

Vergaderjaar 2013–2014

33 924

Raming der voor de Tweede Kamer in 2015 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten

Nr. 4

DE STAAT VAN DE TWEDE KAMER (2013)

Inhoudsopgave

| | Blz. |
|---|-------------|
| 1. Inleiding | 1 |
| 2. Algemene opmerkingen en prestatiegegevens over 2013 | 2 |
| 3. De Kamer als medewetgever en het onderzoek naar uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving | 7 |
| 4. De Kamer als controleur van de regering en de informa- tiepositie van de Kamer | 11 |
| 5. Agendasetting in de Tweede Kamer | 14 |
| 6. Kennis en ervaring in relatie met het parlementaire werk | 15 |
| 7. Verkiezingen en regeerakkoorden | 16 |
| 8. Tweede Kamer en de samenleving | 16 |
| 9. Tweede Kamer, Europa en overige internationale niveaus | 18 |
| 10. Tot slot | 21 |
| <i>Literatuur</i> | 22 |

1. Inleiding

Duiding van gegevens

Het Presidium presenteert hierbij de vierde Staat van de Tweede Kamer¹. Het meent er goed aan te doen nog eens kort te memoreren wat de bedoeling is van het jaarlijks uitbrengen van de Staat, namelijk het beschrijven, ter gelegenheid van de toelichting bij de Raming van de uitgaven en ontvangsten van de Kamer voor het volgende jaar, van 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. In de Staat kan het Presidium slechts in beperkte mate vooruitblikken, omdat het niet bedoeld is als een beleidsdocument, maar meer als een jaarverslag. Tijdens de behandeling van de eerste Staat (over 2010) heeft de Kamer ingestemd met de gedachte om de duiding van de in de Staat

¹ De Staat over resp. 2010, 2011 en 2012 is verschenen als Kamerstuk 32 745, nr. 4., Kamerstuk 33 210, nr. 4 resp. Kamerstuk 33 609, nr. 4

aangedragen gegevens over de werkzaamheden van de Kamer niet zelf ter hand te nemen maar periodiek, te weten eens in de vijf jaar, op te dragen aan een externe instantie. Over de exacte planning en opzet van een dergelijke evaluatie moet de Kamer overigens nog besluiten. Het Presidium zal hiertoe een voorstel voorbereiden. Die duiding moet onder andere antwoord geven op de vragen: 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?

Tijdens de behandeling van de Raming voor 2014 in het wetgevingsoverleg op 24 juni 2013 is door de woordvoerders de wens uitgesproken om de in 2009 in gang gezette parlementaire zelfreflectie nu al te evalueren en daarmee niet te wachten tot de uitkomsten van het externe onderzoek beschikbaar zijn. Het Presidium heeft zich uiteraard op die wens beraden. Omdat volgens plan belangrijke elementen uit de zelfreflectie in de loop van 2014 zullen worden geëvalueerd, zoals de eigen toekomst- en onderzoeksagenda en de samenwerking met de wetenschap en de adviesorganen, is het tot de slotsom gekomen dat het oorspronkelijke voornemen om in 2015 de eerste vijfjaarsanalyse door externen te presenteren kan worden gehandhaafd en min of meer kan samenvallen met de bespreking van de resultaten van de eigen, interne evaluaties van een aantal experimenten. In het navolgende zal het Presidium nader op die experimenten ingaan.

Het Presidium hecht eraan om te benadrukken dat het uiteraard de Kamer zelf is die bepaalt of de interne en externe evaluaties van aspecten van haar functioneren gevolgen gaan hebben voor haar werkwijze en, zo ja, welke. Dat neemt echter niet weg dat waarnemingen van externen met enige distantie ten aanzien van de huidige politieke constellatie, een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de zelfreflectie van de Kamer.

Invalshoeken

Het Presidium houdt vast aan de reflectiepunten die ook in de eerdere Staten zijn gebruikt. In kernwoorden uitgedrukt gaat het om aandacht voor uitvoerbaarheid van beleid, vermijden van incidentenpolitiek, waken voor informatie- en kennisachterstand, compensatie van de gevolgen van de kortere zittingsduur van leden en hoeden van het dualisme. Ook zal de relatie van de Tweede Kamer met de samenleving en met het internationale platform, waaronder het Europese, aan de orde komen. Dit alles uiteraard belicht vanuit de kerntaken van het parlement: medewetgeven, controleren van de regering en vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk.

Veel werkzaamheden van individuele Kamerleden en van hun fracties komen niet in de Staat tot uitdrukking. Ook de effecten van de, naar aanleiding van de parlementaire zelfreflectie, in totaal met ruim 3,7 miljoen euro verhoogde fractiebudgetten² voor het verbeteren van de persoonlijke en fractie-ondersteuning, komen niet in de Staat tot uitdrukking.

2. Algemene opmerkingen en prestatiegegevens over 2013

Het jaar 2013 werd, in tegenstelling tot 2012, niet «onderbroken» door een periode van verkiezingen en formatie. In vorige Staten heeft het Presidium al uiteengezet welke gevolgen de val van een kabinet en verkiezingen hebben voor de werkzaamheden van de Kamer. De «prestatiecijfers» over

² Kamerstuk 31 845, nr. 4, blz. 17

2013 kunnen dan ook beter vergeleken worden met de cijfers over 2011 dan met de cijfers over 2012³.

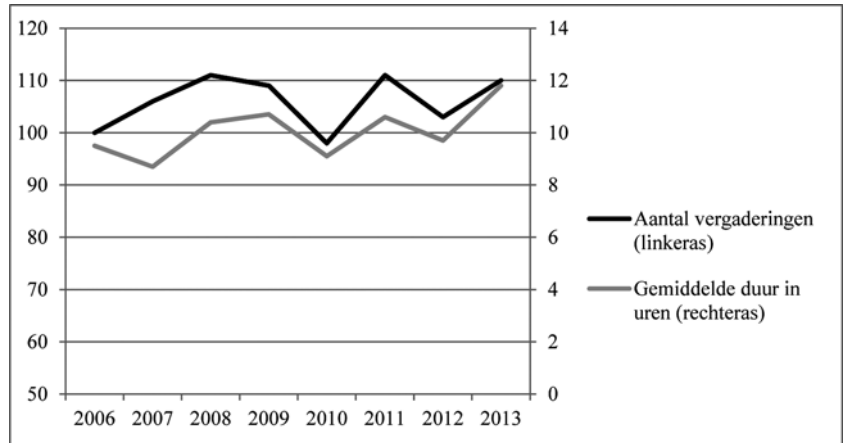
Het aantal plenaire vergaderingen is tamelijk stabiel, het aantal vergaderuren stijgend:

Tabel 1 Plenaire vergaderingen

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------|------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| aantal | 100 | 106 | 111 | 109 | 98 | 111 | 103 | 110 |
| uren | 948 | 924 | 1159 | 1167 | 897 | 1177 | 999 | 1299 |
| gem. | 9,5 ¹ | 8,7 | 10,4 | 10,7 | 9,1 | 10,6 | 9,7 | 11,8 |

¹ Gemiddelde duur van een vergadering in uren.

Grafiek 1: plenaire vergaderingen in aantallen en gemiddelde duur



In de Staat over 2011 is al uiteengezet dat een «normaal» parlementair jaar 1054 vergaderuren telt⁴. Neerwaartse of opwaartse afwijkingen ten opzichte van dit aantal duiden dus respectievelijk op een «rustig» en «druk» jaar. 2013 was derhalve een zeer druk jaar wat betreft plenaire vergaderuren, het drukste zelfs van de laatste acht jaren.

Een categorisering van het soort debat dat in die plenaire vergaderingen is gevoerd, leidt tot de volgende verdeling:

Tabel 2 Plenair in 2013 gevoerde debatten

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|
| Wetsvoorstellen (excl. begrotingen en suppletoire begrotingen) | 141 | 109 | 123 |
| Begrotingen en suppletoire begrotingen | 29 | 25 | 33 |
| Verslagen van algemeen overleg (VAO's)(zgn. tweeminutende-batten) | 239 | 176 | 216 |
| Verslagen van schriftelijk overleg (VSO's)(zgn. tweeminutende-batten) | 18 | 26 | 24 |
| Dertigledende debatten | 49 | 14 | 30 |
| Hoofdpijnende debatten | 0 | 0 | 1 |
| Overige debatten ¹ | 37 | 76 | 75 |

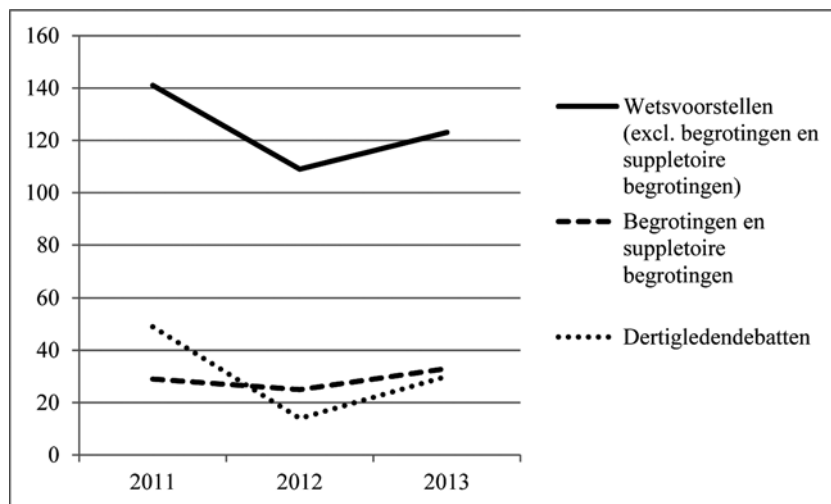
³ Alle cijfers zijn ontleend aan de opgaven die gedaan zijn door de verschillende diensten van de Kamer.

⁴ 38 weken met drie vergaderdagen per week maken 114 plenaire vergaderingen per jaar mogelijk. In die drie dagen pleegt de Kamer normaal gesproken 27 uur en drie kwartier te vergaderen, wat neerkomt op 1.054 uren per jaar

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------|------|------|------|
| Interpellaties | 2 | 1 | 3 |

¹ Waaronder gewone meerderheidsdebatten, debatten over een Europese top, over voor- en najaarsnota's

Grafiek 2 Enkele «soorten» debat in aantallen



Uit de combinatie van de tabellen 1 en 2 kan niet worden afgeleid welk soort debat vooral verantwoordelijk kan worden gehouden voor de relatieve toename van het aantal vergaderuren in 2013 in vergelijking met de beide voorgaande jaren. Het aantal dertigledendebatten is, in vergelijking met 2011, afgenomen. Wat fors is toegenomen ten opzichte van 2011 is het aantal «overige debatten» (hoofdzakelijk de «gewone» meerderheidsdebatten). Het Presidium stelt met zorg vast dat, zoals hij al in de vorige Staat heeft vermeld, de «regeling van werkzaamheden» (RvW) steeds meer tijd vraagt⁵. Het herhaalt die opmerkingen nog eens. De regeling vindt tegenwoordig niet alleen op dinsdag plaats, maar op vrijwel elke vergaderdag, soms zelfs meermalen op één dag, en er worden ook steeds meer verzoeken in gedaan. Het Presidium wil blijven bevorderen dat de leden met name informatieverzoeken aan de regering zo veel mogelijk langs de commissies leiden en dat commissies op hun beurt nagaan of geplande activiteiten voldoende zijn voorbereid. Verreweg de meeste verzoeken tijdens de regeling van werkzaamheden komen er uiteindelijk op neer dat de regering verzocht wordt de Kamer eerst schriftelijk te informeren. In commissieverband kan de informatiebehoefte ook veel scherper worden omschreven.

Het Presidium herhaalt voorts dat het brede gevoelen dat, ondanks deze cijfers, er veel en vaker dertigledendebatten worden gevoerd, wellicht verklaard wordt uit het feit dat er veel méér dertigledendebatten worden aangevraagd dan toegekend en er bovendien meer toegekend worden dan er uiteindelijk gevoerd worden. Per jaar worden er gemiddeld 80 dertig leden debatten geagendeerd. Daarvan wordt gemiddeld daadwerkelijk de helft ingetrokken en de helft daadwerkelijk gehouden. De gemiddelde wachttijd vanaf het moment van aanvragen tot het moment van daadwerkelijk houden is 2,5 tot 3 maanden. Het Presidium heeft er eerder al op gewezen dat, naarmate er méér dertigledendebatten op het lange termijnschema prijken, de kans groter wordt dat er uiteindelijk een

⁵ In 2013 duurde de RvW op 3 september het langst: 1 uur en 4 minuten. In 2012 duurde de langste RvW 46 minuten.

aantal van het schema verdwijnt omdat ze niet meer nodig blijken. Deze gang van zaken heeft als bezwaar dat daardoor een grote druk is komen te liggen op de vergaderplanning, hetgeen consequenties heeft voor de (ambtelijke) organisatie, maar ook voor de agendaplanning van de leden.

Vermeldenswaard is uiteraard dat in 2013 niet alleen de gebruikelijke «verenigde vergadering» is gehouden op de derde dinsdag in september ter gelegenheid van de presentatie door de regering van de rijksbegroting voor het volgende jaar (Prinsjesdag), maar nog twee andere verenigde vergaderingen zijn gehouden, te weten voor de inhuldiging van de Koning op 30 april en voor de behandeling van wetsvoorstellen over de aanwijzing van een regentes op 3 december.

In tabel 3 is het *totale* aantal commissievergaderingen opgenomen. Het grootste aandeel in de 1391 vergaderingen hadden de algemeen overleggen met de regering (437 in 2013, zie tabel 5), direct gevolgd door procedurevergaderingen (347 in 2013, zie tabel 4).

Tabel 3 Aantal commissievergaderingen (alle vormen)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1.584 | 1.323 | 1.421 | 1.741 | 1.720 | 1.180 | 1.734 | 1.106 | 1.391 |

Het aantal commissievergaderingen fluctueert sterk door de jaren heen, waarvoor geen evidente oorzaken zijn aan te wijzen. Vermoedelijk speelt wel een rol dat het aantal Kamercommissies in 2012 is afgenomen vanwege de vermindering van het aantal ministeries.

Terwijl het aantal plenaire vergaderingen in 2013 aanmerkelijk bovengemiddeld was, was bij het aantal commissievergaderingen het omgekeerde het geval.

Het Presidium moedigt zeer aan dat de commissies zelf hun activiteiten jaarlijks kritisch evalueren en daaruit conclusies trekken voor hun werkwijze.

Tabel 4 Procedurevergaderingen en procedurebesluiten via e-mail

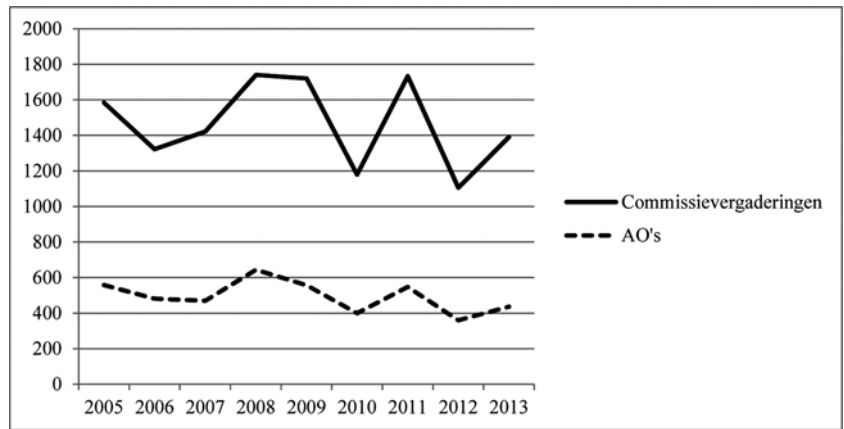
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------|------|------|------|------|
| procedurevergaderingen | 362 | 387 | 328 | 347 |
| via e-mail | 573 | 686 | 540 | 710 |

Het verschijnsel «besluitvorming langs schriftelijke weg» ofwel met gebruikmaking van een «e-mailprocedure» blijft in aantal toenemen (zie tabel 4). Het baart het Presidium in zoverre zorgen dat aan deze snelle vorm van besluitvorming (waarbij het besluit doorgaans luidt dat de commissie nadere informatie van de regering wenst over een bepaald onderwerp) het gebrek kleeft dat de betrokken Kamerleden geen gedachtewisseling met elkaar voeren doch feitelijk uitsluitend een «geen bezwaar» tegen een voorstel hoeven uit te spreken, terwijl soms de ernst of complexiteit van het onderwerp om die gedachtewisseling vraagt. Het Presidium bepleit daarom terughoudendheid in het gebruik van dit instrument. Overigens: niet alle e-mailprocedures zijn besluitvormend, er worden ook inventarisaties mee gedaan.

Tabel 5 Aantal algemeen overleggen

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 558 | 481 | 470 | 644 | 557 | 399 | 548 | 360 | 437 |

Grafiek 3 Totaal aantal commissievergaderingen en aandeel algemeen overleggen daarin



Het aantal algemeen overleggen lijkt over de laatste reeks van jaren (verkiezingsjaren daarin buiten beschouwing gelaten) langzaam dalende, maar de cijferreeks is grillig, zodat het Presidium zich niet waagt aan een verklaring. Een algemeen overleg is gemiddeld ook niet langer gaan duren; zowel in 2008 (het jaar met het hoogste aantal AO's tot nog toe) als in 2013 duurde het bijvoorbeeld gemiddeld 2,2 uur. Van elk AO verschijnt overigens een woordelijk verslag. Het Presidium heeft in de Staat over 2011 uitvoerig stilgestaan bij het verschijnsel «algemeen overleg» en de daaraan gerelateerde plenaire «VAO's».

Uit combinatie van de cijfers in de tabellen 2 en 5 kan worden afgeleid dat ook in 2013 ongeveer de helft van de algemeen overleggen gevolgd is door een VAO, zodat leden moties konden indienen. Uit een combinatie van de tabellen 2 en 10 kan worden afgeleid dat verhoudingsgewijs het aantal schriftelijke overleggen dat gevolgd wordt door een VSO veel geringer is; schriftelijke overleggen worden kennelijk gereserveerd voor de minder controversiële onderwerpen.

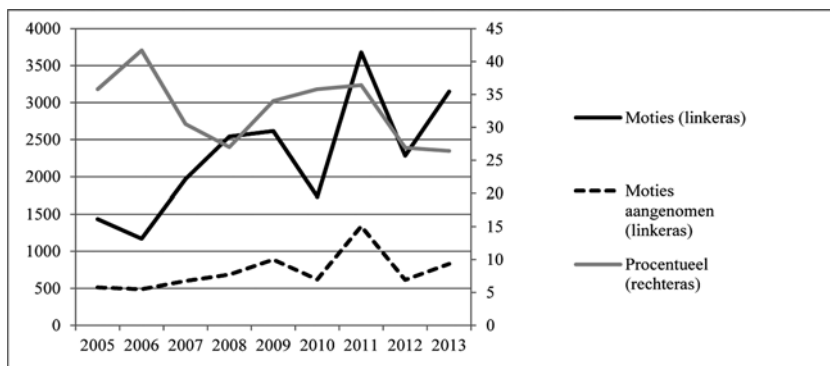
In onderstaande tabel zijn alle in 2013 plenair of tijdens commissievergaderingen⁶ ingediende moties opgenomen:

Tabel 6 Moties

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Totaal | 1.434 | 1.170 | 1.968 | 2.543 | 2.616 | 1.734 | 3.679 | 2.286 | 3.150 |
| Aangenomen | 513 | 488 | 601 | 686 | 889 | 620 | 1338 | 615 | 832 |
| Procentueel | 35,8 | 41,7 | 30,5 | 27 | 34 | 35,8 | 36,4 | 26,9 | 26,4 |

⁶ In tegenstelling tot in een algemeen overleg kunnen in zgn. wetgevings- en nota-overleggen moties worden ingediend.

Grafiek 4 Aantallen ingediende moties en percentages aangenomen moties



Wat betreft het percentage aangenomen moties valt op dat het aantal in 2013 ingediende moties ook ten opzichte van 2011 in ieder geval duidelijk is afgenomen. Het percentage aangenomen moties is echter het laagste in de hele reeks van jaren.

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

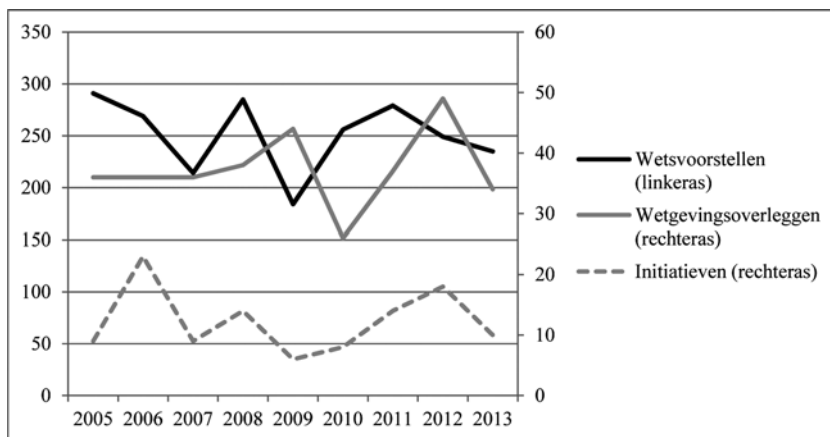
Het aantal wetsvoorstellen dat jaarlijks bij de Tweede Kamer wordt ingediend laat een grillige curve zien. Het ligt al jaren tussen de twee- en driehonderd; vaak wordt het gemiddelde van 250 wetsvoorstellen per jaar gehanteerd. Het jaar 2013 valt in de reeks van jaren niet uit de toon. Het aandeel initiatiefwetsvoorstellen blijft gering; van een toename, die het Presidium vorig jaar nog vermoedde, is geen sprake. De cijfers over de laatste 9 jaren:

Tabel 7 Wetsvoorstellen en wetgevingsoverleggen

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| wetsvoorstellen ¹ | 291 | 269 | 214 | 285 | 184 | 256 | 279 | 249 | 235 |
| wv. initiatieven | 9 | 23 | 9 | 14 | 6 | 8 | 14 | 18 | 10 |
| wetgevingsov. | 36 | 36 | 36 | 38 | 44 | 26 | 37 | 49 | 34 |

¹ Het betreft het aantal ingediende wetsvoorstellen, inclusief begrotingswetsvoorstellen

Grafiek 5 Aantallen ingediende (initiatief)wetsvoorstellen en gehouden wetgevingsoverleggen



In eerdere Staten heeft het Presidium aandacht geschonken aan de gemiddelde behandelingsduur van een wetsvoorstel. Uit de schaarse onderzoeksgegevens blijken er tot nu toe geen opvallende ontwikkelingen. Door de jaren heen blijkt de Tweede Kamer gemiddeld ongeveer 9 maanden nodig te hebben, van indiening tot stemming⁷. Er is geen sprake van een sluipende toename van de behandelingsduur van wetsvoorstellen, een zorg die wel regelmatig wordt uitgesproken. Het toenemende gebruik van rondetafelgesprekken e.d. (zie tabel 9) leidt kennelijk niet tot een gemiddeld drastisch langere behandelingsduur van een wetsvoorstel; als commissies besluiten tot het houden van een hoorzitting of rondetafelgesprek, willen zij die doorgaans op korte termijn houden.

Verreweg de meeste wetsvoorstellen worden aangenomen, vaak ook met steun van de oppositie. In 2013 is niet één van de 256 in stemming gebrachte wetsvoorstellen verworpen. Er is geen (recente) studie bekend waarin is onderzocht of de aanvaarding van wetsvoorstellen beslissend werd beïnvloed door de mate waarin amendering heeft plaatsgevonden.

Over de amendementen is de volgende informatie beschikbaar:

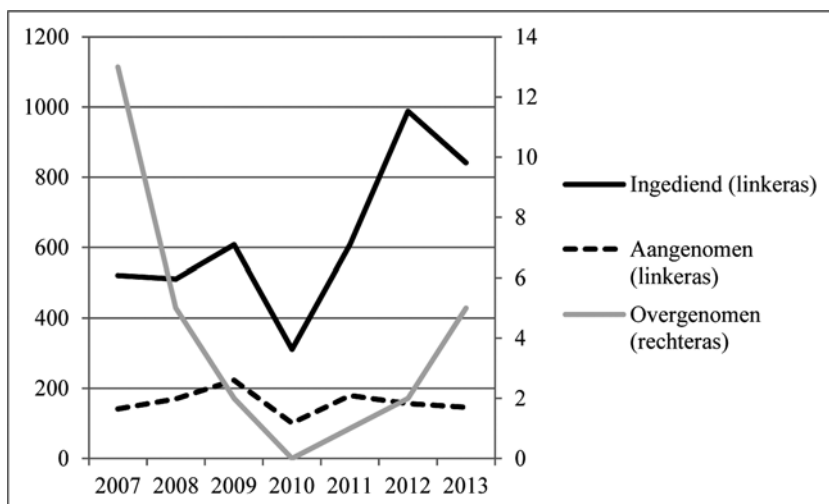
Tabel 8 Amendementen

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| ingediend | 521 | 511 | 608 | 311 | 609 | 988 | 841 |
| aangenomen | 141 | 170 | 223 | 101 | 179 | 156 | 146 |
| procentueel | 27 | 33,3 | 36,7 | 32,5 | 29,4 | 15,8 | 17,4 |
| overgenomen ¹ | 13 | 5 | 2 | 0 | 1 | 2 | 5 |

¹ Daarnaast zijn er nog de verworpen en ingetrokken amendementen.

⁷ In de Staten over 2010 en 2011 heeft het Presidium melding gemaakt van onderzoeken daarnaar.

Grafiek 6 Aantallen ingediende, aangenomen en overgenomen amendementen



Het aantal in 2013 ingediende amendementen⁸ is relatief hoog binnen een reeks van jaren; het percentage aangenomen amendementen daarentegen relatief laag.

De leden ontvangen ondersteuning op het moment dat zij amendementen overwegen in te dienen van het Bureau wetgeving (BW) en van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) indien het om begrotingswetsvoorstellen gaat. Deze ondersteuning vindt op vertrouwelijke basis plaats. Vaststaat dat zeker niet alle amendementen die aan het BW worden voorgelegd, ook daadwerkelijk worden ingediend. Naar schatting wordt de helft van de conceptamendementen uiteindelijk niet ingediend. De niet-ingediende amendementen worden echter niet geregistreerd; zij blijven in de vertrouwenssfeer tussen indiener(s) en het BW. Niet-ingediende amendementen hebben doorgaans evenveel voorbereiding geleverd als ingediende amendementen. Het Presidium constateert met zorg dat indiening vaak pas plaatsvindt kort voor of tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel. De toename van het aantal conceptamendementen en ingediende amendementen heeft er wel toe geleid dat extra personele capaciteit moest worden ingezet bij het Bureau Wetgeving van de Kamer.

Leden kunnen ook, ingevolge een overeenkomst tussen het Presidium en de regering, een beroep doen op ambtenaren van de departementen indien zij amendementen voorbereiden. In welke mate zij rechtstreeks een beroep doen op departementsambtenaren is niet bekend.

Ingevolge dezelfde overeenkomst kunnen leden ook ondersteuning ontvangen bij de voorbereiding van initiatiefwetgeving of van een initiatiefnota. Daarnaast heeft het Presidium een interne regeling getroffen die voorziet in een bescheiden financiering van hulp van externe deskundigen aan initiatiefnemers⁹. Tot nu toe is hier enkele malen gebruik van gemaakt.

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:

⁸ Inclusief amendementen op begrotingswetsvoorstellen.

⁹ Het gaat op dit moment om een bedrag van maximaal € 5.000.

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

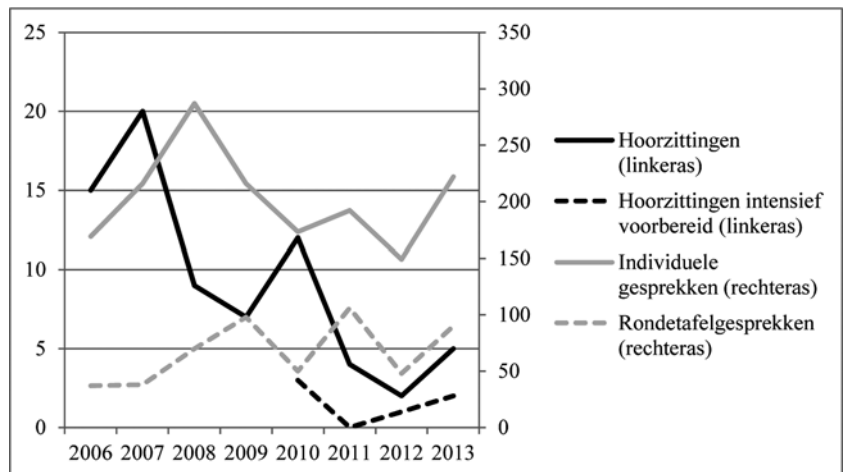
Het in 2009 op grond van de parlementaire zelfreflectie «ontworpen» instrument van de intensief voorbereide hoorzitting wordt tot nog toe weinig ingezet, zo blijkt uit tabel 9. De Kamer heeft in het kader van het project Versterking Kennispositie Parlement in 2012 intern laten onderzoeken welke voorwaarden gesteld kunnen worden aan de voorbereiding van de toepassing van elk van die instrumenten; het BOR (Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven) heeft een «handreiking» opgesteld die de commissies kunnen gebruiken bij besluitvorming over het inzetten van een hoorzitting (in verschillende varianten) of rondetafelgesprek.

Tabel 9 Hoorzittingen e.d.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Hoorzitting | 15 | 20 | 9 | 7 | 12 | 4 | 2 | 5 |
| Hoorzitting (intensief voor-bereid) | | | | | 3 | 0 | 1 | 2 |
| Rondetafelgesprek ¹ | 37 | 38 | 70 | 98 | 50 | 106 | 48 | 90 |
| Individuele gesprekken | 169 | 216 | 287 | 216 | 173 | 192 | 149 | 222 |

¹ Tijdens een rondetafelgesprek zitten alle genodigden tegelijkertijd aan tafel om deel te nemen aan de gedachteswisseling, terwijl in een klassieke hoorzitting genodigden één voor één hun inbreng leveren.

Grafiek 7 Aantallen hoorzittingen, rondetafelgesprekken en individuele gesprekken



De meeste adviesorganen van de overheid zijn wettelijk of statutair niet alleen adviesorgaan van de regering, maar ook van het parlement. Naast het rechtstreekse verzoek om een advies, behoren tot de mogelijkheden: 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. Het feitelijke «gebruik» van de adviesorganen door de Kamer(commissies) is in

ontwikkeling. Werd in 2012 tweemaal rechtstreeks een adviesaanvraag aan een adviesorgaan gedaan, in 2013 gebeurde dit al zesmaal¹⁰.

Sinds 1 september 2010 kan de Kamer, door een wijziging van de Wet op de Raad van State, aan de Raad om voorlichting vragen over kwesties van bestuur en wetgeving. Deze voorlichting moet duidelijk onderscheiden worden van de adviesfunctie van de raad. In 2012 heeft de Kamer overigens eenmaal formeel een voorlichtingsverzoek aan de raad gedaan¹¹, in 2013 helemaal geen.

De Nationale ombudsman brengt zijn rapporten, waarin aanbevelingen zijn opgenomen met betrekking tot de uitvoering van beleid, ter kennis van de Kamer. Statistische en andere gegevens over die rapporten zijn opgenomen in de jaarverslagen die de Nationale ombudsman uitbrengt en die elk jaar onderwerp zijn van een debat in de Tweede Kamer. De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in 2013 aan de Kinderombudsman verzocht om een analyse van de feitenonderzoeken die aan de basis liggen van ingrijpende beslissingen in de jeugdzorg.

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 onderstaande tabel 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.

Tabel 10 Gebruik van informatiebronnen in het constitutionele proces

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Mondelinge vragen ¹ | 96 | 92 | 113 | 134 | 135 | 101 | 217 | 166 | 180 |
| <i>aangemeld</i> | | | | | | 698 | 1064 | 881 | 959 |
| Schriftelijke vragen | 2.045 | 1.772 | 2.671 | 3.002 | 3.029 | 2.552 | 3.055 | 2.535 | 2.562 |
| Feitelijke vragenlijsten | 262 | 246 | 266 | 320 | 341 | 249 | 298 | 269 | 268 |
| Schriftelijk overleg | 117 | 100 | 105 | 157 | 172 | 151 | 206 | 206 | 225 |
| Brieven aan regering ² | 1.370 | 1.063 | 1.126 | 1.403 | 1.632 | 1.281 | 1.888 | 1.443 | 1.521 |

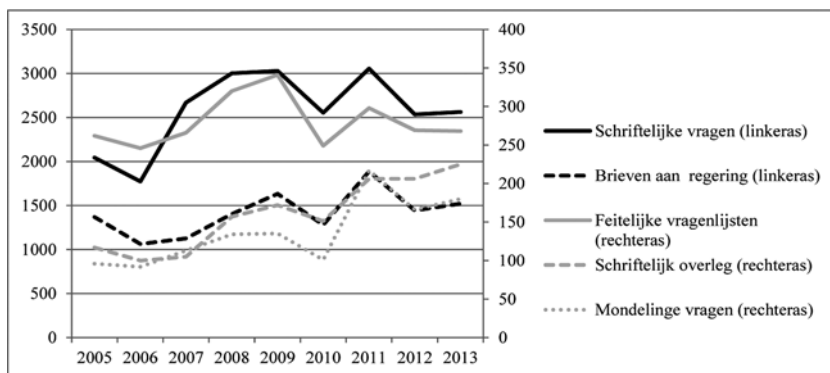
¹ Bedoeld zijn de mondelinge vragenreeksen, bestaande uit de vragen van de eerste vraagsteller en de vervolgvragen van andere leden.

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

¹⁰ De vaste commissie voor OCW heeft wat dit betreft een «vaste» werkrelatie ontwikkeld met de Onderwijsraad. Zowel de vaste commissie voor V en J als de vaste commissie voor VWS heeft in 2013 een advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak.

¹¹ Namelijk op initiatief van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie en wel over de herziening van het Europees regelgevend kader inzake verwerking en bescherming van persoonsgegevens (Kamerstuk 32 761, nr. 32)

Grafiek 8 Gebruik van typen informatiebronnen



Het Presidium kon in vorige Staten al concluderen dat over de hele linie sprake is van een toename van het gebruik van informatievergaring langs formele weg, maar er lijkt geen sprake meer te zijn van een verdere toename. De eerder daarover door het Presidium geuite zorg over de capaciteit, die de verwerking en ontsluiting van de grote hoeveelheid informatie die de Kamer op deze wijze ontvangt, vraagt is daarmee niet weggenomen; de grenzen van wat de organisatie (ambtelijk maar ook in fractieverband) op zorgvuldige manier kan verwerken, waren en blijven in zicht. Een kritisch gebruik van de instrumenten die ingezet worden om informatie te vergaren, blijft aan te raden.

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 tabel 10 zijn die over de laatste jaren opgenomen. Daaruit kan worden afgeleid dat percentagegewijs in elk van die jaren tussen de 15 en 20% van de voorgestelde mondelinge vragen daadwerkelijk is gesteld en er in dat opzicht dus geen sprake is van een bepaalde trend. Niet gehonoreerde aanmeldingen voor het vragenuur worden overigens vaak omgezet in schriftelijke vragen of verzoeken om een brief van de regering.

In 2013 is een analyse verschenen¹² van 10 jaar schriftelijke Kamervragen (de periode 2002–2013). Ook hierin wordt geconstateerd dat de trend naar steeds verdere toename in recente jaren, lijkt te zijn doorbroken. De onderzoekers doen onder andere constatering over: een concentratie van vragen op bepaalde beleidsterreinen en met de tijd verschuivingen daarin; «favoriete» thema's bij verschillende fracties; «favoriete» ministeries¹³; een gemiddelde beantwoordingduur¹⁴ en ook over de bronnen. 80% van de Kamervragen blijkt gebaseerd op mediaberichtgeving, met een explosieve toename daarbinnen van het gebruik van het internet, dat maar liefst voor 40% van de vragen verantwoordelijk is. Ook constateren zij dat er geen verband blijkt te bestaan tussen media-aandacht voor een Kamerlid en de hoeveelheid vragen die hij stelt; de media blijken vrijwel geen aandacht te besteden aan Kamervragen.

¹² Nederlandse Nieuwsmonitor (www.nieuwsmonitor.net); N. Ruigrok e.a.: Kamervragen, Kamerleden en Media

¹³ Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport laten de andere tamelijk ver achter zich

¹⁴ Gemiddeld blijkt die 10 dagen langer te duren dan de driewekentermijn die er formeel voor staat

De Algemene Rekenkamer is ook een belangrijke bron van informatie voor de Kamer. Niet alleen brengt de Rekenkamer al haar rapporten ter kennis van de Kamer (vaak begeleid door briefings), maar op verzoek van de Kamer kan zij ook specifieke onderzoeken uitvoeren (zogenoemde verzoekonderzoeken) of schriftelijke dan wel mondelinge voorlichting geven. In 2013 heeft de Algemene Rekenkamer behalve haar rapport *Staat van de rijksverantwoording 2012* en de rapporten bij de jaarverslagen 2012 van de Ministers op de derde woensdag in mei, gedurende het jaar 23 onderzoeksrapporten naar de Kamer gestuurd, alsmede – in de periode oktober-december – 13 brieven met aandachtspunten bij de diverse begrotingshoofdstukken van de Rijksbegroting 2014. De Algemene Rekenkamer heeft in 2013 op verzoek van commissies 29 maal een besloten technische briefing aangeboden met het oog op het versterken van de informatiepositie van de Kamer. De Tweede Kamer heeft in 2013 een verzoek aan de Algemene Rekenkamer gedaan over het onderwerp «belastingontwijkingsconstructies in relatie tot het fiscale verdragen-netwerk» (Kamerstuk 33 625, nr. 61). De resultaten van dit verzoekonderzoek worden in 2014 verwacht.

Volledigheidshalve verwijst het Presidium naar wat hij in de vorige paragraaf gemeld heeft over de samenwerking met adviesraden en de Raad van State.

De Kamer verkrijgt uiteraard ook uit andere bronnen dan de regering gevraagd en ongevraagd informatie, zoals van adviesorganen (zie ook het vorige hoofdstuk), van deskundigen, van burgers en van instellingen. Deze vormen de genodigden voor de hoorzittingen en rondetafelgesprekken of worden afzonderlijk gehoord.

In het najaar van 2011 startte een pilot Parlement en Wetenschap, met twee Kamercommissies (SZW, I en M) in het kader van het project «Versterking kennispositie parlement». Beide commissies kunnen desgewenst gebruikmaken van factsheets en specifieke adviezen, die door een samenwerkingsverband tussen de wetenschapsorganisaties (KNAW, NWO, VSNU en de Jonge Akademie) worden verzorgd. Daarnaast kunnen de leden van beide commissies vragen van wetenschappelijke aard stellen via een speciaal ontworpen virtuele desk. Dit leidde in 2013 tot vier ontbijt- en lunchbijeentkomsten van Kamerleden met wetenschappers¹⁵, eveneens vier vragen aan de wetenschap van individuele Kamerleden via de zgn. virtuele kennisdesk en vijf factsheets, op verzoek van een commissie door wetenschappers opgesteld. Daarnaast zijn in 2013 voor het eerst zgn. netwerkverkenningen uitgevoerd (een nieuw product, inhoudende dat binnen een week een lijst met ter zake deskundige wetenschappers wordt gevormd waarmee de Kamer individueel of via een rondetafelgesprek in contact kan treden). Soortgelijke werkafspraken als met de wetenschapsorganisaties zijn overigens ook gemaakt met het CBS. Onderzocht wordt of ook met andere adviesorganen of planbureaus afspraken kunnen worden gemaakt over vormen van dienstverlening.

De commissies (en onder voorwaarden de individuele leden daaruit) krijgen ook informatie aangereikt vanuit de ambtelijke diensten, met name vanuit de Griffies Commissies (de commissiestaven) en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, en wel in de vorm van zogenoemde stafnotities¹⁶, en vanuit de Dienst Informatievoorziening in de vorm van

¹⁵ Bijvoorbeeld over het bestrijden van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid en over innovatieve stimulerende maatregelen gericht op gedragsverandering om de transitie naar een duurzame economie te bewerkstelligen.

¹⁶ In deze tabel worden niet alleen de sectorale stafnotities gerekend bedoeld in par. 3 maar ook notities bij begrotingen en EU-stafnotities.

informatiedossiers voor specifieke debatten waarop de leden per e-mail worden geattendeerd.

Tabel 11 Stafnotities

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| GC's ¹ | 226 | 237 | 447 | 381 | 339 | 250 | 446 | 427 | 349 |
| BOR | 140 | 107 | 108 | 141 | 167 | 107 | 130 | 109 | 113 |
| DIV | | | | | 84 | 50 | 55 | 20 | 40 |

¹ Tot december 2012 «Diensten Commissie-ondersteuning» geheten.

Ten slotte kan in het kader van de controletaak van de Kamer 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. In 2013 betrof het 12 projecten en is met toepassing van het informatieprotocol tussen Kamer en regering over de voortgang van maatschappelijk relevante projecten van enige omvang veel informatie verstrekt¹⁷.

5. Agendasetting in de Tweede Kamer

Dit thema in de Staat komt vooral voort uit de in de zelfreflectie gerezen vraag of de Kamer zich niet te veel laat leiden door incidenten ofwel door de «waan van de dag». Het Presidium heeft al eerder geconstateerd dat dit zich moeilijk laat meten.

Vaststaat dat de schriftelijke en mondelinge vragen (zie tabel 10) vaak gebaseerd zijn op actuele gebeurtenissen (wat in het geval van mondelinge vragen ook de bedoeling is overigens).

Ook het aantal dertigledendebatten¹⁸ en interpellaties¹⁹ zou als een graadmeter kunnen worden opgevat. Uit de in hoofdstuk 2 gepresenteerde gegevens is af te leiden dat er geen sprake is van een toename van het gebruik van deze instrumenten.

Er wordt in de bijeenkomsten van de Kamervoorzitter met de commissievoorzitters en -ondervoorzitters en in de Commissie voor de Werkwijze voortdurend gesproken over manieren om samenloop van parlementaire instrumenten zo veel mogelijk te voorkomen, als die samenloop tot versnippering van informatie en onoverzichtelijkheid van het «gemeen overleg» met de regering leidt. Voorzitter en commissievoorzitters trachten te bevorderen dat leden ook in hun informatievergaring zo veel mogelijk de «commissieroute» bewandelen, waarbij immers bundeling van vragen kan plaatsvinden en overleg gevoerd kan worden over onderwerpen. Dat neemt niet weg dat individuele Kamerleden om hen moverende redenen in een bepaald geval daar niet voor kunnen kiezen.

¹⁷ Enkele in 2013 «lopende» grote projecten: Ruimte voor de rivier, Mainport Rotterdam, de vervanging van de F16 (alle al langer durende projecten), ERTMS en Zandmaas-Grensmaas.

¹⁸ Een debat dat wordt aangevraagd met de steun van ten minste 30 leden.

¹⁹ Ook voor een interpellatie is de steun van ten minste 30 leden nodig. Het verschil tussen een dertigledendebat en een interpellatie is gelegen in het verloop. Het eerste 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.

In 2013 is voor de vierde maal uitvoering gegeven aan de eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer. Omdat echter twee onderzoeken uit de agenda 2012 door liepen in 2013 (ICT bij de overheid en Huizenprijzen) en in 2013 tevens de enquête over Woningcorporaties is begonnen, heeft de Kamer ervan afgezien om nog andere onderzoeken te entameren in dat jaar. De Commissie voor de Rijksuitgaven zal het fenomeen «eigen toekomst- en onderzoeksagenda», met het «regime» van ten hoogste drie onderzoeken per jaar en géén langer dan een jaar durend en de procedure van de jaarlijkse selectie van onderzoeken in 2014 evalueren en daarover aan de Kamer rapporteren. Ook zal de impact van de onderzoeksresultaten op het beleid worden onderzocht.

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. Eind 2013 heeft de Kamer besloten, op voorstel van een daartoe ingestelde tijdelijke commissie, om ook een enquête uit te voeren naar het Fyra-project (de Nederlands/Belgische hogesnelheidstrein). Het is overigens niet de eerste maal dat er gelijktijdige parlementaire enquêtes worden gehouden²⁰.

Ook initiatiefnota's hebben doorgaans tot doel om een onderwerp uit te diepen en op de agenda van een Kamercommissie te plaatsen (zie tabel 12). Het instrument lijkt aan populariteit te winnen.

Tabel 12 Initiatiefnota's

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|------|------|------|------|
| 3 | 2 | 2 | 6 | 11 |

6. Kennis en ervaring in relatie met het parlementaire werk

In de Staat over 2012 heeft het Presidium, uiteraard naar aanleiding van het aantreden van een nieuwe Kamer, kunnen concluderen dat de nieuw gekozen leden gemiddeld drie jaar jonger waren dan de leden van de vorige Kamer (43 in plaats van 46 jaar) en met minder parlementaire ervaring (meer dan twee jaren ervaring minder). Actualisering van die cijfers, hoe eenvoudig ook, levert geen nieuw inzicht op.

Het parlementaire proces wordt niet alleen beheerst door een groot aantal regelingen, maar ook door vele 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. Het bestaande permanente cursusaanbod om nieuwe tussentijds aantredende leden²¹, maar ook nieuwe Kamerambtenaren en fractiemedewerkers met deze regels en conventies vertrouwd te maken is in 2013 uitgebreid met een cursus over de informatiepositie van de Kamer, en met een reeks bijeenkomsten waarin dieper op elementen van het Europese politieke proces en de rol daarin van nationale parlementen wordt ingegaan.

Hoewel het qua thema niet geheel in een hoofdstuk over «kennis en ervaring» thuishoort, vermeldt het Presidium hier volledigheidshalve dat het in 2013 een werkgroep van Kamerleden heeft ingesteld om te onderzoeken of de bestaande regelingen in de Kamer ten aanzien van de

²⁰ In 1988 en 2002 vonden gelijktijdig enquêtes plaats naar paspoort en bouwsubsidies, resp. bouwnijverheid en Srebrenica.

²¹ Tussentijds aantredende Kamerleden kunnen de cursussen op individuele basis volgen.

handhaving van de integriteit van haar leden voldoende zijn en, zo niet, waarin verbeteringen mogelijk zijn. Tot dit onderzoek had de Kamer in maart besloten door de motie-Heijnen te aanvaarden (Kamerstuk 28 844, nr. 69). In juni 2013 verscheen bovendien een rapport van de Raad van Europa waarin aanbevelingen zijn opgenomen in het kader van de preventie van corruptie in de lidstaten. De werkgroep zal naar verwachting in de loop van 2014 rapport uitbrengen.

7. Verkiezingen en regeerakkoorden

Wat in het vorige hoofdstuk gold, geldt ook voor dit hoofdstuk. Er hebben geen nieuwe verkiezingen plaatsgehad. Wél is in 2013 een geheel nieuwe vorm van politieke akkoorden ontwikkeld: akkoorden op deelterreinen, tussen de politieke partijen die het kabinet gevormd hebben en partijen die tot de oppositie behoren. De totstandkoming ervan leidde zelfs, wat ook uniek is, tot enig uitstel van de algemene financiële beschouwingen. Deze akkoorden waren volgens de regering noodzakelijk, wilde zij enige zekerheid hebben over het vruchtbare karakter van het gemeen overleg met het parlement.

Het Presidium heeft inmiddels het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis en de Radboud Universiteit Nijmegen de opdracht gegeven de kabinetsformatie 2012, waarin de Kamer voor het eerst de regie voerde, te onderzoeken. De uitkomst daarvan wordt in het voorjaar van 2014 verwacht.

8. Tweede Kamer en de samenleving

De Tweede Kamer staat op tal van manieren *actief* in verbinding met burgers en instellingen.

Dergelijke verbindingen bestaan in het bijzonder tussen individuele Kamerleden of fracties en burgers en instellingen, wellicht zelfs op grotere en intensievere schaal dan de verbindingen met de Kamer als zodanig. Naast e-mail en sms worden vooral «sociale media» als Facebook en Twitter gebruikt in het individuele verkeer tussen leden en burgers, tot nog toe slechts op zeer kleine schaal tussen de Kamer of haar commissies en burgers. De Kamer is bezig met het ontwikkelen van een beleid met betrekking tot het gebruik van de nieuwe media in het verkeer met de samenleving. De Dienst Communicatie zet Twitter in om informatie te zenden en te reageren. Een team van publieksvoorlichters verstuurt tweets, bijvoorbeeld met begintijden van debatten, schorsingen en eventuele wijzigingen aan de agenda. Ook reageren publieksvoorlichters op feitelijke vragen gesteld aan @2eKamertweets. Het aantal volgers van 2eKamertweets is begin januari 2014 24.000. Van nieuwsberichten, dossiers en debatten in het kort op website van de Kamer wordt een tweet gemaakt, waaraan een aantal hashtags wordt toegevoegd. Sinds 25 september 2013 wordt op www.tweedekamer.nl wekelijks een overzicht gegeven van hashtags bij de plenaire agenda. Deze activiteiten hebben tot doel om het bereik van een breed publiek te vergroten, het algemeen publiek meer te betrekken bij wat er gebeurt in de Tweede Kamer en daarbij zo actueel mogelijk te zijn. Sinds september 2013 voeren de commissies I en M en Europese Zaken in samenwerking met de Dienst Communicatie en de Stafdienst Voorlichting een pilot uit met het gebruik van Twitter. Beide commissies hebben een eigen Twitteraccount, die door stafleden van de commissies wordt bijgehouden. Zo worden volgers (belangstellenden op de beleidsterreinen van de betreffende commissie) op de hoogte gehouden van activiteiten van de commissie.

Naast de al in hoofdstuk 2 genoemde hoorzittingen en rondetafelgesprekken, zijn andere wijzen van contact met burgers en instellingen opgenomen in onderstaande tabel²²:

Tabel 13 Actieve contactvormen met burgers en instellingen in aantallen

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Brieven en e-mails ¹ | 9.662 | 9.276 | 7.397 | 8.311 | 6.043 | 8.772 | 6.907 | 8.128 |
| Petities | 122 | 115 | 145 | 109 | 104 | 149 | 94 | 121 |
| Gesprekken ² | 169 | 216 | 287 | 216 | 173 | 192 | 149 | 222 |
| Verzoekschriften ³ | 378 | 367 | 282 | 247 | 201 | 216 | 199 | 146 |
| <i>waarvan beh.</i> | 82 | 64 | 82 | 74 | 52 | 68 | 66 | 45 |
| <i>procentueel</i> | 22 | 17 | 29 | 30 | 26 | 31 | 33 | 31 |
| Burgerinitiatieven | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 | 7 | 0 | 5 |
| <i>waarvan beh.</i> | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 3 | - | 3 |
| Binnenlandse werkbezoeken | 34 | 48 | 38 | 54 | 29 | 43 | 17 | 53 |

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.

In 2013 zijn drie burgerinitiatieven ingediend die ook tot plenaire behandeling leidden nadat ze eerder door de Kamer ontvankelijk waren verklaard, te weten het burgerinitiatief «Sloop de muur, sancties tegen Israël», het burgerinitiatief «Schriftelijke informatieplicht medische behandelingsovereenkomst» en het burgerinitiatief «Nieuwe bevoegdheden aan EU niet zonder referendum»²³. Over het laatste is het plenaire debat overigens in januari 2014 gevoerd.

Er zijn ook *passieve* vormen van contact tussen Kamer en samenleving, dat wil zeggen: contact waarbij van de zijde van de Kamer alleen wordt geïnformeerd. Deze contactvormen zijn opgenomen in de volgende tabel:

Tabel 14 Overige contactvormen met burgers

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-----------|---------|-----------|-----------|----------------------|-----------|
| Bezoekers ¹ | 148.777 | 160.470 | 152.292 | 181.561 | 166.176 | 177.538 |
| Internet ² | 692.294 | 831.526 | 1.609.500 | 1.459.116 | 1.340.309 | 686.840 |
| Kijkers rechtstreekse tv-uitzendingen: | | | | | | |
| <i>Vragenuur</i> ³ | 92.000 | 130.000 | 135.536 | 114.667 | 118.710 | 121.323 |
| <i>Prinsjesdag</i> ⁴ | 1.403.000 | 974.000 | 1.015.000 | 1.216.000 | 1.047.000 | 1.470.000 |
| <i>Apb</i> ⁵ | 424.000 | 318.000 | 405.500 | 317.500 | 349.000 ⁶ | 478.000 |
| Kijkers live-streams plenair | 466.016 | 471.115 | 480.649 | 899.165 | 570.017 | 484.921 |
| Kijkers live-streams commissies | 140.625 | 157.782 | 175.192 | 289.599 | 248.974 | 224.480 |

¹ Bedoeld zijn bezoekers die op enig moment plaatsnemen op de publieke tribune in de grote vergaderzaal (ook als daar géén vergadering plaatsvindt) of bij 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 gemiddelde kijkdichtheid

⁴ De uitzending van na de troonrede gevoerde gesprekken in het gebouw van de Tweede Kamer.

⁵ Algemene politieke beschouwingen

⁶ In 2012 betrof dit het debat over de regeringsverklaring

Uit deze cijfers valt op te maken dat het aantal bezoekers aan de Kamer lijkt te stabiliseren. De bijeenkomsten van politieke partijen en andere bij de publieke zaak betrokken instanties die plaatsvinden in de Kamergebouwen zijn niet geregistreerd.

²² Telefoongesprekken worden niet geregistreerd.

²³ Kamerstukken 33 417, nrs. 23, 24 en 29

Het aantal bezoekers van de website van de Kamer lijkt op het eerste gezicht afgenomen, evenals het aantal kijkers naar de livestream, maar door de invoering van de cookie-wetgeving in oktober 2012 zijn de metingen van het aantal bezoekers onbetrouwbaar geworden: wanneer een bezoeker de plaatsing van cookies weigert wordt hij niet gemeten voor de statistiek.

In de vorige Staat kondigde het Presidium al aan dat in 2013 een enorme stap zou worden gezet in de nagestreefde transparantie van het parlementaire proces doordat vrijwel alle in Parlis (het documentregistratie- en procesbewakingssysteem van de Kamer) opgeslagen informatie dan via de website van de Tweede Kamer beschikbaar zou worden voor derden. Direct na het herfstreces is de aldus vernieuwde website van de Kamer «de lucht in gegaan» en is alle openbare informatie uit Parlis voor de samenleving toegankelijk²⁴. Het zal nog moeten blijken of dit tot een frequenter bezoek aan de Kamerwebsite zal leiden.

Daarnaast is in 2013 het project A/V (audiovisuele presentatie) afgerond en zijn alle openbare vergaderingen die in het Kamergebouw plaatsvinden te volgen. In de volgende fase komt de duiding van al deze presentaties aan de orde. Ook deze ontwikkelingen komen de transparantie van het proces uiteraard ten goede.

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

Ten slotte is daar nog het beeld in de samenleving over de Tweede Kamer. Hoe wordt het functioneren van de Tweede Kamer ervaren? Dit is bij uitstek een thema waar de Kamer, naar het oordeel van het Presidium, niet zélf onderzoek naar moet (laten) verrichten, omdat waarschijnlijk alleen al de vraagstelling in een dergelijk onderzoek tot politiek debat zal leiden.

Dat neemt niet weg dat de Kamer zelf wel bijdraagt aan een systematische inventarisatie van de aandacht voor de Kamer in publicaties en in de media, wat immers al sinds jaar en dag een belangrijke invalshoek is voor de informatieverzorgende diensten van de Kamer.

Een algemeen gegeven is het vertrouwen van de burger in het instituut Tweede Kamer. Er is geen sprake van een toename van dat vertrouwen. Over het hele jaar genomen blijkt 44% van de bevolking vertrouwen te hebben in de Tweede Kamer. In 2012 was dat 45%²⁵. «Grote» onderzoeken naar dit thema zijn in 2013 niet verschenen. Het Presidium herinnert aan eerder onderzoek²⁶ waaruit bleek dat, over langere tijd gezien, er geen sprake is van een structureel lager geworden vertrouwen in de politiek.

9. Tweede Kamer, Europa en overige internationale niveau

In de Staat 2011 heeft het Presidium veel aandacht geschonken aan de wijze waarop de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij Europese besluitvorming de afgelopen jaren is vervroegd en geïntensiveerd. In met name de voorbereidende debatten (algemeen overleg) van de commissies met «hun» bewindspersoon voorafgaand aan EU-raadsvergaderingen wordt steeds meer en beter aandacht besteed aan nieuwe Europese

²⁴ Niet openbaar zijn door de regering als vertrouwelijk of geheim aangemerkte stukken, maar ook brieven van burgers en ambtelijke notities.

²⁵ Burgerperspectieven, 2013 nr. 4; SCP

²⁶ Departement Politicologie Universiteit van Amsterdam: Kieskeurige Kiezers 2006–2010

wetgevingsvoorstellen. Door middel van concrete maatregelen ondergaan deze wetgevingsvoorstellen indien nodig dezelfde uitvoerige behandeling als nationale wetsvoorstellen.

Daarnaast kan sinds 2010 het zgn. parlementaire behandelvoorbehoud²⁷ worden toegepast.

Tabel 15 «Europa»-instrumenten

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Commissievergaderingen i.v.m. een Europese Raad | 48 | 38 | 61 | 75 | 83 | 56 | 73 | 63 | 68 |
| Parlementair voorbehoud | – | – | – | – | – | – | 8 | 2 | 11 |
| Subsidiariteitstoetsen | – | – | – | – | – | 3 | 5 | 5 | 10 |

De werkwijze is inmiddels zo ingericht dat elke vakcommissie alle relevante momenten en dossiers in het proces van Europese beleidsvorming eigenstandig, tijdig en goed geïnformeerd kan behandelen. Wat nog een uitdaging is hoe, in het kader van de toepassing van instrumenten als het parlementair voorbehoud en de subsidiariteitstoets, er actief afgestemd kan worden met andere parlementen, zodat het standpunt van de (meerderheid van de) Tweede Kamer bijval krijgt in andere parlementen en de genoemde instrumenten op gemeenschapsniveau effect sorteren. Daarnaast is het van gedachten wisselen met andere parlementen over actuele ontwikkelingen en over werkwijzen waardevol. Uit de cijfers over 2013 kan worden afgeleid dat de instrumenten Parlementair voorbehoud en subsidiariteitstoets een plaats hebben veroverd in het parlementaire arsenaal.

Het is feitelijk alleen op Europees en internationaal vlak dat er sprake is van samenwerking tussen Eerste en Tweede Kamer²⁸, zo heeft het Presidium al eerder vastgesteld. Zo vindt er intensieve afstemming plaats in de procedure rondom de toepassing van verschillende Europese instrumenten.

Indien beide Kamers uitgenodigd worden om een ander parlement te bezoeken, wordt een bicamerale delegatie samengesteld.

Grondwettelijk is verregaande samenwerking tussen beide Kamers in de uitoefening van hun primaire taken, medewetgeven en het uitoefenen van controle op de regering, niet mogelijk. Het is tegen deze achtergrond niet verbazingwekkend dat die samenwerking hoofdzakelijk plaatsvindt op het internationale vlak. Wel vindt er afstemming plaats tussen beide Kamers over de planning van de behandeling van wetsvoorstellen die vóór een bepaalde datum in werking moeten zijn, zoals het Belastingplan.

De Kamercommissies leggen niet alleen regelmatig bezoek af aan Brussel, maar ook aan het overige buitenland.

²⁷ 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.

²⁸ De Tweede Kamer verzorgt delen van de ambtelijke ondersteuning van de Eerste Kamer, zoals door de Dienst Verslag en Redactie, de Beveiligingsdienst, de Dienst Automatisering en de Griffies Verzoekschriften en Interparlementaire Betrekkingen.

Tabel 16 Aantal buitenlandse werkbezoeken

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Buitenlandse werkbezoeken | 15 | 35 | 17 | 9 | 15 | 9 | 14 |
| Bezoeken aan Europese instellingen | 2 | 10 | 9 | 6 | 9 | 3 | 9 |
| Deelname aan internationale conferenties | 31 | 7 | 13 | 14 | 9 | 17 | 18 |

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 verder gelegen bestemmingen bereikbaar worden²⁹. Bovendien is het niet waarschijnlijk dat commissies veel reizen in verkiezingsjaren. De reisdoelen worden niet systematisch geregistreerd. Wel wordt van elke reis een verslag uitgebracht, dat als Kamerstuk verschijnt.

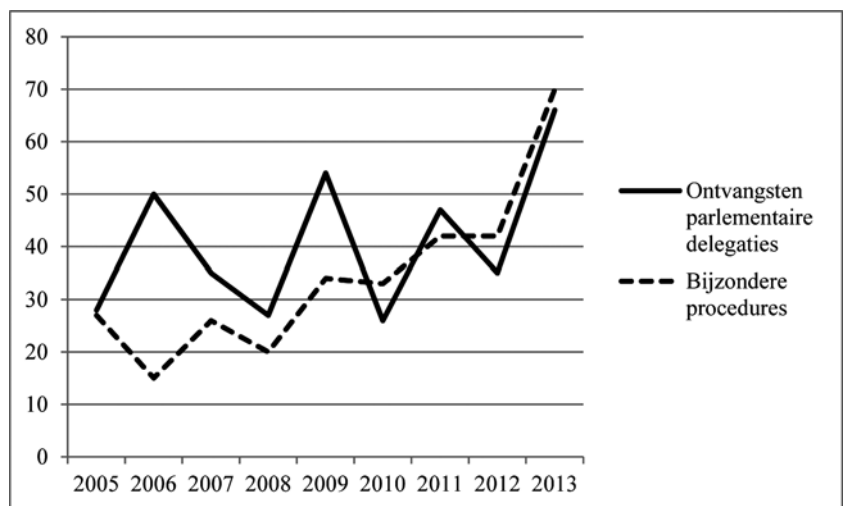
De vaste commissie voor Koninkrijksrelaties houdt in beginsel halfjaarlijks het zogenoemde Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO). Dit jaar is het IPKO is van 3 tot en met 8 maart 2013 gehouden in Den Haag.

De Kamer ontvangt meer buitenlandse delegaties dan dat zij uitzendt:

Tabel 17 Ontvangsten buitenlandse gasten en delegaties

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ontvangsten parl. del. | 28 | 50 | 35 | 27 | 54 | 26 | 47 | 35 | 66 |
| Bijzondere procedures ¹ | 27 | 15 | 26 | 20 | 34 | 33 | 42 | 42 | 70 |

¹ Met «bijzondere procedures» worden bijvoorbeeld ontvangsten bedoeld van vertegenwoordigers van buitenlandse parlementen, regeringen of politieke organisaties die om politieke redenen geen commissieactiviteit kunnen zijn. Een of meer leden vormen de ontvangende partij; andere leden kunnen de ontvangst desgewenst bijwonen.

Grafiek 9 Aantallen ontvangen delegaties en bijzondere ontvangsten buitenlandse gasten

²⁹ Hierdoor wordt waarschijnlijk in het tweede en vierde jaar van een zittingsperiode méér gereisd dan in het eerste en derde jaar.

Een verklaring voor het relatief hoge aantal ontvangsten van buitenlandse parlementaire delegaties en buitenlandse gasten (bijzondere procedures) in 2013 is niet bekend.

Jaarlijks ontvangt de Kamer ook de Nederlandse ambassadeurs in het buitenland.

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 tabel 18 worden enkele gegevens daarover verstrekt. Veel van deze organen kennen ook commissies op deelterreinen, die met grotere regelmaat bijeenkomen. In 2013 betrof het ruim 40 commissievergaderingen.

Tabel 18 Interparlementaire organen

| <i>Organisatie/Parlementaire Assemblée van de</i> | <i>Freq. per jaar</i> |
|---|-----------------------|
| NAVO (Noord Atlantische Verdragsorganisatie) | 2 |
| OVSE (Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa) | 3 |
| Parlementaire Assemblée van de Unie voor de Mediterrane Regio | 1 |
| Raad van Europa | 4 |
| Benelux | 3 |
| IPU (Interparlementaire Unie) | 2 |
| Nederlandse Taalunie | 3 |

De Voorzitter, commissievoorzitters of hun plaatsvervangers nemen regelmatig deel aan conferenties in het buitenland, als zij genodigd zijn om het Nederlandse parlement daar te vertegenwoordigen. Ook daarvan vindt verslaglegging plaats

Ook wat betreft de internationale contacten staat vast dat veel daarvan zich afspelen op het niveau van individuele leden of fracties. Hierover zijn echter geen gegevens beschikbaar (zie de opmerkingen van het Presidium daarover in hoofdstuk 8).

10. Tot slot

Zoals in de inleiding al is opgemerkt, kan 2013 beter vergeleken worden met 2011 dan met het verkiezingsjaar 2012.

Het Presidium meent dat uit de boven gepresenteerde gegevens de voorzichtige conclusie getrokken kan worden dat aan een gestage toename in de laatste jaren van het gebruik van een aantal parlementaire instrumenten (zoals schriftelijke vragen, dertigledendebatten, algemeen overleggen, rondetafelgesprekken) een einde lijkt gekomen. Overigens is wel nog steeds sprake van een toegenomen gebruik hiervan in vergelijking met het eerste decennium van deze eeuw. Het Presidium veronderstelt dat zijn herhaalde oproep om kritisch gebruik te maken van instrumenten en de «natuurlijke» begrenzing van de verwerkingscapaciteit van de Kamer (zowel van de leden en hun directe medewerkers als van de ambtelijke organisatie) hierin een rol speelt.

Tegelijkertijd constateert het Presidium dat op een aantal «actiepunten» uit de parlementaire zelfreflectie weinig voortgang of verandering is geboekt: de eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer komt in de praktijk met moeite tot stand en is, vanwege andere parlementaire onderzoeken, minder omvangrijk dan oorspronkelijk voorgenomen. Het gebruik van initiatiefinstrumenten is nauwelijks toegenomen. Wat de eerste constatering betreft: dat betekent niet dat de Kamer minder actief is

geworden als het om onderzoek gaat; dat onderzoek blijft echter vooral geïnspireerd door actuele kwesties (Woningbouw, Fyra). In de loop van 2014 zullen deelevaluaties op de reflectiepunten verschijnen. Het Presidium kan die in de Staat over 2014 verwerken. Ook zullen de Kamercommissies in de loop van 2014 op verzoek van de Commissie voor de Werkwijze een evaluatie uitvoeren van hun werkzaamheden, waarvan het Presidium de uitkomsten met belangstelling afwacht.

Den Haag, april 2014

Literatuur

(Overzicht van enkele in 2013 verschenen boeken en publicaties in tijdschriften over de Tweede Kamer)

Alberts, J. e.a.

Het Haagse Binnenhof: acht eeuwen centrum van de macht
Den Haag, 2013

Baalen, C.A. van e.a. (red.)

Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2013: De Republiek van Oranje, 1813–2013
Amsterdam, 2013

Berg, J.Th.J. van den e.a.

De eerste honderdvijftig jaar: parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796–1946
Amsterdam, 2013

Bodéwes, N.

Kamerverslagen bevrijd

iBestuur Magazine 2013, nr. 9

(De digitalisering van de verslaglegging en correctie van de Handelingen is een nieuwe stap naar een papierarm parlement)

Diamant, M. e.a.

Het Nederlands budgetrecht in Europees perspectief

Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 2013 nr. 2 blz. 94–112

Loeffen, S.C.

Parlementair onderzoek: een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten

Den Haag, 2013

Melenhorst, L.

De wetgevende macht van de media?: een kwantitatieve analyse van media-effecten op de behandeling van wetsvoorstellen

Res Publica 2013 nr. 4 blz. 481–503

Merriënboer, J. van e.a. (red.)

Polarisatie en hoogconjunctuur: het kabinet-De Jong 1967–1971

Amsterdam, 2013

Nap, C.

Digitale storm in de Tweede Kamer

Automatisering Gids 2013 nr. 9 blz. 20–21

(Interview met de directeur Informatiseringsbeleid van de Tweede Kamer, de heer P. Branger)

Ruigrok, N. e.a.

Kamervragen, Kamerleden en Media

S.l., 2013

(De Nederlandse Nieuwsmonitor presenteert analyses van Kamervragen, Kamerleden en media van 2002 tot en met 2013)

Schrijver, N.J. e.a.

Immunititeiten: het recht opzijgezet?

Deventer, 2013

(De Nederlandse Juristenvereniging besteedt hierin onder meer aandacht aan parlementaire immuniteit)

Vogel, P.

Een kritische waarnemer: de effecten van parlementair onderzoek

Virtueel Bestuur 2013 nr. 1

Vrijsen, E.

Tweede Kamer: beschouwing over de macht van de Tweede Kamer

Elsevier Juist 2013 nr. 4 blz. 76–79