

Vergaderjaar 2008–2009

31 845

Parlementaire zelfreflectie 2007–2009

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 mei 2009

Binnen de commissie voor de Werkwijze¹, heeft een aantal fracties behoefte om over de brief van 12 mei 2009 met het rapport «Vertrouwen en zelfvertrouwen» (Kamerstuk 31 845, nrs. 2 en 3) vragen en opmerkingen aan de stuurgroep parlementaire zelfreflectie voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 20 mei 2009 aan de voorzitter van de stuurgroep gezonden. Bij brief van 27 mei 2009 zijn deze door de stuurgroep beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Verbeet

De griffier voor dit verslag,
Van Leiden

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van Gent (GL), Depla (PvdA), Verbeet (PvdA), voorzitter, De Vries (CDA), Van der Ham (D66), Aptroot (VVD), Smilde (CDA), Schinkelshoek (CDA), Langkamp (SP), Anker (CU), Vacature (PVV).
Plv. leden: Vacature (SGP), Vacature (GL), Kalma (PvdA), Vacature (PvdA), Vacature (CDA), Koşer Kaya (D66), De Krom (VVD), Vacature (CDA), Vacature (CDA), Van Raak (SP), Vacature (CU) en Vacature (PVV).

Inhoudsopgave	blz.
I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
Algemeen	2
Uitvoerbaarheid van wetgeving	2
Incidentenpolitiek	3
Informatiepositie Kamer	3
Omloopsnelheid/korter wordende zittingsduur Kamerleden	4
Regeerakkoorden	4
Zelfreflectie is nooit af	5
II Reactie van de stuurgroep	5
Algemeen	5
Uitvoerbaarheid van wetgeving	5
Incidentenpolitiek	6
Informatiepositie Kamer	8
Omloopsnelheid/korter wordende zittingsduur Kamerleden	15
Regeerakkoorden	16
Zelfreflectie is nooit af	16

I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met meer dan gewone belangstelling kennisgenomen van het eindresultaat van de «parlementaire zelfreflectie», zoals vastgelegd in het definitieve rapport «Vertrouwen en zelfvertrouwen». Ter voorbereiding op het notaoverleg hebben de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen en in opmerkingen verpakte vragen, bedoeld om de uitkomsten beter te kunnen beoordelen.

In de eerste plaats willen de leden van de VVD-fractie hun waardering uitspreken voor de door de stuurgroep geleverde inspanningen in het kader van het gereedkomen van onderhavig rapport. De leden van de VVD-fractie gaan thans niet in op de inhoud van het gehele rapport, maar zullen de vragen en opmerkingen toespitsen op de door de stuurgroep gedane aanbevelingen.

Uitvoerbaarheid van wetgeving

Terecht vraagt de stuurgroep aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid. De leden van de CDA-fractie willen graag weten hoe de stuurgroep zich het instrument van een uitvoeringstoets *ex ante* voorstelt?

Onderschrijft de stuurgroep de conclusie van een aantal externe gesprekspartners dat het wetgevingshuis min of meer «af» is? Zo ja, waarop is dat gebaseerd, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven op zich de gedachte van twee à drie uitvoeringsonderzoeken *ex-post*, alsmede structureel *ex-ante* uitvoeringsonderzoek bij wetgeving, maar vragen de stuurgroep wel om nader aan te geven hoe deze aanbeveling zou moeten worden geïmplementeerd in die zin dat structurele uitvoering van dit voornemen ook is gegarandeerd.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven ook nadrukkelijk het frequenter gericht inzetten van de op waarheidsvinding gerichte «oude» instrument van de hoorzitting.

Incidentenpolitiek

De stuurgroep doet een reeks concrete aanbevelingen waarvan de leden van de CDA-fractie met iets meer of minder enthousiasme hebben kennis genomen. Wel valt de leden van de CDA-fractie op dat er geen voorstellen worden gedaan om taalverruwing binnen de Kamer te beperken. Kan worden gemotiveerd waarom er van is af gezien? Zijn er mogelijkheden om, anders dan via herinvoering van de zogenaamde schrapbepaling, tegen dit euvel op te treden? Zo ja, welke?

De stuurgroep adviseert de Kamer selectiever om te gaan met spoeddebatten, hetgeen de leden van de CDA-fractie aanspreekt. Is overwogen om de aanvraagdrempel op 50 leden te stellen, de drempel die ook een beproefde constitutionele bescherming van minderheden uitademt? Hoe stelt de stuurgroep zich voor selectiever om te gaan met de plenaire afronding van algemeen overleggen (VAO's)? Krijgt de commissievoorzitter een beslissende stem? Hoe denkt de stuurgroep, meer in het algemeen, het evenwicht tussen lange en korte termijn-zaken op de Kameragenda te bewaken?

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met het selectiever gebruiken van spoeddebatten. Deze leden hebben daarbij op zich een voorkeur voor het wijzigen van de «30 leden»-regeling in een «50 leden»-regeling, boven de door de stuurgroep aangegeven twee varianten, omdat het vertrekpunt naar hun oordeel dient te liggen bij het aantal individuele leden van de Kamer en niet bij de fracties. Bij 50 leden worden de rechten van parlementaire minderheden nog voldoende beschermd, zo menen de leden van de VVD-fractie.

Deze leden vragen zich overigens ook af waarom naar het oordeel van de stuurgroep de «30 leden»-regeling pas na de volgende verkiezingen zou moeten worden aangepast.

Ten aanzien van het gebruik van andere parlementaire middelen, zoals het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen en het indienen van moties is naar hun oordeel in de eerste plaats wijze zelfbeperking door leden en fracties geboden.

Bij de toelating van mondelinge en schriftelijke vragen dienen de door het Presidium op te stellen en door de Voorzitter te handhaven criteria een belangrijke rol te spelen. De leden van de VVD-fractie menen dat aanscherping van die criteria serieus overwogen moet worden. Een hoofdvraag dient daarbij te zijn het al dan niet bevoegd zijn van de rijksoverheid. Wil de stuurgroep daar nader op in gaan? De leden van de VVD-fractie zijn ten aanzien van het mondeling vragenuur ook van oordeel dat de Voorzitter de maximum spreektijden van bewindslieden strak dient te handhaven.

Informatiepositie Kamer

De leden van de CDA-fractie missen eveneens voorstellen die Kamerleden in staat stellen meer en beter hun (grondwettelijke) taak als volksvertegenwoordiger te spelen. Minstens zo zeer als medewetgever en als controleur heeft met name de Tweede Kamer immers een – eigenstandige – volksvertegenwoordigende missie. Dat krijgt op verschillende manieren vorm. Bijvoorbeeld via stages, spreekuren, werkbezoeken en andere contacten met kiezers. Moet voor die in betekenis groeiende vertegenwoordigende rol niet meer ruimte worden gemaakt? Is dat onderwerp van de zelfreflectie geweest? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie hebben nog wel enkele vragen voorstellen bij de aanbeveling om te gaan werken met een «toekomst- en onderzoeksagenda», op zich een sympathiek voorstel. Is het de bedoeling dat Kamer-

commissies stuk voor stuk «toekomstverkenningen» gaan doen? Ligt het niet veel meer voor de hand de Kamer als geheel (plenair) prioriteiten te laten bepalen? Hoe krijgt het uitvoeringsonderzoek vorm? Is dat ook een zaak van commissies?

Is overwogen om de reeds bestaande vorm van de themacommissie nieuw leven in te blazen? En bijvoorbeeld met enkele van die commissies per jaar aan de slag te gaan? Waarom is niet voor dat alternatief gekozen?

Welke rol kan het te revitaliseren instrument van de hoorzitting bij het afwikkelen van die toekomst- en onderzoeksagenda spelen? Welke ideeën heeft de stuurgroep over de uitvoering van de motie-Koopmans (31 490, nr. 9) over toegang tot de planbureaus, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Op welke wijze zou de Kamer beter gebruik kunnen maken van onderzoeks- en adviescapaciteit van adviesraden, planbureaus en Hoge Colleges van Staat?

Omloopsnelheid/korter wordende zittingsduur Kamerleden

De stuurgroep doet verschillende aanbevelingen om de persoonlijke en facilitaire ondersteuning van de leden te verbeteren. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is er in het dagelijks werk ook winst te behalen in betere afstemming tussen fractieondersteuning en ambtelijke ondersteuning. Heeft de stuurgroep daarnaar gekeken?

De stuurgroep bepleit het opzetten van een programma ter vergroting van de kennis over het staatsbestel, voor nieuwe leden, fractiemedewerkers en Kamerpersoneel. De leden van de CDA-fractie vragen de stuurgroep dit idee nader uit te werken, ook in verband met de verhoudingen met mede-overheden.

Het valt de leden van de CDA-fractie op hoe terughoudend de stuurgroep reageert op suggesties om fractieondersteuning te versterken. Acht zij in elk geval ondersteuning met het oog op «Europa» niet voor verbetering vatbaar. Te meer waar, als uitvloeisel van het Verdrag van Lissabon, nationale parlementen een grotere rol is toegedacht als onderdeel van de Europese besluitvorming. En was het ook niet de bedoeling om Europa te «politiseren»?

De leden van de VVD-fractie vragen de stuurgroep concreter aan te geven hoe, wanneer en in welke mate de persoonlijke en facilitaire ondersteuning van de leden moeten worden verbeterd. De noodzaak van verdere verbeteringen in de ICT-sfeer wordt door deze leden nadrukkelijk onderschreven. Dat geldt eveneens in algemene zin voor de aanbeveling om de ambtelijke ondersteuning van de Kamer te verbeteren, maar de leden van de VVD-fractie gaan er daarbij wel van uit dat dit in ieder geval geen uitbreiding van de formatie tot gevolg hoeft te hebben.

De leden van de VVD-fractie zouden van de stuurgroep ook graag een oordeel hebben over de noodzaak en wenselijkheid van het flexibeler maken van de parlementaire «bedrijfstijd». Als de beschikbaarheid van de stenografische dienst in dit verband een te beperkende factor is, zou daar dan via bijvoorbeeld technische voorzieningen een oplossing voor gevonden kunnen worden?

Regeerakkoorden

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van de aanbeveling direct na de verkiezingen een richtinggevend debat te houden over de kabinetsformatie en menen dat dit ook nu al op zich mogelijk is. Zou dit naar het oordeel van de stuurgroep uit een oogpunt van effectiviteit ook

nog consequenties moeten hebben voor het installatiemoment van de nieuw verkozen Kamer? Van de wenselijkheid van het horen van kandidaat-bewindslieden zijn de leden van de VVD-fractie nog niet overtuigd, maar tegen het inventariseren van voor- en nadelen bestaat echter geen bezwaar. Zou naar het oordeel van de stuurgroep in dat kader ook niet aan de orde moeten zijn de consequenties hiervan voor het totale proces van de kabinetsformatie? In het kader van de kabinetsformatie voor de verkiezingen overdragen van kennis over de mogelijke stappen tijdens de kabinetsformatie komt de leden van de VVD-fractie overigens als tamelijk overbodig voor.

De leden van de VVD-fractie hebben tenslotte ook kennis genomen van de mening van de stuurgroep dat regeerakkoorden geen afbreuk mogen doen aan taken en bevoegdheden van de Kamer. In formele zin is dit echter een open deur. De kern van het probleem ligt niet bij de formele taken en bevoegdheden van de Kamer, maar bij de materieel beperkende werking van regeerakkoorden voor de vrijheidsgraden waarmee individuele leden hun parlementaire taken in de praktijk uit kunnen en willen oefenen.

Zelfreflectie is nooit af

Parlementaire reflectie en zelfreflectie is, zo meent de stuurgroep terecht, «normaal proces van herijking in veranderende omstandigheden». Het is ook iets dat «nooit af» is. Dat leidt als vanzelf tot de vraag of er al ideeën, suggesties of zelfs voorstellen leven om na afronding van dit proces door te gaan? Overweegt bijvoorbeeld het Presidium om jaarlijks bij de Raming een «Staat van het Parlement» op te maken? Zijn er andere ideeën, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Sommige voorstellen en voornemens van de stuurgroep hebben financiële gevolgen. De leden van de CDA-fractie willen graag weten welke financiële gevolgen er zijn. Hoeveel is er, naar schatting, structureel mee gemoeid? Dezelfde vragen hebben deze leden over de personele consequenties.

II. REACTIE VAN DE STUURGROEP

Inleiding

De leden van de stuurgroep hebben met genoegen geconstateerd dat de leden van de CDA-fractie met meer dan gewone belangstelling hebben kennisgenomen van het rapport «Vertrouwen en zelfvertrouwen». De stuurgroep dankt de leden van de VVD-fractie voor de door hen uitgesproken waardering voor de geleverde inspanningen en het onderhavige rapport.

Uitvoerbaarheid van wetgeving

De leden van de CDA-fractie menen, dat de stuurgroep terecht aandacht vraagt voor de uitvoerbaarheid van beleid. Zij vragen de stuurgroep aan te geven hoe zij zich het instrument van een uitvoeringstoets ex ante voorstelt. In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie ziet de stuurgroep het instrument van een uitvoeringstoets ex ante als een bruikbaar instrument om na te gaan of het voorgenomen beleid goed uitvoerbaar is. De stuurgroep sluit aan bij de uitwerking, die de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen heeft gegeven in het eindrapport «Tijd voor onderwijs». Daarin wordt een toetsingskader en uitvoeringstoets voorgesteld, die houvast kunnen bieden bij het vorm-

geven van beleid en die de Kamer kan hanteren bij de beoordeling van de voorstellen.

Uitvoeringstoets ex ante

Als extra waarborg voor een zorgvuldige beslissing en een realistisch uitvoeringsbeleid adviseert de commissie¹ aan de Kamer de mogelijkheid van een uitvoeringstoets. In een politiek 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.

Een uitvoeringstoets gaat systematisch in op het volgende.

- De consequenties van de vernieuwing voor het bestuurlijke arrangement; veranderde sturing, wijzigingen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- De consequenties van de vernieuwing voor het uitvoeringsarrangement. Die vallen uiteen in twee onderdelen. Ten eerste het vermogen van bestuur en management om de veranderingen in organisatorische en bedrijfsmatige zin door te voeren. Ten tweede het vermogen van de professionals om de vernieuwing op de werkvloer daadwerkelijk te realiseren.
- De financiële onderbouwing van de voorgestelde wijzigingen op basis van een zorgvuldige raming van de uitvoeringskosten en de tijdelijke extra kosten van het invoeringstraject.
- De noodzakelijke randvoorwaarden in tijd, geld en activiteiten om zorgvuldige invoering en uitvoering te kunnen realiseren.

De stuurgroep verwijst voor de samenhang met uitvoeringsonderzoeken ex post naar de paragraaf informatiepositie van de Kamer verderop in dit verslag.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD of de stuurgroep de conclusie onderschrijft van een aantal externe gesprekspartners dat het wetgevingshuis min of meer «af» is, is de stuurgroep enerzijds van mening dat deze conclusie onderschreven kan worden. De grootste codificaties van regelgeving lijken reeds te hebben plaats gevonden in bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafrecht en de Algemene Wet Bestuursrecht. In het geval dat de wetgever behoefte heeft aan herziening van beleid en regelgeving zal daarom volstaan kunnen worden met modificatie van de reeds bestaande regelgeving. De wetgever zal in die gevallen het wetgevingshuis kunnen aanpassen en verbeteren door het te «verbouwen» en te «renoveren». Anderzijds is de stuurgroep van mening dat de wetgever in de komende jaren wellicht behoefte zou kunnen hebben aan «uitbreiding» van het wetgevingshuis. In geheel nieuwe wetten zouden de zogenaamde «witte vlekken» in de Nederlandse regelgeving geregeld kunnen worden. Welke zaken nog aan het wetgevingshuis aangebouwd moeten worden, dat is aan de wetgever.

Incidentenpolitiek

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat geen voorstellen worden gedaan om taalverruwing binnen de Kamer te beperken. Deze leden vragen of kan worden gemotiveerd waarom er van is afgezien. Ook vragen de leden van de CDA-fractie of er andere mogelijkheden zijn, anders dan via herinvoering van de zogenoemde schrapbepaling om tegen dit euvel op te treden. De stuurgroep kan op de gestelde vragen antwoorden dat de stuurgroep het verschijnsel van de taalverruwing in beschouwing heeft genomen en daarbij tot het oordeel is gekomen dat

¹ Eindrapport «Tijd voor onderwijs» (p. 152–153).

het de verantwoordelijkheid van de leden is om in het debat zelf de grenzen te verwoorden van hetgeen als betamelijk kan worden aanvaard. Daarbij is de stuurgroep van mening dat het gebruik van bepaalde woorden niet los kan worden gezien van de context waarin deze worden uitgesproken en de toonhoogte die daarbij wordt gebruikt. De zogenoemde schrapbepaling¹ acht de stuurgroep in de tegenwoordige omstandigheden waarbij beeld en geluid uitlatingen direct registreren en verspreiden, een achterhaalde methode.

In antwoord op de vraag van de CDA-fractie of overwogen is om de drempel bij spoeddebatten op vijftig leden te stellen, is de stuurgroep van mening dat dit niet is overwogen omdat de stuurgroep de voorkeur geeft aan een vaste formule onafhankelijk van verkiezingsuitslagen en omdat de stuurgroep wil voorkomen dat één fractie absolute agenderingsmacht krijgt. Dit ook in antwoord op de door de leden van de VVD-fractie uitgesproken voorkeur voor een «vijftigledenregel».

De vraag van de CDA-fractie of de commissievoorzitter een beslissende stem krijgt bij de plenaire afronding van algemene overleggen beantwoordt de stuurgroep als volgt. Het achterliggende probleem in dezen is de forse toename van het aantal VAO's die geagendeerd worden voor de plenaire agenda. De stuurgroep verwacht dat een inventariserende rol van de commissievoorzitter bij de afronding van een algemeen overleg behulpzaam kan zijn in het selectiever gebruik maken van dit instrument. De commissievoorzitter heeft dus als taak te inventariseren of er (nog) behoefte bestaat bij de commissieleden aan een VAO, de commissievoorzitter heeft geen beslissende stem. De aanbeveling om, als blijkt dat deze behoefte bestaat, de commissievoorzitter dit verzoek te laten doen bij de regeling van werkzaamheden, is ingegeven door de huidige praktijk waarin (medewerkers van) leden elkaar de loef trachten af te steken waar het de eerste aanmelding in dezen bij de Griffie betreft. Nu zelfs een atoomklok dit probleem niet meer schijnt te kunnen oplossen acht de stuurgroep het raadzaam om op dit punt de commissievoorzitter meer bevoegdheden te geven.

De CDA-fractie vraagt hoe – meer in het algemeen – de stuurgroep denkt het evenwicht tussen lange en korte termijn-zaken op de Kameragenda te bewaken? Met enige regelmaat probeert de Voorzitter de kameragenda voor de langere termijn op te stellen. Met name vanwege (nieuwe) politieke ontwikkelingen blijkt dit dikwijls vergeefs te zijn en wordt het reeds lang van tevoren (op vaste dag en tijdstip) geplande onderwerp door een meerderheid van de Kamer alsnog van de agenda gevoerd. Als voorbeeld valt hierbij te denken aan de gang van zaken rondom de agendering van de zogenoemde APPA-wetten. Het is overigens een misverstand dat spoeddebatten zorgen voor een ontregeling van de «vastgestelde» agenda. In bijna alle gevallen plant de Voorzitter een spoeddebat op een al bestaande vrije plek in de agenda, dan wel op een gedurende de vergaderweek opengevallen plek. Tot nu toe heeft de Voorzitter slechts in twee gevallen ruimte gemaakt door een reeds gepland debat te verplaatsen dan wel af te voeren. Dit vanwege hoog politiek gewicht van het spoeddebat en met steun van een forse meerderheid van de Kamer. Onderwerpen die zich uitstekend lenen voor een planning op de langere termijn zijn bijvoorbeeld de begrotingsbehandelingen, debatten over de Voorjaarsnota en de Najaarsnota, debatten over de verslagen van de Europese Top en het Verantwoordingsdebat. Tijdstippen voor deze debatten zijn dan ook ruimt tevoren bekend. Ten slotte geldt dat de Kamer altijd haar eigen agenda bepaalt.

¹ Voorheen artikel 61 van het Reglement van orde, vervallen sinds 2001.

In antwoord op de vraag van de VVD-fractie waarom de «dertigledenregel» pas na de volgende verkiezingen zou moeten worden aangepast,

deelt de stuurgroep mede dat praktische overwegingen tot deze aanbeveling hebben geleid. De dertigledenregel heeft niet alleen betrekking op spoeddebatten, maar ook op interpellaties, het doen van een verzoek om de Kamer bijeen te roepen en bij sommige voorhangbepalingen. De stuurgroep verwacht dat als de Kamer met deze aanbeveling instemt, de commissie voor de Werkwijze voldoende tijd heeft om al deze zaken zorgvuldig uit te werken en met nadere voorstellen te komen.

De opmerking van de leden van de VVD-fractie over zelfbeperking door leden en fracties wordt door de stuurgroep gedeeld. De stuurgroep wil ook graag ingaan op het verzoek om nader in te gaan op aanscherping van de criteria voor de toelating van mondelinge en schriftelijk vragen en het al dan niet bevoegd zijn van de rijksoverheid. De stuurgroep is van mening dat de criteria voor schriftelijke vragen – kort en bondig – over het algemeen worden nageleefd. Als de vragen van de leden van de VVD-fractie zo moeten worden geïnterpreteerd dat de schriftelijke vragen aan een maximum gebonden zouden moeten worden, dan deelt de stuurgroep deze mening niet. Dit zou naar de mening van de stuurgroep in strijd komen met artikel 68 van de Grondwet. Ten aanzien van de mondelinge vragen zijn de criteria helder. Alle verzoeken worden getoetst op actualiteit, urgentie, gewicht en eventuele procedurele belemmeringen. Het al dan niet bevoegd zijn van de rijksoverheid speelt ook een rol maar kan niet altijd doorslaggevend zijn. Naar de mening van de stuurgroep is het denkbaar dat in een dergelijke situatie toch vragen aan de betrokken bewindspersoon of bewindspersonen worden gesteld, bijvoorbeeld vanwege een nationaal belang.

Ten aanzien van het handhaven van de maximumspreektijden van bewindsliden tijdens het mondeling vragenuur deelt de stuurgroep de mening van de leden van de VVD-fractie. De Voorzitter ziet dit ook als haar taak en zal daar zoals ook nu gebruikelijk, steeds nauwlettend op toezien. De stuurgroep merkt in dit verband wel op dat de belangen van de Kamer, of van de vragenstellende leden die een antwoord verwachten op de door hen gestelde vragen, goed bewaakt moeten worden.

Informatiepositie van de Kamer

De leden van de CDA-fractie missen in het rapport voorstellen die Kamerleden in staat stellen meer en beter hun (grondwettelijke) taak als volksvertegenwoordiger te spelen. In antwoord op de vraag of niet meer ruimte moet worden gemaakt voor stages, spreekuren, werkbezoeken en andere contacten met kiezers, en of dit onderwerp van de zelfreflectie is geweest, deelt de stuurgroep mee dat in de zelfreflectie zaken waar de Kamer echt iets over te vertellen heeft, voorop hebben gestaan. De aanbevelingen in het rapport hebben hier direct betrekking op. Dit neemt niet weg dat deze aanbevelingen indirect van invloed (kunnen) zijn op de door de CDA-fractie genoemde onderwerpen.

In relatie tot de verschillende aanbevelingen die de stuurgroep doet om de persoonlijke en facilitaire ondersteuning van de leden te verbeteren zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat in het dagelijks werk ook winst is te behalen in betere afstemming tussen fractieondersteuning en ambtelijke ondersteuning. Deze leden vragen of de stuurgroep hiernaar heeft gekeken. De stuurgroep onderkent dat betere afstemming winst kan opleveren. In diverse gesprekken zijn de mogelijkheden om tot betere samenwerking te komen onder de aandacht van de stuurgroep gebracht. Mede om die reden heeft de stuurgroep in hoofdstuk 6 van het rapport een aanbeveling gedaan om de Kamerorganisatie beter te benutten. De bij deze aanbeveling genoemde diensten kunnen verdere initiatieven

ontplooiën om hun expertise en diensten actief over het voetlicht te brengen bij de leden en bij de fractieondersteuning.

De leden van de CDA-fractie hebben nog wel enkele vragen voorstellen bij de aanbeveling om te gaan werken met een «toekomst- en onderzoeksagenda», op zich een sympathiek voorstel. Is het de bedoeling dat Kamercommissies stuk voor stuk «toekomstverkenningen» gaan doen? Licht het niet veel meer voor de hand de Kamer als geheel (plenair) prioriteiten te laten bepalen? Hoe krijgt het uitvoeringsonderzoek vorm? Is dat ook een zaak van commissies? De leden van de VVD-fractie onderschrijven op zich de gedachte van twee à drie uitvoeringsonderzoeken ex post, alsmede structureel ex ante uitvoeringsonderzoek bij wetgeving, maar vragen de stuurgroep wel om nader aan te geven hoe deze aanbeveling zou moeten worden geïmplementeerd in die zin dat structurele uitvoering van dit voornemen ook is gegarandeerd. Ook vragen de leden van de CDA-fractie welke rol het te revitaliseren instrument van de hoorzitting kan spelen bij het afwickelen van die toekomst- en onderzoeksagenda? Welke ideeën heeft de stuurgroep over de uitvoering van de motie-Koopmans over toegang tot de planbureaus? Op welke wijze zou de Kamer beter gebruik kunnen maken van onderzoeks- en adviescapaciteit van adviesraden, planbureaus en Hoge Colleges van Staat?

In antwoord op de vragen van de fracties van CDA en VVD stelt de stuurgroep verheugd vast dat deze leden positief zijn over de aanbeveling om te gaan werken met een «toekomst- en onderzoeksagenda». De stuurgroep heeft de uitwerking van deze aanbeveling niet willen «dichttimmeren». De stuurgroep schetst hierna dan ook de volgende mogelijkheden, alsmede een indicatie van de hiermee verbonden uitvoeringskosten.

1. *Een mogelijke uitwerking in de vorm van een toekomst- en onderzoeksagenda per commissie, en/of;*
2. *een mogelijke uitwerking in de vorm van een toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer als geheel, in de vorm van tijdelijke commissies, en/of;*
3. *de toekomst- en onderzoeksagenda verbonden met andere instrumenten;*
4. *Een indicatie van de uitvoeringskosten.*

1. *Mogelijke uitwerking in de vorm van een toekomst- en onderzoeksagenda per commissie*

De stuurgroep bepleit dat de Kamer, bijvoorbeeld op het niveau van de commissies, duidelijke prioriteiten stelt, bijvoorbeeld voor het komende jaar. Deze prioriteiten zouden de vorm van een werkprogramma van Kamercommissies kunnen krijgen. Daarbij kan elke commissie zich de vraag stellen of er thema's zijn, die in aanmerking komen voor nader onderzoek. Daarbij kan het gaan om toekomstverkenningen of uitvoeringsonderzoek ex post, zoals door de stuurgroep beschreven.

Naast uitvoeringsonderzoek ex post kan ook worden gedacht aan een uitvoeringstoets ex ante (zie ook het door de stuurgroep gegeven antwoord in dit verslag in de paragraaf Uitvoerbaarheid van wetgeving).

Naar de mening van de stuurgroep parlementaire zelfreflectie zijn er twee logische momenten om het werkprogramma van een Kamercommissie op dit punt opnieuw tegen het licht te houden,

- parallel aan de behandeling van de jaarverslagen (periode mei/juni) en
- parallel aan de behandeling van de begrotingen (oktober/december).

Vóór het parallel aan de behandeling van de jaarverslagen laten lopen pleit:

- het moment van de behandeling van de jaarverslagen is een goede gelegenheid om de balans op te maken, zowel de jaarverslagen zelf als de informatie van de Algemene Rekenkamer bevat in het algemeen voldoende aanknopingspunten voor verbetering van beleid en uitvoering;
- de timing is gunstig. Het zomerreces kan gebruikt worden voor voorbereidende activiteiten. Na het reces kunnen dan door de Kamer besluiten worden genomen opdat de resultaten nog voor het zomerreces van het volgende parlementaire jaar beschikbaar kunnen komen. Deze resultaten kunnen dan nog een rol spelen bij de begrotingsbehandelingen;
- het kan de behandeling van de jaarverslagen een impuls geven en geeft de Kamer ook een extra mogelijkheid om een vervolg te geven aan deze behandeling (bijvoorbeeld in combinatie met de wens om de dechargeverlening meer inhoud te geven).

Vóór het parallel aan de behandeling van de begrotingen laten lopen pleit:

- het moment van de behandeling van de begrotingen is een natuurlijke gelegenheid om beoogd beleid de revue te laten passeren. De Kamer kan zo een eigen toekomstagenda formuleren, naast die van het kabinet.

Voortbordurend op het bovenstaande ligt het in de rede om niet te kiezen tussen beide opties, maar deze juist te zien als versterking van elkaar. Zo kan het proces van begrotingsbehandelingen onderwerpen voor toekomstverkenningen opleveren en het proces van het behandelen van jaarverslagen onderwerpen voor uitvoeringsonderzoeken.

2. Mogelijke uitwerking in de vorm van een toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer als geheel, in de vorm van tijdelijke commissies

De stuurgroep bepleit dat de Kamer, bijvoorbeeld op het niveau van de commissies, duidelijke prioriteiten stelt, bijvoorbeeld voor het komende jaar. Deze prioriteiten zouden de vorm van een werkprogramma van Kamercommissies kunnen krijgen. Daarbij kan elke commissie zich de vraag te stellen of er thema's zijn, die in aanmerking komen voor nader onderzoek. De stuurgroep maakt daarbij een onderscheid tussen toekomstverkenningen en uitvoeringsonderzoek.

- Toekomstverkenningen (zoals de toekomstverkenning van de tijdelijke commissies klimaatverandering, en de themacommissies voor ouderenbeleid en voor technologiebeleid). Dit onderzoek is vaak departementsoverstijgend en levert aanzetten voor toekomstig beleid.
- Uitvoeringsonderzoek (zoals rond inburgering, infrastructuurprojecten of TBS). Bij dit onderzoek gaat het om een evaluatie van de resultaten/ effecten van het gevoerde beleid, zoals de uitwerking van wetten in de praktijk. Zo krijgt de controlerende taak van de Kamer concrete invulling. Een specifieke vorm van een uitvoeringsonderzoek betreft uitvoerbaarheidsonderzoek, een ex ante onderzoek naar de mogelijke (gewenste en/of ongewenste) effecten van voorgenomen beleid, gericht op de vraag of het voorgenomen beleid in de praktijk uitvoerbaar is en de gewenste effecten oplevert.

Hierbij kunnen de accenten zo worden gelegd dat de toekomst- en onderzoeksagenda aansluit bij de politieke cyclus. Dit zou inhouden: in het begin van een kabinetsperiode meer visionaire onderwerpen, later meer op de uitvoering gericht. Een gedachte, die tegelijkertijd een risico inhoudt: de coalitiebelangen zouden juist het tegendeel kunnen ingeven. In die zin zou een vast stramien van tenminste één toekomstgericht onder-

zoek en tenminste één uitvoeringsonderzoek een deel van deze mogelijke belangentegenstelling kunnen afdekken.

In het verlengde van de vorige paragraaf lijken ook hier twee momenten te zijn om tot een dergelijke agenda te komen,

- parallel aan de behandeling van de jaarverslagen (periode mei/juni) en
- parallel aan de behandeling van de begrotingen (oktober/december).

Ook hier zou het proces van begrotingsbehandelingen onderwerpen voor toekomst-verkenningen kunnen opleveren en het proces van het behandelen van jaarverslagen onderwerpen voor uitvoeringsonderzoeken. Mocht de Kamer besluiten zowel één toekomstverkenning en één uitvoeringsonderzoek per jaar te starten, dan betekent dit (tenminste, want andere parlementaire onderzoeken blijven altijd mogelijk) in ieder geval twee tijdelijke commissies per jaar. Uiteraard betekent dit een belasting voor de Kamerleden die zitting nemen in deze tijdelijke commissies.

Het betekent ook het nodige voor de ambtelijke organisatie; die moet eveneens worden ingericht op minimaal twee onderzoeken per jaar. Dit maakt het mogelijk de ambtelijke ondersteuning van dergelijke onderzoeken verder te professionaliseren; het begeleiden van commissies met een onderzoeksopdracht kan nu immers structureel worden ingebed in de jaarplannen van de betrokken diensten.

De stuurgroep stelt voor om de commissie voor de Rijksuitgaven – als horizontale commissie – te zijner tijd te verzoeken om, gehoord alle commissievoorstellen, de Kamer finale voorstellen doen over de te houden onderzoeken.

3. Toekomst- en onderzoeksagenda verbonden met andere instrumenten

Het verdient ook aanbeveling om de toekomst- en onderzoeksagenda te verbinden aan andere instrumenten die de Kamer kan inzetten, zoals werkbezoeken, openbare ronde tafelgesprekken, hoorzittingen, internet-discussie en website, deelname aan beurzen, congressen en seminars, klankbordgroepen, aanbidding rapport met discussie met leden van maatschappelijke organisaties, consensusconferenties/themabijeenkomsten, samenwerking met externe instituten en tentoonstellingen.

De stuurgroep parlementaire zelfreflectie bepleit dat de Kamer meer gebruik maakt van adviesraden, planbureaus en Hoge Colleges van Staat. Zo ligt het bijvoorbeeld in de rede de toekomst- en onderzoeksagenda van de betreffende Kamercommissies te verbinden met adviesaanvragen bij adviesorganen, zoals de Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling (RMO), Sociaal-Economische Raad (SER), VROM-raad en de Gezondheidsraad. Dit uiteraard naast de bestaande mogelijkheid het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) te vragen onderzoek te doen en/of uit te besteden aan een deskundige marktpartij.

De stuurgroep meent dat hiertoe door de Kamer, bijvoorbeeld door de Commissie voor de Werkwijze, goede protocollen dienen te worden opgesteld, waarin heldere procesafspraken worden vastgelegd over de rechtstreekse relatie naar en vanuit het desbetreffende instituut en dat deze ook worden gezien in het licht van de vigerende wetgeving in dezen. Dat geldt in het bijzonder voor situaties waarbij aan genoemde instituties om een bijdrage wordt gevraagd in het kader van een parlementair onderzoek. Indien de Kamer zou besluiten meer gebruik te maken van adviesraden, planbureaus en Hoge Colleges van Staat, conform de door de Kamer reeds aanvaarde motie Koopmans¹, draagt dat niet alleen bij aan de zelf-

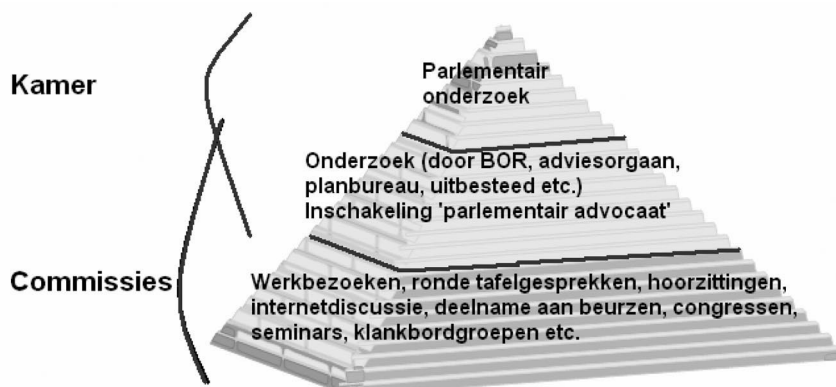
¹ Kamerstuk 31 490, nr. 9.

standige positie van de Kamer. Het levert ook een stimulans aan het gebruik van de bijdragen van deze instituten in het politieke debat.

Visuele weergave

In onderstaande figuur worden de verschillende elementen schematisch weergegeven.

Figuur, piramide toekomst- en onderzoeksagenda



Toelichting

- Over parlementair onderzoek vindt altijd plenaire besluitvorming plaats en leidt tot instelling van een tijdelijke commissie.
- De overige onderzoeken en de inschakeling van de parlementair advocaat geschieden op basis van een voorstel van een commissie. De uitvoering vindt plaats na akkoord van het Presidium en de Kamer.
- De overige genoemde activiteiten vinden plaats op het niveau van de commissie.

4. Uitvoeringskosten toekomst- en onderzoeksagenda

De uitvoeringskosten zijn uiteraard sterk afhankelijk van de wijze waarop de Kamer invulling geeft aan de toekomst- en onderzoeksagenda. Indien dit vooral leidt tot extra «reguliere» onderzoeken op basis van concrete verzoeken van Kamercommissies zullen de uitvoeringskosten vooral betrekking hebben op het uitvoeren en/of begeleiden van extra onderzoeken. Dit vergt dus enerzijds extra personele inzet van de ambtelijke organisatie en anderzijds de kosten van het uitbesteede onderzoek. De Kamer kan de praktische drempel aanzienlijk verlagen door hiervoor een adequate budgettaire voorziening op te nemen¹.

Overigens verdient het aanbeveling om de procedures voor verzoeken om onderzoek, waarmee een relatief klein bedrag is gemoeid (bijvoorbeeld bedragen kleiner dan € 10 000) verder te stroomlijnen. Nu dient een Kamercommissie de Kamer elk onderzoeksvoorstel voor instemming voor te leggen. Overwogen zou kunnen worden die goedkeuringsprocedure te vereenvoudigen door hiervoor een mandaat bij het Presidium, een Kamercommissie en/of de Griffier neer te leggen. Ook blijft het van belang dat het inzetten van bepaalde onderzoeksinstrumenten een recht van de Kamer is en niet van individuele leden of van commissies en dat dus plenaire besluitvorming noodzakelijk blijft.

Op basis van de praktijk van de afgelopen jaren dient bij het houden van een parlementair onderzoek gemiddeld rekening te worden gehouden met

¹ Er bestaat overigens reeds een structureel budget voor onderzoek van € 1,04 mln. structureel. De gerealiseerde uitgaven in de periode 2004–2008 laten een wisselend beeld zien (sterk afhankelijk van de uitgaven voor parlementaire onderzoeken) en bedroegen respectievelijk € 0,843 mln., € 0,222 mln., € 0,530 mln., € 1,020 mln. en € 0,469 mln.

ca. € 0,4 – € 0,5 mln. aan personele uitgaven en zo'n € 0,05 mln. aan materiële uitgaven. Daarnaast dient nog rekening gehouden te worden met de uitgaven voor uitbesteed onderzoek. Deze kosten variëren per onderzoeksvoorstel en zijn ook afhankelijk van nadere keuzes door de onderzoekscommissie. Ervaringsgegevens leveren op, dat dit uitbestede deel van het onderzoek al snel zo'n € 0,2 miljoen kost. Op jaarbasis kosten twee (grote) parlementaire onderzoeken dan zo'n € 1,5 miljoen.

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat «revitalisering» van **themacommissies** één van de manieren is om met name toekomstverkenningen te doen uitvoeren. De in het verleden ingestelde themacommissies (Ouderenbeleid en Technologiebeleid) hadden, qua agenda, ook het karakter van toekomstverkenningen. De reden waarom het verschijnsel themacommissie uiteindelijk niet onverdeeld positief is geëvalueerd door de Kamer had te maken met de moeilijkheid dat beide commissies qua thematiek met verschillende departementale beleidsterreinen te maken hadden (zij waren ook uitdrukkelijk bedoeld om verkering te doorbreken) en zich zo leken te bemoeien met het werkkterrein van andere Kamercommissies. Dit is een «probleem» waarop, indien er commissies worden ingesteld met als opdracht om een toekomstverkenning uit te voeren over een onderwerp waar meer beleidsterreinen geraakt worden, geanticipeerd kan worden door een zorgvuldige opdrachtschrijving en taakafbakening. Bij de evaluatie in 2007 zijn overigens de volgende verbeteringen voorgesteld.

In 2007 is, bij de evaluatie van het Reglement van Orde, ook aandacht besteed aan de Themacommissies Technologiebeleid en Ouderenbeleid¹. Bij deze evaluatie zijn de volgende verbeteringen aanbevolen:

- een breder politiek mandaat;
- een duidelijke parlementaire opdracht en in tijd eindig;
- relatie met de vakcommissies beschrijven, met name op het gebied van de bevoegdheden;
- procedure verhelderen met betrekking de behandeling van het rapport (bijvoorbeeld: plenaire behandeling binnen drie maanden na oplevering);
- stel eisen aan de samenstelling, waarbij wordt gelet op de gemêleerdheid (uit verschillende specialisaties) van de commissie;
- regel het overleg met het kabinet, zoals het overeenkomen van een bewindspersoon als aanspreekpunt, de mogelijkheid om een bewindspersoon uit te nodigen en regelmatig daadwerkelijk overleggen met die bewindspersoon;
- de Kamer zou een agendabepalende rol kunnen hebben om grote maatschappelijke problemen aan te pakken. De Kamer zou daartoe de agenda voor de toekomst dienen te maken eventueel met bijbehorende wetgeving. Op die wijze kan de Kamer zich bezighouden met de actualiteit in relatie met toekomstig beleid.

De leden van de CDA-fractie bepleiten het te revitaliseren instrument van de **hoorzitting**. Ook de leden van de VVD onderschrijven nadrukkelijk het frequenter gericht inzetten van het op waarheidsvinding gerichte «oude» instrument van de hoorzitting. Het verheugt de stuurgroep, dat de leden van CDA en VVD het instrument hoorzitting frequenter willen inzetten. De stuurgroep stelt vast, dat dit instrument in het bijzonder geschikt is voor het (achtereenvolgens) horen van (enkele) personen gericht op waarheidsvinding. De praktijk is nu als volgt. Een hoorzitting is te omschrijven als een serie gesprekken met verschillende personen of vertegenwoordigers van organisaties, waarbij de gesprekspartners na elkaar aan bod komen. Het is grotendeels eenrichtingsverkeer: alleen de Kamerleden kunnen vragen stellen. Een hoorzitting is in principe openbaar. De commissie bepaalt wie worden uitgenodigd.

Meestal worden de genodigden verzocht een schriftelijke reactie, bijvoorbeeld in de vorm van enkele gesprekspunten, van te voren naar de

¹ Uit «Evaluatie RvO 2007» m.b.t. Themacommissies (pag. 38 e.v.).

commissiestaf te zenden. Al deze reacties worden vervolgens gebundeld en rondgestuurd aan de commissieleden, de genodigden en evt. aan de pers en publiek. Dit bevordert de discussie. De commissieleden kunnen nadere vragen stellen aan de genodigden op basis van de informatie die zij ter plekke horen.

Van een hoorzitting wordt in principe geen verslag gemaakt, onder andere om te voorkomen dat leden afzien van deelname in de wetenschap dat er toch een verslag zal verschijnen. Wel kan er een geluidsopname worden gemaakt, die eventueel gebruikt kan worden door de commissie. Bij een zeer belangrijke hoorzitting, bijvoorbeeld in het kader van een parlementair onderzoek of een burgerinitiatief, kan door de commissie alsnog worden besloten tot het laten maken van een verslag.

Doel van de gesprekken is om in een korte tijd nader geïnformeerd te raken over een bepaald onderwerp. De commissieleden kunnen vervolgens de input van een hoorzitting op eenzelfde wijze gebruiken als interne ambtelijke notities.

De stuurgroep meent echter, dat uit dergelijke bijeenkomsten meer kan worden gehaald dan tot dusver gedaan wordt. Dergelijke gesprekken leiden er in de praktijk toe, dat diverse genodigden met verschillende belangen bijeen worden gebracht, waardoor er op zeer diverse onderwerpen wordt ingegaan en de gesprekken alle kanten op kunnen gaan. Voorstelbaar is, dat dit uiteindelijk een brij aan informatie oplevert, waarmee je als commissielid moeilijk uit de voeten kan. Om de meerwaarde van hoorzittingen te vergroten, is een goede voorbereiding daarom essentieel. Op die manier is het mogelijk Kamerleden goed beslagen ten ijs te laten komen en meer diepgang in de discussie te verkrijgen. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende dingen (al dan niet in combinatie met elkaar):

- De commissie moet van te voren een duidelijk doel bepalen voor een hoorzitting. Daarbij geldt dat hoorzittingen in opzet meer gericht zijn op waarheidsvinding, terwijl het alternatief van rondetafels meer gericht op kennisdeling en -vermeerdering. De keuze tussen beiden zou een commissie steeds expliciet moeten afwegen.
- Aan het doel van een hoorzitting dient dan tevens de vraagstelling te worden gekoppeld. Ook hierover dient de commissie een besluit te nemen.
- Afstemming van het aantal genodigden op het doel (veelal focus, dus beperking, aanbrengen in het aantal deelnemers). Dit vergt een zorgvuldige inventarisatie door de fracties van mogelijke deelnemers en vervolgens selectie door de commissie.
- Gerichte inbreng vragen aan genodigden door een duidelijke vraagstelling vooraf.
- Aandachtspuntenlijst maken voor Kamerleden op basis van de inbreng en eventuele zinvolle bestaande kennis van het dossier.
- In plaats van een aandachtspuntenlijst zou mogelijk ook een vragenlijst kunnen worden gemaakt, gebaseerd op de werkwijze van parlementaire onderzoeken (met bijvoorbeeld doorvraagmogelijkheden).
- Achtergrondinformatie vroegtijdig ter beschikking stellen aan de leden. Dit kan van de Commissiegriffier, de Dienst Informatievoorziening (DIV) en/of het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) komen, afhankelijk van de (gevraagde) inhoud.
- Houden van een «technische briefing» voorafgaand aan een hoorzitting/rondetafelgesprek door de ambtenaren van het betreffende departement en/of de ambtelijke ondersteuning (Commissiestaf, BOR).
- Kamerleden verantwoordelijk maken voor een bepaald onderdeel van het gesprek, door de aandachtspunten/vragen te verdelen over de Kamerleden.

In lijn met het eindrapport parlementaire zelfreflectie ligt er een duidelijke rol bij de betreffende commissievoorzitter om aan te sturen op een duidelijke

lijke keuze van in te zetten instrumenten en om goed betrokken te zijn bij de (onderlinge) taakverdeling en uitvoering.

Omloopsnelheid/korter wordende zittingsduur Kamerleden

De leden van de CDA-fractie vragen naar een concrete uitwerking van een programma om bij nieuwe Kamerleden, fractiemedewerkers en Kamerambtenaren kennis over het staatsbestel en het staatsrecht te bevorderen. In het najaar van 2008 is reeds begonnen met een dergelijk programma voor deze doelgroepen, het zogenoemde permanente cursusaanbod, waarin niet alleen op het staatsrecht wordt ingegaan, maar ook op de begrotingssystematiek, het Reglement van Orde en de Europese Unie. Sinds begin 2009 worden nieuwe Kamerleden bovendien benaderd met de vraag of zij op individuele basis van dit cursusaanbod gebruik willen maken, omdat is onderkend dat het voor Kamerleden bezwaarlijk kan zijn om deel te nemen aan een in de tijd enigszins uitgerekt collectief programma. Dit alles wordt binnenkort geëvalueerd. Daarnaast is het uiteraard de bedoeling om na Kamerverkiezingen de nieuwe leden collectief een dergelijke cursus aan te bieden.

Het valt de leden van de CDA-fractie op hoe terughoudend de stuurgroep reageert op suggesties om fractieondersteuning te versterken. Deze leden vragen of de stuurgroep in elk geval ondersteuning met het oog op «Europa» niet voor verbetering vatbaar acht. Te meer waar, als uitvloeisel van het Verdrag van Lissabon, nationale parlementen volgens genoemde leden een grotere rol is toegedacht als onderdeel van de Europese besluitvorming. De leden van de CDA-fractie vragen of het ook niet de bedoeling was om Europa te «politiseren»?

In antwoord op de gestelde vragen over deze fractieondersteuning wijst de stuurgroep erop dat fracties vrij zijn in de besteding van de middelen die zij krijgen toegewezen en dus in principe zelf bepalen hoe zij hun ondersteuning inrichten. Een eventuele middelentoeename kan vanuit de Kamer niet worden geoormerkt voor bepaalde doelen. Met andere woorden: fracties zijn niet verplicht om de motivering die aan een middelentoeename ten grondslag ligt te vertalen in een aanwending van die middelen die overeenkomt met die motivering. Fracties zullen zelf moeten beslissen over de wijze waarop zij gestalte geven aan specifieke ondersteuning op EU-gebied. Dat neemt niet weg dat ambtelijk overigens wel geadviseerd kan worden over een efficiënte inrichting van die ondersteuning.

De leden van de VVD-fractie vragen de stuurgroep concreter aan te geven hoe, wanneer en in welke mate de persoonlijke en facilitaire ondersteuning van de leden moeten worden verbeterd. De noodzaak van verdere verbeteringen in de ICT-sfeer wordt door deze leden nadrukkelijk onderschreven. Concreter dan de voorstellen op bladzijde 46 van het rapport kan de stuurgroep op dit moment niet worden. Zo vindt de stuurgroep het onwenselijk dat het voor 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 bepleit verdere verbeteringen in de ICT-sfeer op dit vlak. Voor wat betreft de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat verbetering van de ambtelijke ondersteuning in ieder geval geen uitbreiding van de formatie tot gevolg hoeft te hebben, gaat de stuurgroep ervan uit dat dit punt door genoemde leden bij de behandeling van de Raming naar voren gebracht zal worden.

De leden van de VVD-fractie zouden van de stuurgroep ook graag een oordeel hebben over de noodzaak en wenselijkheid van het flexibeler maken van de parlementaire «bedrijfstijd». Als de beschikbaarheid van de stenografische dienst in dit verband een te beperkende factor is, zou daar

dan via bijvoorbeeld technische voorzieningen een oplossing voor gevonden kunnen worden? In antwoord op de vraag van de leden van de fractie VVD over de beschikbaarheid van de Stenografische Dienst¹ deelt de stuurgroep mede dat deze vragen niet aan de orde zijn gekomen bij de parlementaire zelfreflectie. De stuurgroep is van opvatting dat de beantwoording van deze vragen meer op het terrein van het Presidium liggen en geeft de leden van de fractie van de VVD in overweging om deze vragen te stellen in het kader van de Raming 2010.

Regeerakkoorden

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over het installatiemoment van de nieuw verkozen Kamer kan de stuurgroep het volgende opmerken. Een aantal jaren geleden heeft de Kamer bij diverse gelegenheden duidelijk laten weten dat het installatiemoment zo kort mogelijk na de verkiezingen moet zijn, bij voorkeur nog de volgende dag, omdat de activiteiten rond de formatie van een nieuw kabinet in feite die dag beginnen. De fracties komen immers die dag al in nieuwe samenstelling bijeen en de lijsttrekkers van de gekozen fracties worden door het staatshoofd uitgenodigd. Het moment van installatie wordt echter in belangrijke mate bepaald door de Kiesraad, die immers de uitslag van de verkiezingen moet vaststellen, de restzetels moet verdelen, bepalen welke leden met voorkeursstemmen zijn gekozen en 150 leden benoemd moet verklaren. De Kiesraad heeft meermalen aangegeven dat de huidige periode van ongeveer 8 dagen het absolute minimum is om de werkzaamheden op verantwoorde wijze te kunnen vervullen. Het is zelfs de vraag of deze termijn bij de komende verkiezingen haalbaar blijft, nu het stempotlood en het papier vooralsnog weer terugkeren.

De leden van de VVD-fractie wijzen er terecht op dat in beginsel ook nu al direct na verkiezingen een richtinggevend debat zou kunnen worden gehouden over de kabinetsformatie. Dit is tot nog toe echter niet beproefd. Er kunnen overigens ook tussentijdse debatten worden gehouden over het verloop van de kabinetsformatie. Hier is wel enige ervaring mee opgedaan. Het ontgaat de stuurgroep waarom er in dit verband iets zou moeten wijzigen rondom het installatiemoment van de nieuwe Kamer. De installatie is nu vrijwel direct na de verkiezingen gelegen en kan in de tijd niet verder naar voren worden gehaald gelet op de controle die er moet plaatsvinden zowel van de verkiezingsuitslag als van de geloofsbrieven van de gekozenen.

Zelfreflectie is nooit af

De leden van de CDA-fractie constateren met de stuurgroep dat een proces van parlementaire zelfreflectie nooit af is. Deze leden vragen of er al ideeën, suggesties of zelfs voorstellen leven om na de afronding van dit proces door te gaan. De leden van de CDA-fractie vragen of het Presidium bijvoorbeeld overweegt om jaarlijks bij de Raming een «Staat van het Parlement» op te maken. De stuurgroep kan in hoofdlijnen als volgt op de gestelde vragen antwoorden. De wijze waarop het proces wordt voortgezet is mede afhankelijk van het draagvlak voor de afzonderlijke voorstellen. De stuurgroep heeft in het rapport aangekondigd dat het Presidium en de commissie voor de Werkwijze verbetervoorstellen permanent voor ogen moeten houden. Discussies over de politieke orde van de Kamer dienen structureel op de agenda te blijven. Denkbaar is dat de Kamer, afhankelijk van de mate waarin de voorstellen over een toekomst- en onderzoeksagenda worden gesteund en uitgevoerd, een bestaande of nieuwe commissie belast met de horizontale coördinatie, waaronder de toekomst- en onderzoeksagenda, min of meer vergelijkbaar met de rol die de commissie voor de Rijksuitgaven vervult voor de afstemming van

¹ Per 1 mei 2004: Dienst Verslag en Redactie (DVR).

vraagstukken van comptabele aard (begroting en verantwoording). Voor alle aanbevelingen geldt dat het verstandig is om jaarlijks, bij voorbeeld bij de Raming, een balans op te maken. De suggestie van de leden van de CDA-fractie om jaarlijks bij de Raming een «Staat van het Parlement» op te maken verdient daarbij naar de mening van de stuurgroep serieuze overweging.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA over de financiële gevolgen van de voorstellen stelt de stuurgroep het volgende. In de Raming voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor 2010 is een uitgebreid overzicht opgenomen van de structurele kosten en de personele consequenties van het uitvoeren van de aanbevelingen van de stuurgroep. Volledigheidshalve wil de stuurgroep dit overzicht hier herhalen (zie de tabel hierna).

Op voorhand is duidelijk dat de volledige uitvoering van de aanbevelingen een aanvullende financiële claim noodzakelijk maakt. Daarbij moet opgemerkt worden dat het uitputten van het reeds bestaande onderzoeksbudget en het realloceren van het budget van de themacommissies een eventuele claim met € 0,5 miljoen kan verlagen. Niet alle kostenramingen leiden tot uitgaven. De stuurgroep wijst erop dat het Presidium op dit moment heeft afgezien van het opnemen van een claim. Deels omdat de Kamer zich nog niet heeft uitgesproken over de aanbevelingen uit het rapport. Deels omdat het Presidium dit gegeven de huidige financiële omstandigheden niet wenselijk acht.

Tabel: financiële consequenties aanbevelingen stuurgroep parlementaire zelfreflectie

Deze tabel is ook opgenomen onder Kamerstuk 31 952, nr. 3 (Raming der voor de Tweede Kamer in 2010 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten).

Aanbeveling	Concreet	Budget ¹	
1	Het werken met een toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer	Instellen thema- en tijdelijke commissies ²	1 500 000
2	Het werken met een «uitvoeringstoets» en een technische «tweede lezing» door de Tweede Kamer	Uitvoeringsonderzoeken ex post (twee à drie per jaar) Uitvoeringstoeten ex ante	300 000
3	Het aanscherpen van het gebruik van parlementaire instrumenten	Advisering over «tweede lezing» Poortwachterfunctie: terugzenden van stukken Andere wijze van organiseren hoorzittingen	100 000
4	Het vaker benutten van adviesraden, planbureaus en Hoge Colleges van Staat	Initiatiefvoorstellen Onderzoek- c.q. werkprogramma per commissie	Budgettair neutraal
5	Het selectief omgaan met spoeddebatten	Procesafspraken Verwijzing overleg van plenaire agenda naar commissies Introductie Spoedoverleg	Budgettair neutraal
6	Het selectief omgaan met de plenaire afronding van algemene overleggen (VAO's)	Nieuwe drempel spoeddebatten AO afronden met inventarisatie of plenaire afronding gewenst is; verzoek daartoe door of namens de commissievoorzitter	Budgettair neutraal
7	Het verbeteren van de persoonlijke en facilitaire ondersteuning van Kamerleden	Vergroten ondersteuning voor het afhandelen van e-mails.	3 735 000
8	Het versterken van de kennis en deskundigheid	Scholingsaanbod aan leden en fracties Programma staatsbestel	Budgettair neutraal
9	Het beter benutten van de Kamerorganisatie	Dienstverlening transparanter maken	Budgettair neutraal
10	Het onderzoeken van de mogelijkheden om kandidaat-bewindslieden te horen door de Kamer alvorens zij worden benoemd	Kennis overdragen Onderzoek doen en desgewenst extern advies inwinnen	Budgettair neutraal

¹ Alle genoemde bedragen zijn structureel van aard en moeten dus structureel aan de begroting van de Kamer worden toegevoegd.

² Voorbeelden: Tijdelijke commissie Klimaatverandering, themacommissie Technologiebeleid.

De tien aanbevelingen worden stapsgewijs doorgelopen.

- 1 Het werken met een toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer. Het instellen van extra tijdelijke commissies zal een extra werkbelasting met zich meebrengen. Het is niet de verwachting dat er verdringing zal optreden ten opzichte van andere commissieactiviteiten. In de regel wordt op dit moment een tijdelijke commissie bestaaf met eigen personeel dat op de reguliere werkplek wordt vervangen. Daarnaast vindt externe inhuur plaats en worden activiteiten uitbested. Ervaringsgegevens leren dat een tijdelijke commissie (met of zonder enquêtebevoegdheid) gemiddeld 750 000 Euro kost. Het instellen van twee tijdelijke commissies per jaar voor het houden van toekomstverkenningen en/of uitvoeringsonderzoeken zou dan 1,5 miljoen Euro kosten.

Voor themacommissies is thans € 100 000 op jaarbasis gereserveerd. Verhoging is thans niet nodig.

- 2 Het werken met een «uitvoeringstoets», een technische «tweede lezing» en het uitstellen van stemmingen. Het uitvoeren van deze aanbeveling past binnen het bestaande instrumentarium van de Tweede Kamer. De inhoudelijke deskundigheid en capaciteit is grotendeels al beschikbaar. Wel zal een verschuiving van activiteiten optreden. Zo zal het analyseren van beschikbare uitvoerbaarheidstoetsen waarschijnlijk ten koste gaan van de tijd die ingezet kan worden voor andere activiteiten. Of en in welk mate dit gebeurt is nu nog niet te becijferen.

Wel valt een schatting te maken van de kosten voor het uitbesteden van de uitvoerbaarheidstoetsen aan derden. Dergelijke toetsen zijn ook in het verleden uitgevoerd en werden betaald vanuit het onderzoeksbudget. De inschatting is dat er jaarlijks twee a drie van deze toetsen uitgevoerd kunnen worden. Kosten per toets liggen naar schatting tussen de 75 000 en 125 000 Euro. Een additionele claim voor onderzoeksbudget is dan nodig. Gedacht wordt aan 300 000 Euro.

- 3 Het aanscherpen van het gebruik van parlementaire instrumenten. Deze aanbeveling strekt met name op het beter voorbereiden van hoorzittingen. Duidelijk wordt dat de vormgeving van deze hoorzittingen moet lijken op de vorm van de hoorzittingen van tijdelijke commissies. Dat maakt het mogelijk een inschatting te maken van de benodigde capaciteit mogelijk. Het goed voorbereiden van een hoorzitting met één getuige kost ongeveer een werkdag. Dit betreft zowel de procedurele als de inhoudelijke voorbereiding. Het maakt daarbij niet uit of het al dan niet ene parlementaire enquête betreft. Een hoorzitting voor het horen van enkele personen zoals wordt voorgesteld zou dan ruwweg één week kosten.

Stel nu dat iedere vaste commissie twee of drie van deze hoorzittingen per jaar zou houden, zou dat neerkomen op zo'n veertig hoorzittingen en dus een capaciteitsbeslag van 1 fte. Aangezien niet beoogd wordt de intensievere voorbereiding van hoorzittingen ten koste te laten gaan van andere activiteiten betekent dit extra kosten. Deze worden geschat op 100 000 Euro.

Voor de ondersteuning van initiatiefnemers (initiatiefvoorstellen) is een voorstel in ontwikkeling (maximaal € 15 000 voor een initiatiefnemer). Aangenomen wordt vooralsnog dat dit gedekt kan worden uit het onderzoeksbudget, derhalve is dit vooralsnog budgettair neutraal.

- 4 Het vaker benutten van adviesraden, planbureaus en Hoge Colleges van Staat.
Het uitvoeren van deze aanbeveling kan relatief eenvoudig en zal geen kosten met zich meebrengen. Verder is het niet realistisch om te veronderstellen dat onze grootste «kennisleverancier», de Algemene Rekenkamer, meer dan nu al het geval is in staat zal zijn verzoekonderzoek uit te voeren. De huidige verzoeken vanuit de Tweede Kamer leggen al een grote claim op de beschikbare capaciteit en de onderzoeksprogrammering van de Rekenkamer. Vooralsnog mag er van worden uitgegaan, dat de extra vraag aan adviesraden, planbureaus en Hoge Colleges van Staat ten koste gaat van het uitbesteden van onderzoek aan andere partijen en dus budgettair neutraal is.
- 5 Het selectief omgaan met spoeddebatten.
Het voeren van minder spoeddebatten kost geen geld. Wel is denkbaar dat dit voorkomt dat de druk op enkele ambtelijke diensten (zoals DVR) verder oploopt. Zo zal er minder in de avonden vergaderd hoeven te worden.

Minder debatten betekent dat het voor de ambtelijke organisatie eenvoudiger zou moeten zijn capaciteit vrij te spelen voor de uitvoering van de aanbevelingen 1, 2, 3 en 4. Blijft het aantal spoeddebatten op het huidige niveau of neemt dit nog verder toe, dan zal dit moeten worden vertaald in extra personele inzet bij de betrokken diensten.
- 6 Het selectief omgaan met de plenaire afronding van algemene overleggen (VAO's).
Ook dit kost geen geld maar betekent het vrijkomen van extra capaciteit voor andere activiteiten.
- 7 Het verbeteren van de persoonlijke en facilitaire ondersteuning van Kamerleden.
In het kader van deze aanbeveling is eerder gesproken over het uitbreiden van de fractieondersteuning van 0,5 fte per lid ten behoeve van e-mailafhandeling. De totale personele kosten hiervoor bedragen 3 435 000 Euro. Gebaseerd op schaal 7 BBRA. Verder zijn er additionele kosten voor de inrichting van de werkplekken. Op basis van de rijksbreed gehanteerde normtarieven is uitgegaan van 5 000 Euro per jaar per werkplek. Daarvoor is een extra 300 000 benodigd. Het totaal komt daarmee op 3 734 100 Euro.
- 8 Het versterken van de kennis en deskundigheid.
Het opstellen van een scholingsprogramma voor nieuwe en zittende leden zal tijd vergen en wellicht ook kosten. De omvang hiervan laat zich niet betrouwbaar schatten. De verwachting is wel dat de kosten niet erg hoog zullen zijn. Mede omdat de verwachting is dat in nauw overleg met de fracties de daar beschikbare deskundigheid kan worden benut.
- 9 Het beter benutten van de Kamerorganisatie.
Deze aanbeveling sluit aan bij de acties die in de afgelopen periode in gang zijn gezet.
- 10 Het onderzoeken van de mogelijkheden om kandidaat-bewindslieden te horen door de Kamer alvorens zij worden benoemd.
Het onderzoek naar de mogelijkheid om kandidaat-bewindslieden te horen zal weinig of geen kosten met zich meebrengen. De eventuele hoorzittingen zullen wel voorbereiding vergen. De hoorzittingen zijn beperkt in aantal, worden uitgevoerd in een voor de Kamerorganisatie relatief rustige tijd en komen gemiddeld eens in de vier jaar voor.