



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL



Versterking van het Instituut Tweede Kamer

Opdrachtbeschrijving aan de werkgroep
“Versterking functies Tweede Kamer”
o.l.v. C.G. van der Staaij

1. De Tweede Kamer als Instituut

1.1 Aanleiding

“Zonder versterking van de Kamer als instituut zal van een ‘tegenmacht’ geen sprake zijn”, schreef voormalig informateur Herman Tjeenk Willink in zijn eindverslag aan de Voorzitter van de Tweede Kamer op 30 april 2021. Hij bouwt hierin voort op zijn analyse in de brief die hij op 19 april aan de fractievoorzitters schreef, op basis van de gesprekken die hij met hen had gevoerd.

Tjeenk Willink spreekt in deze documenten over de verknoping van bestuur met de politieke controle op dat bestuur, waardoor het evenwicht binnen de trias politica is verschoven, of zelfs is verbroken. De voormalig informateur constateert dat in de nieuw verkozen Kamer “vrij algemeen het verlangen [leeft] naar een andere bestuursstijl en meer dualisme”. Een versterking van de Kamer als instituut past in die behoefte¹.

Een van de deelopdrachten van informateur Hamer was “na te gaan welke afspraken er bij voorrang gemaakt moeten worden om de democratische rechtsorde te herstellen en te versterken”.

In haar eindverslag van 22 juni 2021 wijst ze in dat kader onder andere op het belang van het verbeteren van de informatievoorziening door het kabinet aan de Tweede Kamer, de omgang met parlementaire instrumenten en aandacht voor de ondersteuning van de Kamer.

De Tweede Kamer als instituut heeft drie *functies* te vervullen:

volksvertegenwoordiging, medewetgeving, en controle van de regering.

Tjeenk Willink signaleert dat de “Kamer periodiek over haar functioneren [spreekt], maar zelden over haar functies, en wat daar voor nodig is (...)”

Een nieuwe bestuursstijl heeft gevolgen voor de taken en werkwijze van de Kamer en van het kabinet, inclusief het ambtelijk apparaat”. En: “Als de controleur (de Kamer) niet verandert, zal ook de gecontroleerde (het kabinet) hetzelfde blijven”.

Het instituut rust op drie belangrijke *fundamenten*: de informatiepositie van de Kamer, de mate waarin de Kamer voldoende is toegerust, en de manier waarop de Kamer de facto werkt en kan werken.

¹ De discussies over de kabinetsformatie, coalitieverhoudingen en regeerakkoorden in relatie tot het dualisme blijven hier verder buiten beschouwing.

De afgelopen jaren hebben niet alleen externe commissies, adviescolleges, en hoge colleges van staat zich, gevraagd en ongevraagd, uitgesproken over de onderdelen waarop de Kamer haar functioneren en presteren zou kunnen verbeteren. Ook de Kamer zelf keek geregeld constructief-kritisch naar haar eigen werk(wijze).

De Klankbordgroep Versterking Kennis- en Onderzoeksfunctie (2017) en de Werkgroep Herziening Reglement van Orde (2019) zijn daar recente voorbeelden van². Daarnaast leveren parlementaire onderzoeken en enquêtes doorgaans concrete aanbevelingen aan de Kamer op.

1.2 Verbetering op korte en langere termijn

Deze notitie bevat een voorstel voor een werkgroep die (1) inventariseert welke informatie al beschikbaar is over mogelijke versterkingen van het instituut en het functioneren van de Tweede Kamer, (2) deze informatie in bredere samenhang plaatst, en (3) komt met voorstellen die ook op korte termijn tot resultaat kunnen leiden. Daarbij kunnen onder andere de uitwerkingen van de recent aangenomen moties van Van der Staaij c.s. en Dassen c.s. worden betrokken³.

In §3 van deze notitie wordt een voorstel gedaan voor de start en de inrichting van dit traject. De werkgroep wordt gevraagd te kijken naar drie *functies* van de Kamer (medewetgeving, controle, volksvertegenwoordiging), en naar drie belangrijke *fundamenten* (informatiepositie, toerusting, werkwijze). In §2 worden deze onderdelen toegelicht.

² Voorbeeld van een eerder, breed opgezet initiatief rondom het functioneren van de Kamer is de Parlementaire zelfreflectie (2009).

³ De aangenomen motie-Dassen c.s. (28362-53) van 29 april jl. verzoekt Voorzitter een brede commissie in te stellen die onderzoek doet naar de interpretatie van artikel 68 en de wijze waarop dit toetsbaar gemaakt kan worden. De aangenomen motie-van der Staaij c.s. (35510-28) van 19 januari jl. verzoekt het presidium om concrete voorstellen uit te werken waarmee de taak van het parlement om wet- en regelgeving te toetsen en evalueren versterkt wordt, in afstemming met de invoeringstoets van het kabinet.

2. Functies en fundamenten van de Tweede Kamer

De verbeterpunten die door de Kamer zelf en door externen worden aangedragen, zijn onder te verdelen in aandacht voor de functies van de Kamer, en aandacht voor de fundamenten.

Onderstaand wordt kort aangegeven wat de “verbeterpunten” zijn die in recente parlementaire onderzoeken, en door adviescolleges en wetenschappers naar voren worden gebracht, en in welke richtingen oplossingen zouden kunnen worden verkend.

2.1 Functies van de Kamer

2.1.1 Medewetgeving: kwaliteit, uitvoerbaarheid, constitutionele aspecten
Recente publicaties signaleren dat er minder tijd aan wetgeving wordt besteed en dat er weinig gelegenheid is voor grondige analyse en bredere reflectie. Er zou meer aandacht moeten zijn voor de kwaliteit van wetgeving, voor kernwaarden als consistentie, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, voor constitutionele aspecten en de Europese dimensie, én voor een goed begrip van de behoefte van burgers en hun ‘doenvermogen’ (volgens onder andere: WRR, de POK⁴, de TCU⁵, Raad van State, Staatscommissie-Remkes, Parlementaire zelfreflectie). De vraag is hoe de medewetgevende functie te versterken, ook gezien het toegenomen aantal fracties in de Kamer, waardoor veel leden een groter takenpakket hebben (aldus o.a. Van den Braak).

Mede op basis van voorbeelden uit andere parlementen zijn vanuit verschillende invalshoeken voorstellen beschikbaar voor verbetering van de parlementaire werkwijze, zoals versterking van de wetsbehandeling in commissies of vroegtijdig overleg met de regering over de hoofdlijnen van

⁴ POK: Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag, voorzitter Chris van Dam, rapport *Ongekend onrecht*.

⁵ TCU: Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, voorzitter André Bosman, rapport *Klem tussen balie en beleid*.

te verwachten wetgeving. Ook wordt in publicaties gewezen op het beter benutten van bestaande instrumenten zoals hoorzittingen, het doen van eigen onderzoek, en het belang van voldoende inhoudelijke ondersteuning (Mickler/Otjes, Staatscommissie-Remkes, Raad van State, Van den Braak, Bovend'Eert/Kummeling).

- Geïnventariseerd kan worden welke inzichten er zijn in hoe de eigen verantwoordelijkheid van de Kamer als medewetgever beter tot zijn recht kan komen, met inachtneming van de verschillende aspecten daarvan, wat de voor- en nadelen van verschillende modaliteiten zijn en wat er voor nodig is om deze te realiseren.

2.1.2 *Controleren: meer zicht op uitvoering en effecten van beleid*

In recente onderzoeken wordt aangegeven dat de Kamer te weinig zicht zou hebben op de uitvoering van (steeds complexere) wet- en regelgeving en de effecten van beleid (aldus o.a. TCU, POK, Raad van State, Algemene Rekenkamer, Staatscommissie-Remkes). Daarmee zouden ook het perspectief van de burger en “de menselijke maat” uit beeld zijn geraakt.

Voorstellen voor verbetering gaan bijvoorbeeld over het structureler monitoren van de uitvoering van wetgeving, het versterken van de onderzoeksfunctie van commissies, het horen van betrokken burgers, het verbeteren van de contacten tussen de Kamer en uitvoeringsorganisaties en het belang van versterking van de eigen kennispositie en de daarbij benodigde ondersteuning (o.a. TCU, Staatscommissie-Remkes). Langs deze weg zou de eigenstandige oordeelsvorming van de Kamer kunnen worden bevorderd en zouden de gerapporteerde tekortkomingen tijdiger kunnen worden gesignaleerd. Het kabinet heeft inmiddels de ‘oekaze-Kok’ inzake contacten tussen Kamer en ambtenaren aangepast (zie ook §2.1.4). In reactie op de POK zijn ook andere maatregelen aangekondigd, zoals een invoeringstoets bij nieuwe wetgeving. Recent heeft de commissie Binnenlandse Zaken om een kabinetsreactie op het TCU-rapport gevraagd.

- In afwachting van de kabinetsreactie en van de verdere behandeling van het TCU-rapport, zou kunnen worden verkend hoe verdere invulling kan worden gegeven aan de aanbevelingen gericht aan de Kamer (bijvoorbeeld met praktische handreikingen) en welke inzet daarbij van Kamerleden en ondersteuning verwacht wordt. In een later stadium kan nader overleg met het kabinet plaatsvinden.

- Voortbouwend op de verantwoordelijkheid van de commissievoorzitters voor het opstellen van een plan ter versterking van de kennispositie van de commissies, zou de wenselijkheid van de eventuele verdere versterking van de rol van de commissievoorzitters kunnen worden betrokken.

2.1.3 *Volkvertegenwoordiging: betrokkenheid van burgers*

Zowel in de adviezen ter versterking van de wetgevende functie als de verdieping van de parlementaire controle is de Kamer gewezen op het belang van een nauwere betrokkenheid van burgers bij het parlementaire proces. In bredere zin zijn vragen gesteld over het functioneren van de Kamer als volksvertegenwoordiging, mede tegen de achtergrond van een gerapporteerde grote afstand tot de politiek, die door een deel van de bevolking, met name laagopgeleiden en jongeren, wordt ervaren (Staatscommissie-Remkes, SCP). Ook vanuit deze invalshoek zijn verbeteringsuggesties gedaan voor hoe de Tweede Kamer haar positie als zelfstandig instituut, als één van de machten binnen de trias politica, kan versterken. Zo zouden bestaande instrumenten als het burgerinitiatief en burgerfora beter kunnen worden benut door de Kamer (Staatscommissie-Remkes, ROB), en zou er bijvoorbeeld kunnen worden gekeken naar innovatieve vormen van digitale betrokkenheid (Rathenau Instituut), of naar ideeën rondom belangenpanels of beoordelingspanels (Hurenkamp/Tonkens).

- Geïntervieweerd kan worden op welke wijze de betrokkenheid van burgers bij het parlementaire proces in bredere zin verbeterd kan worden, hoe dit kan worden ingebed en welke inzet daarvoor nodig is.

2.2 Fundamenten voor uitoefening functies van de Kamer

2.2.1 Informatievoorziening kabinet: meer grip van de Kamer

De informatievoorziening van het kabinet aan de Kamer heeft de afgelopen jaren tot een intensieve discussie geleid, die zich toespitste op de interpretatie en toepassing van artikel 68 Grondwet. Hierover zijn moties aangenomen, zoals over de verstrekking van specifieke documenten en stukken voor intern beraad (moties-Omtzigt c.s.). Eerder zijn aanbevelingen gedaan over de actieve informatieplicht en het maken van afspraken tussen Kamer en kabinet (Staatscommissie-Remkes). De commissie Financiën heeft staatsrechtelijk advies ingewonnen over het kabinetsbeleid ten aanzien van artikel 68 (Voermans e.a.). In bredere zin is ook gewezen op de risico's van de juridisering van de inlichtingenrelatie en het belang van een meer ontspannen omgang tussen bewindspersonen, ambtenaren en Kamer (Raad van State). In reactie op het POK-rapport heeft het kabinet toegezegd de informatievoorziening aan de Kamer te verbeteren door bijvoorbeeld onderliggende ambtelijke nota's openbaar te gaan maken, interne stukken op verzoek te verstrekken en de weigeringsgrond 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet langer te hanteren.

Op 10 mei jl. stuurde de minister van BZK naar aanleiding hiervan een "Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's", aan de Kamer waarover het kabinet in de komende maanden met de Kamer in gesprek wil⁶.

- Tegen deze achtergronden dient zich de vraag aan hoe de Kamer zich hiertoe wil verhouden en wat deze nieuwe ontwikkelingen in de praktijk betekenen. De motie-Dassen c.s. kan hierbij worden betrokken.

⁶ Deze beleidslijn is geagendeerd voor het notaoverleg over het RvS-advies rondom ministeriële verantwoordelijkheid op 5 juli.

2.2.2 *Over de toerusting van de Tweede Kamer*

Een mogelijke betere informatievoorziening door het kabinet is niet het hele verhaal. Voormalig informateur Tjeenk Willink schrijft in zijn brief van 19 april 2021 aan de fractievoorzitters dat dualisme deels juist wordt beperkt door de afhankelijkheid van het parlement van de informatie van het kabinet.

De Kamer kan ook zelf externe deskundigen inschakelen voor kennis en informatie (zoals wetenschap, adviescolleges, belangenbehartiging). Het toegenomen aantal – en dus kleinere – fracties brengt extra uitdagingen met zich mee (o.a. Van den Braak). Verschillende adviescolleges stellen dat het de Kamer (in de ondersteuning) ontbreekt aan voldoende eigen expertise, bijvoorbeeld op het gebied van technologische ontwikkelingen (AWTI). Daarbij wordt opgemerkt dat de Kamer, mede in internationaal perspectief, een beperkte bestaafing kent (o.a. Otjes).

Hoewel tegelijkertijd erkend wordt dat hier de afgelopen jaren wel stappen zijn gezet (versterking commissieondersteuning, motie-Jetten over fractieondersteuning), leeft er een brede overtuiging dat meer inhoudelijke ondersteuning nodig is om de kerntaken goed te kunnen oefenen (o.a. TCU, ROB, Staatscommissie-Remkes, AWTI). Dat geldt zowel voor de medewetgevende als de controlerende taak. Gesteld wordt dat de parlementaire controle op o.a. de uitvoerbaarheid van wetgeving en beleid nu beperkt is. En er zou nu juist voldoende capaciteit moeten zijn voor het ophalen en zelfstandig analyseren van kennis en informatie uit de praktijk en de wetenschap, waarmee eveneens de afhankelijkheid van de Kamer kan worden verminderd. Doel is versterking van het kennisfundament onder het politieke debat. Waarbij die extra ondersteuning ook daadwerkelijk moet bijdragen aan versterking van de kernfuncties (Van den Berg).

- Bij het verkennen van de mogelijkheden voor versterking van de wetgevende en controlerende taken, zoals hierboven besproken, kan in samenhang de wenselijkheid en mogelijkheid voor uitbreiding van de interne dienstverlening door zowel Bureau Wetgeving als de Dienst Analyse en Onderzoek als nadrukkelijk aandachtspunt worden meegenomen.

2.2.3 *Over de werkwijze van de Kamer*

Het versterken van de Kamer als instituut, zodanig dat er een evenwicht is tussen de drie machten binnen de trias politica, vraagt ook wat van de Kamer zelf.

Bij de recente herziening van het Reglement van Orde is al geconstateerd dat er een onbalans bestaat tussen de plenaire vergadering en het commissiewerk. De Werkgroep herziening RvO sprak daarnaast van een onvoorspelbare agenda, een groot aantal (ongeplande) debatten en een overdaad aan moties. Het herziene RvO beoogt hierin verandering te brengen, maar ook wordt erkend dat dit niet (alleen) met reglementswijzigingen of organisatorische aanpassingen kan worden bereikt; het vergt ook een parlementaire cultuur waarin meer focus en rust wordt aangebracht. Vanuit dit perspectief kan ook de benodigde ruimte worden gecreëerd om meer aandacht te besteden aan kernpunten als de kwaliteit van wetgeving en de uitvoerbaarheid van beleid. Ook werd in parlementaire enquêtes bij herhaling gewezen op wat de Kamer zelf anders, beter en meer, of juist minder, zou moeten doen.

- Geïntervieweerd kan worden hoe voorstellen voor institutionele versterking van de functies van de Kamer zich verhouden tot de bestaande parlementaire cultuur, welke verandering daarbij wenselijk is, en hoe die kan worden bevorderd.

3. Naar een plan van aanpak voor de werkgroep

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat over de mogelijkheden voor versterking van de functies van de Kamer de afgelopen jaren het nodige is gepubliceerd. Daar kan dankbaar gebruik van worden gemaakt: de werkgroep hoeft dit werk (de probleemanalyse) niet dunnetjes over te doen, zeker daar waar de rapporten in elkaar verlengde liggen.

Meer werk is te verwachten bij het formuleren van (de implementatie van) concrete verbetervoorstellen. Daarbij kan gekeken worden naar 'quick wins', maar ook naar maatregelen of interventies die ingrijpend van aard zijn en daarom mogelijk meer tijd vragen.

De werkgroep wordt gevraagd om het project desgewenst gefaseerd uit te voeren, en om over de in het najaar verrichte inventarisatiewerkzaamheden een kernachtig verslag aan het Presidium uit te brengen rond het kerstreces, waarna eventuele verdere uitwerkingen en voorstellen kunnen volgen begin 2022. Het streven is dat de resultaten van de daaropvolgende bespreking van de aanbevelingen met de Kamer dan kunnen worden meegenomen bij het ramingsproces voorjaar 2022.