

Vergaderjaar 2010–2011

32 745

Raming der voor de Tweede Kamer in 2012 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten

Nr. 4

DE STAAT VAN DE TWEDE KAMER

Inhoudsopgave

Blz.

1. Inleiding	1
2. Algemene opmerkingen en prestatiegegevens over 2010	3
3. De Kamer als medewetgever en het onderzoek naar uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving	5
4. De Kamer als controleur van de regering en de informatiepositie van de Kamer	8
5. Agendasetting in de Tweede Kamer	10
6. Kennis en ervaring in relatie met het parlementaire werk	12
7. Verkiezingen en regeerakkoorden	13
8. Tweede Kamer en de samenleving	13
9. Tweede Kamer, Europa en het overige internationale niveau	17
10. Tot slot	19

1. Inleiding

Aanleiding

Tijdens de behandeling in de Kamer van de voorstellen uit de eerste fase van het proces van parlementaire zelfreflectie¹ is het idee ontstaan om jaarlijks een «staat van het parlement» uit te brengen. Bij de behandeling van de Raming van de Kamer voor 2010 werd nog gedacht aan een jaarlijkse rapportage (gedurende een periode van vier jaar) over de uitvoering van de aanbevelingen uit deze reflectiefase, bij de behandeling van de Raming voor 2011 heeft de Voorzitter toegezegd met een nader voorstel te zullen komen, vanuit de gedachte dat zelfreflectie een doorlopend proces is.

Het Presidium legt de Kamer thans voor het eerst een «staat van de Tweede Kamer»² voor. Het Presidium verneemt graag of deze tegemoet komt aan de verwachtingen in de Kamer omtrent «de staat». Met enkele leden van de commissie voor de Werkwijze en woordvoerders bij het laatste ramingsdebat is ter voorbereiding van deze Staat gesproken over hun verwachtingen en wensen ten aanzien van dit document. Deze

¹ Deze fase is uitgemond in het rapport «Vertrouwen en zelfvertrouwen» van 12 mei 2009 (Kamerstuk 31 845, nr. 3).

² Een «staat van het parlement» verwijst impliciet naar beide Kamers der Staten-Generaal en zou derhalve misleidend zijn.

verwachtingen zijn uiteraard mede bepalend geweest voor wat nu voorligt (zie ook paragraaf 10).

Op sommige onderdelen is tot nog toe geen sprake van een systematische monitoring, maar kan die desgewenst nog ontwikkeld worden. Ook geeft het Presidium in overweging om in de toekomst de nadere duiding van alle gegevens (al dan niet periodiek) op te dragen aan een wetenschappelijk instituut¹. Zelfreflectie kent immers haar natuurlijke grenzen en kan niet, althans niet objectief, de vraag beantwoorden of het zelfbeeld samenvalt met de waarnemingen en appreciatie van anderen (het metabeeld).

Uit een internationale vergelijking, beperkt van opzet overigens, blijkt dat parlementen op verschillende wijzen invulling geven aan een beschrijving van hun werkzaamheden. Sommige volstaan met het presenteren van jaarcijfers, andere brengen een soort van «staat» uit (in de vorm van een verslag of tijdschrift) waarin ook inhoudelijke duiding wordt gegeven aan de cijfers. Het betreft vooral Scandinavische parlementen zoals de Deense Folketing en de Zweedse Riksdag, maar ook de Duitse Bundestag. In de jaarverslagen of tijdschriften van deze parlementen zijn bijvoorbeeld ook wetenschappelijke commentaren verwerkt. Ook de Jaarberichten van de Eerste Kamer zijn vermeldenswaard; deze zijn vooral beschouwend van aard.

Definitie

Het Presidium stelt voor om de volgende definitie van «de staat van de Tweede Kamer» te hanteren:

De staat van de Tweede Kamer beschrijft jaarlijks, ter gelegenheid van de toelichting bij de Raming van de uitgaven en ontvangsten van de Kamer voor het volgende jaar, de ontwikkelingen in haar werkzaamheden, aan de hand van enige meerjarige kengetallen over die werkzaamheden en mogelijke duidingen van die cijfers in termen van een doorlopende parlementaire zelfreflectie.

Het doel van dit document is derhalve de Tweede Kamer in staat te stellen om te reflecteren op haar eigen functioneren. Dit gebeurt door het beschrijven van werkzaamheden en ontwikkelingen in het voorbije jaar en het presenteren van relevante kengetallen over meerdere jaren en (wetenschappelijke) inzichten.

De «staat van de Tweede Kamer» poogt daartoe onder meer op grond van een *kwalitatieve* analyse van *cijfers* de volgende vragen te beantwoorden:

- a. *Is er sprake van tendensen?* Deze vraag is alleen te beantwoorden als meerjarige kengetallen voorhanden zijn. Een objectieve vaststelling van betekenisvolle verschillen in jaarcijfers is onontbeerlijk om van tendensen te kunnen spreken.
- b. *Hoe kunnen die tendensen geduid worden?* Als er betekenisvolle verschillen (ofwel tendensen) meetbaar zijn, dan is de analyse daarvan (ofwel de duiding) verreweg het belangrijkste. Zijn de cijfers de goede parameters van parlementaire gedragingen en zo ja, wat valt er dan over die gedragingen te zeggen, tegen de achtergrond van de grondwettelijke taken van de Kamer en de gedachte achter de representatieve volksvertegenwoordiging? En wat valt er, nog een abstractiegraad hoger, te zeggen over het functioneren van de parlementaire democratie?

¹ Een dergelijke opdracht zou bijvoorbeeld beurtelings aan de Nederlandse universiteiten kunnen worden verstrekt.

Welke parlementaire gedragingen zijn van belang om te monitoren of zich daar tendensen in voordoen?

De vijf reflectiepunten uit de eerste fase van de parlementaire zelfreflectie luiden:

- Besteedt de Kamer voldoende aandacht aan de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?
- Houden Kamerleden zich met relevante onderwerpen bezig of bedrijven zij incidentenpolitiek?
- Is er een groeiende informatie- en kennisachterstand van Kamerleden ten opzichte van de regering?
- Is een kortere zittingsduur van Kamerleden een probleem?
- Vormen regeerakkoorden een probleem, vanuit het dualisme beschouwd?

De rol van de Tweede Kamer in het algemeen als medewetgever en controleur van de regering komt uitdrukkelijk om de hoek kijken bij enkele van bovenstaande reflectiepunten.

Daarnaast zijn de relatie «Tweede Kamer en Europa» en «Tweede Kamer en samenleving» punten van aandacht, al enkele jaren uitmondend in maatregelen die deze relaties moeten verstevigen.

Zo zijn er volgens het Presidium zeven reflectiethema's aan te wijzen waaraan in deze «staat» en wellicht in de volgende «staten» aandacht zal worden geschonken, te weten:

1. De Kamer als medewetgever en het onderzoek naar uitvoerbaarheid van beleid en Wetgeving.
2. De Kamer als controleur van de regering en de informatiepositie van de Kamer.
3. Agendasetting in de Kamer.
4. Kennis en ervaring in relatie met het parlementaire werk.
5. Verkiezingen en regeerakkoorden.
6. Tweede Kamer en de samenleving.
7. Tweede Kamer, Europa en het overige internationale niveau.

In het navolgende zullen deze reflectiethema's een voor een worden besproken, waarbij telkens de ontwikkelingen en feiten zoals die zich hebben voorgedaan in 2010 en begin 2011 aan de orde zullen komen, zo mogelijk gevolgd door een analyse van de meerjarige cijfers.

Deze themagewijze bespreking wordt echter voorafgegaan door enkele algemene opmerkingen en prestatiegegevens over 2010.

2. Algemene opmerkingen en prestatiegegevens over 2010

Het jaar 2010 heeft grotendeels in het teken gestaan van verkiezingen en kabinetsformatie. Tussen het besluit om verkiezingen te houden (februari) en de verkiezingen zelf (juni) verstreek ongeveer evenveel tijd als tussen de verkiezingen en het aantreden van een nieuw kabinet (oktober). In tegenstelling tot wat vaak beweerd wordt, kwam het werk van de Kamer niet tot stilstand. In het proces van «controversieel verklaren» van aanhangige onderwerpen werd slechts een klein deel (ongeveer 20 procent)¹ van de agenda van commissie of Kamer afgevoerd. De jaarcijfers over 2010 zijn daarom ook niet zoveel in neerwaartse zin afwijkend van de cijfers over 2009 als door velen verondersteld. Het aantal plenaire vergaderingen in 2010 bedroeg 98, ten opzichte van 109 in 2009. In uren uitgedrukt: 897 uren in 2010 en 1167 uren in 2009.

¹ Een concreet cijfer ontbreekt. Er is weliswaar stelselmatig door de commissies gerapporteerd aan de Kamer over de controversieel te verklaren onderwerpen, maar er is geen cijfermatige opstelling over de verhouding tussen controversiële en niet-controversiële onderwerpen. Eén blik op deze rapportages leert echter dat de commissies zeer terughoudend zijn geweest bij hun voorstellen om onderwerpen controversieel te verklaren.

Het aantal plenaire vergaderingen is meerjarig beschouwd overigens relatief stabiel, zoals uit de volgende opstelling blijkt¹ :

2005	2006	2007	2008	2009	2010
106	100	106	111	109	98

Tabel 1

Er is op dit moment geen analyse beschikbaar van de onderwerpen die in de plenaire vergaderingen aan de orde zijn geweest. Een categorisering daarvan zou meer inzicht verschaffen in eventuele verschuivingen in de aandacht die de Kamer aan categorieën van onderwerpen besteedt.

Hetzelfde beeld gaat niet helemaal op voor het aantal commissievergaderingen. Dat bedroeg in 2010 namelijk 1180, ten opzichte van 1720 in 2009², een relatief grotere terugloop dus. Hier zou debet aan kunnen zijn dat in de eerste weken na het aantreden van een nieuw kabinet de zogenoemde constituerende vergaderingen van de Kamercommissies plaatsvonden³ en er rond die tijd enkele weken vrijwel niet door de commissies wordt vergaderd.

Het meerjarige beeld is overigens dat er aan het «commissiefront» geen sprake is van een stabiel beeld, maar van een toename van het aantal commissievergaderingen⁴:

2005	2006	2007	2008	2009	2010
1584	1323	1421	1741	1720	1180

Tabel 2

Het algemeen overleg in perspectief

Het Reglement van Orde onderscheidt sinds de Commissie Deetman (1994) drie vormen van mondeling overleg: het wetgevingsoverleg (het begrotingsoverleg is een bijzondere vorm van wetgevingsoverleg), het notaoverleg en het algemeen overleg. Daarvoor bestonden in commissieverband slechts twee vormen van overleg met de regering: het mondeling overleg en de zogenoemde Openbare, later Uitgebreide commissievergaderingen (OCV's, resp. UCV's). In deze laatste konden, zoals thans in wetgevings- en nota-overleggen, ook moties worden ingediend. De discussie over de effectiviteit van overleg in commissieverband wordt frequent gevoerd. Deels in kwalitatieve zin, waarbij het evenwicht tussen de wetgevende rol enerzijds en de controlerende rol anderzijds vaak wordt aangehaald. Deels ook in kwantitatieve zin, waarbij de vraag kan worden gesteld of het mes dat het controlemiddel «algemeen overleg» heet, niet bot wordt bij een overdaad aan deze vorm van overleg. Met daarbij de bijna permanent in de Kamer «bivakkerende» bewindspersoon als metafoer.

Een blik op het aantal algemeen overleggen leert echter dat de afgelopen jaren sprake is van zeer beperkte stijging. Daarbij moet worden opgemerkt dat het verloop van de trend bijzonder grillig is, deels te verklaren uit het feit dat in verkiezingsjaren (2002, 2003, 2006 (nasleep in 2007) en 2010, doorgaans minder wordt vergaderd.

¹ Ontleend aan de publicatie Jaarcijfers 2010 van de Tweede Kamer.

² Zoals bij noot 1 op deze bladzijde; openbare en besloten commissievergaderingen samen.

³ De vergaderingen waarin de nieuwe voorzitters en ondervoorzitters worden gekozen. Vanuit de fracties bestaat van oudsher de behoefte om met de voordracht van kandidaat-voorzitters rekening te houden met de politieke gezindte van de corresponderende bewindspersonen.

⁴ Zoals bij noot 1 op deze bladzijde.

Aantal algemeen overleggen

Jaar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aantal	498	396	514	558	481	470	644	557	399

Het totaal aantal commissievergaderingen is wel aanzienlijk toegenomen (ca. 25 procent in de afgelopen 15 jaar). Ook hier is het verloop echter zeer grillig. Deze stijging lijkt in belangrijke mate te verklaren door de toename van het aantal procedurevergaderingen (die overigens heden in beginsel alle openbaar zijn).

Nadere analyse zou de toename van het aantal algemeen overleggen in 2008 preciezer kunnen verklaren. Voorts zou onderzocht kunnen worden welke motieven ten grondslag liggen aan het aanvragen van een algemeen overleg en met welk draagvlak dit gebeurt (kleine minderheden, grote minderheden, gekwalificeerde meerderheden etc.) en welke resultaten worden geboekt tijdens of naar aanleiding van een algemeen overleg. Er zijn dan wellicht meer gefundeerde uitspraken te doen over de effectiviteit van het algemeen overleg als controle-instrument van de Kamer.

De meerjarige cijfers wat betreft de aantallen moties die tijdens de plenaire vergaderingen en wetgevings- en notaoverleggen zijn ingediend luiden als volgt¹:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ingediend	1434	1170	1968	2543	2616	1734
Aangenomen	513	488	601	686	889	620
percentueel	35,8	41,7	30,5	27	34	35,8
Verworpen	513	432	993	1334	1213	735

Tabel 3

Hieruit blijkt dat het aantal moties weliswaar flink is toegenomen, maar dat het aandeel aangenomen moties verhoudingsgewijs gelijk blijft. Langjarig bezien wordt jaarlijks ongeveer eenderde van de moties aangenomen. Er is dus geen sprake van een scherper of botter worden van het instrument «motie», althans bezien vanuit het perspectief kansrijk versus kansloos. De drastische afname van het aantal moties in 2010 ten opzichte van 2009 wordt uiteraard mede verklaard door het feit dat de Kamer zich terughoudend zal opstellen om dit instrument te gebruiken in de richting van een demissionair kabinet.

Vermoedelijk is de Kamer zich in de loop van de tijd minder terughoudend gaan opstellen met moties die de regering kwalificeert als ondersteuning van beleid. Een dergelijke kwalificatie was vroeger aanleiding om de motie weer in te trekken omdat de regering om die reden de motie overbodig achtte. Een cijfermatige onderbouwing van dit vermoeden is er echter niet.

Overigens worden veel moties ingediend tijdens de korte debatten naar aanleiding van het verslag van een algemeen overleg (VAO's). Omdat tijdens een gewoon algemeen overleg geen moties kunnen worden ingediend, zijn deze VAO's noodzakelijk voor het indienen van een motie. De toename van het aantal moties wordt dus niet veroorzaakt door de toename van het aantal VAO's op zichzelf (zie onderstaande gegevens), maar door de toegenomen behoefte om tot een Kameruitspraak over het beleid te komen.

Er vindt vanuit de Kamer geen systematische controle plaats op de uitvoering van aangenomen moties. De Kamer hanteert de stelregel dat zij

¹ Bron zoals noot 1 op bladzijde 4. De categorieën «aangehouden» en «ingetrokken» moties zijn niet in de tabel opgenomen.

er vanuit gaat dat deze worden uitgevoerd, tenzij de regering uitdrukkelijk iets anders bericht. Het wordt aan de indiener overgelaten om de uitvoering van zijn motie te monitoren. In de jaarlijkse begrotingswetsvoorstellen wordt door de regering een «stand van zaken» gepresenteerd wat betreft aangenomen moties.

3. De Kamer als medewetgever en het onderzoek naar uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving

Het aantal wetsvoorstellen dat jaarlijks bij de Tweede Kamer wordt ingediend laat een grillige curve zien. Het ligt al jaren tussen de twee- en driehonderd; vaak wordt het gemiddelde van 250 wetsvoorstellen per jaar gehanteerd. Het aandeel initiatiefwetsvoorstellen daarin blijft over de jaren heen gering; er is nauwelijks sprake van een toename. Ook het aantal wetgevingsoverleggen van de commissies blijkt stabiel. De cijfers over de laatste 6 jaren¹:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
wetsvoorstellen	291	269	214	285	184	256
initiatieven	9	23	9	14	6	8
wetgevingsov.	36	36	36	38	44	26

Tabel 4

Uit een intern onderzoek op verzoek van de commissie voor de Werkwijze² blijkt dat het wetgevingsproces aan de zijde van de Tweede Kamer in het afgelopen decennium niet langer is gaan duren dan in vroegere jaren, eerder korter, te weten gemiddeld 9 maanden.

Verreweg de meeste wetsvoorstellen worden aangenomen, vaak ook met steun van de oppositie. Er is geen recente studie bekend waarin is onderzocht of de aanvaarding van wetsvoorstellen beslissend wordt beïnvloed door de mate waarin amendering heeft plaatsgevonden.

Over de amendementen is de volgende informatie beschikbaar³:

	2007	2008	2009	2010
ingediend	521	511	608	311
aangenomen	141	170	223	101
procentueel	27	33,3	36,7	32,5
overgenomen ¹	13	5	2	0

¹ Daarnaast zijn er nog de verworpen en ingetrokken amendementen.

Tabel 5

Deze cijfers laten geen duidelijke conclusies toe over een tendens. Bij de registratie van amendementen wordt overigens geen onderscheid gemaakt tussen amendementen bij begrotingswetsvoorstellen en andere wetsvoorstellen.

De Kamer heeft tijdens de zelfreflectie het vermoeden uitgesproken dat te weinig aandacht uitgaat naar de uitvoerbaarheid van voorgestelde wetgeving en beleidsmaatregelen. Instrumenten die de Kamer kan inzetten om die aandacht te vergroten zijn:

- uitvoeringsonderzoeken ex post en ex ante, door een Kamercommissie zelf uit te voeren door onder andere hoorzittingen en gesprekken of door gebruik te maken van de expertise van adviesorganen (die óf

¹ Zoals bij noot 1 op bladzijde 4, m.u.v. de aantallen wetgevingsoverleggen: zoals bij noot 3 op bladzijde 6.

² Neergelegd in notitie CWW 2010/021 d.d. 19 oktober 2010.

³ Uit de Jaarcijfers 2007, 2008, 2009 en 2010.

- vaak op hun beurt al aandacht hebben besteed aan uitvoeringsvragen dan wel in staat zijn die vragen alsnog te beantwoorden);
- begrotingsonderzoek, vooral als het gaat om de evaluatie (ex post) van beleidsmaatregelen of om een kritische reflectie op verwachte resultaten (ex ante);
- de ambtelijke commissiestaven vragen om in wetgevingsrapporten nadrukkelijk stil te staan bij uitvoeringsvragen.

Deze instrumenten zijn geen van alle nieuw in de betekenis van voorheen niet bekend, maar de toespitsing op uitvoeringsvraagstukken is wel degelijk nieuw. Eind 2009 en in 2010 is een drietal ervaringen opgedaan met de intensief voorbereide hoorzitting (ofwel de hoorzitting nieuwe stijl, zeer geschikt voor uitvoeringsonderzoek ex ante en ex post, toekomstverkenkend onderzoek en ter voorbereiding op ingrijpende wets- of stelselwijzigingen¹) en is een evaluatieverslag aan de commissie voor de Werkwijze voorgelegd. De commissie beveelt het instrument zeer aan, overigens met de belangrijke kanttekening dat actieve deelname aan de voorbereiding van dergelijke hoorzittingen door Kamerleden zelf een essentiële voorwaarde is voor het welslagen. In toekomstige «staten» kan het aantal «hoorzittingen nieuwe stijl» worden opgenomen.

In de statistiek over de periode 2005–2010² is informatie opgenomen over het gebruik van de hoorzittingen (voor wat betreft 2009 en 2010 de «klassieke» en «nieuwe stijl» hoorzittingen tezamen) en rondetafelgesprekken, waarin een duidelijke afname van het gebruik van eerstgenoemde ten gunste van laatstgenoemde is af te leiden. Ook is, zij het voorzichtig, de conclusie gerechtvaardigd dat het instrument «horen» (zie ook paragraaf 8), vaker wordt gebruikt dan enkele jaren geleden.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hoorzitting	18	15	20	9	7	12
Rondetafelg.	60	37	38	70	98	50
	78	52	58	79	105	62

Tabel 6

Het is nog niet cijfermatig aan te tonen dat er in de begrotingsonderzoeken meer aandacht wordt besteed aan uitvoerbaarheid dan voorheen. Hetzelfde geldt voor de wetgevingsrapporten, opgesteld door de commissiestaven. Begin 2010 is in een nieuwe beleidslijn met betrekking tot de wetgevingsrapporten afgesproken dat de uitvoerbaarheid een belangrijk aandachtspunt zal zijn. In 2010 zijn overigens 125 wetgevingsrapporten uitgebracht.

De Nijmeegse staatsrechtgeleerden Bovend'Eert en Broeksteeg menen dat de Tweede Kamer nog te weinig werk maakt van haar wetgevende taken. De economische crisis heeft laten zien dat de komende jaren veel nieuwe wetgeving moet worden geïnitieerd. Het beginnen met uitvoeringsonderzoeken is een stap in de goede richting, maar miskent volgens hen nog de achterstand die de Kamer op de regering heeft op het gebied van wetgeving. Als het gaat om de uitvoering van voorbereidend onderzoek adviseren Bovend'Eert en Broeksteeg dat proces net zo vorm te geven als een onderzoek van een parlementaire enquêtecommissie.³

¹ De «klassieke» hoorzitting en het zgn. rondetafelgesprek blijven daarnaast bestaan. Zij zijn alleen minder geschikt voor een kritische bevraging over uitvoeringsproblemen en uitvoerbaarheid.

² Uit het jaarverslag van de Diensten commissieondersteuning over 2010.

³ P.P.T. Bovend'Eert en J.L.W. Broeksteeg, «Vertrouwen in het parlement. Kanttekeningen bij een parlementaire zelfreflectie», *Tijdschrift voor constitutioneel recht* 1 (Nijmegen 2010) 24–50.

Behalve door middel van deze wetgevingsrapporten ontvangen de leden ook ondersteuning op het moment dat zij amendementen overwegen in te dienen en wel van het Bureau wetgeving en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. Deze ondersteuning vindt op vertrouwelijke basis plaats.

Vaststaat dat zeker niet alle amendementen die aan het Bureau worden voorgelegd, ook daadwerkelijk worden ingediend.

Naar schatting wordt 1 op de 2 concept-amendementen uiteindelijk niet ingediend.

De niet-ingediende amendementen worden echter niet geregistreerd. Ook is niet bekend in welke mate individuele leden rechtstreeks een beroep doen op departementsambtenaren bij het ontwerpen van amendementen.

Op 8 maart 2011 hebben de griffiers van de Kamercommissies een ontmoeting gehad met secretarissen van de sectorale en multisectorale adviesorganen, met name om te bespreken hoe het beroep van de Kamercommissies op deze organen kan worden gestimuleerd. De adviesorganen zijn immers wettelijk of statutair niet alleen adviesorgaan van de regering maar ook van het parlement. Tot de mogelijkheden behoren briefings en updates van reeds uitgebrachte adviezen, korte adviesbrieven, briefings bij nieuwe adviezen, het vroegtijdig aanbieden en bespreken van het jaarlijkse werkprogramma en het op strategische momenten raadplegen van het actuele kennisaanbod.

De genoemde lacunes in de registratie kunnen in de «staat van de Tweede Kamer» die in 2012 wordt uitgebracht, deels ingevuld zijn.

Uiteraard kunnen ook in de onderzoeken in het kader van de eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer (zie paragraaf 5) uitvoeringsvragen aan de orde komen.

4. De Kamer als controleur van de regering en de informatiepositie van de Kamer

Informatie bereikt de Kamer op tal van manieren. De belangrijkste bron blijft de regering, die grondwettelijk verplicht is om de inlichtingen die de Kamer verlangt, juist en volledig te verstrekken. Deze inlichtingenplicht impliceert overigens ook een actieve, ongevraagde informatieverstrekking.

In 2011 verscheen een promotieonderzoek van Guido Enthoven naar de informatiepositie van de Tweede Kamer. Enthoven constateert dat de Tweede Kamer over onvoldoende mogelijkheden en capaciteit beschikt om de regering te kunnen controleren. In zekere zin verschaft de regering alleen de informatie die zij wenst te verstrekken. Ook moet de «Oekaze Kok» ingetrokken worden: volksvertegenwoordigers mogen niet belemmerd worden in het zoeken van contact met ambtenaren en vice versa. Daarnaast worden Kamerleden van coalitiepartijen volgens Enthoven beter geïnformeerd door de regering dan leden van oppositiepartijen.¹

Op 9 februari 2011 is in de Tweede Kamer een conferentie gehouden over de informatiepositie van de Kamer of, liever gezegd, over de driehoeksverhouding Kamer, regering en wetenschap. Uit een peiling onder de deelnemers bleek dat de meesten onder hen als grootste probleem beschouwen de overvloed aan informatie die de Kamer bereikt en minder de kwaliteit ervan of de weigering van de regering om alle beschikbare informatie te verstrekken. De Kamer wil vooral weten op welke feiten de regering haar beleid baseert. Het is uiteindelijk de Kamer zelf die al dan niet genoeg neemt met een slechts gedeeltelijke informatieverstrekking. Ook werd aandacht besteed aan de contacten tussen ambtenaren en Kamerleden, in relatie met de zogenoemde «oekaze Kok», een thema waaraan ook tijdens het debat in het najaar van 2010 over de begroting voor 2011 van het ministerie van Algemene Zaken aandacht is

¹ Guido Enthoven, *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement* (Delft 2011).

geschenken. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken voert er op dit moment nog schriftelijk overleg over met de minister-president.

In onderstaande tabel¹ zijn de verschillende instrumenten waarmee de Kamer informatie van de regering verkrijgt opgenomen. Hierbij past overigens de kanttekening dat ook veel informatie *tijdens* overleg met de regering wordt verstrekt.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mondelinge vragen ¹	96	92	113	134	135	101
Schriftelijke vragen	2 045	1 772	2 671	3 002	3 029	2 552
Feitelijke vragenlijsten	262	246	266	320	341	249
Schriftelijk overleg	117	100	105	157	172	151
Brieven aan regering ²	1 370	1 063	1 126	1 403	1 632	1 281

¹ Bedoeld zijn de mondelinge vragenreeksen, d.w.z. de eerste en volgende vragen over een onderwerp.

² Waaronder ook veel verzoeken aan een bewindspersoon om te reageren op een brief van een derde.

Tabel 7

Wat opvalt is dat, indien 2010 buiten beschouwing wordt gelaten om de eerder uiteengezette reden, het gebruik van al deze instrumenten is toegenomen, zowel de individueel toepasbare als die in commissieverband, met als uitschieter het instrument van de schriftelijke vragen. Gevoegd bij de conclusies in de vorige paragrafen over de toename van het aantal moties en de lichte toename in het aantal commissievergaderingen en hoorzittingen, is er een duidelijke aanwijzing dat de Kamer actiever is geworden in haar rol als controleur. Hier past overigens de kanttekening dat vaststaat dat er een zekere overlap is tussen de verschillende instrumenten ofwel dat over hetzelfde onderwerp langs meer wegen informatie wordt verkregen van de regering.

In opdracht van de regering is in 2010 onderzoek gedaan naar het stellen van schriftelijke Kamervragen gedurende een tijd van vier maanden in 2009. Uit het onderzoek blijkt dat oppositiepartijen zowel absoluut als relatief de meeste schriftelijke vragen stellen. De fikse stijging in het aantal gestelde schriftelijke vragen is volgens het onderzoek mede te verklaren door de behoefte van de Kamer het beleid mee vorm te geven. Die behoefte wordt overigens door de regering gestimuleerd door het sturen van beleidsnota's. Aangezien de meeste schriftelijke Kamervragen te categoriseren zijn als beleidsvraagstukken, wordt geconcludeerd dat die vragen niet hoofdzakelijk gebruikt worden om het de minister politiek moeilijk te maken.²

Eind 2010 besloot de Kamer overigens tot een experiment met een nieuwe opzet van het mondelinge vragenuur, ingaand direct na het kerstreces 2010/2011. Belangrijkste verschil met de oude opzet is dat per onderwerp één lid de vragen stelt en er dus geen aanvullende vragen meer aan de orde komen. De vooronderstelling is dat de vragen desalniettemin meer diepgang kunnen bereiken omdat de vraagsteller kan doorvragen en/of zijn onvrede met de beantwoording kan laten blijken. Begin maart 2011 besloot de Kamer om door te gaan met het experiment, maar iets gewijzigd, namelijk met toestaan van aanvullende vragen, zij het

¹ De bron van de cijfers over de mondelinge en schriftelijke vragen: zoals bij noot 1 op bladzijde 4. De bron van de overige instrumenten: zoals bij noot 2 op bladzijde 7.

² Benchlearning Rijk, *Beleidsdruk in beeld: Invloed media op de Kamer en de impact daarvan op ministeries*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, januari 2010.

slechts twee per fractie per vragenuur. Bovendien mag een Kamerlid slechts één mondelinge vraag aanmelden per vragenuur. Bij de cijferreeks over de mondelinge vragen past de kanttekening dat er, door het karakter van het mondelinge vragenuur, een «natuurlijke» limiet zit op het aantal toegelaten mondelinge vragen (het vragenuur kan immers maximaal één uur duren). Interessant is daarom ook de cijferreeks over het aantal aanmeldingen voor het vragenuur: in 2008 waren dat er 672, in 2009 769 en in 2010 (ondanks het bijzondere karakter) 698. Niet gehonoreerde aanmeldingen voor het vragenuur worden vaak omgezet in schriftelijke vragen of verzoeken om een spoeddebat en/of om een brief van de regering.

De Kamer verkrijgt uiteraard ook uit andere bronnen dan de regering gevraagd en ongevraagd informatie, zoals van adviesorganen (zie vorige paragraaf), van deskundigen, van burgers en van instellingen. Deze vormen de genodigden voor de hoorzittingen en rondetafelgesprekken of worden afzonderlijk gehoord. De Kamercommissies voeren gezamenlijk ongeveer 200 afzonderlijke gesprekken per jaar (langjarig gemiddelde).

De commissies (en onder voorwaarden de individuele leden daaruit) krijgen ook informatie aangereikt vanuit de ambtelijke diensten, met name vanuit de Diensten commissieondersteuning (de commissiestaven) en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, en wel in de vorm van zogenoemde stafnotities:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DCO's ¹	226	237	447	381	339	250
BOR ²	140	107	108	141	167	107

¹ Zoals bij noot 2 op bladzijde 7.

² Volgens opgave van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven.

Tabel 8

De vergrote behoefte aan ondersteuning die voortvloeit uit de bovengeschetste toename aan activiteiten (versterkt door wat nog in de volgende paragraaf gemeld zal worden over de onderzoeksactiviteiten) heeft ertoe geleid dat bij de DCO's minder capaciteit beschikbaar is geraakt voor het opstellen van stafnotities.

In het kader van de controletaak van de Kamer kan de grote projectenregeling niet onvermeld blijven. De laatste jaren «lopen» er gemiddeld 10 grote projecten ofwel projecten van groot maatschappelijk belang, over de voortgang waarvan de Kamer doorlopend, volgens een met de verantwoordelijke bewindspersoon overeengekomen stramien, wenst te worden geïnformeerd.

5. Agendasetting in de Kamer

In de eerste reflectiefase is met name stilgestaan bij de vraag of de Kamer zich niet teveel laat leiden door incidenten ofwel door de «waan van de dag».

De in de vorige paragraaf gepresenteerde informatie over de mondelinge en schriftelijke vragen zou als een van de graadmeters kunnen worden beschouwd, indien uit onderzoek zou blijken dat steeds méér vragen gebaseerd zijn op (zeer) actuele incidenten. Een studie uit 2008¹ en dus helaas gedateerd, toont aan dat het gemiddeld aantal dagen tussen een gebeurtenis en het stellen van Kamervragen daarover in 2007/2008 17

¹ Uitgevoerd door de Universiteit van Amsterdam, i.s.m. met de Dienst Informatievoorziening van de Tweede Kamer.

dagen betrof, terwijl dit in het jaar 2004/2005 nog 35 dagen was. Maar de cijfers over de laatste tien jaar zijn grillig. Een intern onderzoek heeft voorts geleerd dat in 2009/2010 in bijna de helft van de gevallen schriftelijke vragen worden ingediend ter voorbereiding van een commissie-overleg. In het onderzoek naar Kamervragen, dat onder het vorige thema al werd genoemd, wordt gemeld dat veel Kamerleden herhaaldelijk incidenten aankaarten, om op die manier structurele gebreken aan de kaak te stellen.

Ook het aantal spoeddebatten¹ en interpellaties² zou als een graadmeter kunnen worden opgevat. Uit de volgende gegevens³ is af te leiden dat er sprake is van een toename van het gebruik van deze instrumenten. Overigens, in toenemende mate worden door de Kamer gehonoreerde spoeddebatten op een lijst van nog te plannen spoedoverleggen geplaatst en worden ze pas na enige weken gehouden of worden ze definitief van de agenda afgevoerd nadat in commissieverband aandacht aan het onderwerp is geschonken. Een statistiek hieromtrent is echter nog niet voorhanden.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Spoeddeb.	38	29	43	65	62	46
Interpell.	5	5	4	8	12	0

Tabel 9

In paragraaf 3 is reeds aangestipt dat verreweg de meeste wetsvoorstellen afkomstig zijn van de regering en dat de regering in dat opzicht dus agendabepalend is. Met betrekking tot het gebruik van het instrument «initiatiefnota» is nog geen cijfermateriaal beschikbaar.

De Voorzitter heeft op 25 januari 2011 in een overleg met alle commissievoorzitters van gedachten gewisseld over manieren waarop de in paragraaf 4 al genoemde overlap en samenloop van de verschillende instrumenten om een actueel onderwerp in de Kamer te agenderen zoveel mogelijk kan worden voorkomen, zodat een en ander efficiënter en wellicht effectiever verloopt. De actievere rol die commissies en hun voorzitter dan naar zich toe zouden moeten halen werd echter als problematisch ervaren. Door deze gedachteswisseling staat het vraagstuk in ieder geval op de agenda van dit periodieke overleg.

Een verworvenheid van de parlementaire zelfreflectie tot nog toe is de eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer. Medio 2009 heeft de Kamer de procedure voor de totstandkoming van die jaarlijkse agenda vastgesteld, een procedure die medio 2011 voor het eerst zal worden geëvalueerd. In 2010 zijn twee onderzoeken⁴ gehouden in het kader van deze agenda en in 2011 zullen er naar alle waarschijnlijkheid drie⁵ worden gehouden.

De tot nog toe uitgevoerde of geselecteerde onderzoeken blijken een mengsel van toekomstonderzoek en uitvoeringsonderzoek.

De toekomst- en onderzoeksagenda staat los van de «reguliere» parlementaire onderzoeken die, in opdracht van of door de Kamer zelf kunnen worden uitgevoerd op basis van een actuele politieke bevinding. In 2010 was er één tijdelijke commissie actief, die in het najaar werd omgedoopt tot een enquêtemissie, te weten de commissie onderzoek financieel stelsel. Tevens is er eind 2010 een onderzoek door derden uitgevoerd naar Natura 2000, welke in het voorjaar 2011 aan de Kamer wordt aangeboden en is de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld verzocht tot onderzoek naar gesloten standaarden en open source software bij de rijksoverheid en

¹ Een debat dat wordt aangevraagd met de steun van tenminste 30 leden.

² Ook voor een interpellatie is de steun van tenminste 30 leden nodig. Het verschil tussen een spoeddebat en een interpellatie is gelegen in het verloop. Het spoeddebat is feitelijk een gewoon debat met twee termijnen, een interpellatie kent alleen aan de aanvrager twee termijnen toe en slechts één aan de overige woordvoerders.

³ Zoals bij noot 1 op bladzijde 4.

⁴ Naar inburgering en de toekomst van de jeugdzorg.

⁵ Naar arbeidsmigratie, duurzame voedselproductie en het spoor.

lagere overheden. Ook heeft de Kamer in 2010 tweemaal gebruik gemaakt van de financieel-technische onderzoeksfaciliteit die de vaste commissie voor Financiën in het leven heeft geroepen.

Daarnaast heeft de Kamer in het najaar van 2010 besloten tot de instelling van een themacommissie Dierhouderij. Een themacommissie houdt zich «van nature» bezig met onderzoek naar de ontwikkelingen op een bepaald terrein, om een toekomstgericht beleid gestalte te kunnen geven.

6. Kennis en ervaring in relatie met het parlementaire werk

Door de electorale schommelingen van de laatste jaren heeft de vooronderstelling postgevat dat Kamerleden de ervaring (zullen gaan) missen die het mogelijk maakt om in de politieke arena en vooral in de parlementaire processen optimaal te functioneren, die immers alle niet alleen beheerst worden door een groot aantal regelingen maar ook door een minstens zo belangrijk stelsel van ongeschreven regels en conventies. Daarnaast vergt de toenemende verwevenheid van de nationale met de Europese politiek een grondige kennis van de instellingen en procedures op het Europese niveau.

De afname van de gemiddelde parlementaire ervaring heeft zich al ruim vóór 2000 ingezet. In de jaren '50 schommelde de gemiddelde zittingsduur van Kamerleden tussen de 7 en 8 jaar. Hij bedroeg in 2010 5 jaar en 7 maanden. Sinds de verkiezingen van 1994 kwamen in verkiezingsjaren meer nieuwe leden in de Kamer dan voorheen. Met uitzondering van 2003 ging het telkens om ongeveer 60 tot 80 nieuwe leden. In eerdere jaren kwam het aantal nieuwe Kamerleden tijdens verkiezingsjaren nooit boven 60 uit.¹ De gemiddelde parlementaire ervaring blijkt in het afgelopen decennium overigens niet zo drastisch te zijn verminderd als verondersteld. In 2010 was deze gemiddeld zelfs hoger dan in 2000 (5 jaar en 7 maanden versus 5 jaar en 3 maanden). In beide jaren bedroeg de gemiddelde leeftijd van de leden 46 jaar.

Dat neemt niet weg dat de behoefte aan een cursusaanbod gedurende de behandeling van achtereenvolgende ramingen is uitgesproken en het ontbreken van een dergelijk aanbod in vroegere jaren als een gemis kan worden beschouwd. Het is immers efficiënt en prettig voor nieuwe Kamerleden om op een aantal terreinen in hoog tempo te worden geïntroduceerd. Derhalve worden al sinds 2009 tussentijds aantredende Kamerleden individueel benaderd met een cursusaanbod. De na de verkiezingen in 2010 aangetreden leden zijn collectief benaderd, zowel in juni als in oktober. Het cursusaanbod bestaat uit een reeks introductie cursussen over (de toepassing van) het Reglement van Orde en Europa en een reeks zogenoemde verdiepingscursussen over parlementaire geschiedenis, staatsrecht, begrotings- en wetgevingstechniek en de relatie Kamer en Europa. De cursussen worden tot nog toe verzorgd door ervaren Kamerambtenaren en externe deskundigen. Het hele cursusaanbod wordt thans geëvalueerd.

Voor het eerst zijn na het aantreden van een nieuwe Kamer lunchgesprekken gevoerd tussen de Voorzitter en de nieuwe leden, tijdens welke vooral de eerste ervaringen en indrukken aan bod kwamen en de mate waarin die strookten met de algemene en persoonlijke verwachtingen. Deze gesprekken blijken een vruchtbare manier te zijn om, los van politieke verwickelingen, te reflecteren over het functioneren van de Kamer.

¹ De cijfers zijn ontleend aan het biografisch archief van het Parlementair Documentatie Centrum.

7. Verkiezingen en regeerakkoorden

Tijdens de behandeling van het rapport «Vertrouwen en zelfvertrouwen» (zie noot 1) in 2009 kon uiteraard niet worden voorzien dat het thema «formatie en regeerakkoord» al in 2010 actueel zou worden. Een voor 9 juni 2010 (!) voorziene parlementaire conferentie over dit thema moest vervroegd worden naar 21 april. Ongeveer tegelijkertijd werd een initiatiefwetsvoorstel van de leden Van der Ham en Van Gent tot wijziging van het Reglement van Orde op het onderdeel «debat met de (in)formateur»¹ behandeld en, zij het in gewijzigde vorm, aangenomen.

Een algemene conclusie tijdens genoemde conferentie, waaraan behalve leden en oud-leden van Eerste en Tweede Kamer, ook oud-informateurs en staatsrecht deskundigen deelnamen, was dat er vrijwel geen rechtsregels op het formatieproces van toepassing zijn en er ook geen sprake is van gewoonterecht. Wel zijn een aantal conventies van toepassing, waar de Tweede Kamer op onderdelen vrij eenvoudig verandering in kan aanbrengen als zij dat zou wensen.

In de formatieperiode die volgde op de verkiezingen in 2010 heeft de Kamer op geen enkel moment met enige conventie gebroken. Wel is er tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Algemene Zaken vrij uitvoerig bij enkele conventies stilgestaan, in feite een herhaling van het debat dat is gevoerd over eerdergenoemd initiatiefwetsvoorstel.

De formatie heeft geleid tot een voor Nederlandse begrippen vrij unieke situatie: de regeringspartijen CDA en VVD beschikten samen niet over een meerderheid in de Tweede Kamer en kregen daarom gedoogsteun van de PVV. De Leidse hoogleraar empirische politicologie Andeweg merkte op dat in Nederland nog nooit direct na de verkiezingen een dergelijke regering was aangetreden. Vanuit internationaal oogpunt is de constructie volgens Andeweg echter allerminst nieuw; het Verenigd Koninkrijk, de Scandinavische landen, Nieuw-Zeeland en Spanje kenden al eerder soortgelijke regeringsvormen. Ook de vorm van het gedoogakkoord is vanuit internationaal oogpunt gezien geen unicum.²

J.A. Peters, hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam, uitte in 2009 behoorlijke kritiek op de manier waarop invulling aan het regeerakkoord werd gegeven. Peters: «Aan het regeerakkoord is nu een betekenis toegekend die de Kamer als instituut ernstig in het functioneren belemmert. In plaats van de betekenis ervan te relativeren, is het opgeblazen tot proporties die iedere vorm van dualisme tot een farce maken.» Peters' commentaar is tekenend voor de kritiek die de afgelopen jaren gegeven is op de manier waarop met het regeerakkoord wordt omgegaan.³

De Kamer organiseert in 2011 een tweede conferentie over het thema, voorzien voor 20 april. Het Presidium had zich immers al vóór de conferentie in 2010 voorgenomen om ook ná de afgelopen formatieperiode een conferentie te organiseren, juist om stil te staan bij het feitelijke verloop van die formatie.

8. Tweede Kamer en de samenleving

Op tal van manieren staat de Tweede Kamer *actief* in verbinding met burgers en instellingen.

Dergelijke verbindingen bestaan met name tussen individuele Kamerleden of fracties en burgers en instellingen, wellicht zelfs op grotere en intensievere schaal. Met name de «sociale media» als sms en twitter worden gebruikt in het individuele verkeer tussen leden en burgers, niet

¹ Kamerstukken 30 698.

² Rudy Andeweg, 'Het minderheidskabinet en de meerderheidscoalitie. Dalende baten en stijgende kosten van regeringsdeelname' in: *B en M: Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 37 (2010) 4, 380–384, aldaar 383.

³ J.A. Peters, 'Over vertrouwen of zelfvertrouwen van de Tweede Kamer', *Openbaar Bestuur*, 19 (2009), 2–9.

tussen de Kamer of haar commissies en burgers, tenzij beperkt tot feitelijke informatieverstrekking. Het ontwikkelen van een beleid met betrekking tot het gebruik van de nieuwe media in het verkeer met de samenleving lijkt vooral een zaak van de fracties. Daarom is het, in het bijzonder bij het thema «de Kamer en de samenleving», maar ook in het algemeen gewenst om inzicht te verkrijgen in de werkzaamheden van leden en fracties die zij autonoom uitvoeren.

Naast de al in paragraaf 3 genoemde hoorzittingen en rondetafelgesprekken, zijn andere wijzen van contact met burgers en instellingen opgenomen in onderstaande tabel¹:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brieven en e-mails ¹	11 263	9 662	9 276	7 397	8 311	6 043
Petities	96	122	115	145	109	104
Gesprekken ²	218	169	216	287	216	173
Verzoekschriften ³	374	378	367	282	247	201
waarvan beh. procentueel	71	82	64	82	74	52
	19	22	17	29	30	26
Burgerinitiatieven	–	1	1	1	1	5
waarvan beh.	–	0	1	0	0	2
Binnenlandse werkbezoeken	54	34	48	38	54	29
Demonstraties ⁴	205	450	465	265	352	250

¹ Vermeld zijn alleen de brieven en e-mails van burgers en instellingen die rechtstreeks of na doorgeleiding zijn behandeld door een commissie en die derhalve in Parlis worden geregistreerd. De aantallen *ontvangen* brieven e.d. zijn dus hoger. Met name de Kamervoorzitter ontvangt zelfstandig veel brieven, waarvan een deel wordt doorgeleid naar een Kamercommissie. Niet alle brieven komen echter voor behandeling in aanmerking. Dit geldt bijvoorbeeld voor brieven e.d. met een eenvoudige vraag of mededeling, of met een onbegrijpelijke inhoud.

² Bedoeld zijn de, vaak besloten, gesprekken van een commissie met een of meer personen.

³ Een verzoekschrift is een petitie van een burger of instelling aangaande een individuele aangelegenheid. Voor zowel verzoekschriften als burgerinitiatieven geldt dat zij, om voor behandeling in aanmerking te komen, moeten voldoen aan in het Reglement van Orde genoemde voorwaarden. De beoordeling en behandeling is opgedragen aan de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven.

⁴ Demonstraties op het Plein of het Binnenhof. Vanaf 2006 worden ook demonstraties meegeteld die op de route het Plein aandoen.

Tabel 10

Significant is alleen de afname van het aantal brieven en e-mails. Mogelijke oorzaken zijn dat informatie beschikbaar is gekomen op de website van de Kamer en dat Kamerleden meer dan voorheen eenvoudiger individueel benaderbaar zijn geworden via e-mail en sociale media. Er wordt niet geregistreerd welke vorm van behandeling brieven en e-mails ondergaan. Deze kan variëren van «voor kennisgeving aangenomen» tot een schriftelijk overleg met de regering, al dan niet na een gesprek met de indiener.

¹ Bron: zoals bij noot 2 op bladzijde 7, m.u.v. petitie en demonstraties: zoals bij noot 1 op bladzijde 4. Telefoongesprekken worden niet geregistreerd.

² De Nationale Ombudsman en de commissies voor de Verzoekschriften uit beide Kamers zijn nevensgeschikt. Zowel de Wet op de N.O. als de Reglementen van Orde van beide Kamers regelen dat slechts één van de drie organen een klacht in behandeling zal nemen. Vermoedelijk is deze nevenschiktheid niet bekend bij het grote publiek en heeft zich de ontwikkeling voorgedaan dat het aantal klachten bij de N.O. is toegenomen terwijl die bij het parlement is afgenomen.

Bij de verzoekschriften is al sinds de komst van de Nationale Ombudsman (in 1982)² en de ontwikkelingen in het bestuursrecht (klacht- en beroepsmogelijkheden) sprake van een dalende tendens, die zich de laatste jaren lijkt te stabiliseren.

De lichte toename van het aantal burgerinitiatieven is verklaarbaar: de regeling is op 1 mei 2006 in werking getreden en, na een evaluatie in 2008, vrijwel ongewijzigd gecontinueerd. De bekendheid van het instrument neemt uiteraard toe naarmate er meer initiatieven worden behandeld.

Er zijn ook *passieve* vormen van contact tussen Kamer en samenleving, dat wil zeggen: contact waarbij van de zijde van de Kamer geen actie wordt verondersteld. Deze contactvormen zijn opgenomen in de volgende tabel¹:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bezoekers ¹	99 046	90 059	112 085	148 777	160 470	152 292
Internet ²	409 782	675 975	549 383	692 294	831 526	1 609 500
Kijkers rechtstreekse t.v.-uitzendingen:						
<i>Vragenuur</i>	97 000	110 000	97 000	92 000	130 000	135 536
<i>Prinsjesdag</i> ³	933 000	1 191 000	1 153 000	1 403 000	974 000	1 015 000
<i>Apb</i> ⁴	154 000	212 000	320 000	424 000	318 000	405 500
Kijkers live-streams plenair			338 535	466 016	471 115	480 649
Kijkers live-streams commissies			116 641	140 625	157 782	175 192

¹ Bedoeld zijn bezoekers die op enig moment plaatsnemen op de publieke tribune bij de plenaire vergadering of een commissievergadering, individueel of in groepsverband, al dan niet in het kader van een rondleiding.

² Het betreft zogenoemde «unieke bezoeken»: elke keer dat een bezoeker verbinding zoekt met de Kamersite.

³ De uitzending van het na de troonrede gevoerde gesprekken in het gebouw van de Tweede Kamer.

⁴ Algemene politieke beschouwingen.

Tabel 11

Uit deze meerjarencijfers valt op te maken dat over de hele linie deze passieve contacten zijn toegenomen, met als enige uitzondering de kijkersaantallen naar de live-uitzendingen rond Prinsjesdag, die sterk fluctueren. Steeds meer mensen weten de weg naar de Kamertribune te vinden, fysiek en virtueel. Hiermee lijkt bijgedragen te worden aan het bereiken van een door de Kamer zelf uitgesproken doel, namelijk dat elke Nederlander tenminste eenmaal het parlement moet hebben bezocht, liefst vóór het bereiken van de kiesgerechtigde leeftijd.

Niet geregistreerd zijn overigens de bijeenkomsten van politieke partijen en andere bij de publieke zaak betrokken instanties die plaatsvinden in de Kamergebouwen.

Of het sterk toegenomen bezoek aan de website van de Kamer samenhangt met de vernieuwde, gebruikersvriendelijkere structuur van de site is moeilijk vast te stellen. Hoe dan ook, de transparantie van het parlementaire proces zal nog verder vergroot worden wanneer vrijwel alle in Parlis (het documentregistratie- en procesbewakingssysteem van de Kamer) opgeslagen informatie via de website van de Tweede Kamer benaderbaar is voor elke gebruiker, een situatie die naar verwachting nog in 2011 bereikt wordt.

De plenaire vergaderingen in de Tweede Kamer zijn sinds het begin van 2011 via «debat gemist» terug te zien, waarbij passages per spreker kunnen worden opgezocht. Daarnaast zal de audio-visuele presentatie van alle openbare vergaderingen die in het Kamergebouw plaatsvinden niet lang op zich laten wachten: begin 2011 is het project A/V gelanceerd, dat beoogt deze situatie in 2013 te bereiken. Ook deze ontwikkelingen komen de transparantie van het proces uiteraard ten goede.

¹ Bron: zoals bij noot 1 op bladzijde 4.

Tenslotte is daar nog het beeld in de samenleving over de Tweede Kamer. Informatiebronnen over dat metabeeld zijn publicaties en radio- en televisie-uitzendingen die specifiek betrekking hebben op het functioneren van de Tweede Kamer als orgaan in een democratisch staatsbestel. Het systematisch screenen van deze media-aandacht door de Kamer zelf moet nog ontwikkeld worden. Met terugwerkende kracht een meerjarig beeld hieromtrent presenteren is een onmogelijke opgave. Daarom wordt thans volstaan met de volgende gegevens.

Een algemeen gegeven is het vertrouwen van de burger in het instituut Tweede Kamer. Uit onderzoeksgegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek¹ blijkt dat dit in 2010 bij bijna 60 procent van de burgers aanwezig was, met de kanttekening dat dit het gemiddelde betreft van de appreciatie door lager opgeleiden en die van hoger opgeleiden. Uit een soortgelijk onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau² blijkt dat het vertrouwen in de Tweede Kamer in 2008 65 procent bedroeg, het percentage dat ook in 1999 gehaald werd. In de tussentijdse jaren daalde het aanvankelijk om daarna weer te stijgen.

Vertrouwen in instituut	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tweede Kamer	65	65	61	43	50	51	54	54	65

Tabel 12

(Percentage van het aantal ondervraagden dat aangaf eerder wel dan geen vertrouwen in de Tweede Kamer te hebben).

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek. *De sociale staat van Nederland 2009*, 86.

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek bestaat in de media en politiek al geruime tijd het beeld dat het vertrouwen in de maatschappij en politieke en bestuurlijke instituties dalende is.³ Onderzoek spreekt dat beeld echter tegen; cijfers over het vertrouwen in de Tweede Kamer bevestigen dat overigens ook. In vergelijking met andere Europese landen is Nederland zelfs een «high trust country.»

Volgens wetenschappers heeft de schommeling in het vertrouwen in de Tweede Kamer verschillende oorzaken. De daling in het vertrouwen begint bij de opkomst van Fortuyn en de massale uitingen van politiek ongenoegen. Vanaf 2004 stijgt het vertrouwen weer, hoewel met de nodige schommelingen.

Het vertrouwen in instituties hangt sterk samen met het consumentenvertrouwen: als burgers minder vertrouwen hebben in de economie geldt dat ook voor het vertrouwen in de overheid. Daarnaast wordt de mate van politiek vertrouwen sterk bepaald door incidenten en zijn de metingen niet altijd representatief voor een langdurig beeld. Zo had het ontslag van het kabinet Balkenende IV een vermindering van het vertrouwen tot gevolg en de komst van het kabinet Rutte I een stijging.⁴ Ook het optreden van de regering in de bankencrisis zorgde voor een stijging in het vertrouwen.⁵ De ontwikkeling van het vertrouwen in de Tweede Kamer hangt bovendien samen met dat in andere instituties, zoals de regering. Het lijkt er dus op dat er zoiets bestaat als «algemeen politiek vertrouwen.»⁶

Een graadmeter in het vertrouwen in de politiek en in de Tweede Kamer in het bijzonder zijn ook de opkomstpercentages bij de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer. Tot aan de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 lag dat percentage steeds boven de 90 procent, daarna is het afgenomen tot gemiddeld ongeveer 80 procent, met als grootste neerwaartse uitschieter het jaar 1998 met 73 procent.

¹ CBS, *De Nederlandse samenleving 2010*, Den Haag 2010 (Institutioneel vertrouwen).

² SCP, *De sociale staat van Nederland 2009*, Den Haag 2009 (Vertrouwen in instituties).

³ CBS, *De Nederlandse samenleving 2010*, Den Haag 2010 (Institutioneel vertrouwen).

⁴ SCP, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2010/2 en 2010/4*, Den Haag 2010.

⁵ SCP, *De sociale staat van Nederland 2009*, Den Haag 2009 (Vertrouwen in instituties).

⁶ Mark Bovens en Anchrith Wille, 'Politiek vertrouwen in Nederland. Tijdelijke dip of definitieve daling?' in: Rudy Andeweg en Jacques Thomassen ed., *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden 2011) 21–44.

9. Tweede Kamer, Europa en het overige internationale niveau

In 2010 is verdere actie ondernomen op basis van de aanbevelingen uit het rapport «Parlement aan Zet» (2006), over de betrokkenheid van de Kamer bij besluitvorming in het kader van de Europese Unie (EU). Die betrokkenheid is de afgelopen jaren vervroegd en geïntensiveerd. Op projectbasis is een Kamerbreed functionerende EU-staf gevormd, die alle vaste Kamercommissies adviseert en assisteert bij de EU-gerelateerde component van de werkzaamheden. De voorbereidende debatten (algemeen overleg) van de commissies met «hun» bewindspersoon voorafgaand aan EU-raadsvergaderingen (=bijeenkomsten van de ministers van de 27 EU-lidstaten op een bepaald terrein, zoals de Landbouwrapport, Transportrapport, Raad voor Buitenlandse Zaken etc.) worden niet alleen steeds consequenter gehouden (zie tabel 13), maar er wordt op verschillende wijzen voor gezorgd dat deze debatten ook daadwerkelijk richtinggevend zijn voor de inbreng van de Nederlandse minister tijdens die Europese raadsvergadering. Dat gebeurt, en zo ook in 2010, door advisering vanuit de EU-staf die erop gericht is de Kamerleden uitdrukkelijk bewust te maken van de beïnvloedingsmomenten en -mogelijkheden die ze hebben ten aanzien van de Europese besluitvorming. Het gebeurt ook door in de Kamer, onder meer in die zelfde debatten maar ook op andere momenten, steeds meer en beter aandacht te besteden aan nieuwe Europese wetgevingsvoorstellen. Door middel van concrete maatregelen wordt ervoor gezorgd dat deze wetgevingsvoorstellen indien nodig worden behandeld met eenzelfde zorgvuldigheid en aandacht als nationale wetgevingsvoorstellen. In 2010 zijn bovendien de eerste, positieve, ervaringen opgedaan met het nieuw gecreëerde parlementaire behandelvoorbehoud¹. Dit speciale voorbehoud voor Europese voorstellen is dat jaar twee keer toegepast. Voor 2011 hebben de diverse Kamercommissies het voornemen vastgelegd om dit instrument op in totaal tien Europese wetgevende voorstellen te gaan toepassen.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Commissievergaderingen i.v.m. een Europese Raad ¹	48	38	61	75	83	56

¹ Bron: zoals bij noot 1 op bladzijde 4.

Tabel 13

Twee leden van de vaste commissie voor Europese Zaken werken als rapporteurs aan een evaluatie van de wijze waarop de Tweede Kamer haar relatie met en invloed op het Europese niveau gestalte geeft en verder kan versterken, en hoe de Kamer daarin door haar EU-staf wordt ondersteund. Naar verwachting zal dit rapport voorjaar 2011 verschijnen.

De Kamercommissies leggen niet alleen regelmatig bezoek af aan Brussel, maar ook aan het overige buitenland. Dit alles echter op bescheiden wijze:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Buitenlandse werkbezoeken ¹	23	23	15	35	17	9

¹ Bron: zoals bij noot 3 op bladzijde 6.

Tabel 14

¹ Indien de Kamer een parlementair behandelvoorbehoud maakt, spreekt zij uit dat zij een bepaald onderwerp van zodanig politiek gewicht acht dat zij daarover op bijzondere wijze door de regering wenst te worden geïnformeerd en dat zij van de regering verwacht dat zij in EU-verband geen onomkeerbare besluiten terzake neemt, en zulks ook laat weten, totdat aan die informatieplicht van de regering is voldaan door middel van een speciaal aan dat nieuwe Europese voorstel gewijd algemeen overleg. Tijdens dat overleg worden zowel inhoudelijke als procedurele afspraken met de regering gemaakt, en vastgelegd, voor de rest van het Europese onderhandelingstraject over het betreffende voorstel.

De fluctuatie in deze aantallen wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt door de mogelijkheid die de commissies hebben om het (bescheiden) jaarlijkse reisbudget samen te voegen met dat van volgende jaren, waardoor meer bestemmingen bereikbaar worden¹. De reisdoelen worden niet systematisch geregistreerd. Wel wordt van elke reis een verslag uitgebracht, dat als Kamerstuk verschijnt.

De vaste commissie voor Koninkrijksrelaties (tot najaar 2010 «voor Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken») studeert nog op de wijze waarop het zogenoemde parlementaire contactplan met de Antillen kan worden voortgezet, na de bestuurlijke hervorming binnen het Koninkrijk die in 2010 heeft plaatsgevonden

In 2010 is begonnen met een pilot «video-conferencing». Het is nog te vroeg om enige invloed vast te stellen van het gebruik van deze mogelijkheid op de frequentie van buitenlandse werkbezoeken. De Kamer ontvangt meer buitenlandse delegaties dan dat zij uitzendt:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ontvangsten buitenl. ¹	28	50	35	27	54	26

¹ Zoals bij noot 3 op bladzijde 6.

Tabel 15

Ook de Voorzitter ontvangt met grote regelmaat buitenlandse gasten (met name de Voorzitters van andere huizen van afgevaardigden) of neemt deel aan dergelijke ontvangsten in het kader van staatsbezoeken.

De Kamer zendt ook delegaties uit naar de interparlementaire organen. In onderstaande tabel worden enkele gegevens daarover verstrekt:

Organisatie/Parlementaire Assemblée van de	Freq. per jaar
NAVO (Noord Atlantische Verdragsorganisatie)	2
OVSE (Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa)	3
WEU (West Europese Unie)	2
EMPA (Euro-mediterrane parlementaire assemblée)	1 (sedert 2009)
Raad van Europa	4
Benelux	3
IPU (Interparlementaire Unie)	2
Nederlandse Taalunie	3

Tabel 16

Tweemaal per zittingsperiode leggen de fractievoorzitters een gezamenlijke reis af.

Daarnaast zenden Eerste en Tweede Kamer gezamenlijk incidenteel een zogenoemde parlementaire delegatie uit, doorgaans op uitnodiging. Tenslotte nemen de Voorzitter, commissievoorzitters of hun plaatsvervangers regelmatig deel aan conferenties in het buitenland, als zij genodigd zijn om het Nederlandse parlement daar te vertegenwoordigen. Ook hiervoor geldt echter dat geen systematische registratie plaatsvindt en verslaglegging, in tegenstelling tot bij delegatiereizen, geen gewoonte is.

¹ Hierdoor wordt waarschijnlijk in het tweede en vierde jaar van een zittingsperiode méér gereisd dan in het eerste en derde jaar.

Ook wat betreft de internationale contacten staat vast dat veel daarvan zich afspelen op het niveau van individuele leden of fracties, waarover echter geen gegevens beschikbaar zijn.

10. Tot slot

In de inleiding (paragraaf 1) is al gemeld dat gesproken is met enkele leden van de commissie voor de Werkwijze en woordvoerders bij het laatste ramingsdebat over hun verwachtingen en wensen ten aanzien van deze eerste «staat». In deze slotparagraaf worden de uitkomsten van deze interviews op hoofdlijnen uiteengezet omdat ze kunnen dienen als inspiratie voor verdere verbreding of verdieping van «de staat van de Tweede Kamer.»

Het merendeel van de respondenten stond vrij positief tot heel positief tegenover het voornemen jaarlijks een «staat van de Tweede Kamer» uit te brengen. De meerwaarde ligt volgens hen in het verklaren van ontwikkelingen in het functioneren van de Kamer. Daartegenover waren enkele andere leden sceptisch of stonden zelfs negatief tegenover het voornemen. Er zou in hun optiek geen behoefte aan een dergelijk document bestaan en zij hadden de vrees dat het initiatief op «navelstaarderij» zou uitdraaien. Een andere respondent vond juist dat «de staat van de Tweede Kamer» voor het brede publiek zou moeten worden geschreven en zag daarin een rol weggelegd voor het Huis voor Democratie en Rechtsstaat. Waar het de aard van het document betrof, werd er meer waarde gehecht aan bespiegelingen over het eigen functioneren dan aan het opsommen van cijfers over de ontwikkeling van de werkwijze. Het mocht volgens enkelen dan ook best een (zelf)kritisch stuk worden.

Veel respondenten zagen meerwaarde in het opnemen van wetenschappelijke inzichten in «de staat van de Tweede Kamer» en vonden dat de ambtelijke staf het project moest blijven verzorgen. Sommige leden hadden echter geen behoefte aan wetenschappelijke inbreng of vonden dat die zich tot de werkwijze moest beperken. Er werd door leden opgemerkt dat al verschillende verslagen worden gepubliceerd met daarin cijfers over het functioneren van de Kamer. Het leek sommige van hen dus overbodig daarnaast nog een verslag uit te brengen. Ook werd voorgesteld «de staat van de Tweede Kamer» te bundelen met de al bestaande «jaarcijfers» die de Voorzitter kort na Nieuwjaar presenteert. Het gros van de leden kon zich vinden in de thans aangehouden thema's in «de staat». Vaak werd het thema «*Tweede Kamer, Europa en het overige internationale niveau*» genoemd als een gebied dat zeker aandacht verdient in «de staat»; onder Kamerleden zou nog veel onbekendheid zijn over de procedures rondom de behandeling van EU-voorstellen. Een respondent vond dat «de staat van de Tweede Kamer» het eigenlijke doel van de zelfreflectie moet dienen, namelijk in de spiegel kijken en een antwoord vinden op de vragen waar het negatieve beeld over de Kamer vandaan kwam en wat daartegen gedaan moest worden. De thema's dienden terug te leiden naar bovengenoemde kernvragen. Meerdere respondenten wilden jaarlijks een enquête houden onder Kamerleden over de werkwijze van de Kamer. De uitkomsten daarvan kunnen dan in «de staat van de Tweede Kamer» opgenomen en bediscussieerd worden.

Het Presidium herhaalt dat deze «staat van de Tweede Kamer» de eerste is die het uitbrengt. Op grond van de hierin gepresenteerde gegevens meent het desalniettemin een aantal conclusies te kunnen trekken:

- het aantal wetgevende activiteiten van de Kamer neemt niet af of toe;
- er is een begin gemaakt met de ontwikkeling van een methode om meer aandacht te schenken aan de uitvoerbaarheid van wetten (samenwerking met adviesorganen, intensief voorbereide hoorzittingen);
- de Kamer wordt actiever in haar controlerende werkzaamheden, door een intensiever gebruik van het individuele vragenrecht, van commis-

- sieoverleggen gevolgd door moties, van schriftelijke overleggen tussen commissies en regering en van hoorzittingen;
- de Kamer wordt actiever als toezichthouder op de opstelling van de Nederlandse regering in Europa;
 - alle voorgaande conclusies gecombineerd met het gegeven dat het aantal vergaderuren niet veel is gestegen, rechtvaardigen de conclusie dat de beschikbare tijd is herverdeeld ten gunste van de controlerende taak;
 - er is een begin gemaakt met de jaarlijkse opstelling en uitvoering van een eigen toekomst- en onderzoeksagenda;
 - er is een begin gemaakt met een collectieve voorziening voor deskundigheids-bevordering;
 - er wordt actief gedebatteerd over de rol van de Tweede Kamer in het formatieproces;
 - er zijn de laatste jaren meer bezoekers naar de Tweede Kamer gekomen, meer mensen hebben de debatten gevolgd via televisie en internet en ook de website van de Kamer wordt vaker bezocht;
 - er is geen sprake van een structurele daling in het vertrouwen in de Tweede Kamer. Het vertrouwen heeft een dip gekend, maar is weer terug op het niveau van de jaren negentig.

Den Haag, 6 april 2011