiekje worden gemaakt? Dan zie je het in één oogopslag en dan wordt het ook leuk om een begroting te lezen. Als dan ook nog dezelfde beelden worden gebruikt bij de rekening, dan zijn er in mei ook geen problemen meer. Maak het inzichtelijk, dan zie je het in één oogopslag. Er hoeven geen honderdduizend indicatoren te zijn; een paar relevante per artikel is volgens de Algemene Rekenkamer voldoende.
- De Algemene Rekenkamer heeft op zichzelf niet veel bezwaar tegen de hogere omloopsnelheid van Kamerleden, tenzij er kennis verloren gaat door die omloopsnelheid. Op dit moment is de kennis die nodig is over de spelregels vrijwel weg. De Algemene Rekenkamer ervaart werkelijk elke dag aan den lijve dat het staatsrecht niet meer tussen de oren zit bij de Kamerleden en overigens niet bij de vele ambtenaren en lang niet bij alle bewindspersonen. Soms is een Kamerlid met een bewindspersoon in debat zonder dat een van beiden de spelregels nog kent. Misschien is dat modern, maar de Algemene Rekenkamer beschouwt dat als een gebrek aan kwaliteit. Bekeken zou kunnen worden of een versnelde cursus staatsrecht, web based, ontwikkeld kan worden. Daarvoor hoeft de Kamer maar één keer in te investeren. Accountants worden op een moderne manier bij de les gehouden; als zij 's ochtends hun computer opstarten, dan moeten zij vragen beantwoorden over een nieuwe regel. Anders kunnen zij niet aan het werk. Voorstelbaar

is dat iemand elke ochtend een vraag over het staatsrecht op zijn scherm krijgt die met multiple choice moet worden beantwoord. Als die vraag goed wordt beantwoord, dan kun je erin. Als je die vraag niet goed beantwoordt, dan moet je lezen wat het goede antwoord is. En als je de tekst gelezen hebt, moet je “ja” zeggen. Er zijn allerlei lesmethoden die zo geïntroduceerd kunnen worden.

Reflectiepunt 4: verschuiving aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder en aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen

- Bij de Algemene Rekenkamer bestaat de indruk dat de hoofdfuncties van de Tweede Kamer (wetgeving en politieke controle) onvoldoende scherp worden doordacht in relatie tot de wijzigingen die zich op het terrein van wetgeving en het terrein van politieke controle afspelen. Daarmee wordt bedoeld dat de huidige wetgeving vooral verbeteringswetgeving is. Het is niet meer dogmatische wetgeving die een bepaald principe een keer in een wet vastlegt. Nederland heeft eigenlijk op alle terreinen alles geregeld in wetten. Nu is heel veel herzieningswetgeving aan de orde. Dat vraagt om een heel ander type wetgevingsarbeid. Het gaat om het schrappen van 10% van een wet om daar een andere 10% voor in de plaats te zetten of om het toevoegen en vermijden dat er nog iets geschrapt wordt. Dat is geen breed, mooi, dynamisch, nieuw recht in de wereld zetten. De wetgevingsarbeid was van principiële aard en is nu meer van verbouwingsaard. Bij de Algemene Rekenkamer bestaat de indruk dat de consequenties daarvan voor het politieke bedrijf van de Tweede Kamer onvoldoende geland zijn. Dat geldt voor alle fracties, voor het gehele instituut. Ook het inwerken van het gedachtegoed van elders, de EU, is niet echt mooi of meeslepend. De indruk bestaat dat pakweg 95% van de wetgeving aan deze karakteristieken voldoet en dat slechts 5% nog iets van dat mooie melodrama met zich brengt.
- De Algemene Rekenkamer is van opvatting dat, mede door de veranderingen aan de wetgevingskant, maar ook zelfstandig, aan de controlekant de uitvoering politiek is geworden. De controle vindt niet meer plaats op beleid maar op de uitvoering van het beleid. Het beleid is immers al oud. De controle op het beleid leidt er misschien toe dat de wet een beetje veranderd wordt, maar het betreft toch vooral controle op de uitvoering, niet controle op hoe de maatschappij in elkaar zit. De expertise die nodig is voor de controle op de uitvoering, is heel anders dan die welke nodig is voor de controle op de vraag of iets een goed idee is voor de samenleving. Ook op dit punt bestaat het idee dat de realisatie de politieke opdracht is en dat de politieke instrumenten die daarop moeten worden toegespitst, niet helder en scherp op het netvlies van het instituut staan. Oplossingen zijn gekoppeld aan de mate waarin de Tweede Kamer zelf accepteert dat zij vooral politieke controle op de uitvoering uitoefent, niet zozeer op prachtige beleidsconcepten.
- De taak van de Kamer is volgens de Algemene Rekenkamer steeds minder spannend en is steeds minder van invloed op de samenleving. Het zijn kleine wijzigingen waar enorm over gedebatteerd wordt. De werkelijke opdracht, namelijk het organiserend vermogen om een samenleving te laten functioneren op al die terreinen, blijft echter liggen. Die

wordt als minderwaardig gezien want "dat is een beetje de uitvoering". De uitvoering is echter wat iedereen op dit ogenblik dwars zit, of liever: het gebrek aan uitvoering en het gebrek aan kwaliteit daarin. Dat is volgens de Algemene Rekenkamer een heel andere manier van tegen de politiek en tegen het functioneren van de Kamer en het parlement aankijken. Het betekent dat niet meer politieke verschillen en ideologieën, of wat daarvan over is, het debat gaan bepalen, maar heel praktische problemen. Gaat het wel met de politie in de regio's en met de jeugdzorg?

- Uiteindelijk gaat het volgens de Algemene Rekenkamer om de uitvoering van een wet. Het is mogelijk dat je dan uitkomt op nieuw beleid. Je gaat er echter niet in vanuit een beleidsprobleem maar vanuit een uitvoeringsprobleem. Dat is het essentiële verschil. Dat is de omkering van de signaalfunctie. De signaalfunctie zit niet op het functioneren van de wet maar op de uitvoering. Gaat het met de mensen in het land wel goed? Het is niet dat vanuit de wetgeving steeds gedacht wordt aan de spelregels. Je gaat naar het spel kijken. Dan kan het best zijn dat je een spelregel wilt veranderen omdat het spel al lang heel anders wordt gespeeld. De volgorde van kijken is omgekeerd. Op basis van analyse van de Algemene Rekenkamer komt dat door de rijpheid van de wetgeving die nu voorligt. Die is gewoon overrijp; dat is geen nieuwe wetgeving meer. Er moet vanuit de uitvoering gekeken worden. Het organiserend vermogen in Nederland is aanwezig, maar het wordt niet aangesproken. Als de core business wordt verplaatst, dan veranderen opeens alle problemen. Die duid je dan anders, je draagt er andere oplossingen voor aan en je komt met andere werkwijzen, die daarbij passen. Dan heb je als Kamer weer de leiding.
- Volgens de Algemene Rekenkamer kan internationaal worden geconstateerd dat in een groot aantal Angelsaksisch ontwikkelde landen de overheid, net als hier, worstelt met de ontschotting. Men heeft departementen, maar een maatschappelijk probleem doet zich al lang niet meer voor op het terrein van slechts één departement. Dat loopt dan dwars door alle departementen heen. Moet dan de hele rijksdienst veranderd worden? Er komen daarvoor allerlei oplossingen. Iedereen kan die snappen en beschouwt die als een verbetering, maar de bijbehorende governance ontbreekt. Die holt erachteraan en moet proberen bij te blijven. Die wordt niet geproblematiseerd en opgelost. Een voorbeeld daarvan in Nederland betreft de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de minister voor Jeugd en Gezin. Dat zijn oplossingen voor ontschotting op het hoogste politieke niveau in het land, zonder bijbehorende reorganisatie van departementen, althans niet volledig. De governance die daarvoor nodig is -- de ministeriële verantwoordelijkheid, de administratieve organisatie, een hoofdstuk in de begroting, de verantwoording -- houdt geen gelijke tred met deze oplossing, hoe iedereen ook ziet dat de oplossing noodzakelijk is voor een bepaald maatschappelijk probleem. De Tweede Kamer loopt eigenlijk dezelfde achterstand op terwijl je zou hopen dat de Kamer voorop loopt. In plaats van dat de Tweede Kamer de ontschotting leidt, lijdt zij onder het gebrek aan ontschotting.
- De Algemene Rekenkamer vindt het interessant dat na de vorming van het huidige kabinet ook in het Presidium uitvoerig is gesproken over het aantal commissies. In de vorige periode waren er twee grote themacommissies. De vraag was of daarmee moest worden doorgegaan. Overwogen is om met de inrichting van de Kamer in het spoor te lopen van de zes grote beleidsterreinen waar dit kabinet zijn beleidsprogramma op heeft gefundeerd. Die discussie is stuk gelopen op het simpele feit dat zolang de departementale

indeling blijft zoals die is, er allerlei gedoe ontstaat tussen themacommissies. Wie gaat er dan over wat? Hoe zit het met het geld, de verantwoording? Dat zijn praktische problemen die je over je afroept als een en ander heel breed wordt georganiseerd in de Kamer en de departementale indeling niet verandert. Het is volgens velen als een gemiste kans ervaren dat niet gelijk de lijn van de zes pijlers in het beleid is doorgetrokken in de departementale organisatie.

- Als de thematiek van de samenleving niet als uitgangspunt wordt genomen en de Tweede Kamer door praktische overwegingen zich ervan laat weerhouden om deze leidend te laten zijn -- en zelfs de vertaling van het kabinet van de problematiek van de samenleving volgt in plaats van de thematiek van de samenleving zelf -- dan loopt de Tweede Kamer volgens de Algemene Rekenkamer de kans dat alles wat geleerd kan worden uit de parlementaire onderzoeken en enquêtes niet in praktijk gebracht kan worden. De onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en de onderzoeken van de Tweede Kamer zelf tonen aan dat de thematiek van de samenleving zich al lang niet meer vormt naar de organisatie-inrichting van Den Haag en de Tweede Kamer. De Tweede Kamer kan dat leiden of kan daaronder lijden. De Algemene Rekenkamer zou "leiden" prefereren. De woorden "thema" en "commissie" zijn organisatorische vertalingen. Juist zou zijn om te spreken over het jeugdbeleid, hoe gaan wij met jongeren in problemen om? Als dat onderwerp zonder schotten aan de orde komt in een hoorzitting of een serie van hoorzittingen, dan laat de Kamer veel meer zien dat zij zich laat informeren door de samenleving in plaats van door vertegenwoordigers van het veld. De uitkomst van de onderwijsenquête was dat de vertegenwoordigers van het veld samen met de politiek het probleem waren geworden. Zij waren niet meer in staat om de samenleving te weerspiegelen in hun opvattingen. Zij weerspiegelden elkaars opvattingen en raakten daarbij af van het probleem dat zij eigenlijk moesten oplossen. Dat was de meest in het oog springende uitkomst van de onderwijsenquête. Op een aantal andere terreinen is hetzelfde resultaat te zien zonder dat daarvoor een enquête is gehouden. Te noemen zijn de jeugdagenda, waarbij ook de jeugdgevangenissen betrokken kunnen worden en waarover de Algemene Rekenkamer een rapport heeft uitgebracht. Bij de jeugdgevangenissen is helemaal achter de damage control van de ontsnapping aangelopen en heeft niemand bijgehouden of de jeugdgevangenissen nog wel met recidive kansvermindering bezig waren. Dat zijn zij dus niet, al twintig jaar niet meer. De Tweede Kamer heeft dat laten zitten, evenzeer als de sector. Zij hebben dat allemaal, elkaar controlerend, gecontroleerd. Het is schokkend om te constateren dat de conclusie getrokken moest worden dat ook de Algemene Rekenkamer al tien jaar lang niet gekeken had naar jeugddetentie. Er was geen beleidsinformatie over de core business van de jeugdgevangenissen: de terugloop van de recidive.
- De Tweede Kamer vraagt de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld om een onderzoek te doen naar de energietarieven. Voorstelbaar is dat de hele energiekalender een serie hoorzittingen waard is van mensen in de samenleving die daarmee bezig zijn. Er zijn volgens de Algemene Rekenkamer allerlei manieren om aan directe informatie te komen, anders dan via de geëigende kanalen. Als de Tweede Kamer laat zien dat zij luistert naar de mensen waar de bevolking al lang naar luistert, dan vindt de bevolking het ook interessant om te zien wat de Kamer doet met die kennis. Er zal in elk geval meer vertrouwen komen dat de Kamer net als de bevolking weet wat er speelt. Bij de financiële

crisis valt in dit kader het volgende op. In Amerika heeft de heer Greenspan voor een zitting van het Congres verteld hoe het zo ver gekomen is. In Nederland draait het debat echter om het niet houden van een parlementair onderzoek omdat dat een blijk van wantrouwen zou zijn jegens de zittende regeringsploeg; die mag niet voor de voeten worden gelopen. Waarom staat "je laten informeren" gelijk aan "wantrouwen"? Dat is een onbegrijpelijke houding vanuit de samenleving bezien. De burger snapt niet dat je laten informeren gelijk staat aan wantrouwen. Als de uitvoering en het gebrek aan een kwalitatief goede uitvoering het thema zijn in de komende tien tot twintig jaar, of het organiserend vermogen van Nederland, dan moet de werkwijze daarop worden ingericht.

- De Tweede Kamer zou volgens de Algemene Rekenkamer op meer terreinen het initiatief moeten nemen, bijvoorbeeld door zelf rondetafelgesprekken te organiseren aan het begin, niet als het allemaal al fout is gelopen. De Kamer moet vaker mensen raadplegen, niet alleen de vakbewegingen, VNO-NCW en MKB Nederland, maar ook specialisten zoals hoogleraren of mensen die interessante dingen publiceren.
- Als de Tweede Kamer als instituut zich toelegt op de uitvoering, wat in de ogen van de Algemene Rekenkamer de core business van de Kamer zou moeten zijn in de komende twintig jaar gegeven de situatie in het land, dan is de Kamer de best geïnformeerde organisatie. Op de ministeries weten ze niets van wat er in de samenleving gebeurt op het gebied van uitvoering. De Kamer is veel beter geïnformeerd dan het ministerie. De Kamer verlaat zich op informatie van de Algemene Rekenkamer daarover, maar de vraag is of daarmee bekend is hoe het zit in de politieregio's. Van de politie en van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hoort de Kamer dat zij het er niet over eens zijn. Hoort de Kamer van de agenten hoe het werkelijk zit, welke processen er plaatsvinden en welke verschuivingen zich voordoen of laat de Kamer zich alleen door de vakbeweging informeren? Als de Kamer zich in de uitvoering verplaatst, wat naar de mening van de Algemene Rekenkamer de core business is van de Kamer in de komende twintig jaar, dan passen daar heel andere methodes bij. De vraag van asymmetrie is dan ook heel anders. De Tweede Kamer is de samenleving, niet het ministerie.
- Het gaat volgens de Algemene Rekenkamer momenteel veel over de uitvoering. Er wordt altijd gezegd: de Kamer moet zich niet te veel met de uitvoering bemoeien want dat is aan de regering, terwijl de Kamer eigenlijk niets anders doet. Soms gaat het ook nog wel over een heel grote wet. Het is een soort tegenstrijdigheid waarvan door de Algemene Rekenkamer wordt gesteld: in de komende twintig tot vijfentwintig jaar is uitvoering de core business.

Reflectiepunt 5: relatie regeerakkoorden/coalitieakkoorden en dualistische verhouding tussen regering en parlement

- De regeerakkoorden zitten de Algemene Rekenkamer niet dwars. Wat de Rekenkamer wel zorgen baart, wat ook te maken heeft met de asymmetrie tussen iets nieuws doen en de governance daarvan, is dat de verantwoordingsdag voortkomt uit een formele, wettelijke procedure. Het gaat om de begrotingswet die is uitgevoerd en afgekaart wordt. Daar wordt eigenlijk de hulplijn langs gelegd van de verantwoordingsbrief van de minister-president op de prioriteiten. Dat is de niet-wettelijke verantwoordingslijn, die parallel moet landen op verantwoordingsdag. De Algemene Rekenkamer heeft daaraan meegewerkt omdat het binnen het wettelijk stramien niet lukt om het politieker te krijgen, terwijl er toch een grote behoefte aan is om het politiek te krijgen. Belangrijk is dat eenieder het blijft zien als een hulpstructuur. Anders zijn er op staatsrechtelijk gebied geen verantwoordingsdocumenten meer die in zichzelf dragend zijn voor alle besluiten die erop gebaseerd worden. Voorstelbaar is dat het andere stuk nodig is voor het debat; maar de formele stukken op verantwoordingsdag moeten op zich compleet blijven. Er mag niet verwezen worden naar een ander stuk; dan moet dat andere stuk een formeel-juridische status krijgen.
- De Miljoenennota hangt daar volgens de Algemene Rekenkamer een beetje tussen want die wordt wel op Prinsjesdag als formeel stuk meegestuurd met de begroting maar die wordt niet afgehecht op verantwoordingsdag. De beleidsprioriteiten die in de Miljoenennota staan, krijgen pas een opvolging in de volgende Miljoenennota, niet op verantwoordingsdag. De puzzel bestaat dus uit drie stukjes. Allereerst is er de wettelijke procedure begroting/verantwoordingsdag, bestaande uit de rekeningen van de ministeries, de rijksrekening en rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen van de ministeries en de rijksrekening. Vervolgens ligt daar een soort deken overheen in de vorm van een brief van de minister-president op basis van de prioriteiten van het regeerakkoord. Die spoort voor een deel met de prioriteiten die de minister van Financiën kiest voor de Miljoenennota. Voor de kenners is dit niet zo'n probleem, maar formeel moet het allemaal nog wel kloppen. Dat is wat de Algemene Rekenkamer ziet rond regeerakkoorden, buiten de beperkingen die daarmee aan de politieke partijen worden opgelegd.

Opmerkingen over de functie van de Tweede Kamer in relatie tot het proces van parlementaire zelfreflectie

- Er zou volgens de Algemene Rekenkamer systematisch onderscheid gemaakt moeten worden tussen de Tweede Kamer als instituut en de leden van de Tweede Kamer, hun staf, hoe zij kunnen functioneren en de fracties. De indruk bestaat dat te weinig los wordt geprepareerd ten aanzien van het bestaan en het imago van het instituut Tweede Kamer als zodanig. Een aantal van de vragen wordt dan ook anders beantwoord voor het instituut dan voor individuele leden. In de oplossingen en analyses moeten die twee onderscheiden worden omdat er anders iets lijkt te werken voor het instituut terwijl het dat niet doet voor een lid; of iets lijkt te werken voor een lid maar niet voor het instituut en wellicht zelfs ten nadele van het instituut.

- Bij de Algemene Rekenkamer bestaat sterk de indruk dat het instituut in de zelfreflectie zich niet de vraag stelt: hoe ben ik een goede Tweede Kamer in de 21ste eeuw? Het aantal moderne thema's en moderne ontwikkelingen die niets te maken hebben met de Tweede Kamer, maar met de maatschappelijke thematieken, onttrekt zich natuurlijk ook niet aan de Tweede Kamer. Het is daarom zinvol om los van aarzelingen over functioneren, incidenten en dat soort dingen de vraag te stellen: hoe maak ik een houdbare Tweede Kamer in de 21ste eeuw, gegeven de informatietechnologie, de internationalisering en al dat type thema's?
- De Algemene Rekenkamer is vijf jaar geleden heel bewust in zijn strategie overgestapt van taal op beeld. Dat kostte erg veel moeite, maar het college van de Algemene Rekenkamer is er diep van overtuigd dat de toekomst van de communicatie en de manier van het met elkaar eens kunnen worden, voor een heel groot deel zal verlopen via beeld. Dat komt door de nieuwe generatie die op een heel andere manier opvattingen uitwisselt en informatie vergaart. Het kost heel veel moeite om uit een talige omgeving als de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer een instituut te maken dat houdbaar is op dat punt in de 21ste eeuw. De Tweede Kamer is volgens de Algemene Rekenkamer erg laat met het oppikken van dat thema en de betekenis daarvan voor het instituut.
- Naarmate het werk meer internationaal wordt, is beeldmateriaal volgens de Algemene Rekenkamer veel houdbaarder en goedkoper in het vertalen. Er hoeven alleen een paar woorden die het toelichten, vertaald te worden in plaats van pagina na pagina. Beeldmateriaal helpt de Algemene Rekenkamer in contacten met de collegae van de Rekenkamers van de lidstaten van Europa: een grafiek over Europa toont hoe het zit in al die landen. Met die ene grafiek is het klaar. Zelfs de Fransen met hun woordkunst kunnen daar volgens de Algemene Rekenkamer dan niets meer aan veranderen. Het werkt fantastisch, heel zuiverend en disciplinerend. Het is veel simpeler dan al die pagina's. Het is een voorbeeld van de zorg dat uit de stukken niet blijkt dat de Tweede Kamer zich realiseert dat zij als instituut de 21ste eeuw is ingestapt. Dat verschilt van het hebben van een leuke website en het interactief gebruik daarvan maken. De Tweede Kamer moet in haar core business in de 21ste eeuw houdbaar zijn voor de volgende generatie. Dan gaat het om de manier waarop de Kamer met die core business omgaat.
- De Algemene Rekenkamer verwijst naar een boek dat op het organiserend vermogen en de samenleving ingaat, een advies, getiteld De verkokering voorbij. Dat doet erg aan deze situatie denken. Het kan door de Kamer gebruikt worden om de eigen positie te zoeken. Dat rapport beschrijft een en ander heel systematisch.

Addendum bij het verslag van het gesprek met de Algemene Rekenkamer

Nadere omschrijving van de reflectiepunten (zoals vastgesteld door de stuurgroep op dinsdag 2 september 2008)

Er zijn veel opmerkingen te maken over het functioneren van de democratie en over het functioneren van de Tweede Kamer. Bij de start van de parlementaire zelfreflectie is een inventarisatie gemaakt van een aantal recentere studies en publicaties over de Tweede Kamer. Zo ontstond een lijst van tientallen punten. De stuurgroep van leden uit de Tweede Kamer die uitvoering geeft aan de zelfreflectie, heeft geconstateerd dat alle genoemde punten belangrijk zijn. Echter, er moeten keuzes worden gemaakt. Niet alle punten kunnen met iedereen besproken worden. Gekozen is voor een uitdieping van een aantal punten.

Aan de hand reflectiepunten wordt in dit proces kritisch naar het functioneren van de Tweede Kamer gekeken. Hiermee is focus aangebracht voor de verdere discussie die in het voorjaar van 2009 wordt afgerond met een conferentie en zo mogelijk met het nemen van besluiten.

De reflectiepunten zijn:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is er sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?

Aan deze vier reflectiepunten is door aanneming van de motie-Duyvendak/Kalma (Kamerstuk 31 473, nr. 15) de vraag toegevoegd om ook de werking van regeerakkoorden/coalitieakkoorden deel uit te laten maken van het parlementaire proces van zelfreflectie. Het punt is als volgt geformuleerd:

5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem uit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Er is een thema dat niet wordt meegenomen in de zelfreflectie, maar dat zeker voor de hand ligt. Dat is de kloof tussen burger en politiek. Dit thema wordt ook door de stuurgroep als relevant gezien. De kloof tussen burger en politiek is een metavraagstuk dat bij al de reflectiepunten aan de orde kan komen.

De reflectiepunten zijn onderdeel van een uitgebreider discussiestuk. Het discussiestuk bevat weergaven van opvattingen zoals die zijn neergelegd in studies en publicaties en opiniërende artikelen. Het discussiestuk geeft niet de mening weer van de Tweede Kamer, de stuurgroep parlementaire zelfreflectie of van individuele leden. Dit discussiestuk is separaat beschikbaar.

08-PZ-075

Verslag gesprek 12 november 2008 met oud-informateurs (08-PZ-075)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. R.J. Hoekstra, dhr. E. van Thijn, dhr. H.D. Tjeenk-Willink en dhr. J.J. Vis. Van de zijde van de Tweede Kamer waren de volgende leden aanwezig: dhr. B.J. van der Vlies (SGP, moderator), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), mevr. J.W.E. Spies (CDA), dhr. J.R.V.A. Dijsselbloem (PvdA) en dhr. B. van der Ham (D66).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), dhr. J.J. Jochemsen en mevr. N.G. de Boer.

Het diner concentreerde zich rond de het vijfde reflectiepunt, namelijk de vraag of regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vormen vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement. Aansluitend kwam het vierde reflectiepunt, namelijk de vraag of er sprake is van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen, aan de orde.

Reflectiepunt 5 – regeerakkoorden/coalitieakkoorden

- Er zouden in regeer/coalitieakkoorden (hierna: regeerakkoorden) geen afspraken moeten worden gemaakt over zaken waarover de coalitiepartijen het fundamenteel oneens zijn. Het ondertekenen van de regeerakkoorden door de fractievoorzitters van de betrokken partijen is sowieso bijzonder onwenselijk.
- Sinds de kabinetsformatie openbaar is (vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw) wordt het niet nakomen van afspraken uit het regeerakkoord bijna automatisch bestraft met een kabinetscrisis. Verkiezingen uitschrijven lijkt in die gevallen wel een automatisme te zijn geworden. Er zou veel voorzichtiger met het ontbindingsrecht moeten worden omgegaan. In andere landen volgt op een crisis doorgaans beraad, waarna de regering het vertrouwen vraagt aan de Kamer. In Nederland is dat vanwege de soevereiniteitsvraag niet gebruikelijk, maar het is wel een punt van zorg, ook vanuit de constatering dat dit een nog grotere doorloopsnelheid van leden in de hand werkt. De angst voor verkiezingen is ook heel groot geworden en daarom zijn regeerakkoorden dwingender dan ooit. De stabiliteit van coalities wordt daarmee wel vergroot, maar de speelruimte van regering en Kamer verkleind. In dat opzicht zijn Nederlandse Kamerleden, en het hele stelsel op zichzelf, vrij kwetsbaar. Er zijn weinig schokbrekers ingebouwd.
- Doordat in Nederland geen kiesdrempel bestaat en ook geen opkomstplicht is, en Nederland een stelsel van evenredige vertegenwoordiging kent, is er doorgaans weinig zicht op de waarschijnlijke uitslagen bij verkiezingen. Dagelijkse peilingen zijn ook heel typisch Nederlands, internationaal is dit een bijzonder ongebruikelijk fenomeen. Voorts hebben Nederlandse Kamerleden (bijna) geen of in ieder geval relatief weinig nevenfuncties, hetgeen

leidt tot een bijzonder zware hang aan de functie van Kamerlid. Dit alles leidt sinds de ontzuiling tot een soort zenuwachtigheid omtrent de positie en het functioneren van de regering en de Kamer. De vrees voor een kabinetscrisis leidt tegenwoordig tot vrees voor iedere mogelijke aanvaring met de Kamer. Een conflict lijkt nu wel een smet. Zodra de coalitie eensgezind afwijkt van het regeerakkoord springt de oppositie er bovenop. Voortschrijdend inzicht wordt niet gewaardeerd of beloond.

- Als er zich toch een daadwerkelijke crisis voordoet, dan zou het de voorkeur verdienen om sneller verkiezingen te organiseren en daarmee niet drie maanden te wachten.
- Het probleem in het functioneren van de Tweede Kamer ligt niet in regeerakkoorden maar in het optreden van de leden. 90% van de discussies in de Kamer gaat immers om zaken die helemaal niet in het regeerakkoord staan.
- “Was die enquêtementaliteit er maar altijd”. De Kamer is op zijn best bij parlementaire enquêtes en onderzoeken. De leden zijn dan bezig met een van de kerntaken van het parlement, namelijk controle, en treden daarbij ook bijzonder professioneel en meestal ook gezamenlijk op. Datzelfde ziet men bij debatten over hoogoplopende kwesties, waarbij niet volgens fractiediscipline wordt gedebatteerd maar juist op het scherpst van de snede, vanuit de standpunten van de individuele leden. Bij deze debatten zouden ook meerdere woordvoerders per partij moeten worden toegestaan. De beroepseer die op deze momenten tentoongesteld wordt moet worden opgefrist.
- De kwaliteit van de individuele leden is niet de kern van het probleem, maar ten opzichte van vroeger opereren zij in een veel complexere situatie. Voeg daarbij het verminderde institutionele geheugen en het gebrek aan kennis (ook bij de media) van het staatsrecht en er ontstaan problemen.

Reflectiepunt 4 – wetgeving en uitvoerbaarheid

- Een punt van grote zorg is de geringe betrokkenheid van veel fracties bij het wetgevingsproces. Bij de behandeling in commissieverband en/of plenair ontbreken vaak veel partijen.
- Wanneer wel aandacht wordt besteed aan wetgeving dan blijkt dat regelmatig beleid op beleid wordt gestapeld. In de Tweede Kamer is sprake van een inflatie aan (sub)amendementen waarbij de Raad van State het nakijken heeft en waardoor bij de Eerste Kamer novelles worden ontlokt. Het zicht op de uitvoerbaarheid van maatregelen ontbreekt daarmee volledig.
- Het is voor de totstandkoming van deugdelijke wetgeving van groot belang dat Kamerleden enerzijds voeling houden met de maatschappij en anderzijds beschikken over ruime ervaring in de Tweede Kamer. Daarnaast moeten zij de tijd durven nemen voor het wetgevingsproces, er worden nu te vaak overhaaste beslissingen genomen.
- De Kamer zou niet de inbrengrondes van de regering moeten dupliceren maar juist nieuwe bronnen aan moeten boren. Probleem is wel dat na de ontzuiling het spreken met koepelorganisaties niet meer afdoende is. De representatieve functie van partijen is aan herijking toe. Daarnaast zou steekproefgewijs overleg met uitvoerders een bijdrage kunnen leveren aan een beter beeld van de maatschappelijke uitwerking van beleid. Hoewel wellicht niet representatief levert deze werkmethode tenminste wel een indicatie op van de temperatuur van het water.
- Een belangrijk punt van aandacht is hoe informatie die de Tweede Kamer bereikt beter kan worden geordend, geduid en gewogen. Daarvoor zijn ervaren leden en ambtenaren nodig. Het beste wapen van de regering is nog altijd het bedelven van de Kamer met informatie.

- Tot slot moet de Kamer ook niet de schijn proberen op te houden dat de wereld vandaar uit wordt geregeerd. Er is sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheden naar twee kanten: de decentrale overheden én de Europese Unie. De Kamer zou daar meer belangstelling en erkenning voor moeten tonen.

08-PZ-072

Verslag gesprek 26 november 2008 met vertegenwoordigers uit politiek, bedrijfsleven, wetenschap en cultuur (08-PZ-072)

Bij dit gesprek waren aanwezig: mevr. C.C. van Baalen, mevr. T.A. Maas – de Brouwer, dhr. H.R. van Gunsteren, dhr. G. Voerman, dhr. F.R. Ankersmit en dhr. W. Breedveld.

Mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), dhr. B.J. van der Vlies (SGP), mevr. M.L. de Pater- van der Meer (CDA), dhr. S. van Haersma- Buma (CDA) en dhr. B. van der Ham (D66).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), dhr. J. J. Jochemsen en mevr. M. Beuker (verslag).

Het gesprek concentreerde zich rond de vijf reflectiepunten⁶⁶:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?
5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Na een korte inleiding op het proces van parlementaire zelfreflectie en een inleiding op de vijf thema's vindt de discussie plaats. De volgende zaken zijn daarbij aan de orde gekomen:

Rol van de media

Een van de deelnemers merkt op dat het parlementaire debat door de journalistiek niet meer serieus genomen wordt. Hij wijt dit aan het gevoel dat bij journalisten leeft dat zaken al beklonken zijn voordat de minister naar de Tweede Kamer komt. Het debat doet er niet meer toe. Journalisten volgen de debatten niet meer vanaf de tribune, maar zijn meer te vinden in de wandelgangen of de kroeg. De minister maakt zijn punt in de media onderweg van het ministerie naar het parlement. De RVD creëert daarvoor ook persmomenten.

Een andere deelnemer aan het gesprek verzucht dat de Kamer de arena niet meer is. Debatten vinden elders in de samenleving plaats

⁶⁶ Een meer volledige beschrijving van de reflectiepunten is in de bijlage bij dit verslag opgenomen.

In journalistieke kringen heerst een cynische kijk op de politiek, zo stelt deze deelnemer. Het parlement zou zijn theaterfunctie moeten herontdekken zodat het weer noodzakelijk wordt het debat te volgen om te weten wat er precies besloten wordt. De media moeten de moeite nemen om ideologieën serieus te nemen en politiek niet alleen als een “spelletje” te zien.

De afstand tussen de politiek en de media zou weer groter moeten worden, onder het motto: “Politici daar praat je niet mee, daar schrijf je over.” Journalisten moeten de moeite nemen om debatten meer te analyseren. De standpunten die in de Kamer worden gewisseld zijn veel duidelijker dan dat ze nu in de media naar voren komen.

Een van de deelnemers poneert dat conflict nieuws is. Hij durft de stelling aan dat politici soms zelf conflicten verzinnen of zaken opblazen om het nieuws te halen.

Gezag (van de Tweede Kamer)

Het gezag van de Tweede Kamer is niet meer vanzelfsprekend, zo constateert een aantal van de deelnemers. De Kamer moet de exclusiviteit van haar werk bevechten. De Kamer moet naar de samenleving uitdragen wat de aard van haar werkzaamheden is. Die kans wordt niet altijd gegrepen. Over de oorzaken hiervan en de oplossingen hiervoor wordt uitgebreid gediscussieerd. De volgende zaken worden daarbij naar voren gebracht:

De vraag wordt opgeworpen of deze gang van de geschiedenis geaccepteerd moet worden of dat er juist ingegrepen moet worden. Opgemerkt wordt dat de Kamer zich in ieder geval niet in de rol van klankbord groep moet laten drukken. Hoe kan de Kamer ervoor zorgen dat zij als instituut weer belangrijk wordt?

De Kamer moet zich niet als een klein ministerie gaan opstellen, maar haar eigen rol in het proces duidelijk maken. Veel van de deelnemers zijn het daar mee eens. Zij waarschuwen voor een te ver doorgeschoten zucht naar professionalisering. Opgemerkt wordt dat Kamerleden vooral de rol van “intelligente leek” moeten spelen en vanuit die rol de regering moet bevragen.

Als een andere oorzaak voor het afnemende gezag van de Kamer wordt door een van deelnemers naar voren gebracht dat politieke partijen steeds minder geworteld zijn in de samenleving. Opgemerkt wordt dat de “traditionele” politieke partijen over het algemeen georganiseerd zijn rond sociaal economische tegenstellingen. De nieuwe scheidslijnen lopen veel meer langs thema’s als integratie en geloof. Partijen moeten daar hun nieuwe positie in vinden.

Geconstateerd wordt dat met name de coalitiefracties in de Kamer steeds meer als een homogeen blok optreden en kiezen voor een monistische houding. Men lijkt de veronderstellen dat burgers een hekel hebben aan onduidelijkheid en conflicten, de media is juist gefocust op conflict. Partijen lijken onzeker of ze nog wel op bepaalde media kunnen rekenen. Gevolg hiervan is dat partijen zaken gaan redresseren (nieuwsmanagement). Ook de gedetailleerde regeerakkoorden dragen bij aan de monistische houding.

Vastgesteld wordt dat het samenstellen van kandidatenlijsten voor politieke partijen aan een democratiseringsproces onderhevig is. De uitkomst daarvan wordt steeds ongewisser. Dat maakt

partijen en daarmee de fracties in de Kamer ook weer onzekerder. Met andere woorden de regiefunctie van de politieke partijen is aan het afnemen.

Een van de deelnemers merkt op dat de regering op dit moment overwicht heeft ten opzichte van het parlement. Hij stelt vast dat vlak na de Tweede Wereldoorlog het parlement juist veel sterker was. Als oorzaak voor deze verschuiving naar de executieve macht verklaart hij door het verdwijnen van ideologieën. Ideologie maakt de Kamer sterk. Burgers kunnen zich daar ook mee identificeren.

In dit verband wordt door enkele deelnemers gesuggereerd dat het beter zou zijn als partijleiders in de Kamer plaatsnemen in plaats van in de regering. In het verleden was dit ook meestal het geval, zo constateren zij.

Een van de deelnemers haakt hierop in en stelt dat als de partijleider in de regering zit de fractieleider gezien kan worden als een soort zetbaas.

Een ander merkt op dat het politiek profiel van de partij er onder leidt als de partijleider in de regering zit. Ter nuancering wordt opgemerkt dat fractievoorzitters ook wel de kans moeten krijgen om te kunnen groeien in hun positie. In dit verband worden voorbeelden aangehaald van fractievoorzitters die het juist erg goed deden terwijl de politiek leider in de regering zat.

Veel deelnemers merken op dat tegenwoordig vaker de voorkeur wordt gegeven aan vernieuwing in de Kamer boven mensen met een lange staat van dienst en het daaruit voortvloeiende gezag.

Om het gezag te versterken moet de Kamer volgens enkele deelnemers ook een paar zaken niet meer doen:

- bezig houden met de waan van de dag;
- spoeddebatten houden;

Wél zou men moeten proberen om de sfeer van de oude vergaderzaal van de Tweede Kamer teruggebracht moeten worden.

Taken van de Tweede Kamer (leden)

Een van de deelnemers aan het gesprek memoreert de drie taken van de Kamer: representatie, controle en wetgeving. Hij merkt op dat deze taken tot ongeveer 20 jaar geleden goed te goed te combineren waren, maar dat dit nu steeds moeilijker is. De Kamer gaat steeds meer meeregeren en wordt als het ware de regering ingezogen. De representatieve en controlerende taken komen daardoor in de knel, zo analyseert deze deelnemer

Het gezicht van de Kamer is steeds vaker gericht naar de regering en niet naar de bevolking. Deze deelnemer is van mening dat een Kamerlid zijn achterban niet vertegenwoordigd in TV-programma's. Men is dan weliswaar zichtbaar voor de bevolking, maar de echte vertegenwoordiging vindt plaats door te spreken in de Tweede Kamer.

Een van de deelnemers is van mening dat door het ontbreken van grote ideologische conflicten, met name op sociaal economisch terrein, de aandacht steeds meer verlegd wordt naar de praktijk en wat daar verkeerd gaat.

Opgemerkt wordt dat de taak van de Kamer is om principiële debatten te voeren en de vragen van de werkvloer bij de uitvoering te laten. Het is dan vervolgens weer aan de Kamer om de maatregelen achteraf weer te controleren.

Gediscussieerd wordt over de wijze waarop leden hun rol moeten oppakken. Is het nu de rol van de Kamer om samen met een bepaalde sector in de maatschappij verbetervoorstellen en ideeën te

ontwikkelen of is het de rol van de leden om de minister er op te wijzen dat het in een bepaalde sector verkeerd gaat.

Een van de deelnemers is van mening dat de Tweede Kamer haar rol als medewetgever zodanig moet oppakken dat zij ook kijkt naar de uitvoerbaarheid van wetten. Deze deelnemer pleit voor een “terugzendrecht” voor de Eerste Kamer.

De vraag is op welke rol nu geïnvesteerd moet worden. Met andere woorden: “Doen we de goede dingen en doen we de dingen goed?”

Meerdere deelnemers wijzen er op dat de Kamer ook moet durven geld aan haar eigen apparaat uit te geven. In dit verband wordt ook gewezen naar het Amerikaanse Congres. Die vaak veel directer kan opereren in haar vertegenwoordigende taak. Een van de deelnemers raadt de Kamer aan, te kijken naar de wijze waarop gemeenteraden hun controlerende functie hebben verbeterd.

Aandacht wordt gevraagd voor de juridische ombudsfunctie die de Kamer ook heeft.

De Kamer moet zijn informatie halen uit de samenleving en uit de adviesraden en niet van de regering, zo stelt een van de deelnemers. Nu bepaalt de regering veel te veel de agenda door dat zij meestal de informatie moet verstrekken.

08-PZ-069

Verslag gesprek 8 december 2008 met de heer W. Kok, oud-Minister-President (08-PZ-069)

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. W. Kok, mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), mevr. J.W.E. Spies (CDA), dhr. J.R.V.A. Dijsselbloem (PvdA), dhr. A.A.G.M. van Raak (SP) en dhr. C.B. Aptroot (VVD).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel (Griffier), dhr. E.A.J. Groen, dhr. J.J. Jochemsen, dhr. P.R. Bootsma en mevr. N.G. de Boer (verslag).

Het gesprek met de heer W. Kok, oud-Minister-President ging over de vijf thema's, in het bijzonder over het thema regeerakkoorden/coalitieakkoorden

De heer Kok zet zijn visie op het thema uiteen, waarna er een discussie volgt met de leden. Er is doorgaans onvoldoende vertrouwen tussen partijen om zonder een (vorm van een) contract met elkaar een coalitie aan te gaan. Er is wel veel verschil mogelijk in de mate van gedetailleerdheid van regeer-/coalitieakkoorden. Dit is mede afhankelijk van de mate van gedetailleerdheid van de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen. Van groot belang is in ieder geval dat over prioriteitsonderwerpen en principiële punten iets wordt vastgelegd. Deze spelen meestal immers ook volop mee in de verkiezingen. In principe is in ieder geval in een meerpartijensysteem een regeer-/coalitieakkoord een redelijk en wenselijk iets, de stabiliteit van het bestuur is er immers mee gediend.

Regeer-/coalitieakkoorden zijn op zichzelf ook geen probleem voor een dualistische verhouding tussen regering en parlement. Het belangrijkste vraagstuk is hoe partijen omgaan met het akkoord. Regeringsfracties doen er goed aan om bij vragen en in discussies niet te volstaan met een eenvoudige verwijzing naar afspraken uit het akkoord, maar telkens inhoudelijk te beargumenteren waarom de gekozen lijn de goede is. Nieuwe gezichtspunten en (internationale) ontwikkelingen leiden onvermijdelijk tot voortschrijdend inzicht en dus erodeert het gezag van de oorspronkelijke tekst van het akkoord snel. Het inhoudelijke debat moet dus altijd prevaleren. Ook bewindspersonen dienen zich dit te realiseren. Een houding "mij kan (in de Kamer) toch niks overkomen want een en ander is in het akkoord geregeld" is funest voor de kwaliteit van het politieke debat. Dat moet immers helderheid bieden. Met achterkamertjespolitiek is niets mis, ook in bijvoorbeeld het bedrijfsleven is het een doodnormale manier om tot afspraken te komen. Wat in het politieke debat vervolgens wel belangrijk is, is om helderheid te verschaffen door – zoals al eerder gezegd – zaken inhoudelijk te beargumenteren. En in de achterkamertjes moeten zaken niet dusdanig worden dichtgetimmerd dat het inhoudelijke debat onmogelijk wordt gemaakt.

Sommige leden vinden dat een werkelijk inhoudelijk debat over zaken die in het akkoord zijn geregeld niet mogelijk is – in de praktijk is er soms weinig ruimte voor voortschrijdend inzicht

omdat sommige onderwerpen taboe worden verklaard. De aanwezigen zijn het wel eens, dat het geen automatisme moet zijn dat als een idee van de regering komt, dat dan de coalitiefracties het dus ook wel zullen steunen. Wat in de praktijk wel vaak gebeurt, is dat coalitiepartijen het voorafgaand aan een politiek debat al proberen eens te worden over een gezamenlijk standpunt.

De leden zien akkoorden ook als een noodzakelijk iets omdat het logisch is om als coalitie een agenda voor de komende vier jaar te willen opstellen. Het zou ook enigszins lachwekkend zijn als een nieuwe regering aan zou treden zonder enige ambitie of programma. Het is dus ook goed om die ambities vast te leggen, maar er zou wellicht meer ruimte moeten worden gelaten in de plannen over hoe die ambities kunnen worden gerealiseerd. Op die manier zou er meer maatschappelijke inbreng mogelijk zijn en zou dat voortschrijdend inzicht ook kunnen leiden tot breder gedragen en beter uitvoerbaar beleid. Bij de totstandkoming van een akkoord moet om die reden ook de invloed van fractiespecialisten soms wellicht enigszins worden teruggedrongen, vaak dreigen er dan namelijk weer allerlei details in het akkoord te sluipen. Het akkoord moet een kader bieden voor het debat en niet het debat al teveel voorgekauwd hebben.

Wat de dualistische verhouding tussen Kamer en regering kan bevorderen is het besluit van politieke leiders om na verkiezingen in de Kamer te blijven zitten in plaats van bewindspersoon te worden. Onder Paars I heeft Bolkestein dat gedaan en kwam de kwaliteit van de debatten vaak ten goede.

De heer Kok geeft na afloop van de discussie over regeer-/coalitieakkoorden nog zijn visie op een aantal vraagstukken. Over de vermeende “hyperigheid” van de Kamer zegt hij dat dit een typisch probleem is van deze tijd en dat dit ook bepaald niet alleen in Den Haag speelt. De afstand tussen Den Haag en de rest van Nederland is overigens wel degelijk groot. Dat is echter niet alleen de schuld van Den Haag maar ook van de andere partijen. Ondanks de poldercultuur is bijvoorbeeld de kloof tussen het bedrijfsleven en de politiek erg groot. De heer Kok bedoelt met kloof overigens dat er te weinig begrip voor en kennis van de verschillende verantwoordelijkheden over en weer bestaat. Afstand houden is prima, maar men moet wel wederzijds kennismaken van waar men voor staat en waar men op afgerekend kan worden. De wereld is immers minder simpel dan soms uit uitspraken van beide kanten mag worden afgeleid.

09-PZ-001

Verslag gesprek 8 januari 2009 met Leden van de Eerste Kamer (09-PZ-001)

Bij dit gesprek waren aanwezig: mevr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck, Voorzitter Eerste Kamer, dhr. R.H. van de Beeten, lid Eerste Kamer (CDA), dhr. U. Rosenthal, lid Eerste Kamer (VVD), mevr. G.A.Verbeet, Voorzitter Tweede Kamer, mevr. J.W.E. Spies, lid Tweede Kamer (CDA, gespreksleider), dhr. C.B. Aptroot, lid Tweede Kamer (VVD).

Vanuit de ambtelijke organisatie van de Eerste Kamer was aanwezig de dhr. C.J. Dieterman; vanuit de Tweede Kamer mevr. N.G. De Boer, en de dhr. E.A.J. Groen, dhr. J.J. Jochems en dhr. P.R. Bootsma.

Het gesprek concentreerde zich rond de vijf reflectiepunten:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?
5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Mevrouw Spies geeft een korte inleiding op het proces van parlementaire zelfreflectie en een inleiding op de vijf gekozen reflectiepunten. Van het gesprek zal een verslag worden gemaakt dat ter goedkeuring zal worden voorgelegd. Ze vermeldt dat de slotconferentie van het proces op 25 maart a.s. in de middag plaatsheeft. De aanwezigen ontvangen daar nog een officiële uitnodiging voor. Naast de vijf reflectiepunten zijn er in dit gesprek ook andere punten aan de orde gesteld. Voor de leesbaarheid van het verslag is gekozen dit verslag nadrukkelijk op te knippen in de vijf inhoudelijke thema's, alsmede een onderdeel overige opmerkingen.

Voorafgaand aan de discussie over de reflectiepunten worden door de Eerste Kamer een aantal andere opmerkingen gemaakt:

- De Eerste Kamer wil terughoudend zijn in het reflecteren op de genoemde punten. Het betreft in veel gevallen interne aangelegenheden van de Tweede Kamer. Bovendien wil de Eerste Kamer zich geen oordeel aanmatigen ten aanzien van collegae in de andere Kamer. Als de Eerste Kamer in het te voeren gesprek al suggesties doet, dan is dit op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer zelf en op constructief-kritische wijze.
- In de Eerste Kamer speelt het College van Senioren een belangrijke rol. Hiervan zijn lid alle fractievoorzitters. De twee ondervoorzitters zijn aanwezig bij de vergaderingen van het College. De Kamervoorzitter zit het College voor. Het College vergadert iedere week kort op dinsdag, na de fractievergaderingen en voor aanvang van de plenaire vergaderingen. Alle vergaderstukken worden naar alle leden van de Eerste Kamer gestuurd. Voorts vergadert het College extra als er belangrijke onderwerpen te bespreken zijn, zoals bijvoorbeeld een aanvraag voor een interpellatiedebat of de kwaliteit van wetgeving. De ervaring van de Eerste Kamer is dat op deze wijze vraagstukken gemakkelijk(er) op het niveau van het instituut worden getild. Door deze manier van werken is het commitment bij de fracties aan gezamenlijke afspraken groot. Uiteraard kan het toch voorkomen dat ook in het College coalitie en oppositie soms strak tegenover elkaar staan. Niettemin – en dat is hoofdzaak – biedt een gremium van fractievoorzitters een structuur om te kunnen herleiden naar kerntaken. Het biedt de mogelijkheid tot permanente zelfreflectie rond de centrale vraag: hoe voeren wij onze kerntaken het beste uit? Wellicht dat dit voor de Tweede Kamer ook een interessante werkwijze zou zijn omdat dan waarschijnlijk wat meer gesproken zou worden over de Kamer als instituut en wat minder over een optelsom van elf fracties. Vanuit de Tweede Kamer wordt opgemerkt dat dit in elk geval zal leiden tot agendaproblemen met de fractievoorzitters.
- De Eerste Kamer zou ook wel iets zien in een jaarlijks overleg van de fractievoorzitters van beide Kamers. Als het bijvoorbeeld gaat om bepaalde beelden die in de relatie tussen Tweede en Eerste Kamer over en weer bestaan, dan moeten die dáár aan de orde komen, op institutioneel niveau.
- In de Eerste Kamer wordt (door de Voorzitter) heel duidelijk een appel gedaan op alle leden en met name de fractievoorzitters om verantwoordelijkheid te nemen voor het functioneren van de Eerste Kamer als instituut. Ook bij de Tweede Kamer zou wat de Eerste Kamerleden betreft meer besef moeten komen van het instituut en het functioneren van het geheel.
- De Tweede Kamer moet volgens de Eerste Kamer uitkijken om niet teveel mee te gaan in de verkokering van de regering. De Eerste Kamer heeft bijvoorbeeld het commissiestelsel herzien om zo vanuit een breder perspectief naar onderwerpen te kunnen kijken. Dit heeft er enerzijds in geresulteerd dat er bijvoorbeeld één commissie is voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking; en anderzijds dat er ook thematische debatten worden gevoerd, waarin evenzeer over departementale grenzen wordt heengekeken. De vraag van de Eerste Kamer luidt: Wat is de spin-off bij de Tweede Kamer? In de Tweede Kamer wordt door middel van het instellen van bijvoorbeeld themacommissies getracht hetzelfde te doen, het vraagstuk heeft in ieder geval de aandacht.

Reflectiepunt 1: groeiende informatie- en kennisachterstand op (departements)ambtenaren

- Vanuit de Tweede Kamer wordt opgemerkt dat het grootste gevaar is dat het werk van de regering wordt overgedaan. De ‘ijzeren ring’ van instituties om de ministeries moet niet terugkomen in de Kamer; de Kamer moet op haar eigen wijze naar problemen (leren) kijken. Als voorbeeld wordt genoemd dat de regering gevraagd kan worden wat er wordt uitgegeven aan internationaal klimaatbeleid. Overlap of juist witte vlekken tussen ministeries komen dan aan het licht.
- Een suggestie zou kunnen zijn dat de Tweede Kamer vaker mensen op de werkvloer hoort en niet (alleen maar) maatschappelijke organisaties die al dan niet die werkvloer plegen te vertegenwoordigen. De vroegere “leiders uit de polders” zijn immers vaak niet meer representatief voor hun achterban. Het horen van deskundigen kan meerwaarde hebben maar daar bestaat het gevaar dat zij (afhankelijk van de vraagstelling) al gauw vertellen wat zij denken dat de Kamer wil horen.
- Met name bij wetgeving is een informatieachterstand het minste probleem, daarbij moet de Kamer ook niet overladen worden met informatie.
- Het meest essentiële is het om te weten wat je wilt weten. Bovendien leidt meer kennis niet automatisch tot meer inzicht.
- Waar het gaat om informatiestromen door middel van ICT heeft de regering wel een enorme voorsprong op de Kamers. Het zou interessant zijn om daar met de regering over te praten en te kijken wat er van de ervaring van de ministeries geleerd kan worden op dat vlak.
- De leden constateren dat ze af en toe (te) weinig inzicht hebben in het werk van de collega’s aan de overzijde van het Binnenhof. Dit zou beter kunnen. Op het niveau van instituties is het immers van belang om elkaar te versterken.

Reflectiepunt 2: de juiste onderwerpen op het juiste moment of incidentenpolitiek?

- Eerste en Tweede Kamer vinden elkaar geregeld in hun afwijzing van de benadering door de regering. Het resultaat van de honderddagtoer van dit kabinet had bijvoorbeeld besproken moeten worden in de Kamer(s), zo stellen enkele deelnemers. Stelling: “de mediacratie won het daar van de parlementaire democratie”.

Reflectiepunt 3: Korte zittingsduur Kamerleden/ hoge omloopsnelheid in de Kamer

- Vastgesteld wordt dat het aantal juristen in Tweede Kamer afneemt, en dat hun aantal in de Eerste Kamer blijvend hoog is. Dit mede in het licht van het volgende reflectiepunt.

Reflectiepunt 4: verschuiving aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder en aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen

- Bij de Eerste Kamer bestaan zorgen over het verlies aan juridische kennis in de Tweede Kamer. De leden van de Tweede Kamer delen deze zorg voor een deel maar er is geen sprake van een “vijf voor twaalf” situatie, zo is bijvoorbeeld in het gesprek met de Algemene Rekenkamer gesteld dat het “wetgevingsgebouw” wel ongeveer gereed is. Zo bezien zou het

minder erg zijn dat het aantal juristen in de Tweede Kamer afneemt. Het probleem zit tegenwoordig dus meer in de uitvoerbaarheid van bestaande wetten, daar zou de Tweede Kamer zich nadrukkelijker mee bezig moeten houden. De Eerste Kamerleden stellen ook dat de gebrekkige kwaliteit van de wetgeving die vanuit de ministeries naar Staten-Generaal komt zowel de Eerste als de Tweede Kamer voor problemen stelt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er vaak al heel veel nota's van wijziging zijn ingediend voordat de parlementaire behandeling überhaupt begint. De Kamers zijn dan meer aan het repareren dan controleren. Vanuit de Eerste Kamer wordt opgemerkt dat nooit wetenschappelijk is onderbouwd dat de wetgevingskwaliteit in bv de afgelopen tien jaar is afgenomen. Tegelijk moet geconstateerd dat de wetgevingskwaliteit verbetering behoeft.

- Over het algemeen kan worden gesteld dat de complexiteit van de wetgeving toeneemt. Amendementen van de Tweede Kamer staan nu soms in de Eerste Kamer aan de kern van de vraag “verwerpen of niet?”
- Vanuit de Tweede Kamer wordt hier nog tegenovergesteld dat, nadat gestemd is over de afzonderlijke delen van een wet, vaak nog een week gewacht wordt met de stemming over de wet als geheel. Dat geeft gelegenheid (bijvoorbeeld voor het Bureau Wetgeving) om het resultaat nog eens goed te bekijken. Dat kan helpen om overhaaste aanneming van een wet te voorkomen.
- Als voorbeelden waar de Eerste Kamer aanliep tegen gebrekkige kwaliteit van wetgeving van de Tweede Kamer worden genoemd: het wetsvoorstel inburgering, de Wet luchtkwaliteit, de Wet jeugdzorg en de Splitsingswet.
- Vaak is er voor leden van de Eerste Kamer in dit soort gevallen sprake van een keus tussen twee kwaden, omdat het gevolg van tegenstemmen is dat de bestaande situatie blijft bestaan en dat als nog onwenselijker wordt gezien.
- De toenemende delegatie van wetgeving bemoeilijkt voorts de controlefunctie van de Kamers. Delegatie en het gebruik van voorhangprocedures zouden daarom zoveel mogelijk moeten worden teruggedrongen.
- Vanuit de Eerste Kamer wordt opgemerkt dat naarmate er meer amendementen, nota's van wijzigingen en reparatiewetten bij een wetsvoorstel zijn, er in die Kamer meer aandacht is voor de wet. Soms leidt dat tot de vraag of de kwaliteit van een wet nog wel voldoende is. Dat kan dan in het debat soms tot een toezegging van de regering leiden, in een poging verwerping van de wet te voorkomen.
- Als probleem wordt vervolgens herkend dat niet in het systeem van het verkeer tussen Eerste en Tweede Kamer zit dat de Tweede Kamer vervolgens die toezegging in de gaten houdt. Dat gebeurt slechts door ad hoc contacten, vaak tussen partijgenoten in de beide Kamers. Omgekeerd is het voor de Eerste Kamer niet altijd makkelijk om te achterhalen hoe bij een onderwerp het voortraject in de Tweede Kamer is verlopen. Hoorzittingen zouden bv op onderwerp te ontsluiten moeten zijn, zo merkt een lid op.
- De Eerste Kamerleden zijn kritisch over de opzet waarbij ambtenaren van een ministerie Tweede Kamerleden assisteren bij het opstellen van amendementen en/of initiatiefnota's. Volgens hen ontstaat daardoor een ongewenste vermenging van taken en bevoegdheden.
- Vanuit de Eerste Kamer komt de suggestie om, als er langs bovenstaande lijnen veel is veranderd in een wetsvoorstel, daar de Raad van State nog eens apart naar te laten kijken, of de regering om een gewijzigde Memorie van Toelichting te vragen. Vanuit de Tweede Kamer wordt aangevuld dat een tweede lezing door de Tweede Kamer in dezen ook een hulpmiddel kan zijn. De Kamer heeft zelf onlangs de mogelijkheid van het vragen van een gewijzigde

MvT nog verworpen. De aanwezigen zijn geen voorstander van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer. Dat wordt als een verplaatsing van het probleem gezien.

- De Eerste Kamer is terughoudend met het uitbreiden van de ambtelijke capaciteit, en vindt dat de Tweede Kamer dat ook zou moeten zijn om het fenomeen van verambtelijking te voorkomen. Leden moeten, met name bij de behandeling van wetgeving, zoveel mogelijk zelf het inhoudelijke werk doen, is de achterliggende redenering.
- Vanuit de Tweede Kamer wordt opgemerkt dat het steeds vaker voorkomt dat nog slechts een beperkt aantal fracties (vaak de grote) deelnemen aan de schriftelijke voorbereiding van een wetsvoorstel.
- Vele belangenorganisaties weten de weg naar de Eerste Kamer te vinden, om te proberen daar nog invloed uit te oefenen. De Eerste Kamer voelt zich echter geen “Kamer van Beroep” voor diegenen die bij de regering en de Tweede Kamer bot hebben gevangen.
- Als relativering wordt vanuit de Tweede Kamer verder opgemerkt dat als vanuit het werkveld wordt geklaagd over bijvoorbeeld zware administratieve lastendruk, ook n.a.v. een unaniem aangenomen wet, toch zelden kan worden aangegeven op welk artikel van een wet die klacht dan gebaseerd is. Men praat elkaar dus ook ten dele na.
- Het Rekenkamerrapport ‘Tussen beleid en uitvoering – lessen uit recent onderzoek’ heeft in de Eerste Kamer gewerkt als een alarmbel. Men heeft dit opgepakt omdat de Tweede Kamer er nauwelijks aandacht aan besteedde.
- De Tweede Kamer organiseert al veel hoorzittingen om zo geïnformeerd te worden over de uitvoerbaarheid van wetgeving, maar desalniettemin zijn er zaken die de leden nooit te zien of horen krijgen. Immers, onder het niveau van wetgeving bevinden zich nog heel veel uitvoeringsbesluiten en –instanties die voor hen onzichtbaar blijven maar die wel van grote invloed zijn op hoe burgers wetgeving in de praktijk ervaren. Het onderscheid van wat waar vandaan komt vervaagt zo ook heel snel. Leden worden vaak aangesproken op zaken waar ze niets van af weten.

Reflectiepunt 5: relatie regeerakkoorden/coalitieakkoorden en dualistische verhouding tussen regering en parlement

- Niet uitdrukkelijk aan de orde geweest.

09-PZ-006A

Verslag gesprek 19 januari 2009 met de heer. R.F.M. Lubbers, oud-ministerpresident (09-PZ-006A)

Het gesprek ging over de vijf thema's, in het bijzonder over het thema regeerakkoorden/coalitieakkoorden.

Bij dit gesprek waren aanwezig: dhr. R.F.M. Lubbers, mevr. J.W.E. Spies (CDA), dhr. A.J.W. Boelhouwer (PvdA), dhr. A.A.G.M. van Raak (SP), dhr. B. van der Ham (D66) en dhr. B.J. van der Vlies (SGP).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), dhr. E.A.J. Groen, dhr. J.J. Jochemsen, dhr. P.R. Bootsma en mevr. N.G. de Boer (verslag).

De heer Lubbers wijst erop dat regeerakkoorden zeer van elkaar verschillen, "het" regeerakkoord bestaat niet. Zo bestond het akkoord van de regering Den Uyl uit een basis van de programma's van de progressieve partijen, waarbij rekening werd gehouden met hetgeen in de andere programma's stond. Volgens de heer Lubbers was dit overigens het enige regeerakkoord van dat karakter.

De vragen, of een regeerakkoord te lang of te kort is, en of het te gedetailleerd is of juist onvoldoende, zijn volgens de heer Lubbers minder relevant. Een regeerakkoord is geslaagd als het voor het kabinet en de coalitiefracties mogelijk maakt om te bereiken wat beoogd wordt en in de mate waarin partijen die meedoen fracties de vrijheid geeft het kabinet te steunen. Het proces is iedere keer eigensoortig. Zo werd bij de samenstelling van het kabinet Van Agt-Wiegel in 1978 veel in detail op papier gezet vanwege spanningen in de CDA fractie. Wel geldt naar de mening van de heer Lubbers de algemene regel dat het altijd beter is om minder zaken schriftelijk vast te leggen. In een ideale situatie bestaat er geen enkel wantrouwen tussen de coalitiepartijen en is een regeerakkoord dus ook overbodig. De heer Lubbers plaatst hierbij overigens de kanttekening, dat het opstellen van een regeringsverklaring dan nog wel in de rede ligt. Een nieuwe ploeg treedt aan en het zou vreemd zijn als die geen enkel programma aankondigde.

Volgens de heer Lubbers is een regeerakkoord per definitie gedateerd: er moet altijd ruimte zijn om bij te sturen. Immers, maatschappelijke en internationale ontwikkelingen zijn nooit voor vier jaar te voorspellen. Een goed regeerakkoord legt daarom ook doelen vast en niet de details van hoe die doelen moeten worden bereikt. Ook hier is de mate waarin partijen elkaar vertrouwen van doorslaggevend belang. Overigens zijn het in de ervaring van de heer Lubbers meestal niet de (in)formateur(s) die de behoefte voelen, om veel schriftelijk vast te leggen, maar de fracties. Er is nog een tweede fase. Het constituerend beraad geeft de beoogde ministers de mogelijkheid om een stempel te drukken op het regeerakkoord en tot precisering. Dan groeit het document verder.

Een regeerakkoord, zo stelt de heer Lubbers, is met name van belang om een coalitie tot stand te brengen. Een regeerakkoord organiseert zowel coalitie als oppositie, door duidelijk te maken wat de coalitie wordt beoogt en de oppositie in de gelegenheid te stellen daar alternatieven tegenover te zetten. Daarna zou het akkoord eigenlijk op de plank moeten worden gelegd. Een ideaal regeerakkoord is kort, bondig en flexibel. Een regeerakkoord is volgens de heer Lubbers het eerste woord, niet het laatste woord; het is een democratisch en bestuurlijk vereiste dat de vrijheid bestaat om van het akkoord af te wijken. De grenzen van die vrijheid liggen daar waar het functioneren van de ploeg in gevaar komt. Sommige afspraken zijn immers harder dan anderen; de cruciale vraag is volgens de heer Lubbers dan ook altijd welke vraagstukken de zaak zouden kunnen doen ontploffen. “Side letters” heeft de heer Lubbers in zijn tijd nooit meegemaakt, wel erkent hij dat het eigenlijk alleen de coalitiepartijen zijn die de intensiteit van de afspraken goed kunnen wegen. Veel hangt ook af van hetgeen in het constituerend beraad nader is gepreciseerd over de afspraken in het regeerakkoord.

Volgens de heer Lubbers moeten oppositiepartijen zich ook niet laten gijzelen door het regeerakkoord. Als het kabinet met een redelijk voorstel komt dat een uitwerking is van iets dat in het regeerakkoord werd beoogd moeten oppositiefracties dat voorstel niet om die reden automatisch afwijzen. Voor zowel coalitie als oppositie is zijn advies: zie het regeerakkoord als een gedateerd document en bevorder een cultuur van vrijheid, niet van gebondenheid.

Na de uitgebreide beschouwing op het reflectiepunt betreffende de regeerakkoorden geeft de heer Lubbers desgevraagd nog kort een reactie op een aantal andere naar voren gebrachte vraagstukken.

Ten aanzien van fractiediscipline stelt de heer Lubbers dat naar zijn mening daar ontspannen mee om moet worden gegaan. In zijn tijd heeft de heer Lubbers de fractieleden vooral gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid bij bijvoorbeeld stemmingen. Hier ziet de heer Lubbers een vergelijkbare grens: tot het moment dat de geloofwaardigheid van de fractie in het geding is en er in feite geen fractie meer is.

Ten aanzien van de vraag, of de Kamer zich op de juiste momenten met het juiste onderwerp bezig houdt stelt de heer Lubbers het volgende. De gedetailleerdheid van het debat is belastend voor de mate waarin Kamerleden naar de hoofdlijnen kunnen kijken. Er is sprake van een suboptimale besteding van de beschikbare energie en tijd. De Kamer zou kritischer naar de eigen agenda moeten kijken en niet altijd meer, meer en meer moeten willen maar grenzen durven stellen. Er wordt teveel nadruk gelegd, in zowel bedrijfsleven, politiek en media, op de korte termijn. Politici kijken, zodra ze op hun plek zitten, alweer vooruit naar de volgende verkiezingen en het publiek voelt dat ook. Nu de media ook volledig zijn gecommercialiseerd hebben de drie sectoren elkaar in een houdgreep, een soort “Bermuda Triangle” die alles op mysterieuze wijze naar beneden trekt. Dat is een zorgelijke ontwikkeling, zeker omdat dit een belangrijke oorzaak is van het feit dat het gezag van de politiek daalt.

Een oplossing voor de geconstateerde problemen zou volgens de heer Lubbers kunnen zijn dat de Kamer zich ontworstelt aan de nadruk op incidenten en de korte termijn door te kiezen voor een betere tijdsbesteding en een meer toekomstgerichte manier van werken. De Kamer zou bijvoorbeeld meer met hoorzittingen kunnen gaan werken, naar voorbeeld van de hearings die het Amerikaanse Congres organiseert. Op die manier kan de Kamer meer mensen uit de samenleving

horen en meer sturing geven aan het regeringsbeleid. Daarbij zou een toekomstgerichte agenda kunnen bijdragen aan een klimaat waarin coalitie en oppositie beiden willen participeren aan onderzoek, omdat dat niet (bijna) automatisch hoeft te leiden tot het aftreden van bewindspersonen, hetgeen nu wel vaak het geval is bij parlementaire enquêtes. De Kamer moet ook trachten bepaalde taboes te verbreken of tenminste te omzeilen. Als voorbeeld noemt de heer Lubbers de problematiek op de woningmarkt. Dat wordt altijd direct gekoppeld aan de hypotheekrenteaftrek, een voorbeeld van een onderwerp dat taboe is verklaard. De Kamer zou de problematiek op een andere manier bespreekbaar kunnen maken; er is bijvoorbeeld nu immers een woningnood onder starters. Wellicht zijn er problemen met de grondprijzen door de lagere overheden, de verdeling tussen koop- en huurwoningen. Aanpak daarvan wordt niet geblokkeerd door het regeerakkoord. Onderzoek naar andere maatregelen dan de beperking van de hypotheekrenteaftrek is wel degelijk mogelijk.

Tot slot wordt nog kort gediscussieerd over de verschillende opvattingen die leden hebben over het al dan niet staan voor de Kamer als instituut. Volgens de heer Lubbers hebben Kamerleden een dubbele loyaliteit, enerzijds naar het publiek belang en anderzijds naar hun partij. Sommigen worstelen daar wellicht meer mee dan anderen. Een van de Kamerleden zegt daarmee niet te worstelen. Hij heeft een andere visie en ziet de Kamer primair als een arena van met elkaar strijdende partijen.

De heer Lubbers ziet het op zichzelf als een verbetering dat de huidige generatie politici meer ontspannen politiek bedrijft, minder ideologisch. Wel constateert hij dat het gezag van de politiek omlaag is gegaan. Hij ziet als belangrijke opgaven voor de Kamer het hernemen van gezag.

De voorzitter dankt de heer Lubbers voor zijn bijdrage aan de zelfreflectie.

09-PZ-016

Verslag gesprek 28 januari 2009 met ambtelijk secretarissen en voorlichters van fracties in de Tweede Kamer (09-PZ-016)

Bij dit gesprek waren aanwezig: mevr. A.A. Ament (VVD), dhr. M. De Bruyne (SGP), dhr. F. Fennema (VVD), dhr. P.E. Heerma (CDA), mevr. A. de Jong (PvdA), mevr. J. de Jong (SGP), dhr. S.B. Kuiper (PvdA), dhr. R. Kramer (D66), dhr. E.J. De Lanoy (CDA), dhr. Th.M.Th. Van Der Lee (GroenLinks), dhr. J. Pot (ChristenUnie), dhr. B.V. Smit (SP), dhr. J.C. Sneller (D66), mevr. G.A. Verbeet (Voorzitter Tweede Kamer), dhr. C.B. Aptroot (VVD), dhr. J.R.V.A. Dijsselbloem (PvdA), dhr. J. Schinkelshoek (CDA), dhr. J.S. Voordewind (Christenunie).

Vanuit de ambtelijke organisatie waren aanwezig: mevr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden (Griffier), dhr. P.R. Bootsma, dhr. E.A.J. Groen, dhr. J.J. Jochemsen, dhr. S.J. Oostlander, mevr. M. Ponsioen, mevr. A. van Willigen.

Het gesprek concentreerde zich rond de vijf reflectiepunten:

1. Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren en zo ja, is dit een probleem?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. In hoeverre is een korter wordende zittingsduur van Kamerleden (hoge omloopsnelheid) een probleem?
4. Is sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaand met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?
5. Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?

Na een korte inleiding op het proces van parlementaire zelfreflectie door mevrouw Verbeet en een inleiding op de vijf reflectiepunten door de heer Oostlander heeft het gesprek zich toegespitst op de vijf thema's. Deze punten zijn zo veel mogelijk achtereenvolgens besproken. Er zijn echter ook andere punten aan de orde gesteld. Voor de leesbaarheid is dit verslag gestructureerd naar de vijf inhoudelijke thema's en sluit het af met een onderdeel overige opmerkingen.

Reflectiepunt 1: groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden op (departements)ambtenaren

Ministeries en Kamerleden hebben verschillende belangen. De ministeries tellen meer medewerkers, dus hebben Kamerleden automatisch een informatieachterstand ten opzichte van de ministeries. Moeten Kamerleden zich richten op de informatie van de ministeries of moeten Kamerleden juist andere informatiebronnen aanboren?

Een medewerker vraagt zich af of het de taak van de Kamer als geheel is om politiek relevante aandachtspunten te vinden, of dat dit een taak is van de individuele fracties. De druk om politiek te scoren is vaak groter dan het zoeken naar achterliggende, goede informatie. Het verwerken en met name het duiden van de grote hoeveelheid informatie is met name moeilijk voor de kleine fracties. Kamerambtenaren kunnen daarbij behulpzaam zijn, maar is dat wenselijk? Uiteindelijk gaat het om de politieke duiding van de informatie en die ligt bij de fracties. Er zit een grens aan ambtelijke ondersteuning. De Kamer kan als organisatie wel processen waarborgen. De Kamerorganisatie kan een taak als poortwachter vervullen: voldoet een wetsvoorstel bijvoorbeeld aan de eisen die de Kamer als geheel stelt om het in behandeling te nemen?

Een griffier kan dingen signaleren maar zeker niet sturen, deze rol is dus beperkt. Niet alle Kamerleden zijn zich bewust van de ondersteuning die in de Kamerorganisatie beschikbaar is. Over de reeds beschikbare ondersteuning door commissiegriffiers, Bureau Wetgeving en het BOR zou beter gecommuniceerd kunnen worden aan fracties.

De tijd die fracties kunnen besteden aan dossiers is niet in verhouding met de behandeltijd die de regering heeft genomen. Er zou meer voorbereidings- en behandeltijd genomen kunnen worden.

Een deelnemer relateert het probleem van de informatieachterstand, vanuit DIV ontvangt iedereen veel, maar ook dezelfde informatie. Fracties moeten zelf voldoende menskracht hebben om de krenten eruit te halen. Een medewerker vraagt zich af of kleine fracties wel op zoek moeten gaan naar krenten als ze daar zelf geen capaciteit voor hebben. Gaat het niet om de pap? Fracties moeten prioriteiten stellen.

Een medewerker merkt op dat als men wil, alles boven tafel te krijgen is. Maar een teveel aan informatie is ook een probleem.

Procesbesluiten moeten genomen worden op politieke gronden en niet op praktische afwegingen zoals benodigde voorbereidingstijd. Men constateert dat ook de procedures steeds meer gepolitiseerd worden. Dit veroorzaakt verkeerde beeldvorming bij burgers. De keuze voor een procedureel instrument is politiek dus daar moet de Kamerorganisatie absoluut buiten blijven. Maar er kan wel informatie over verschillende behandelingsmogelijkheden en instrumenten gegeven worden.

Hoe kunnen de 150 Kamerleden volgens de fractiemedewerkers hun werk beter doen? Moet de fractieondersteuning versterkt worden? Of juist de ambtelijke ondersteuning zoals bijvoorbeeld vanuit het BOR, de Diensten Commissie Ondersteuning (griffiers) en het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer?

Fracties zouden meer kunnen en moeten samenwerken in de voorbereiding. Een rapporteurschap cq wetgevingsrapport zou opgewaardeerd moeten worden tot een product waar de hele commissie achter staat. Technische vragen hebben bijvoorbeeld de politieke dekking van de hele commissie nodig.

Wordt er wel eens steun gezocht bij andere fracties om zo effectief mogelijk instrumenten in te zetten? En zijn de effecten van de verschillende voor de Kamer beschikbare instrumenten

duidelijk, waarom kiest men wanneer voor welk instrument? Wat is het effect op de beeldvorming?

De beantwoording van vragen kan beter afgedwongen worden door fracties, de Kamer laat zich nu te vaak met een kluitje in het riet sturen. Feitelijke vragen moeten gewoon beantwoord worden, dat is het recht van de Kamer. Journalisten halen meer informatie boven water dan de Kamer.

Een van de medewerkers zou graag eens onderzoek zien naar de snelheid en met name ook de kwaliteit van de beantwoording van Kamervragen.

Reflectiepunt 2: de juiste onderwerpen op het juiste moment of incidentenpolitiek?

Incidentenpolitiek wordt door sommigen als positief gezien, de Kamer spreekt namelijk over de problemen die leven in de samenleving en voldoet daarmee aan haar taak als volksvertegenwoordiger. Maar de volgende stap is wel: wat gebeurt er mee? De instrumentkeuze is belangrijk, kun je er wat mee veranderen is een vraag die continu gesteld zou moeten worden (en bij sommige fracties ook al regelmatig gesteld wordt). Ook het enkel aan de samenleving laten zien dat er aandacht is voor problematiek uit de samenleving wordt als legitiem doel gezien voor de aandacht voor incidenten.

Incidentenpolitiek is een uitlaatklep voor de frustratie van de bevolking, deze ventiefunctie hoort bij de Kamer. Die ventiefunctie is wel begrensd. Een ventiel van een fietsband kan het op een gegeven moment ook niet meer aan als er steeds maar lucht in gepompt blijft worden

De focus van Kamerleden ligt tegenwoordig in de huidige mediocratie veelal op scoren en minder op controle en een bijdrage leveren aan het vinden van goede oplossingen voor daadwerkelijk bestaande problemen. Het parlementair systeem is in die zin verouderd, er wordt gevochten om aandacht.

Het gezag van de Kamer wordt fundamenteel aangetast als er niet over grote maatschappelijke problemen gepraat wordt. Maar de oorzaak van deze problemen ligt vaak bij politiek handelen, deze komen dus niet vanuit de samenleving. Dat is een verkeerde ontwikkeling.

Het vertrouwen in de politiek neemt toe in tijden van crises. Dan wordt het respect teruggewonnen. Het gezamenlijke belang bij daadkrachtig optreden tijdens de kredietcrisis is groot, het gezag van de regering stijgt en daarmee ook van de Kamer.

Er zouden vaker themacommissies ingesteld moeten worden (bijvoorbeeld over de kredietcrisis), dan ziet iedereen wat de Kamer gezamenlijk kan doen.

De Kamervoorzitter constateert dat de druk op de plenaire agenda afneemt. Verschillende medewerkers merken op dat het aantal commissievergaderingen echter explosief groeit wat wederom grote druk legt op, vooral de kleine, fracties.

In hoeverre lijdt de medewetgevende functie van de Kamer onder de groeiende aandacht voor incidenten?

Er wordt gesuggereerd te kijken naar andere parlementen. In Ontario wordt bijvoorbeeld een dag per week gereserveerd voor vragen van het parlement over actualiteiten. Het hele kabinet is dan aanwezig voor de beantwoording en er is vooraf geen agenda vastgesteld.

Een medewerker stelt voor om dinsdag vrij te houden voor spoeddebatten en bijvoorbeeld op donderdag en vrijdag wetgevingsdebatten te plannen.

De vraag om spoeddebatten neemt tegen het einde van de week weer toe. Een tweede vragen uur kan mogelijk spoeddebatten wegnemen, want dat biedt een mogelijkheid om de actualiteit aan de orde te stellen. Er moet ruimte zijn voor de ventiefunctie.

Voor de burger is het van belang te zien wat de Kamer met signalen uit de samenleving doet. Het kabinet heeft niet meer als het naar de Kamer moet komen, uiteindelijk gebeurt er toch niets want er is geen meerderheid voor ingediende moties.

Een medewerker beaamt dat het spoeddebat een volwaardig instrument is, maar vraagt zich af of het werkt. De samenhang tussen incidenten moet aangegeven worden, het gaat om processen in de samenleving, hierbij zou beter een duidelijk patroon en/of reeks aangegeven moeten worden. Het incident over het verstoren van een lampionnenoptocht ging uiteindelijk om een breder vraagstuk: verstoring van de openbare orde.

Een van de medewerkers is van mening dat je als politieke partij inbreng moet leveren op elk onderwerp, ook als het even niet zo goed uitkomt. Dat is je plicht als volksvertegenwoordiger.

Een fractie geeft aan voortdurend de afweging te maken of een verzoek verstandig is voor het beeld van de Kamer. Een andere fractie geeft aan dat fractiebelangen en het belang van de partij absoluut boven het algemeen belang van de Kamer als geheel staan.

Men is het met elkaar eens dat er geen verwachtingen gewekt moeten worden die niet waar gemaakt kunnen worden.

Reflectiepunt 3: Korte zittingsduur Kamerleden / hoge omloopsnelheid in de Kamer

Politiek is een ambacht, het beheersen van het vak van Kamerlid moet geleerd worden. De Kamerorganisatie kan naast de reeds bestaande introductiecursussen nog meer doen bij de introductie van nieuwe leden, daar profiteert iedereen van. Dit moet echter geen inzet van politieke strijd worden.

Kamerleden worden uiteindelijk gevormd door de fracties. De tijden veranderen nu eenmaal, er zijn veel wisselingen (ook dankzij de partijen en de kiezer), dat is een feit. Maidenspeeches zijn er nu op de eerste dag terwijl dat vroeger pas na een jaar of zelfs meerdere jaren gebeurde.

Het is de verantwoordelijkheid van de partij zelf om ervoor te zorgen dat alle Kamerleden de spelregels kennen. Je moet vele trucs leren om een goed Kamerlid te worden. Na verkiezingen zou er extra ondersteuning voor fracties moeten zijn, bijvoorbeeld een financiële impuls voor de opvang van nieuwe leden door medewerkers zodat de kwaliteit gewaarborgd kan blijven. En ook in de voorfase in aanloop naar de verkiezingen is meer ondersteuning wenselijk.

Er zijn verschillende rollen voor Kamerleden, oude rotten kunnen prima een stapje terug doen. Een beginnend Kamerlid heeft nu vaak niet het lef om eerst tijd voor verdieping te zoeken, die heeft het gevoel gelijk te moeten scoren, hetgeen ten koste gaat van de kwaliteit.

Het collectieve geheugen van een fractie is van groot belang, men constateert echter dat ook het verloop van medewerkers groot is, zeker na verkiezingen.

Oud-Kamerleden en ambtenaren kunnen nieuwe leden helpen. Er kan bijvoorbeeld een poule worden samengesteld die als 'callcenter' fungeert. Gepaste afstand van Kamerambtenaren bij politiek inhoudelijke afwegingen is evenwel altijd noodzakelijk.

Kunnen en moeten fracties dit zelf organiseren of zou dit als collectiviteit door de Kamerorganisatie moeten gebeuren?

De ambtelijke organisatie van de Kamer moet geen vangnet worden om cultuurproblemen binnen de fracties oplossen, maar kan nieuwe fracties wel helpen. Dit gebeurt overigens al doordat nieuwe fracties na verkiezingen een griffier toegewezen krijgen om de fractie wegwijs te maken..

Medewerkers geven aan positieve ervaringen te hebben met uitwisseling van informatie en ondersteuning tussen fracties van met name ongeveer gelijke grote en het ondersteunen van nieuwe fracties.

Reflectiepunt 4: verschuiving aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder en aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen

Kamerleden dreigen het spiegelbeeld te worden van het departement. Kamerleden zijn géén veredelde wetgevingsambtenaren. Wel zou het goed zijn als er meer juristen in de Kamer komen.

Parlementair onderzoek wordt als zeer waardevol gezien. Een deelnemer geeft als voorbeeld dat er voor de commissie onderwijsvernieuwingen twee fractiemedewerkers volledig vrijgemaakt waren. Een eigen analyse door de fractie is noodzakelijk en nuttig. Gemeenschappelijk parlementaire onderzoeken en parlementaire enquêtes worden gezien als een sterk gezamenlijk breekijzer richting kabinet en samenleving. Het ondervragen van andere groepen door de Kamer als geheel, zoals bijvoorbeeld scholieren bij onderwijsvraagstukken, wordt als breed gedragen suggestie gezien.

Reflectiepunt 5: relatie regeerakkoorden/coalitieakkoorden en dualistische verhouding tussen regering en parlement

Er bestaat consensus over de opvatting dat dit punt buiten de macht van de Kamer zelf ligt. Regeerakkoorden worden als 'puur politiek' gekenmerkt, direct volgend op de verkiezingen. Het is primair de taak van de onderhandelende politieke partijen om hier iets van te maken, oppositie en niet-regeringsfracties hebben hier geen enkele invloed op.

Volgens een medewerker is een stevig regeerakkoord noodzakelijk voor een vruchtbare samenwerking gedurende de kabinetsperiode. Het is een autonoom politiek proces waar veel conflicterende belangen bij aan de orde zijn. Er zijn duidelijke bezwaren, maar die zijn moeilijk of zelfs onmogelijk weg te nemen, dat is gewoonweg niet haalbaar.

Een andere medewerker merkt op dat een regeerakkoord democratisch wordt vastgesteld door de partijen zelf en ziet dan ook geen problemen op dit punt.

Staatsrecht is wat de politiek er van maakt. De huidige manier is de natuurlijke weg, deze is niet onwenselijk.

Er zijn wel momenten waarop de Kamer een grotere rol kan spelen in het proces van afronding van de formatie:

- keuze van de informateur (debat na de verkiezingen)
- selectieproces van bewindslieden (bijvoorbeeld hoorzittingen met kandidaten organiseren).

Als regeringspartijen zich monistisch opstellen leidt dat tot meer frustratie bij de oppositie.

Overige opmerkingen

De reflectiepunten zijn symptomen in plaats van dat er gediscussieerd wordt over de oorzaken. De samenleving is nu eenmaal complex en een mediocratie geworden.

We moeten realistisch zijn over wat we kunnen veranderen, dit is beperkt tot:

- het Reglement van Orde
- de organisatie van de Kamer

Alles is politiek.

De Kamerorganisatie werkt faciliterend richting fracties. De positie van de Kamer als instituut is van belang, niet als organisatie.

Moeten partijleiders na de verkiezingen in de Kamer blijven zitten in plaats van dat zij zitting nemen deel in het kabinet?

De meerderheid van de medewerkers steunt het idee dat politieke leiders in de Kamer blijven zitten na de verkiezingen. Maar het is vaak niet te voorkomen dat een dergelijk prominent figuur uit de Kamer zitting neemt in het kabinet omdat dit het aanzien en vertrouwen van het kabinet vergroot.

Het houden van nieuwe verkiezingen na een val van het kabinet is uiteraard een politieke afweging, maar niet verplicht. Het beter ontsluiten van kennis over de keuzemogelijkheden is gewenst.

Einde beknopte en geanonimiseerde verslag