



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

RAPPORT

Versterking functies Tweede Kamer

Meer dan de som der delen

16 december 2021 | Werkgroep versterking functies Tweede Kamer

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Samenvatting: aan de slag met een werkagenda	3
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Samenstelling en werkwijze van de werkgroep	12
1.3 Enkele uitgangspunten.....	13
2 Versterking van de medewetgevende functie	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Kijk verder vooruit naar aankomende wetgeving	15
2.3 Versterk de behandeling in de commissies.....	16
2.4 Meer tijd en aandacht voor amendementen	19
2.5 Meer zicht op wetgeving en trends in de wetgevingskwaliteit	20
3 Versterking van de controlerende functie	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Meer structurele controle op de uitvoering van wetgeving en beleid.....	24
3.3 Effectieve en strategische inzet van de eigen instrumenten	27
3.4 Complexe vraagstukken gezamenlijk verkennen	29
3.5 Versterking controlefunctie op plenair niveau.....	31
4 Versterking van de vertegenwoordigende functie.....	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Meer ruimte en aandacht voor het perspectief van de burger.....	36
4.3 Lopende initiatieven in de Kamer	37
4.4 Verdere versterking van de vertegenwoordigende functie.....	38
5 Informatievoorziening	40
5.1 Inleiding	40
5.2 Meer zicht op departementale nota's	41
5.3 Verbetering contacten met departementen en uitvoeringsorganisaties	43
5.4 Periodieke en systematische aandacht voor informatievoorziening.....	46
5.5 Verder werken aan de versterking van het inlichtingenrecht	47
6 Toerusting en werkwijze.....	49
6.1 Inleiding	49
6.2 Uitbreiding ambtelijke ondersteuning.....	49
6.3 Werkwijze	52
6.4 Aan de slag	54

Samenvatting: aan de slag met een werkagenda

Leren van eerdere adviezen en goede ervaringen

Op 9 juni 2021 heeft het Presidium besloten tot het instellen van een werkgroep die praktische voorstellen ontwikkelt om de wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functies van de Kamer te versterken. Op 8 juli 2021 overhandigde de Kamervoorzitter de opdracht aan de werkgroep. De werkgroep is daarmee aan de slag gegaan en komt in dit rapport met praktische voorstellen en aanbevelingen, samengevat in een concrete werkagenda.

De werkgroep heeft gebruik gemaakt van bestaande adviezen, rapporten en literatuur, aangevuld met suggesties en ideeën die haar werden toegezonden of die naar voren kwamen in gesprekken. Het is duidelijk dat er al veel goede adviezen en aanbevelingen zijn, maar dat deze niet altijd tot uitvoering komen en gaandeweg verwateren. De werkgroep constateert dat er al veel mogelijk is met het huidige instrumentarium en de recente herziening van het Reglement van Orde, maar dat deze nog niet altijd optimaal worden benut. Een belangrijke vraag die de werkgroep zich heeft gesteld is dan ook: hoe kunnen we ervoor zorgen dat de praktische voorstellen ook daadwerkelijk worden opgepakt op een manier die beklijft?

Dit rapport geeft handvatten om het Kamerwerk beter en slimmer te organiseren zodat alle functies goed tot hun recht komen. Het vergt van de Kamer dat gemaakte afspraken over versterking van de werkwijze ook worden opgepakt en uitgevoerd. Daarnaast is het zaak dat meer focus wordt aangebracht in de werkzaamheden, door scherper te kiezen en te prioriteren. De bevindingen en aanbevelingen van de werkgroep vormen samen een **praktische werkagenda**, die hieronder wordt weergegeven.

De werkagenda laat zien wat er allemaal al mogelijk is, welke instrumenten er zijn, wat er goed gaat, maar ook hoe de ervaringen verdiept en verbreed kunnen worden. Vervolgens gaat het ook om hoe de functies van de Kamer (nog) beter en efficiënter uitgevoerd kunnen worden: het gaat dus niet om méér doen, maar vooral om krachten bundelen, taken verdelen en kritisch kijken wat juist minder te doen. Veel aanbevelingen geven hiervoor aanknopingspunten, omdat ze bijvoorbeeld inzetten op samenwerking tussen fracties zoals bij moties en inbrengen, het concentreren van werkzaamheden bij rapporteurs en de inzet van instrumenten die gezamenlijke kennisversterking bevorderen. Of omdat ze de Kamer in staat stellen zich meer op de hoofdlijnen te concentreren en daarbij meer verdieping aan te brengen.

Kortom, een versterking van de functies van de Kamer is gebaat bij **betere benutting** van (bestaande) instrumenten, adviezen en goede voorbeelden, **slimmer samenwerken** tussen leden en **scherpere keuzes en prioriteitstelling**.

Een gedeelde verantwoordelijkheid

Om tot versterking van de kernfuncties van de Kamer te komen, is echter meer nodig dan alleen praktische verbeteringen. Het gaat niet zonder de bereidheid om elkaar wat te gunnen en onderling vertrouwen te geven, als bijvoorbeeld meer met

rapporteurschappen wordt gewerkt. Het uitgangspunt daarbij is dat eenieder naar evenredigheid bijdraagt – ook in de vervulling van taken die misschien minder zichtbaar zijn of als minder dankbaar worden ervaren, maar wel essentieel zijn voor het bredere functioneren van de Kamer, zoals voorbereidingsgroepen, commissievoorzitterschappen en interparlementaire delegaties. Medeverantwoordelijkheid dragen voor de Tweede Kamer als instituut is noodzakelijk om de praktische oplossingsrichtingen te laten slagen.

Belangrijke randvoorwaarden zijn ook de houding en omgangsvormen in de plenaire vergadering en de commissies, waarbij zowel leden als (commissie)voorzitters een rol dienen te spelen. De werkgroep gaat daar in haar rapport ook op in. Verder is het essentieel dat de Kamer over voldoende ambtelijke ondersteuning beschikt, die het werk van alle leden en fracties op deskundige en politiek neutrale wijze kan ondersteunen, versterken en verlichten. Ten slotte is het zaak dat de **werkagenda actief, maar ook gericht en gefaseerd wordt opgepakt**, zodat het werk behapbaar blijft. Het is zoals gezegd niet de bedoeling dat de Kamer alleen maar méér gaat doen, maar vooral dat zij beter en efficiënter gebruik gaat maken van de mogelijkheden die zij heeft en om dat goed te faciliteren. Om dit te bereiken is een rol weggelegd voor het Presidium, voor de commissie voor de Werkwijze maar ook voor de andere commissies, die direct aan de slag kunnen. Dat lukt niet zonder ambassadeurs die een aanjagende en enthousiasmerende rol vervullen, bijvoorbeeld in hun taak als commissievoorzitter of door ervaringen als rapporteur te delen.

Om dit de komende tijd actief vorm te geven doet de werkgroep een aantal suggesties, te beginnen met een aftrapbijeenkomst. Verder stelt de werkgroep voor om na een jaar te bekijken hoe deze praktische aanpak ervoor staat en wat er concreet is gerealiseerd. Haar leden stellen zich graag beschikbaar om dan te reflecteren op de stand van zaken en de opgedane ervaringen (zie verder onder 'Aan de slag!').

Een praktische werkagenda

De bevindingen van de werkgroep zijn vertaald in een praktische werkagenda die hieronder wordt gepresenteerd. Deze werkagenda bevat veel suggesties, waarmee de Kamer direct aan de slag kan. Dit vergt de nodige inzet van alle leden en van de ambtelijke ondersteuning, maar moet als gezegd vooral ook meer samenwerking stimuleren en focus aanbrengen waardoor Kamerleden effectiever kunnen werken.

De werkagenda bevat een aantal rode draden en kernpunten, die bij de verdere uitwerking prioriteit zouden moeten hebben:

- Kijk verder vooruit naar aankomende wetgeving en versterk de behandeling in de commissies
- Breng meer structuur aan in het controleren van de regering, pak belangrijke en complexe vraagstukken gezamenlijk op en ga gericht om met de parlementaire instrumenten
- Betrek bij wetgeving en controle meer systematisch het perspectief van de burger
- Werk aan de relatie tussen Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties
- Zorg voor voldoende ambtelijke ondersteuning en haal de benodigde expertise in huis

WERKAGENDA VERSTERKING FUNCTIES TWEDE KAMER

Versterking van de medewetgevende functie

Kijk verder vooruit naar aankomende wetgeving en stel prioriteiten vast, werk aan gezamenlijke kennisversterking en maak bij belangrijke wetsvoorstellen meer gebruik van wetgevingsrapporteurs. Op die manier kan efficiënter worden gewerkt en tegelijkertijd verdieping worden aangebracht in de parlementaire behandeling. Begin ook eerder met de voorbereiding van amendementen en dien deze tijdig in. Zorg daarnaast dat wetgeving en wetgevingskwaliteit meer aandacht en zichtbaarheid krijgt.

1. Kijk verder vooruit naar aankomende wetgeving

- Wacht niet totdat wetsvoorstellen naar de Kamer komen, maar kijk vooruit en spreek periodiek in de commissies over de wetgevingsagenda, in elk geval na aantreden van een nieuw kabinet (§ 2.2).

2. Versterk de behandeling in de commissies

- Maak bij belangrijke wetsvoorstellen vooraf een plan voor eigenstandige, commissie-brede informatievergaring (§ 2.3). Denk aan verdiepende stafanalyses, technische briefings of gesprekken met experts.
- Benoem vaker wetgevingsrapporteurs in de commissies bij belangrijke wetsvoorstellen. Rapporteurs kunnen verschillende invalshoeken belichten zodat alle fracties daarmee hun voordeel kunnen doen en tevens ontlast kunnen worden. Zij worden ondersteund door de staf en kunnen worden ingezet voordat een wetsvoorstel naar de Kamer komt, nadat een wetsvoorstel is ingediend, maar ook na de inwerkingtreding daarvan (§ 2.3).
- Stel het (gezamenlijk) leveren van schriftelijke inbreng tijdens het voorbereidend onderzoek als uitgangspunt omdat vroegtijdige betrokkenheid essentieel is voor een zorgvuldige wetsbehandeling (§ 2.3).

3. Besteed meer tijd en aandacht aan amendementen

- Begin vroegtijdig met de voorbereiding van amendementen, zodat er voldoende tijd is voor consultatie en overleg met het kabinet en verbreed de interne adviesmogelijkheden voor Kamerleden (§ 2.4).
- Dien amendementen bij voorkeur uiterlijk bij aanvang van het plenaire wetgevingsdebat in, zodat er voldoende tijd voor nadere consultatie, reacties en advies is. Verder zou de Kamer in beginsel niet in de week na de behandeling al moeten stemmen over de amendementen en het wetsvoorstel, maar een week later (§ 2.4).

4. Houd meer zicht op wetgeving en trends in de wetgevingskwaliteit

- Reserveer een (deel van een) vaste Kamerdag, bijvoorbeeld donderdag, voor de behandeling van wetgeving (§ 2.5).
- Vraag het kabinet waar nodig om een geconsolideerde versie van de gewijzigde wet, met de nodige markeringen, als bijlage toe te voegen aan de wetgevingsstukken (§ 2.5).
- Benut het instrument van het wetgevingsoverleg vaker voor een artikelsgewijze behandeling van een wetsvoorstel (§ 2.5).
- Bespreek in de commissies hoe meer zicht kan worden verkregen op de effecten van nieuwe wetten in de praktijk, bijvoorbeeld door zelf te reflecteren op de invoeringstoetsen van het kabinet of door meer betrokken te zijn bij evaluaties van wetgeving en de opvolging daarvan (§ 2.5).
- Houd periodiek, bijvoorbeeld tweejaarlijks, een (commissie)debat over de wetgevingskwaliteit (§ 2.5).
- Maak de wetsbehandeling beter zichtbaar via de website van de Tweede Kamer aan de hand van de bestaande wetgevingsmonitor (§ 2.5).

Versterking van de controlerende functie

Op belangrijke dossiers kan de Kamer meer structureel controle uitoefenen, maar ook meer verdieping aanbrengen bij het gebruik van kennisinstrumenten. Rondetafelgesprekken, werkbezoeken en technische briefings kunnen gericht ingezet worden. Bij complexe vraagstukken kan een bredere, meer systematische verkenning worden uitgevoerd. Commissies kunnen strategischer met hun agenda omgaan. Plenaire debatten kunnen evenwichtiger en meer thematisch worden ingericht, zodat tevens meer voorspelbaarheid en balans in de plenaire agenda kan worden aangebracht. Daarbij dient ook efficiënter met moties te worden omgegaan.

5. Verricht meer structurele controle op de uitvoering van wetgeving en beleid

- Houd voor prioritaire dossiers meer systematisch zicht en grip op de beschikbare informatie over de uitvoering van (nieuwe) wetgeving en beleid (§ 3.2).
- Kamer en kabinet moeten gericht met elkaar in overleg treden als er tekortkomingen worden gesignaleerd in de informatievoorziening (§ 3.2).
- Vraag het kabinet niet alleen bij de begroting maar ook bij het jaarverslag te rapporteren over de uitvoering van moties van en toezeggingen aan de Kamer (§ 3.2).
- Maak meer gebruik van bestaande instrumenten zoals rondetafelgesprekken en werkbezoeken (§ 3.2).
- Benoem vaker rapporteurs rondom de controle op de begroting en de verantwoording (§ 3.2).

6. Verdiep het controlerend vermogen van commissies

- Laat de commissies hun kennisinstrumenten effectiever toepassen, zodat daar meer uitgehaald kan worden (§ 3.3). Denk aan het gezamenlijk voorbereiden van

rondetafelgesprekken of hoorzittingen en breng in kaart waar overlap tussen commissies zit.

- Zet instrumenten als het rondetafelgesprek en de technische briefing gericht in ter voorbereiding op debatten, zoals gebeurt bij de voorbereiding op de debatten over de ontwikkelingen van het coronavirus (§ 3.3).
- Wanneer op een onderwerp een bredere analyse of diepgravender onderzoek gewenst is, weeg dan zorgvuldig af of de Kamer zelf dat onderzoek kan (laten) doen en beleg dit niet automatisch bij het kabinet. Indien onderzoek extern wordt uitgevoerd, kijk dan eerst naar bestaande instituten in plaats van naar het instellen van ad hoc commissies. Bezie ook in hoeverre de ambtelijke ondersteuning van de Kamer in een onderzoeksbehoefte kan voorzien (§ 3.3).
- Maak meer ruimte voor ontmoeting en informeel overleg tussen leden onderling en leden en commissiestaf (§ 3.3). Blokkeer bijvoorbeeld een vast tijdstip in de commissieagenda's waarop geen activiteiten worden gepland.
- Maak in een strategische procedurevergadering van de commissie periodiek, bijvoorbeeld elk kwartaal of half jaar, meer ruimte om de eigen werkwijze te bespreken, vooruit te kijken en terugkoppeling te geven van lopende activiteiten als rapporteurschappen en plan dit op een zodanig moment dat er zo min mogelijk overlap met andere Kameractiviteiten is. Werk daarnaast aan het evenwichtiger en aantrekkelijker maken van de reguliere procedurevergadering (§ 3.3).

7. Pak de verkenning van complexe vraagstukken gezamenlijk op

- Werk bij complexe beleids- of uitvoeringsvraagstukken in de commissies met een meer gestructureerde, toegankelijke en onderzoeksgerichte 'parlementaire verkenning' op basis van een gedeelde probleemanalyse. Hier zijn al enige goede ervaringen mee binnen de commissies. Een werkwijze als deze kan voorzien in een bestaande lacune tussen de inzet van kennisinstrumenten in de vaste commissies en een uitgebreider parlementair onderzoek (§ 3.4).

8. Versterk de controlefunctie op plenair niveau

- Besteed in de plenaire vergadering meer aandacht aan een evenwichtige agenda en de werkwijze op plenair niveau (§ 3.5).
- Houd vaker plenaire themadebatten, om meer focus en evenwicht in de plenaire agenda te brengen (§ 3.5).
- Bekijk of in het verloop van een plenair debat meer structuur kan worden aangebracht, bijvoorbeeld met beschermde spreektijd en vaste tijdslots. Van bewindspersonen mag worden verwacht dat zij kort en gericht antwoorden. Hanteer daarbij als uitgangspunt dat de beantwoordingstermijn van bewindspersonen niet meer dan een derde van de termijn van de Kamer bedraagt (§ 3.5).
- Maak werk van het terugdringen van het aantal moties door afspraken te maken over de indiening van (het aantal) moties, bijvoorbeeld in het geval reeds een toezegging (op naam) is geregistreerd. Verlang dat moties zien op onderwerpen die aan de orde zijn geweest in het gevoerde debat en voldoende zijn uitgediscussieerd, creëer ruimte voor overleg en hanteer als uitgangspunt dat een of twee moties per fractie voldoende moet zijn. Het kabinet kan daarbij gebruikmaken van de mogelijkheid die het Reglement van

Orde biedt om moties over te nemen. In de opvolging zou het kabinet vervolgens evenveel aandacht moeten besteden aan toezeggingen als aan moties (§ 3.5).

- Wanneer in een commissiedebat een tweeminutendebat wordt aangevraagd voor het indienen van moties, zou aan het einde van het commissiedebat kunnen worden geïnventariseerd op welke onderwerpen moties te verwachten zijn. Creëer meer ruimte in de voorbereiding van moties voor technische advisering en ondersteuning. Bezie daarnaast of periodiek inzichtelijk kan worden gemaakt welke moties op een bepaald onderwerp zijn ingediend om dubbelingen te voorkomen (§ 3.5).

Versterking van de vertegenwoordigende functie

Besteed bij wetgeving en nieuw beleid expliciet aandacht aan het burgerperspectief, de uitvoerbaarheid en de effecten in de praktijk. Verken de mogelijkheden en doelen van nieuwe instrumenten voor meer betrokkenheid van burgers bij de politiek en experimenteer als het beoogde doel helder is, met één van de instrumenten.

9. Geef meer ruimte en aandacht aan het perspectief van de burger

- Laat de positie van burgers en hun doenvermogen een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de aanbevelingen van de werkgroep omtrent de medewetgevende functie in alle fases (§ 4.2).
- Gebruik ervaringen en contacten met burgers bij de uitvoering van de aanbevelingen ter versterking van de controlerende functie, bijvoorbeeld bij de uitvoeringstoets en de invoeringstoets (§ 4.2).
- Stimuleer burgers meer om in contact te treden met de Kamer en hun zienswijze over of ervaringen met in behandeling zijnde onderwerpen te delen, zoals ook met de V-100 gebeurt (§ 4.2).
- Krijg meer inzicht in de bredere problematiek die schuilgaat achter de brieven en andere signalen die burgers aan de Kamer richten, door deze periodiek te analyseren (§ 4.2).
- Kamerleden moeten in hun agenda voldoende tijd en gelegenheid krijgen om aan hun vertegenwoordigende taken, zowel individueel als in commissie- of delegatieverband, daadwerkelijk invulling te geven. Dat vraagt om zoveel mogelijk stabiliteit en duidelijkheid in de Kameragenda (§ 4.2).

10. Bouw verder aan versterking van de vertegenwoordigende functie

- De werkgroep onderschrijft de lopende initiatieven in de Kamer om te komen tot een burgerloket en een digitale vormgeving van petitie en burgerinitiatieven (§ 4.3).
- Verken mogelijke nieuwe instrumenten voor sterkere betrokkenheid van burgers, waarbij tevens nader bepaald kan worden wat het doel is om burgers te betrekken (§ 4.4).
- Besluit op basis van deze nadere inventarisatie om een experiment te doen met een van deze instrumenten, bijvoorbeeld met het burgerforum (§ 4.4).

Informatievoorziening

Houd beter zicht op departementale informatie en zorg voor een goede analyse. Verbeter ook de contacten tussen de Kamer, (ambtenaren van) departementen en uitvoeringsorganisaties. Benut de ruimte die er is en maak hierover praktische werkafspraken. Voer periodiek een (commissie)debat over informatievoorziening door het kabinet en werk verder aan het versterken van het parlementaire inlichtingenrecht.

11. Houd meer zicht op departementale nota's

- Monitor actief of aanvullende departementale informatie over wetgeving en beleidsontwikkeling die (structureel of incidenteel) is toegezegd en van belang is voor de parlementaire taakuitoefening, ook tijdig en volledig wordt geleverd (§ 5.2).
- Maak een inhoudelijke analyse van de relevante departementale nota's, bijvoorbeeld door na te gaan in hoeverre beleidsopties nadrukkelijk zijn afgewogen en op basis van welke criteria. Besteed daaraan waar nodig aandacht in de stafproducten, zoals wetgevingsrapporten of stafnotities over beleidsontwikkeling (§ 5.2).
- Breng de ervaringen met de aanvullende informatievoorziening door het kabinet in kaart, bijvoorbeeld een jaar na de volledige uitrol daarvan (§ 5.2).

12. Verbeter contacten met departementen en uitvoeringsorganisaties

- Kamerleden, commissies, departementen en uitvoeringsorganisaties kunnen vaker op informele wijze in gesprek gaan over concrete vraagstukken, knelpunten, dilemma's of signalen uit de praktijk (§ 5.3).
- Maak beter gebruik van de mogelijkheden die er al zijn voor Kamerleden om op verzoek, snel en eenvoudig toegang te krijgen tot feitelijke informatie die bij departementen aanwezig is (§ 5.3).
- Verzoek de werkgroep ter uitvoering van de motie-Leijten/Arib, gelet op haar taakopdracht, verder invulling te geven aan het verbeteren van de contacten tussen Kamerleden en departementsambtenaren (§ 5.3).
- Zorg voor een beter beeld van de beschikbare kennis op departementen, en bouw tegelijkertijd verder aan de benodigde expertise in eigen huis om de stroom te kunnen volgen, inzichtelijk te maken en te verrijken met inhoudelijke kennis (§ 5.3).
- Maak praktische werkafspraken om gemakkelijker in contact te treden met uitvoeringsorganisaties en bruikbare informatie te ontvangen en te bespreken, bijvoorbeeld om te leren van de uitvoeringspraktijk (§ 5.3).

13. Besteed periodiek en systematisch aandacht aan informatievoorziening

- Voer periodiek, indien daartoe aanleiding is, een (commissie)debat over de informatievoorziening door het kabinet (§ 5.4). Met deze vorm zijn goede ervaringen opgedaan in de commissie Europese Zaken.

14. Werk verder aan de versterking van het inlichtingenrecht

- Bij de uitvoering van de motie-Leijten/Arib zal de Kamer verder ingaan op de versterking van het parlementaire inlichtingenrecht, zoals neergelegd in artikel 68 Grondwet. Daarbij kan worden voortgebouwd op de aanbevelingen van de werkgroep en kunnen ook de ervaringen op lokaal niveau met het maken van afspraken over de informatievoorziening worden geïnventariseerd (§ 5.5).
- De commissies wordt aanbevolen de nieuwe procedure rondom vertrouwelijke stukken actief op te pakken en op enig moment, bijvoorbeeld na een jaar, te reflecteren op de werkwijze. Indien daartoe aanleiding is kan met het kabinet het gesprek worden aangegaan (§ 5.5).

Toerusting en werkwijze

Zorg voor voldoende ambtelijke ondersteuning om de aanbevelingen van de werkgroep te kunnen realiseren. Pak de werkagenda actief, gericht en gefaseerd op, waarbij leden, rapporteurs, commissie en hun voorzitters als aanjagers en ambassadeurs fungeren. Zorg daarbij ook dat effectief wordt bewaakt dat het parlementaire debat waardig en ordelijk wordt gevoerd.

15. Zorg dat de Kamer voldoende is toegerust

- De uitvoering van de aanbevelingen ter versterking van de medewetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functies is niet mogelijk zonder substantiële versterking van de ambtelijke ondersteuning van de commissies en de Kamer als geheel. Daarbij moet ook naar de benodigde (specialistische) expertise worden gekeken (§ 6.2).
- Werk vaker met tweezijdige detachering: vanuit de Kamerorganisatie naar departementen of uitvoeringsorganisaties, andere Hoge Colleges van Staat, adviescolleges, planbureaus en andersom (§ 6.2).
- Het Presidium wordt aanbevolen te bezien welke verdere uitbreiding van de ambtelijke capaciteit of organisatorische doorontwikkeling concreet nodig is op basis van de aanbevelingen die de werkgroep heeft gedaan (§ 6.2).

16. Besteed doorlopend aandacht aan de werkwijze

- De aanbevelingen dienen actief, gericht en gefaseerd te worden opgepakt en zo nodig verder worden uitgewerkt. Leden, rapporteurs, commissies en hun voorzitters kunnen daarbij als ambassadeur en aanjager fungeren (§ 6.3).
- Het versterken van de functies van de Kamer met praktische verbeteringen wordt ernstig belemmerd als het aanzien van de Kamer onder druk staat door de wijze waarop het parlementaire debat wordt gevoerd. Zodra in een vergadering tekortkomingen in de omgangsvormen worden geconstateerd, moet het aan de voorzitter van de vergadering worden gelaten om daar op gepaste wijze mee om te gaan. Zo nodig kan achteraf op de beslissingen van de voorzitter worden teruggeblikt. Het is daarbij zinvol om het onderwerp van goede omgangsvormen te bespreken in een periodiek overleg tussen de Kamervoorzitter en de commissievoorzitters (§ 6.3).

Aan de slag!

Nu de werkgroep haar rapport heeft opgeleverd, is de Kamer zelf aan zet. Met de praktische werkagenda in de hand kan direct aan de slag worden gegaan. De werkagenda levert een breed scala aan concrete suggesties op, zowel voor het Presidium, bijvoorbeeld inzake ambtelijke en organisatorische toerusting (bij de Raming), de commissie voor de Werkwijze die aanbevelingen waar nodig verder kan uitdiepen, de vaste commissies bij hun inhoudelijke werkzaamheden, de fracties en individuele leden als het bijvoorbeeld gaat om amendementen en moties, en de voorzitters en andere leden als ambassadeurs en aanjagers, daarin bijgestaan door de ambtelijke ondersteuning.

De werkgroep stelt concreet voor om op een geschikt moment, zo spoedig mogelijk nadat de commissies opnieuw zijn ingericht, te **starten met een aftrapbijeenkomst**. Daarbij kunnen de leden van de werkgroep, in aanwezigheid van de Voorzitter, een toelichting geven aan de commissievoorzitters. De werkgroep stelt zich vervolgens voor dat ook een overleg plaatsvindt tussen de Voorzitter, de commissievoorzitters en het nieuwe kabinet over de samenwerking met de Kamer. In vervolg daarop kan in alle commissies een startbijeenkomst met de betrokken bewindspersonen plaatsvinden, waarin naast een nadere kennismaking ook afspraken kunnen worden gemaakt over de werkwijze.

Leden van de werkgroep zijn daarnaast graag bereid om met elke vaste commissie in gesprek te gaan over de werkagenda en een toelichting te geven in een procedurevergadering. Veel aanbevelingen kunnen immers direct worden opgepakt in de commissies. Te denken valt aan het vooruitkijken op de wetgevingsagenda, het werken met wetgevingsrapporteurs, het prioriteren van dossiers voor meer structurele controle en gerichte inzet van kennisinstrumenten, het plannen van gezamenlijke verkenningen of het verbeteren van de contacten met departementen en uitvoeringsorganisaties. In elke commissie kunnen vervolgens afspraken gemaakt worden over de aanbevelingen uit de werkagenda die het komende jaar worden opgepakt om ervaring mee op te doen. De commissievoorzitters kunnen samen met de staf daarin een aanjagende rol spelen.

Tot slot: het nadenken over de uitoefening van de parlementaire taken en functies zou niet iets moeten zijn wat eens in de zoveel jaar plaatsvindt, maar zou een doorlopend karakter moeten krijgen. De werkgroep is om te beginnen graag bereid om **na een jaar in kaart te brengen hoe het met de werkagenda staat**, welke afspraken zijn gemaakt, welke aanbevelingen zijn opgepakt en hoe dit waar nodig verder kan worden gestimuleerd. In de tussentijd kan worden gewerkt aan het verder concretiseren en realiseren van de genoemde randvoorwaarden, zoals ten aanzien van de benodigde ambtelijke ondersteuning of de werkwijze van de Kamer. Daarnaast ligt er een taak voor de werkgroep, maar ook voor commissievoorzitters en andere ambassadeurs en aanjagers om aandacht te blijven vragen voor de praktische mogelijkheden die er al zijn om de functies van de Kamer verder te versterken. Dit kan bijvoorbeeld door lopende het jaar in commissies de werkagenda onder de aandacht te blijven brengen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Tweede Kamer heeft meerdere functies te vervullen in onze democratische rechtsstaat. Als onderdeel van de wetgevende macht speelt zij een belangrijke rol bij het maken van wetten. Daarnaast heeft de Kamer de taak de regering te controleren bij de uitvoering van wetgeving en beleid. Bovendien brengt haar positie als volksvertegenwoordiging een specifieke verantwoordelijkheid met zich mee gelet op de bijzondere directe relatie tussen de Kamer en de burger. Met enige regelmaat besteedt de Kamer aandacht aan haar functioneren, zoals recentelijk nog bij de algehele herziening van haar Reglement van Orde.¹ Dat neemt echter niet weg dat in verschillende rapporten, adviezen en studies² de vraag wordt gesteld of de Kamer in haar werkwijze voldoende effectief is en in haar organisatie voldoende toegerust is om haar functies adequaat te vervullen. Ook tijdens de kabinetsformatie zijn hierover opmerkingen gemaakt.³ Deze publicaties leveren een breed palet aan nuttige aanbevelingen op, die soms heel concreet van aard zijn en soms vooral een stip op de horizon plaatsen.

Tegen deze achtergrond heeft het Presidium op 9 juni 2021 besloten een werkgroep in te stellen die voorstellen ontwikkelt om de wetgevende, controlerende en volksvertegenwoordigende functies van de Kamer te versterken. Op 8 juli 2021 werd de opdracht overhandigd door de Kamervoorzitter. De werkgroep is verzocht om voor het kerstreces met praktische voorstellen en aanbevelingen te komen.

1.2 Samenstelling en werkwijze van de werkgroep

De werkgroep bestond uit de leden Van der Staaij (SGP, voorzitter van de werkgroep), Kamminga (VVD), Sneller (D66), Geurts (CDA), Leijten (SP) en Van der Plas (BBB) en werd ondersteund door een ambtelijke staf.⁴ De werkgroep is in het zomerreces begonnen met het bestuderen van de beschikbare adviezen en literatuur. Daarbij heeft zij tevens de aangenomen moties Van der Staaij c.s. en Dassen c.s. betrokken.⁵ Zij is voor de eerste maal bijeengekomen op 8 september 2021. Vervolgens heeft de werkgroep elke twee weken vergaderd, waarbij de verschillende functies en fundamente van de Kamer werden besproken aan de hand van analyses van de staf. Daarbij is gebruikgemaakt van bestaande rapporten en literatuur en van brieven en andere informatie die de werkgroep is toegezonden. Verder is geput uit verschillende gesprekken die zijn gevoerd met onder meer Kamerleden, alsmede uit diverse andere overleggen die raakvlakken hadden met de opdracht en waarbij (leden van) de werkgroep zijn aangesloten. Op 15 december 2021 heeft de werkgroep haar rapport afgerond. Op 16 december 2021 is het rapport aangeboden aan de Voorzitter, die het namens het Presidium in ontvangst heeft genomen.

¹ Kamerstukken 35322.

² Zie bijvoorbeeld: Eindrapport Staatscommissie Parlementair stelsel (2018), 'Hoge dijken, lage drempels', Kamerstuk 34430, nr. 9; Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 'Klem tussen balie en beleid' (2021), Kamerstuk 35387, nr. 2; Raad van State (2020), 'Ongevraagd advies inzake ministeriële verantwoordelijkheid', Kamerstuk 35300, nr. 78; Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2021), 'Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid', Den Haag: AWTI.

³ Zie bijvoorbeeld de brieven van informateur Tjeenk Willink van 19 en 30 april 2021 en het eindverslag van informateur Hamer van 22 juni 2021.

⁴ De staf bestond uit A.E.A.J. Hessing-Puts (griffier), S.C. Loeffen en N.E. Stroeker (kenniscoördinatoren).

⁵ Zie Kamerstukken 35510, nr. 28 en 28362, nr. 53.

1.3 Enkele uitgangspunten

De werkgroep heeft zich op verzoek van het Presidium gebogen over de beschikbare adviezen en aanbevelingen en in kaart gebracht hoe hieraan praktisch invulling kan worden gegeven. Daartoe heeft zij geïnventariseerd welke informatie al beschikbaar is over mogelijke versterkingen van het instituut en het functioneren van de Tweede Kamer, deze in bredere samenhang geplaatst, om vervolgens tot voorstellen te komen die op korte termijn tot resultaat kunnen leiden.

Gelet op de korte termijn waarop de werkgroep werd verzocht te rapporteren, heeft zij besloten zich primair te concentreren op een analyse van de rapporten en adviezen die er al lagen. Deze analyse is vervolgens vertaald in concrete aanbevelingen aan de Kamer, die hierna worden toegelicht. Bij de bestudering en bespreking van de diverse adviezen en het uitwerken van concrete aanbevelingen heeft de werkgroep een aantal algemene uitgangspunten gehanteerd:

- a. Conform haar opdracht heeft de werkgroep zich geconcentreerd op het zoeken naar praktische oplossingen, die zonder wets- of reglementswijzigingen kunnen worden uitgevoerd;
- b. De Kamer heeft al veel goede instrumenten en praktische werkwijzen in huis. Het is zaak om daar effectiever gebruik van te maken, in plaats van te zoeken naar aanvullende oplossingen. Daarnaast wordt ook in andere gremia, zoals het Presidium, de commissie voor de Werkwijze en de commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven, gewerkt aan verbeteringen.
- c. De goede ervaringen die de commissies en leden in de praktijk opdoen kunnen breder worden gedeeld en opgevolgd. Dit draagt bij aan het versterken van het eigen leervermogen.
- d. Er moet rekening worden gehouden met de veranderende samenstelling van de Kamer (meer fracties, meer nieuwe leden) en het effect op de taakuitoefening.
- e. Oplossingen moeten behapbaar blijven voor de Kamer. Zo kan nadrukkelijk worden gekeken waar samenwerking mogelijk is, waar aan werkverdeling kan worden gedaan en wat de staf kan doen.
- f. De Kamer moet op goede en adequate ondersteuning kunnen rekenen, maar tegelijkertijd ook voldoende sturing geven en prioriteiten stellen.
- g. Bij het verbeteren van het functioneren van de Kamer hebben alle leden en fracties een taak en verantwoordelijkheid. Van iedereen mag worden verwacht dat een evenredige bijdrage wordt geleverd, ook aan het vervullen van belangrijke taken die misschien wat minder zichtbaar zijn zoals rapporteurschappen en commissievoorzitterschappen. Het is belangrijk om afspraken te maken, die na te komen en elkaar aan te spreken. Kamerleden kunnen hierin ook ambassadeurs zijn.

2 Versterking van de medewetgevende functie

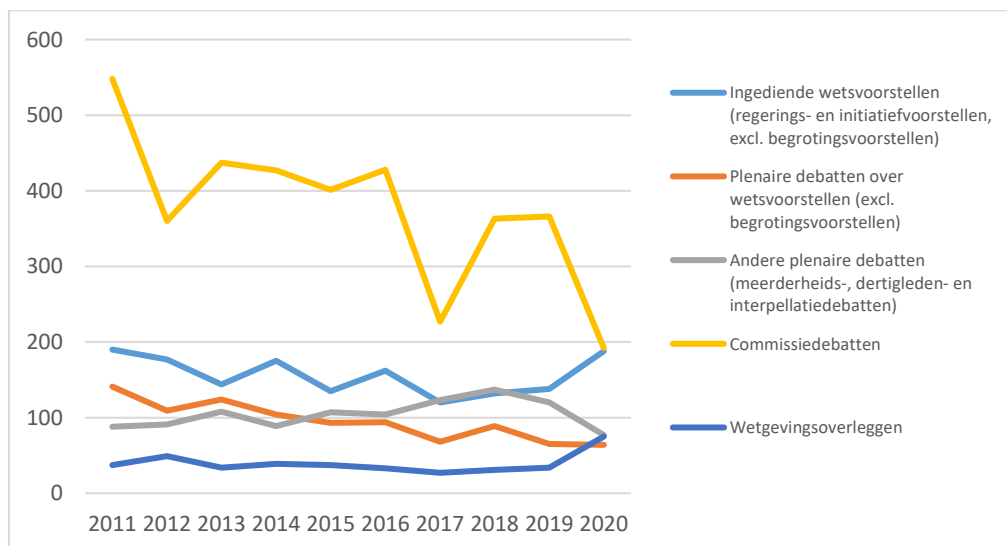
2.1 Inleiding

De werkgroep stelt vast dat de behandeling van wetgeving in de Kamer meer tijd en aandacht moet krijgen en op onderdelen verbeterd kan worden. Dit betekent enerzijds dat regeringsvoorstellen tijdig dienen te worden ingediend. Anderzijds moet de Kamer deze voorstellen voldoende aandacht geven en op gedegen wijze behandelen. Alle leden moeten daarin op gelijkwaardige en evenredige wijze kunnen participeren, los van coalitie- en oppositieverhoudingen. Dat begint met een goede, gezamenlijke en gelijkwaardige kennis- en informatiepositie. Het vergt tevens een effectieve werkwijze en adequate ondersteuning. Maar het is ook een kwestie van het stellen van de juiste prioriteiten en het beter waarderen van het parlementaire ambacht door fracties.

Aandacht voor wetgeving

Dat wetgeving de afgelopen jaren in de Kamer minder aandacht lijkt te krijgen, is in onderstaande tabel te zien. Het aantal plenaire debatten over wetsvoorstellen vertoont een dalende lijn. Op zichzelf is dat niet geheel verwonderlijk, aangezien ook het aantal ingediende wetsvoorstellen geruime tijd een dalende trend heeft vertoond.

Tegelijkertijd laat de tabel zien dat de Kamer steeds meer plenaire debatten over andere onderwerpen dan wetgeving houdt. Dergelijke debatten hebben doorgaans vooral een controlerende functie. De verhouding tussen wetgeving en controle op de plenaire agenda is daarmee verschoven: had het aantal wetgevingsdebatten voorheen de overhand, inmiddels worden aanzienlijk meer 'controledebatten' gehouden.



Figuur 1 Aantal wetsvoorstellen en debatten 2011-2020 (bron: Staat van de Tweede Kamer). N.B. Het jaar 2020 vertoont een afwijkend beeld, wat vermoedelijk samenhangt met de coronapandemie en de maatregelen die daarmee gepaard gingen.

Over de kwaliteit van de wetgevingsdebatten alsook over de mate van voorbereiding, zeggen bovenstaande cijfers niets. Uit diverse rapporten en publicaties komt naar voren dat bij de wetsbehandeling in de Tweede Kamer weinig systematische aandacht

bestaat 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 en vermogens van burgers die naar situatie en omstandigheden kunnen verschillen.⁶ Geconstateerd wordt ook dat de instrumenten die de Kamer heeft, onvoldoende worden benut.

Daarnaast is het van belang om beter zicht te houden op de uitvoering van wetgeving. Het kabinet heeft aangekondigd te gaan werken met een invoeringstoets, een jaar na de inwerkingtreding. Met de motie-Van der Staaij c.s.⁷ heeft de Kamer uitgesproken ook zelf hierin een grotere rol te gaan spelen door versterking van de taak van het parlement om wet- en regelgeving te toetsen en evalueren, in afstemming met de invoeringstoets van het kabinet (zie hierover ook hoofdstuk 3).

2.2 Kijk verder vooruit naar aankomende wetgeving

De medewetgevende functie veronderstelt dat het parlement op voet van gelijkwaardigheid samen met de regering wetten maakt. Daarom is het van belang dat de Kamer vroegtijdig betrokken is bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving. Eerder heeft de Kamer getracht hierin te voorzien in de vorm van een zogenaamd hoofdlijnen debat, dat plaatsvindt voorafgaand aan de schriftelijke behandeling in de commissie. Dit is echter nooit goed uit de verf gekomen.⁸ Hoewel het (vaker) houden van een debat op hoofdlijnen op zichzelf meerwaarde kan hebben aan het begin van de parlementaire wetsbehandeling, kent een dergelijke werkwijze de inherente beperking dat het plaatsvindt nadat een wetsvoorstel is ingediend door de regering. Op dat moment is de koers in belangrijke mate bepaald en de vraag of wetgeving de beste oplossing is door de regering reeds beantwoord.

Vroegtijdige betrokkenheid van de Kamer

Daarom is het van belang, zoals ook de Raad van State recentelijk opperde, dat gekeken wordt naar manieren om de Kamer vroegtijdig te betrekken wanneer nieuwe wetgeving overwogen wordt – dus voordat een wetsvoorstel bij de Kamer is ingediend.⁹ Op die manier kan in dialoog tussen het kabinet en de Kamer worden gesproken over de beleidsopties en of wetgeving het beste beleidsinstrument is.¹⁰ De eerste mogelijkheid is bij de aankondiging van nieuw beleid, al dan niet voortvloeiend uit het regeerakkoord. Daarnaast kan de Kamer zelf op een meer proactieve, gestructureerde wijze vooruitkijken naar de behandeling van aankomende wetsvoorstellen. Een planmatige aanpak kan er ook aan bijdragen dat wetgeving structureel meer tijd en aandacht krijgt in de commissies en op de plenaire agenda.

De werkgroep beveelt daarom aan om niet te wachten totdat wetsvoorstellen naar de Kamer komen, maar vooruit te kijken en periodiek in de commissies te spreken over de wetgevingsagenda, in elk geval na aantreden van een nieuw kabinet. Dit biedt gelegenheid om alvast een globale planning te maken en te bezien of nader overleg met het kabinet over de voorgenomen wetgeving wenselijk is. Het

⁶ Zie bijvoorbeeld Raad van State (2021), 'Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit' en het Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair stelsel (2018). Zie ook P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling (2017), *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer.

⁷ Motie-Van der Staaij c.s., Kamerstuk 35510, nr. 28.

⁸ Als afzonderlijk instrument is het daarom niet teruggekeerd in het herziene Reglement van Orde. De werkgroep die de herziening voorbereidde merkte daarbij overigens wel op, dat een dergelijke specifieke voorziening ook niet noodzakelijk is: de Kamer kan op elk moment over elk onderwerp een debat houden. Zie verder Kamerstuk 35322, nr. 5, p. 6-7.

⁹ Zie Raad van State, 'Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit' (2021).

¹⁰ Zie Raad van State, 'Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit' (2021), p. 6.

regeerakkoord of de daaruit voortvloeiende brede beleidsagenda's kunnen daarvoor aanknopingspunten bieden. Om het belang hiervan te onderstrepen, zou de wetgevingsagenda eenmaal per (half) jaar het eerste agendapunt op de procedurevergadering moeten zijn, in elk geval na het aantreden van een nieuw kabinet.¹¹ De jaarlijkse planningsbrief inclusief wetgevingsplanning, die door alle commissies van de verantwoordelijke bewindspersoon wordt gevraagd, kan daarbij een handvat bieden. Deze bespreking kan ook leiden tot het plaatsen van aankomende wetgeving op de kennisagenda van de commissie. Verder kan de lopende EU-wetgevingsagenda hierbij worden betrokken, al dan niet in combinatie met de jaarlijkse prioritering van EU-voorstellen. Een vroegtijdig overleg biedt tevens gelegenheid om vooruit te kijken naar de commissiebehandeling en de plenaire behandeling. Waar mogelijk kan de commissie alvast inschatten hoeveel tijd en ruimte zij nodig zal hebben, gelet op de verwachte omvang, complexiteit en het politieke belang van een wetsvoorstel. Daarbij kan tevens worden nagedacht over de aanvullende kennis en informatie die de Kamer nodig heeft bij de wetsbehandeling, en wat dit betekent voor de planning. De commissievoorzitter kan hierin een aanjagende rol vervullen. De commissiestaf kan worden verzocht de bespreking voor te bereiden met een stafnotitie waarin behandelopties worden geschetst en zo mogelijk suggesties worden gedaan. Op basis daarvan kunnen eerste gedachten worden gevormd over de prioriteiten die de commissie wil stellen en eventuele voorbereidende activiteiten of wetgevingsrapporteurschappen (zie hierna) die meerwaarde zouden kunnen hebben.

2.3 Versterk de behandeling in de commissies

Over de wijze waarop commissies hun rol in het wetgevingsproces vervullen, zijn in rapporten en publicaties diverse knelpunten gesignaleerd en aanbevelingen gedaan. Daarbij wordt onder meer aandacht gevraagd voor de commissiefase van een wetsvoorstel.¹² Voorheen kende het Reglement van Orde een bepaling die regelde dat een commissie een zogenaamde inbrengvergadering kon organiseren over een wetsvoorstel. Deze inbrengvergaderingen zijn in de praktijk echter in onbruik geraakt. In plaats daarvan leveren fracties elk afzonderlijk schriftelijk vragen en opmerkingen aan ten behoeve van het verslag. In het herziene Reglement van Orde is de inbrengvergadering daarom weliswaar niet meer als afzonderlijk instrument opgenomen, wel werd opgemerkt dat het een commissie uiteraard nog steeds vrij staat om in een (procedure)vergadering afspraken te maken ter coördinatie of afstemming van de te leveren inbreng.¹³

Duidelijk is dat coördinatie en samenwerking in deze fase van het wetgevingsproces toegevoegde waarde kan hebben, zodat het parlement als instituut beter beslagen ten ijs komt. Hier speelt ook de veranderende samenstelling van de Kamer een rol, waarin een groter aantal fracties hetzelfde werk met steeds minder leden per fractie moet doen.¹⁴ Deze ontwikkeling onderstreept de noodzaak tot samenwerking, selectieve en doelmatige inzet van instrumenten, een efficiënte taakverdeling en daarop toegesneden, Kamerbrede ambtelijke ondersteuning.

Daarmee samenhangend is de vraag of de Kamer voldoende tijd neemt voor de behandeling van een wetsvoorstel en die tijd ook effectief benut. De gemiddelde doorlooptijd van een wetsvoorstel is, zeker in internationaal perspectief, niet

¹¹ Dit kan onderdeel zijn van een strategische procedurevergadering. Zie daarover verder hoofdstuk 3.

¹² P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling (2017), *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer; T. Mickler & S. Otjes (2018), 'Door sterkere commissies een sterker parlement', stukroodvlees.nl.

¹³ Kamerstuk 35322, nr. 5, p. 7.

¹⁴ Zie ook B. van den Braak (2021), 'De kiezer als tegenstander van zichzelf', parlement.com.

uitzonderlijk lang. Diverse maatregelen die de afgelopen decennia zijn genomen om de veronderstelde traagheid van het wetgevingsproces tegen te gaan, zoals het schrappen van de voorgeschreven tweede schriftelijke ronde, hebben voor wat betreft het parlementaire aandeel in het wetgevingsproces zelfs tot versnelling geleid. De vraag is of de Kamer zich als medewetgever daarmee niet tekortdoet, mede gelet op de toegenomen complexiteit van wetgeving en de groeiende zorgen over bijvoorbeeld de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van wetgeving. Meer verdieping in de parlementaire behandeling leidt niet noodzakelijkerwijs tot vertraging, zo laten voorbeelden uit andere parlementen zien.¹⁵ Bovendien ligt de behandeling in de periode dat een wetsvoorstel bij de Kamer aanhangig is, feitelijk vaak lange tijd stil. Bijvoorbeeld omdat wordt gewacht op de nota naar aanleiding van het verslag of op plenaire behandeling. Mogelijk kan met een meer proactieve planning de beschikbare tijd beter benut worden.

Kennis- en onderzoeksinstrumenten gebruiken

De gezamenlijke inhoudelijke voorbereiding in deze fase is vaak beperkt. Zodra een wetsvoorstel in handen is gesteld van een vakcommissie maakt de commissiestaf een wetgevingsrapport, dat voor alle leden en hun medewerkers beschikbaar is. Dit biedt een overzicht van het wetsvoorstel en de daarbij ontvangen adviezen. Bovendien wordt sinds 2018 ook expliciet aandacht besteed aan de constitutionele aspecten van wetgeving.¹⁶ Incidenteel wordt besloten tot bijvoorbeeld een rondetafelgesprek of een technische briefing. Voor het merendeel zijn fracties echter zelf verantwoordelijk voor hun eigen voorbereiding. In diverse adviezen is erop gewezen dat commissies veel beter gebruik kunnen maken van hun kennis- en onderzoeksinstrumenten, verzorgd vanuit de eigen organisatie of door externe deskundigheid te betrekken, om de gemeenschappelijke kennispositie te versterken.

De werkgroep beveelt daarom aan om bij belangrijke wetsvoorstellen vooraf een plan voor eigenstandige, commissiebrede informatievergaring te maken.

Denk daarbij aan (aanvullende) analyses door de staf, technische briefings, expert meetings, rondetafelgesprekken met uitvoeringsorganisaties en organisaties die de belangen van betrokken burgers vertegenwoordigen, of wetenschappelijke toetsing via het nieuwe instrument van de wetenschapstoets. Weeg bij de start van de parlementaire behandeling af of een technische briefing gewenst is, verzorgd door de ambtelijke opstellers van het wetsvoorstel. Op die manier kan meer inzicht worden verkregen in de technische aspecten van het voorstel en de afwegingen die daarin zijn gemaakt. In bijzondere gevallen zou ook met de Afdeling advisering van de Raad van State een gesprek kunnen worden gevoerd. Op deze manier kan ervoor worden gezorgd dat fracties niet alles afzonderlijk moeten doen, maar ontstaat een gezamenlijke kennisbasis en kunnen vraagstukken of knelpunten waarvoor breed aandacht bestaat in de Kamer op een meer gedragen wijze worden overgebracht aan het kabinet. Tegelijkertijd zullen fracties elkaar moeten opzoeken en samenwerking moeten aangaan. Dat vergt onderling vertrouwen en elkaar 'iets gunnen'.

Daarbij blijft het van belang dat fracties, al dan niet in samenwerking met elkaar, vroegtijdig betrokken zijn in de wetsbehandeling. **Het leveren van (gezamenlijke) schriftelijke inbreng bij een wetsvoorstel door alle fracties moet het uitgangspunt zijn, omdat vroegtijdige betrokkenheid essentieel is voor een zorgvuldige wetsbehandeling.** Vanuit dat perspectief is het dan ook ongewenst

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Voermans e.a. (2012), *Wetgevingsprocessen in transitie*, WODC/Universiteit Leiden, p. 31.

¹⁶ De Voorzitter heeft op 31 januari 2018 een brief gestuurd naar de minister-president waarin werd verzocht voortaan in de memorie van toelichting ook expliciet aandacht te besteden aan de constitutionele aspecten.

wanneer fracties niet deelnemen aan het voorbereidend onderzoek en tijdens de afrondende mondelinge behandeling bijvoorbeeld met een geheel nieuwe inbreng komen of alsnog verzoeken om een plenaire behandeling van een wetsvoorstel waarvan de commissie na het voorbereidend onderzoek tot de conclusie was gekomen dat het als hamerstuk kon worden aangemeld voor de stemmingen. Tegelijkertijd is het belangrijk om ruimte te houden voor deelname door kleine fracties aan het wetgevingsproces. Het besluit een wetsvoorstel aan te melden als hamerstuk zou daarom actief onder de aandacht kunnen worden gebracht van de leden.

De inzet van wetgevingsrapporteurs

Rapporteurs worden nu al geregeld ingezet bij de begrotingsbehandeling of rondom EU-voorstellen, maar kunnen ook op verschillende momenten in het wetgevingsproces een rol spelen en desgewenst advies uitbrengen aan de commissie. **Bij belangrijke wetsvoorstellen wordt aanbevolen meer gebruik te maken van de mogelijkheid om wetgevingsrapporteurs te benoemen in de commissies.**

Daarbij ziet de werkgroep verschillende varianten die (al dan niet in combinatie) kunnen worden toegepast:

- *Voordat een wetsvoorstel naar de Kamer komt* kunnen rapporteurs voor de commissie een plan maken voor het verkrijgen van de kennis en informatie die nodig is voor een zorgvuldige behandeling, zoals hierboven al aanbevolen. Daarbij kan in elk geval worden nagegaan welke informatie over het aangekondigde wetsvoorstel reeds beschikbaar is of verwacht wordt. Te denken valt aan de beschikbare toetsingskaders, zoals art. 3.1 Comptabiliteitswet¹⁷ of uitvoeringstoetsen. Op die manier kan inzichtelijk worden gemaakt welke informatie nog ontbreekt en welke knelpunten te voorzien zijn. Verder kunnen de rapporteurs suggesties aan de commissie doen voor de parlementaire behandeling door waar mogelijk vooruit te kijken naar de verwachte indiening en beoogde inwerkingtreding.
- *Nadat het wetsvoorstel is ingediend* kan aan rapporteurs een mandaat worden verstrekt om het wetsvoorstel zelfstandig te onderzoeken op een aantal kwaliteitsaspecten, zoals de keuze voor het instrument wetgeving, samenhang en consistentie met andere wetgeving, Europese of grondwettelijke aspecten, uitvoerbaarheid en gevolgen voor uitvoeringsorganisaties, inzichtelijkheid van gevolgen voor burgers en bedrijven, en financiële consequenties en ook de digitale aspecten van beleid dat voortvloeit uit een wetsvoorstel. Ook het verloop van de departementale voorfase kan daarbij in kaart worden gebracht, waarbij bijvoorbeeld meer inzicht kan worden geboden in de beslisnota's, het integraal afwegingskader (IAK), de verrichte uitvoeringstoetsen en de voorgenomen evaluaties. De commissie kan besluiten het rapport van de wetgevingsrapporteurs onderdeel te maken van het verslag van de commissie.
- *Na de inwerkingtreding* kan van rapporteurs worden gevraagd onderzoek te doen naar de invoeringstoets die het kabinet een jaar na inwerkingtreding verricht, waarbij bijvoorbeeld kan worden nagegaan hoe de wensen van de Kamer in de praktijk zijn opgevolgd. De rapporteurs kunnen ook een voorstel doen aan de commissie voor een eigenstandige reflectie naar aanleiding van de invoeringstoets van het kabinet, bijvoorbeeld door (rondetafel)gesprekken te houden met uitvoeringsorganisaties en betrokken burgers of hun vertegenwoordigers om zelf inzicht te krijgen in de gevolgen van de wet in de praktijk.¹⁸

¹⁷ Sinds 1 november 2021 is de onderbouwing van nieuw beleid en wetsvoorstellen uitgewerkt door middel van een kader in de beleidsbrief.

¹⁸ Zie de motie-Van der Staaij c.s., Kamerstuk 35510, nr. 28. Zie over de rol van commissies hierbij verder par. 2.5.

Meer verdieping in de commissiefase en de inzet van wetgevingsrapporteurs kan zo op verschillende manieren en momenten een verrijking vormen van de parlementaire wetsbehandeling en tevens waarborgen dat alle relevante aspecten voldoende aandacht krijgen. Voorwaarde is wel dat de commissies bij de reguliere wetsbehandeling, alsmede de rapporteurs op adequate ambtelijke ondersteuning kunnen rekenen. Naast de bestaande ondersteuning op het terrein van begroting, beleidsevaluatie, proceskennis en de Europese dimensie, die ook op wetgevingsterrein van meerwaarde is, moet daarom worden ingezet op meer gespecialiseerde ondersteuning die is toegespitst op de wetgevingstaak van de commissies. Daartoe is algemene juridische en rechtsstatelijke expertise nodig om wetsvoorstellen ook op artikelniveau goed te doorgronden en om inzicht te bieden in aspecten als constitutionnalité en consistentie, complexe wetgevingstechniek en delegatieconstructies. Deze expertise moet worden gecombineerd met beleidsinhoudelijke kennis en vaardigheden, zodat in de ambtelijke advisering meer aandacht kan worden besteed aan de samenhang tussen wetgeving en beleid op het werkterrein van de commissie.¹⁹

Daarnaast moet in de commissie worden nagedacht over de verdeling van de rapporteurschappen, waarbij rekening wordt gehouden met coalitie- en oppositieverhoudingen en van alle fracties naar evenredigheid een bijdrage mag worden verwacht. Daarbij is het van belang om onder de aandacht te brengen welke meerwaarde het voor individuele leden heeft om wetgevingsrapporteur te zijn: het levert waardevolle kennis en ervaring op in het doorgronden van wetgeving in al haar facetten, hierbij uiteraard ondersteund door de commissiestaf. Aan de hand van de eerste ervaringen met de inzet van wetgevingsrapporteurs kan een praktische handreiking worden opgesteld, zoals dat ook bij andere varianten van het rapporteurschap is gebeurd. Mogelijk kan hiervoor worden gewerkt worden met pilots bij enkele commissies, zodat de werkwijze verder kan worden uitgedacht.

2.4 Meer tijd en aandacht voor amendementen

Na de commissiefase volgt de plenaire behandeling van een wetsvoorstel. Vanwege drukte op de plenaire agenda duurt het vaak enige tijd voordat de plenaire behandeling daadwerkelijk plaatsvindt. Die 'wachttijd' kan mogelijk verkort of beter benut worden. Verder zou de medewetgevende taak van de Kamer bij de plenaire behandeling meer tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Ook zou meer ruimte op de plenaire agenda kunnen worden ingeruimd voor de behandeling van wetgeving. Dit draagt ook bij aan het zichtbaar versterken van de medewetgevende taak van de Kamer.

Amendementen kunnen worden ingediend vanaf het moment dat een wetsvoorstel bij de Kamer aanhangig is tot aan het moment dat over het wetsvoorstel wordt gestemd. In de praktijk worden amendementen vaak na de commissiefase ingediend. De 'wachttijd' zou kunnen worden benut door al in de commissiefase amendementen voor te bereiden en bij de voorbereiding van amendementen reeds onderzoek te doen naar bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan. Hierbij is het van belang dat de Kamer, zoals ook geconstateerd door de Tijdelijke commissie

¹⁹ Ook voor lagere regelgeving die aan de Kamer wordt voorgelegd, zoals algemene maatregelen van bestuur in een voorhangprocedure, kan dit meerwaarde bieden.

Uitvoeringsorganisaties,²⁰ rekening houdt met de uitvoerbaarheid van amendementen, de impact op burgers en in hoeverre voorstellen 'doenlijk' zijn.

De werkgroep beveelt daarom aan om vroegtijdig te beginnen met de voorbereiding van amendementen en de interne adviesmogelijkheden voor Kamerleden te verbreden. Dit biedt de gelegenheid om concept-amendementen, voordat zij worden ingediend, niet alleen op juridisch-technische aspecten te laten beoordelen, zoals nu reeds door het Bureau Wetgeving van de Kamer wordt gedaan, maar ook meer inhoudelijk van advies te voorzien. Op dit moment gebeurt dat reeds bij begrotingsamendementen, waar door de Dienst Analyse en Onderzoek op begrotingstechnische aspecten wordt geadviseerd. De commissiestaf kan hier een rol spelen, bijvoorbeeld door specifiek te kijken naar kwaliteitsaspecten als de gevolgen voor de uitvoering en de positie (en het doenvermogen) van de burger. Ook kan worden nagegaan in hoeverre de toelichting ingaat op andere uitgangspunten zoals constitutionnalité, de verhouding met ander hoger recht of de handhaafbaarheid. Het is aan te bevelen om daarvoor een praktische handreiking vast te stellen, zodat fracties en ambtelijke ondersteuning een duidelijk beoordelingskader hebben.

Volgens de werkgroep zou daarnaast het uitgangspunt moeten zijn dat amendementen uiterlijk bij aanvang van het plenaire wetgevingsdebat worden ingediend, zodat er voldoende tijd is voor consultatie en overleg met het kabinet. Verder zou de Kamer in beginsel niet in de week na de behandeling al moeten stemmen over de amendementen en het wetsvoorstel, maar een week later. In deze 'bezinningsweek' kunnen amendementen tegen elkaar worden afgewogen en kan zo nodig nader advies worden gevraagd of consultatie plaatsvinden, waarbij bijvoorbeeld door betrokkenen kan worden gereflecteerd op de effecten of de uitvoerbaarheid.²¹

2.5 Meer zicht op wetgeving en trends in de wetgevingskwaliteit

Een in de literatuur genoemd knelpunt ten aanzien van de kwaliteit van wetgeving is dat er geen systematische aandacht is voor kernwaarden van goede wetgeving zoals consistentie, uitvoerbaarheid en constitutionnalité. Ook de Kamer kan zich dat aantrekken. De werkgroep ziet verschillende manieren om de aandacht voor wetgevingskwaliteit meer prioriteit te geven.

Hierboven werd geconstateerd dat de verhouding tussen wetgeving en controle op de plenaire agenda in de loop der tijd lijkt te zijn verschoven: had het aantal wetgevingsdebatten voorheen de overhand, inmiddels worden aanzienlijk meer 'controledebatten' gehouden. Het risico bestaat dat de behandeling van wetgeving, onder druk van een gegroeide behoefte om onderwerpen plenair te bespreken, minder prioriteit krijgt. Een van de manieren om daarin meer balans te krijgen, zoals ook bij de herziening van het Reglement van Orde is aanbevolen, is om nadrukkelijker te bepalen welke debatten beter in commissieverband kunnen worden gevoerd (zie hierover ook hoofdstuk 3). Daarnaast kan worden nagedacht over manieren om de wetsbehandeling nog beter en herkenbaarder te verankeren in de plenaire agenda. **De**

²⁰ Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), p. 154. Hier beveelt de commissie aan te toetsen of amendementen en moties met gevolgen voor de uitvoering uitvoerbaar zijn door een 'uitvoeringstoets' light. De indiener bepaalt wanneer dit nodig is. De uitkomsten van die toets, uitgevoerd door de betrokken uitvoeringsorganisatie(s) moeten ongefilterd gedeeld worden met de Kamer.

²¹ Daarbij dient uiteraard de grondwettelijke bepaling omtrent de indiening van amendementen in acht te worden genomen.

werkgroep beveelt daarom aan om een (deel van een) vaste Kamerdag te reserveren voor de behandeling van wetgeving, bijvoorbeeld donderdag.

Daarnaast is het belangrijk dat wetsvoorstellen niet alleen inhoudelijk worden behandeld, waarbij veel aandacht is voor de memorie van toelichting, maar ook de techniek van het wetsvoorstel voldoende wordt doorgrond. Een zorgvuldige wetstechnische behandeling kan immers onverwachte problemen in de uitvoering voorkomen. Daarvoor is het allereerst van belang dat de Kamer een goed overzicht heeft van de voorstellen van het kabinet. De meeste wetsvoorstellen bestaan uit wijzigingen van bestaande wetgeving. **Om de gevolgen hiervan beter te kunnen doorgronden, kunnen commissies waar nodig aan het kabinet vragen om een geconsolideerde versie van de gewijzigde wet, met de nodige markeringen, als bijlage toe te voegen aan de wetgevingsstukken.**²² Een goede behandeling vergt daarnaast bijzondere aandacht en voldoende tijd, waarbij tevens gerichte aandacht kan worden besteed aan de formulering van de voorgestelde bepalingen. **De werkgroep beveelt daarom aan om vaker het instrument van het wetgevingsoverleg te benutten voor een artikelsgewijze behandeling.**

Ook na de inwerkingtreding van een wet is van het belang om de vinger aan de pols te houden en als medewetgever zicht te houden op de effecten van een wet in de praktijk, zowel voor burgers en bedrijven die met de wet te maken krijgen als voor uitvoerende diensten of lagere overheden. Hiervoor heeft de werkgroep al aanbevolen om bij belangrijke wetsvoorstellen met rapporteurs te werken, die ook in deze fase van het wetgevingsproces een rol kunnen vervullen. Maar ook wanneer geen rapporteurs worden benoemd, is het van belang dat commissies nadenken over momenten en manieren waarop zelfstandig kan worden gereflecteerd op de effecten van wetgeving. De invoeringstoets, die het kabinet bij nieuwe wetten wil gaan toepassen een jaar na inwerkingtreding, biedt daarvoor aanknopingspunten. Commissies kunnen naar aanleiding daarvan zelf het initiatief nemen tot het houden van een rondetafelgesprek.²³ Ook kan de Kamer meer betrokken zijn bij evaluaties van wetgeving, bijvoorbeeld door zelf meer onderzoek te verrichten of gesprekken te voeren, of door te (laten) toetsen of aanbevelingen van onderzoekers daadwerkelijk zijn omgezet in acties. **Bespreek in de commissies hoe meer zicht kan worden verkregen op de effecten van nieuwe wetten in de praktijk, bijvoorbeeld door zelf te reflecteren op de invoeringstoetsen van het kabinet of door meer betrokken te zijn bij evaluaties van wetgeving en de opvolging daarvan.**

Verder is het belangrijk om wetgevingskwaliteit niet alleen meer aandacht te geven tijdens en na de behandeling van afzonderlijke wetsvoorstellen, maar daar periodiek ook met een bredere blik bij stil te staan en te bezien welke knelpunten zich voordoen. **De werkgroep stelt daarom voor om periodiek (bijvoorbeeld tweejaarlijks) een (commissie)debat over de wetgevingskwaliteit te voeren.** Daarbij kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij het openbaar advies over de 'Staat van de wetgevingskwaliteit'. De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zou hierin het voortouw kunnen nemen, zoals ook het ministerie van Justitie en Veiligheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor de wetgevingskwaliteit aan de kant van het kabinet. Desgewenst kan de commissie besluiten om dit debat voor te bereiden door rapporteurs te benoemen, die knelpunten die binnen de Kamer worden gesignaleerd in kaart brengen. Dit kan bijvoorbeeld door een ronde te maken langs de commissies of een bredere conferentie te organiseren.

²² Zie ook H. Lindhorst, 'Hoe krijgen we betere wetgeving?' (2021), *De Hofvijver*, montesquieu-instituut.nl.

²³ Zie de motie-Van der Staaij c.s., Kamerstuk 35 510, nr. 28.

Ten slotte moet de aandacht die de Kamer aan wetgeving besteedt ook voldoende zichtbaar en toegankelijk zijn. De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet om de wetsbehandeling in de Tweede Kamer beter inzichtelijk te maken via de website met de introductie van de wetgevingsmonitor. Deze geeft per wetsvoorstel aan in welk stadium zich dit bevindt, welke activiteiten de Kamer heeft ondernomen en welke stukken daarbij horen. **De werkgroep beveelt aan om te bezien of verdere stappen kunnen worden gezet in het via de website van de Tweede Kamer inzichtelijk maken van de wetsbehandeling.** Zo zou de bestaande wetgevingsmonitor beter vindbaar moeten zijn, zou eenvoudiger per beleidsterrein moeten kunnen worden nagegaan welke wetsvoorstellen op enig moment bij commissies actief in behandeling zijn en welke activiteiten en debatten op de korte of middellange termijn gepland zijn.

3 Versterking van de controlerende functie

3.1 Inleiding

In diverse rapporten en andere publicaties wordt gesignaleerd dat de Kamer te weinig zicht heeft op de uitvoering van complexe wet- en regelgeving en de effecten van beleid. Dit kan niet alleen het goed uitvoeren van de controlerende taak hinderen, maar brengt ook het risico met zich mee dat het perspectief van de burger uit beeld raakt (afstand politiek en burgers neemt toe). Hiervoor worden diverse oorzaken genoemd. Zo bestaat de indruk dat de Kamer als instituut onvoldoende zelf regie neemt, bijvoorbeeld ten aanzien van de gewenste informatie. Daardoor ontstaat het beeld dat Kamerleden in hun controlerende rol vooral reageren op mediaberichten en de Kamer daarmee onvoldoende in staat is zelfstandig als tegenmacht te fungeren. Hierop wees recentelijk ook de Raad van State in zijn advies bij de Miljoenennota 2022, waarbij suggesties worden gedaan voor de versterking van het parlementaire budgetrecht voor zowel de Tweede als de Eerste Kamer.

De Kamer kan de mogelijkheden voor eigen kennisopbouw, bijvoorbeeld over de uitvoering van beleid en de gevolgen voor de burger, beter benutten. Diverse rapporten wijzen er daarnaast op dat er onvoldoende Kamerbrede ondersteuning en specialistische kennis in de Kamerorganisatie is. Maar ook de verdergaande fragmentatie van de Kamer speelt hierbij een rol: met veel (kleine) fracties wordt de controlefunctie bemoeilijkt, er leeft minder verantwoordelijkheid voor het geheel, en met name de kleinere fracties hebben onvoldoende capaciteit om grip te houden op de grote hoeveelheid informatie die op de Kamer afkomt. De Kamer beschikt over diverse instrumenten om gericht en doeltreffend controle uit te oefenen, maar kan daar beter gebruik van maken. Bijvoorbeeld door op belangrijke thema's meer gestructureerd en gezamenlijk op te trekken in het uitoefenen van de controlerende taak.

Verder neemt het aantal nieuwe Kamerleden na verkiezingen toe, ook bij de zittende fracties. Met een relatief groot aandeel nieuwe Kamerleden kost het tijd voordat woordvoerders hetzelfde kennisniveau hebben als hun voorgangers. Daarbij helpt het niet als het collectief geheugen van de Kamer onvoldoende is geborgd. Dat maakt de start van een 'nieuwe' Kamer met relatief veel Kamerleden die voor het eerst Kamerlid zijn lastig. Van hen wordt verwacht dat zij hun taken vanaf dag 1 volwaardig uitvoeren, terwijl dat niet reëel is.

Tot slot zijn er zorgen over de wijze waarop de controlefunctie in de plenaire zaal vorm wordt gegeven. Zo is er de vaak gehoorde klacht over de toename van het aantal moties. Een vloed aan moties maakt het instrument minder krachtig. In de praktijk worden soms zelfs vrijwel dezelfde moties ingediend. Het betreft een moeilijk te keren trend. Er is bovendien niet altijd duidelijkheid rondom de gewenste wijze van uitvoering van een aangenomen motie. Los hiervan maken grote, op controle gerichte debatten in de plenaire zaal soms een enigszins chaotische indruk, bijvoorbeeld door de vele interrupties die meer weg hebben van een betoog dan van een korte vraag. Dat komt de effectiviteit van het controlerende werk, maar ook de begrijpelijkheid voor de toeschouwer, niet tegen goede. Daardoor hebben debatten bovendien de neiging uit te lopen, waardoor er een zware druk op de plenaire agenda komt te staan.

3.2 Meer structurele controle op de uitvoering van wetgeving en beleid

Voor een betere uitoefening van de controlerende functie van de Kamer past een meer structurele wijze van controle. De beschikbare kennis over de uitvoering van wetgeving en beleid kan beter worden benut, om te beginnen door beter overzicht te krijgen en te houden op kennis en informatie die er is. Zo nodig kan de Kamer hier ook actiever naar vragen. Daarmee is de Kamer minder afhankelijk van berichten over incidenten, maar kan zij terugvallen op haar eigen structurele controle en het beeld dat daaruit op een beleidsterrein ontstaat.

Dit begint met het beter volgen en analyseren van de monitoringsinstrumenten die het kabinet hanteert en aan de Kamer zendt. Te denken valt aan brieven over hoofdlijnen van beleid en de onderbouwing die wordt geleverd op grond van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet, uitvoeringstoetsen, de te verwachten invoeringstoetsen, diverse evaluaties (ex ante, ex durante en ex post), beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken. Ook de Strategische Evaluatie Agenda (SEA),²⁴ sinds 2020 opgenomen in de begrotingsstukken, is daarbij behulpzaam omdat deze een overzicht bevat van te verwachten evaluaties, beleidsdoorlichtingen (voor zover nog uitgevoerd) en andere monitoringinstrumenten. Informatie uit uitvoeringstoetsen en doenvermogenstoetsen²⁵ kan beter benut worden, bijvoorbeeld door na te gaan voor wie het beleid bedoeld is en in hoeverre deze doelgroep in kaart gebracht is en gehoord is in de voorfase. Ook de invoeringstoets, die het kabinet wil gaan uitvoeren een jaar na de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving en beleid, biedt kansen om meer gestructureerd de uitwerking te volgen en inzicht te krijgen in de ervaringen van professionals en betrokken burgers.²⁶

Het is verder zaak dat de Kamer beter kan nagaan of de reguliere informatie over de uitvoering van wetgeving en beleid die het kabinet heeft toegezegd, ook daadwerkelijk wordt ontvangen. Zo worden uitvoeringstoetsen soms wel verricht, maar niet aan de Kamer gestuurd. Ook is de onderbouwing van wetgeving en beleid op grond van artikel 3.1 Comptabiliteitswet²⁷ vaak niet goed vindbaar²⁸ en niet volledig en ontbreekt bijvoorbeeld een duidelijke onderbouwing van het gekozen beleidsinstrument of redenering waarom verwacht mag worden dat het voorgenomen beleid doelmatig en doeltreffend is. De Kamer zou daarnaast ook beter in staat moeten zijn om proactief te kunnen inschatten welke informatie nodig is voor een meer gestructureerde controle, zoals over de vorm, invulling en timing van voortgangsrapportages over de uitvoering van wetten en beleid.

Verder zou de Kamer de ontvangen informatie over de uitvoering van kabinetsbeleid extern kunnen laten toetsen. Dat kan bijvoorbeeld via het recent ontwikkelde

²⁴ De Strategische Evaluatie Agenda (SEA) moet bijdragen aan het beter in kaart brengen van benodigde evaluaties, en het beter aansluiten van de timing ervan op de beleidscyclus. In de praktijk betekent dit, volgens de minister van Financiën, meer ex ante en ex durante evaluaties en het opdoen van relevante inzichten voor het verbeteren van beleid. Dit moet ook in de verantwoording naar de Kamer leiden tot beter en meer bruikbaar inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

²⁵ Een doenvermogenstoets, waarvoor de WRR een tool heeft ontwikkeld, houdt rekening met de mentale belastbaarheid van verschillende groepen burger. Belangrijk is om niet alleen vanuit rationeel perspectief maar ook vanuit gedragseconomisch perspectief naar het handelen van burgers te kijken. Zie verder Bovens, M.A.P. & Keizer, A.G. (2020), *Doenvermogen: Van toets naar tools*, Den Haag: WRR.

²⁶ Zie ook de motie-Van der Staaij c.s., Kamerstuk 35510, nr. 28.

²⁷ Dit artikel schrijft voor dat voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting bevatten waarin wordt ingegaan op: a) de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd; b) de beleidsinstrumenten die worden ingezet; c) de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

²⁸ Verslag van de rapporteurs operatie Inzicht in Kwaliteit, 'Onderbouwing van beleid. Het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren' (2019).

instrument van de wetenschapstoets, die in het voorjaar van 2020 is ontwikkeld door de rapporteurs Inzicht in Kwaliteit in samenwerking met de Universiteiten van Nederland (voorheen VSNU) in het kader van het samenwerkingsverband Parlement & Wetenschap. Daartoe is een methode ontwikkeld waarmee de Kamer wetenschappers kan laten meekijken naar de onderbouwing van wets- en beleidsvoorstellen conform artikel 3.1 CW.²⁹ In de aanloop naar de verkiezingen van 2021 hebben de commissies aan de hand van een aantal voorbeelden ervaring opgedaan met deze nieuwe toetsmethode en zes wetenschapstoetsen uitgevoerd. Een evaluatie door de commissie Rijksuitgaven heeft ertoe geleid dat de wetenschapstoets nu een permanente plaats in het kennisinstrumentarium van de Kamer heeft gekregen.

De werkgroep beveelt daarom aan om voor prioritaire dossiers meer systematisch zicht en grip te houden op de beschikbare informatie over de uitvoering van (nieuwe) wetgeving en beleid. Daarvoor is het belangrijk om te weten wat de Kamer kan ontvangen, wat de Kamer heeft ontvangen en wat nog ontbreekt. De commissies kunnen bepalen hoe zij de uitvoering van wetgeving en beleid op specifieke onderwerpen monitoren, welke informatie daarvoor nodig is en in welke vorm (bijvoorbeeld meer beeld en schematisch in plaats van alleen tekst). De commissiestaf kan worden verzocht voorbereidend werk te doen, bijvoorbeeld door de benodigde en ontvangen informatie in kaart te brengen in de vorm van een overzicht. Het is van belang dat de commissie hierin vervolgens prioriteiten vaststelt. Daartoe kan ook een meer structurele controle van uitvoeringsorganisaties behoren, het voornemen om een externe toetsing te laten verrichten aan de hand van een wetenschapstoets of overleg met adviesorganen, of ook eigen inzicht te verzamelen in gesprek met betrokken burgers of organisaties. Op basis van de gekozen prioriteiten en aandachtspunten biedt de staf periodiek een overzicht van de ontvangen informatie en lopende ontwikkelingen. Op deze manier zouden bijvoorbeeld twee of drie dossiers per jaar intensiever gevolgd kunnen worden. Het is wel zaak dat de versterking van de meer systematische controlerende werkzaamheden behapbaar blijft voor de leden, in de zin dat Kamerleden de mogelijkheid moeten hebben om opvolging te geven aan het voorbereidend werk dat door de ambtelijke ondersteuning is verricht. De commissievoorzitter kan hierin, ondersteund door de staf, een aanjagende rol vervullen en tegelijkertijd het belang van prioritering en fasering in het oog houden, bijvoorbeeld door toe te zien op tijdige en regelmatige bespreking van de kennisagenda en de controleprioriteiten van de commissie.

Een dergelijke werkwijze vergt volgens de werkgroep wel dat de Kamer meer ruimte maakt voor systematische langetermijncontrole van het kabinetsbeleid en de uitvoering daarvan. Daarbij hoort dat de Kamer het kabinet ter verantwoording roept als er fouten worden gemaakt, en daaruit zo nodig consequenties volgen. Om tot effectieve controle te komen en het leervermogen te versterken, vergt het tegelijkertijd dat bewindspersonen er niet direct op worden afgerekend als er uitvoeringsproblemen aan het licht komen.

Verder is het belangrijk om de controletaak, evenals de wetgevingstaak, onderdeel te maken van een goede en evenwichtige training en begeleiding van nieuwe Kamerleden, waarbij zowel voor de fracties als de Kamerorganisatie een rol is weggelegd. Daarmee kan ook worden gebouwd aan verbetering van het collectief geheugen in de Kamer. Verder vraagt dit om voldoende capaciteit en expertise en een proactieve werkwijze in

²⁹ Kamerstuk 31865, nr. 176.

de commissieondersteuning om een meer planmatige, structurele controle van de uitvoering van wetgeving en beleid te faciliteren en input van burgers te verwerken.

Daarnaast is het van belang dat de Kamer en het kabinet gerichter met elkaar in overleg treden als er tekortkomingen wordenesignaleerd in de informatievoorziening. Het hierboven genoemde overzicht op prioritaire dossiers kan daarvoor aanknopingspunten bieden. Soms kan een informeel benen-op-tafelgesprek tussen commissie en bewindspersoon al de gewenste verbetering opleveren, zo blijkt uit ervaring. Daarbij is het van belang om vroegtijdig de eventuele aanvullende informatiebehoefte in kaart te brengen en kenbaar te maken, zoals dat ook bij wetgeving is aanbevolen (zie hoofdstuk 2). Daarnaast kan het kabinet worden verzocht om uitvoeringstoetsen voortaan altijd aan de Kamer te doen toekomen.

Verder kan het kabinet worden gevraagd om niet alleen bij de begroting maar ook bij het jaarverslag te rapporteren over de uitvoering van moties en toezeggingen aan de Kamer. Dit gebeurt nu eenmaal per jaar bij de begrotingsbehandeling, maar denkbaar is dat ook bij de jaarverslagen een overzicht wordt meegezonden. De commissiestaf kan worden verzocht om ter voorbereiding op het overleg met de bewindspersoon, in kaart te brengen op welke terreinen de uitvoering van moties en toezeggingen achterblijft.

Voor het goed volgen van de uitvoering kan meer gebruik gemaakt worden van bestaande instrumenten, die in de praktijk goed blijken te werken, zoals rondetafelgesprekken en werkbezoeken. Zo kan de kennisagenda in de commissie worden gebruikt om meer structureel (eventueel meerjarig) het werk van een uitvoeringsorganisatie te volgen die voor de commissie prioriteit heeft en waar wetgeving of beleid wordt uitgevoerd dat grote groepen mensen raakt. Daarbij zou ook meer gericht aandacht moeten worden besteed aan het doenvermogen van burgers.³⁰ Commissies kunnen daarnaast meer gebruikmaken van de input die burgers zelf leveren. De Kamer beschikt over diverse instrumenten, zoals petitie, verzoekschriften en burgerinitiatieven, maar ook rondetafelgesprekken en werkbezoeken. Burgers kunnen meer gestimuleerd worden om hun zienswijze over in behandeling zijnde onderwerpen met de Kamer te delen, bijvoorbeeld door gerichte oproepen te doen via nieuwsberichten of sociale media (zie ook hoofdstuk 4).

Rondom de controle op de begroting en de verantwoording is meer structurele aandacht voor de benoeming van rapporteurs van belang. De meerwaarde van het aanstellen van rapporteurs voor de begroting en het jaarverslag heeft zich de afgelopen jaren bewezen. Sindsdien is in sommige commissies structureel met begrotings- en verantwoordingsrapporteurs gewerkt en is het aantal begrotings- en verantwoordingsrapporteurs gemiddeld genomen gestegen. In het herziene Reglement van Orde is dit nadrukkelijk verankerd ten aanzien van de jaarverslagen, waarbij de commissievoorzitter een agenderende rol heeft.³¹ Het structureel benoemen van rapporteurs op de begroting en de jaarverslagen is nog niet in alle commissies staande praktijk. Van commissies mag worden verwacht dat zij actief besluiten over de benoeming van rapporteurs en dit agenderen op de procedurevergadering, waarbij ook meerjarige rapporteurschappen die zowel de begroting als de verantwoording bestrijken (al dan niet door verschillende Kamerleden vervuld) overwogen kunnen worden. Van de commissieleden mag worden verwacht dat zij bereid zijn om deze

³⁰ Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid (2017), 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid', Den Haag: WRR.

³¹ Artikel 7.13 Reglement van Orde.

waardevolle rapporteurschappen, al dan niet bij toerbeurt, te vervullen. Zij mogen daarbij rekenen op voldoende en deskundige ambtelijke ondersteuning. De taak van rapporteurs, de onderwerpen waarop zij namens de commissie focussen en de wenselijkheid van een briefing van de Algemene Rekenkamer zouden periodiek aan de orde moeten worden gesteld. Verder kan meer uitwisseling tussen de rapporteurs van de verschillende commissies worden bevorderd, bijvoorbeeld met een gezamenlijke startbijeenkomst.

3.3 Effectieve en strategische inzet van de eigen instrumenten

Voor de uitoefening van haar controlerende taak heeft de Kamer een diversiteit aan instrumenten ter beschikking om de benodigde kennis over de uitvoering van beleid te vergaren. Dat kan gaan van het stellen van schriftelijke vragen aan het kabinet tot het organiseren van rondetafelgesprekken of werkbezoeken. De afgelopen jaren zijn initiatieven ontplooid om daarbij meer planmatig te werk te gaan en effectiever gebruik te maken van beschikbare kennis, bijvoorbeeld via de kennisagenda's en de kennisbudgetten,³² de meer rond de commissies georganiseerde ambtelijke ondersteuning en de versterkte aandacht voor de onderbouwing van beleid en wetenschappelijke toetsing, zoals aangegeven in de vorige paragraaf.

Hierop voortbouwend is het van belang om de gezamenlijke kennispositie verder te stimuleren zodat beter zicht en grip kan worden gehouden op de uitvoering van beleid. Daarvoor is ook een praktische noodzaak, gelet op het toegenomen aantal fracties en de daarmee gepaard gaande werklust voor individuele Kamerleden. In de commissies liggen hiervoor volgens de werkgroep belangrijke kansen.

Om te beginnen kunnen commissies hun kennisinstrumenten effectiever toepassen, zodat daar meer uitgehaald kan worden. Zo kan bij rondetafelgesprekken in de commissie worden afgesproken dat deze zoveel mogelijk inhoudelijk worden voorbereid door een aantal trekkers in samenwerking met de commissiestaf. Kijk daarbij niet alleen naar de sprekerslijst maar ook naar de thematiek, mogelijke gespreksthema's en eventuele vraagsuggesties. Probeer hierbij waar het de uitvoering betreft het burgerperspectief te betrekken. Daarnaast zijn er goede ervaringen met hoorzittingen die uitgebreid worden voorbereid op basis van een dossier en vragenlijsten. Maak daarbij onderling een verdeling van gespreksthema's en spreek af wie eventuele vervolgvragen stelt. Dit maakt het mogelijk om de genodigden meer gericht te bevragen en ook door te vragen.³³ Commissies kunnen technische briefings gericht gebruiken, bijvoorbeeld om een toelichting te krijgen op uitvoeringstoetsen en de verwachte gevolgen van nieuw beleid voor de uitvoering. Waar mogelijk zouden ook ambtenaren die in de praktijk werkzaam zijn daaraan een bijdrage kunnen leveren. Bij werkbezoeken kan vaker van de ontvangende partij vooraf een conceptprogramma worden gevraagd, dat besproken kan worden in de procedurevergadering. Zo kan de commissie vooraf beter sturen op de kennisbehoefte. Neem daarnaast ook vaker zelf het initiatief voor een commissiewerkbezoek om de gedeelde kennis over de uitvoering van beleid in de praktijk te versterken. Spreek dan ook met uitvoerders en professionals 'aan de balie' en de medewerkers die 'met de voeten in de klei' staan.

³² Met de kennisagenda en het kennisbudget kijken de commissies jaarlijks vooruit naar hun kennisbehoefte en de wijze waarop zij hierin willen voorzien.

³³ Zie bijvoorbeeld de goede ervaringen in de commissie OCW rondom curriculumherziening.

Instrumenten als het rondetafelgesprek en de technische briefing kunnen ook veel gericht worden ingezet ter voorbereiding op debatten.

Zo is het de afgelopen tijd gewoonte geworden dat aan debatten over de ontwikkelingen rondom het coronavirus een technische briefing vooraf gaat. Maak voorafgaand aan (commissie)debatten ook gericht gebruik van de kennis van Hoge Colleges van Staat en adviescolleges die zicht hebben op de uitvoering van beleid. Voor goed uitvoerbaar, samenhangend, effectief beleid is kennis van en inzicht in de uitvoering van belang. Het werk van de Nationale ombudsman, maar bijvoorbeeld ook van de Raad van State, Algemene Rekenkamer, adviescolleges en de verschillende inspecties, kan waardevolle inzichten bieden over de uitvoering van beleid. De commissiestaf kan worden verzocht om ter voorbereiding op deze gesprekken een beknopte analyse te maken van relevante rapporten of adviezen en eventuele (kabinets)reacties daarop. Met een doelgericht gesprek voorafgaand aan een (commissie)debat over de uitvoering van het beleid krijgen bevindingen meer kleur en kan kennis over de uitvoering gericht benut worden.

Daarbij is het wel van belang om duidelijke keuzes te maken. Wie wil de commissie op welk moment spreken? Als aan kennisactiviteiten maar enkele leden deelnemen, is de bijdrage aan de gedeelde informatiepositie beperkt. Maak daarom een planning, bijvoorbeeld door de lijst met debatten te bespreken en vroegtijdig te besluiten welke voorbereidende gesprekken of briefings wenselijk zijn. In bredere zin kan worden gekeken of de kennisagenda's van de commissies meer kunnen aansluiten op de commissieagenda en vaker kunnen worden geactualiseerd, zodat de opbrengst directer toepasbaar is in de praktijk.

Wanneer op een vraagstuk een bredere analyse of diepgravender onderzoek gewenst is, weeg dan zorgvuldig af of de Kamer zelf dat onderzoek kan (laten) doen en beleg dit niet automatisch bij het kabinet.

In de praktijk wordt in moties of debatten vaak naar het kabinet gekeken als nader onderzoek gewenst is, maar de Kamer kan meer regie over haar informatiepositie nemen door dit meer zelf in de hand te nemen. Zij beschikt daartoe over een breed palet aan eigen onderzoeksinstrumenten, waaronder het parlementair onderzoek en de parlementaire enquête. Met behulp van voorbereidingsgroepen in de commissies, die samen met de ambtelijke ondersteuning een onderzoeksvoorstel kunnen uitwerken, en advisering door het Presidium kunnen de mogelijkheden en randvoorwaarden zorgvuldig in kaart worden gebracht en kan tegelijkertijd draagvlak worden georganiseerd. Bezie daarbij ook in hoeverre de ambtelijke ondersteuning van de Kamer zelf in een onderzoeksbehoefte kan voorzien. De Kamer kan ook zelf besluiten tot het laten uitvoeren van onafhankelijk onderzoek in opdracht van de Kamer. Indien onderzoek extern wordt uitgevoerd of toch aan het kabinet wordt overgelaten, kijk dan eerst naar bestaande instituten in plaats van naar het instellen van ad hoc commissies.

Daarnaast zou volgens de werkgroep meer ruimte moeten worden gemaakt voor ontmoeting en overleg tussen leden onderling en leden en commissiestaf.

Het versterken van de controlerende taak en het inzetten van kennisinstrumenten vergt een goede samenwerking tussen Kamerleden onderling en tussen leden en de commissiestaf. Die samenwerking wordt bemoeilijkt door een overvolle Kameragenda, waardoor het lastig is elkaar te ontmoeten en te overleggen. Blokkeer bijvoorbeeld een vast tijdstip in de commissieagenda's waarop geen activiteiten worden gepland, zodat informeel en kleinschalig overleg tussen Kamerleden onderling en tussen Kamerleden en de commissiestaf kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in het kader van voorbereidingsgroepen of rapporteurschappen.

In een strategische procedurevergadering van de commissie kan periodiek, bijvoorbeeld elk kwartaal of half jaar, meer ruimte worden gemaakt om de eigen werkwijze te bespreken, vooruit te kijken en terugkoppeling te geven van lopende activiteiten als rapporteurschappen. Bij dit strategisch overleg zouden in beginsel alle commissieleden aanwezig moeten zijn. Plan dit daarom op een zodanig moment dat er zo min mogelijk overlap met andere Kameractiviteiten is. Een dergelijk periodiek overleg biedt gelegenheid om meer planmatig naar de agenda van de commissie te kijken en focus aan te brengen bij de inzet van commissieactiviteiten en kennisinstrumenten. Dit maakt de procedurevergadering bovendien inhoudelijk interessanter en aantrekkelijker. Maar het biedt ook ruimte om periodiek terug te blikken op het functioneren van de commissie. Veel activiteiten instrumenten zijn immers afhankelijk van de aanwezigheid van voldoende leden. Aanmelding voor een bijeenkomst behoort niet vrijblijvend te zijn en van leden mag worden verwacht dat zij zo nodig voor vervanging zorgen. Leden mogen elkaar daarop ook aanspreken en commissies kunnen daar werkafspraken over maken. Van de commissievoorzitters kan worden gevraagd om toe te zien op de naleving van deze werkafspraken. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met hun neutrale positie en de verlangde inzet van commissievoorzitters, die dit werk naast hun reguliere woordvoerderschap verrichten.

Werk daarnaast aan het evenwichtiger en aantrekkelijker maken van de reguliere procedurevergadering. Commissies met omvangrijke agenda's kunnen bijvoorbeeld experimenteren met verschillende vormen van (efficiënt) bespreken of het uitlichten van belangrijke onderdelen waar meer aandacht naar uitgaat, zoals wetgeving, begrotingszaken, prioritaire Europese dossiers en de kennisagenda.

3.4 Complexe vraagstukken gezamenlijk verkennen

De werkgroep ziet kansen om bij complexe beleids- of uitvoeringsvraagstukken in de commissies te werken met een meer gestructureerde, toegankelijke en onderzoeksgerichte 'parlementaire verkenning' op basis van een gedeelde probleemanalyse. Hier zijn al enige goede ervaringen mee binnen de commissies.

Parlementaire controle van complexe beleids- of uitvoeringsproblematiek kan aan kracht winnen, wanneer Kamerleden gezamenlijk optrekken aan de hand van een gedeelde probleemanalyse, de inzet van adequate ondersteuning en een gestructureerde manier van kennis vergaren. Het werk van parlementaire onderzoekscommissies is daar een goed voorbeeld van. Dit zijn echter intensieve, tijdrovende trajecten. Verder beschikt de Kamer over een bijzondere werkwijze rondom grote projecten, die echter vooral is toegesneden op langlopende overheidsprojecten bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, IT en defensie.³⁴ Op kleinere schaal kan ook bij andere belangrijke of complexe beleidsvraagstukken, binnen de vaste commissies, een meer zichtbare en gestructureerde vorm van parlementaire controle worden gehanteerd die op maat kan worden ingezet. In verschillende publicaties worden daar suggesties voor gedaan,³⁵ waarbij onder meer inspiratie wordt gehaald uit de werkwijze van de Britse 'select committees'. Deze commissies werken veelal op

³⁴ Bovendien gaat deze werkwijze uit van periodieke aanvullende informatievoorziening door het kabinet over de voortgang van het project. Zie verder de Regeling grote projecten.

³⁵ Zie bijvoorbeeld G. van Enthoven (2011), *Hoe vertellen we het de Kamer?*, diss. Tilburg; Eindrapport Staatscommissie Parlementair stelsel (2018), p. 267 e.v.; Raad van State (2020), 'Ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid'.

basis van een kleinschalig onderzoekstraject op geselecteerde onderwerpen aan de hand van vooraf bepaalde onderzoeksvragen. De commissies vergaren schriftelijke input, houden enkele hoorzittingen en sluiten af met een beknopt verslag.

De afgelopen jaren zijn door verschillende commissies in de Kamer al stappen in deze richting gezet in het kader van de kennisagenda's, waarmee goede ervaringen zijn opgedaan.³⁶ Die ervaringen kunnen worden bestendigd en beter verankerd in de werkwijze van commissies. **Een werkwijze als deze kan volgens de werkgroep voorzien in een bestaande lacune tussen de incidentele inzet van kennisinstrumenten in de vaste commissies en een uitgebreider parlementair onderzoek door een tijdelijke commissie dat tot een omvangrijk onderzoeksrapport leidt.**

Ook de Raad van State wees recent nog op het Britse voorbeeld in zijn ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, in het bijzonder waar het gaat om het verbeteren van de relatie tussen Kamerleden en ambtenaren. Het Britse stelsel kent een vergelijkbare vorm van ministeriële verantwoordelijkheid, maar in het Britse parlement wordt veel vaker rechtstreeks met ambtenaren gesproken dan in Nederland. Door van die mogelijkheid meer gebruik te maken, kunnen Kamerleden beter geïnformeerd raken en desgewenst doorvragen om te weten te komen hoe het feitelijk zit en welke dilemma's spelen, zo stelt de Raad. Voorwaarde is wel dat Kamerleden en ambtenaren in hun rol blijven.³⁷ Een werkwijze zoals in het Verenigd Koninkrijk, waarin het gesprek tussen Kamer(commissies) en ambtenaren vaker plaatsvindt als onderdeel van een duidelijk ingekaderd proces, kan bijdragen aan een meer voorspelbare, ontspannen en daarmee productievere relatie. De opzet biedt tevens de waarborg dat vragen die politiek van aard zijn kunnen worden doorgeschoven naar het overleg met de bewindspersoon.³⁸

Praktische uitwerking

Meer concreet zou de werkwijze eruit kunnen bestaan dat een vaste commissie, bijvoorbeeld in het kader van haar kennisagenda, besluit om een complex beleids- of uitvoeringsvraagstuk gestructureerd te gaan verkennen: een 'parlementaire verkenning'. Daarvoor kan een voorbereidingsgroep uit de commissie worden gevormd die de verkenning begeleidt en verder brengt, waarbij de commissiestaf inhoudelijke en procedurele ondersteuning biedt. Bij commissie-overstijgende onderwerpen kan de voorbereidingsgroep uit leden van meerdere commissies bestaan. De commissie kan de voorbereidingsgroep verzoeken onderzoeksvragen te formuleren en een planning te maken. Afhankelijk van de kennisbehoefte (inzet op maat), kan achtereenvolgens worden besloten om de staf een eerste analyse te laten uitvoeren, een oproep voor schriftelijke input van deskundigen en belanghebbenden te doen, om vervolgens als commissie een rondetafelgesprek te houden en met ambtenaren te spreken. Afrondend volgt een overleg met de bewindspersoon, al dan niet in de context van een breder debat, waarna een kort verslag van de verkenning wordt opgesteld. Dit kan dienen als basis voor een follow-up of een evaluatie.

³⁶ Recente voorbeelden van kennisthema's op de kennisagenda's van de commissie waar al elementen zijn gebruikt uit de voorgestelde werkwijze bij een parlementaire verkenning zijn bijvoorbeeld het onderwerp [Leven Lang Ontwikkelen](#) (commissies OCW en SZW), [Veranderende arbeidsmarkt](#) (SZW) en [Schulden](#) (SZW). Dit laatste is afgerond met het eindverslag 'Zicht op schulden', Kamerstuk 24515, nr. 493. Zie voor de kabinetsreactie Kamerstuk 24515, nr. 504.

³⁷ Raad van State (2020), 'Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid'. In de Britse context is daarom uitdrukkelijk vastgelegd dat ambtenaren zich niet mogen uitlaten over de wenselijkheid van beleidskeuzes en mogelijke alternatieven en ook niet over hoe zij hun minister daarover hebben geadviseerd, terwijl het parlement verplicht is deze ambtelijke rol te respecteren: als de Kamerleden meer informatie willen, moeten zij de verantwoordelijke minister bevragen.

³⁸ Zie over de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren verder hierna, hoofdstuk 5.

Een verkenning leent zich met name wanneer er complexe vragen spelen over de uitvoering van nieuw of bestaand overheidsbeleid dat grote impact heeft op (groepen) burgers. De commissie kan dan - op basis van eigen onderzoek en met ondersteuning van de staf - de inzichten van deskundigen, belanghebbenden en betrokken ambtenaren in kaart te brengen aan de hand van gerichte onderzoeksvragen. Deze inzichten kunnen input vormen voor het overleg met de bewindspersoon.



Figuur 2 Mogelijke opzet van een 'parlementaire verkenning'

De werkgroep beveelt aan om hiermee verdere ervaring op te doen in de praktijk. Aan de hand daarvan kan een praktische handreiking worden opgesteld voor commissies, die concrete handvatten en voorbeelden bevat.

Verder spreekt het voor zich dat commissies selectief met deze werkwijze omgaan, gelet op de benodigde inzet van zowel leden als staf. Mogelijk kan een commissie een of twee verkenningen per jaar verrichten. Het vergt tevens de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerde ondersteuning, die zo nodig flexibel kan worden ingezet. Mogelijk kan ook het kennisbudget van de commissie worden benut, bijvoorbeeld om voor een voorgenomen verkenning gericht bepaalde externe expertise binnen te halen.

3.5 Versterking controlefunctie op plenair niveau

Het uitoefenen van effectieve parlementaire controle vindt ook plaats in de plenaire zaal. Daarom is het van belang dat de agenda zo wordt ingericht, dat hiervoor voldoende ruimte bestaat. Hierboven heeft de werkgroep al voorgesteld om wetgeving een meer prominente plaats te geven. Ook ten aanzien van controledebatten zou meer structuur en evenwicht wenselijk zijn. Bij de herziening van het Reglement van Orde zijn al maatregelen genomen om het aantal ongeplande debatten terug te dringen en een betere balans tussen de plenaire vergadering en de commissies te bewerkstelligen.

Om meer focus en evenwicht in de plenaire agenda te brengen, beveelt de werkgroep aan meer plenaire themadebatten te voeren. Ter bevordering van een samenhangende bespreking van onderwerpen in plenaire debatten kan worden geëxperimenteerd met vaste momenten voor periodieke themadebatten, bijvoorbeeld elke maand. De voorbereiding kan plaatsvinden in commissieverband, wat een meer gezamenlijke uitoefening van de controlerende taak van de Kamer ten goede komt. Om dat verder te bevorderen, zouden rapporteurs kunnen worden benoemd die bij de opening van het debat een korte beschouwing geven en enkele vragen formuleren, zoals dat nu ook al bij sommige commissiedebatten of wetgevingsoverleggen rondom de begroting gebeurt. De ambtelijke ondersteuning kan bijdragen aan de voorbereiding met gerichte analyses en overzichten, die de leden kunnen gebruiken bij hun inbreng.

Ook in bredere zin kan in de plenaire vergadering meer aandacht worden besteed aan een evenwichtige agenda en de plenaire werkwijze. Bij de algehele herziening van het Reglement van Orde zijn al enkele maatregelen genomen om de voorspelbaarheid van de agenda te vergroten, bijvoorbeeld door te werken met nog maar één regeling van werkzaamheden per week en uit te gaan van vaste stemmomente(n). De werkgroep denkt dat nog verdere stappen kunnen worden gezet om de invulling van de agenda evenwichtiger te maken. Zo kan in de commissie voor de Werkwijze worden nagedacht over een betere structurering van de wekelijkse regeling van werkzaamheden, zodat beter zicht ontstaat op herhaalde of overlappende debataanvragen. Denkbaar is ook dat wordt toegewerkt naar een periodieke plenaire procedurevergadering, waarin de werkwijze kan worden besproken, knelpunten kunnen worden geadresseerd (bijvoorbeeld over het aantal debataanvragen, interrupties, moties etc.), nieuwe afspraken kunnen worden gemaakt en bestaande afspraken in herinnering kunnen worden geroepen.

De werkgroep stelt verder voor om te onderzoeken of in het verloop van een plenair debat meer structuur kan worden aangebracht, bijvoorbeeld met beschermde spreektijd en vaste tijdslots. Plenaire debatten kunnen een chaotische indruk maken op de toeschouwer. Spreektijden lopen vaak enorm uit door de vele interrupties. Interrupties zijn veelal niet kort en bondig, zoals voorgeschreven in artikel 8.11 van het Reglement van Orde, en worden regelmatig gebruikt om eigen standpunten naar voren te brengen. Het betoog van de spreker die geïnterrumpeerd wordt, is dan niet meer goed te volgen. Van Kamerleden mag worden verwacht dat zij hun interrupties kort houden. Verder valt op dat bewindspersonen hun beantwoording soms beginnen met brede uitweidingen. Hierin ligt in de eerste plaats een taak voor de voorzitter van de vergadering, die toeziet op de handhaving van de bestaande regels en afspraken. Van bewindspersonen mag ook worden verwacht dat zij kort en gericht antwoorden. Hanteer daarbij als uitgangspunt dat de beantwoordingstermijn van bewindspersonen niet meer dan een derde van de termijn van de Kamer bedraagt. Verder zou kunnen worden nagedacht over een bepaalde mate van beschermde spreektijd voor leden en bewindspersonen, waarin geen interrupties plaatsvinden. Dit kan een ordentelijk verloop van het debat ten goede komen.³⁹

Het uitlopen van debatten maakt de plenaire agenda ook onvoorspelbaar. De plenaire werkwijze wijkt hiermee nogal af van de wijze waarop debatten in de commissies verlopen. Daar wordt gewerkt met vaste tijdslots. Het commissiedebat moet uiterlijk op het eindtijdstip zijn afgerond. In een enkel geval wordt besloten tot voortzetting van een commissiedebat op een later moment, maar dit is uitzonderlijk. De meeste commissiedebatten worden binnen de vastgestelde tijd afgerond. De geplande eindtijd voor plenaire debatten wordt vaak niet gehaald, met als gevolg een uitlopende plenaire agenda. Nagegaan zou kunnen worden of een strakkere planning in vaste tijdblokken mogelijk is. Om de planning niet uit de hand te laten lopen zou gewerkt kunnen worden met vaste tijdslots voor de genoemde onderdelen van de agenda. Zie bijvoorbeeld de plenaire agenda van het Canadese Lagerhuis, waar dit strak is doorgevoerd (figuur 2).

³⁹ Zie ook J.D. Snel (2021), 'Beter debatteren – Hoe de Tweede Kamer haar werkwijze zou kunnen verbeteren', blogbericht.

Hours	Monday	Tuesday	Wednesday	Thursday	Friday	Hours
10:00 - 11:00		ROUTINE PROCEEDINGS -----		ROUTINE PROCEEDINGS -----	Government Orders	10:00 - 11:00
11:00 - 11:15	Private Members' Business				Statements by Members	11:00 - 11:15
11:15 - 12:00					Oral Questions	11:15 - 12:00
12:00 - 1:00	Government Orders	Government Orders	Review of Delegated Legislation*	Government Orders	ROUTINE PROCEEDINGS ----- Government Orders	12:00 - 1:00
1:00 - 1:30					1:00 - 1:30	
1:30 - 2:00					Private Members' Business	1:30 - 2:00
2:00 - 2:15	Statements by Members	Statements by Members	Statements by Members	2:00 - 2:15		
2:15 - 2:30	Oral Questions	Oral Questions	Oral Questions	Oral Questions		2:15 - 2:30
2:30 - 3:00					2:30 - 3:00	
3:00 - 5:30	ROUTINE PROCEEDINGS ----- Government Orders	ROUTINE PROCEEDINGS ----- Notices of Motions for the Production of Papers ----- Government Orders	ROUTINE PROCEEDINGS ----- Government Orders	ROUTINE PROCEEDINGS ----- Government Orders		3:00 - 5:30
6:30 - 7:00	Adjournment Proceedings	Adjournment Proceedings	Adjournment Proceedings	Adjournment Proceedings		6:30 - 7:00

Figuur 3 Wekelijkse plenaire agenda van het Canadese Lagerhuis.

Evenals bij amendementen zou in de voorbereiding van moties meer ruimte moeten zijn voor technische advisering en ondersteuning. Veel controledebatten vinden plaats op commissieniveau in de vorm van een commissiedebat. Daarbij bestaat de mogelijkheid tot plenaire afronding via een tweeminutendebat. De tijd tussen het commissiedebat en het tweeminutendebat kan worden benut voor een betere voorbereiding van moties. Daarbij kan worden overwogen de commissiestaf om advies te vragen over begrotingstechnische en financiële aspecten, het constitutionele en Europese kader, uitvoerbaarheid, onderzoekstechnische aspecten, of de procedureregels rondom adviesaanvragen aan bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer. Dit alles kan de kwaliteit van moties ten goede komen en ook overlap van of dubbele moties tegengaan.

De werkgroep stelt voor om te onderzoeken in hoeverre nadere voorwaarden kunnen worden gesteld aan de indiening van moties, bijvoorbeeld in het geval reeds een toezegging is geregistreerd, of wanneer een motie betrekking heeft op een kwestie die in het debat niet aan de orde is geweest. Bij de herziening van het Reglement van Orde zijn al maatregelen genomen, zoals rond de deelname aan tweeminutendebatten. Het is van belang om daaraan effectief gevolg te geven. De grote stroom van moties blijft echter een zorgpunt, omdat hierdoor de effectiviteit van het instrument onder druk wordt gezet. Daarbij lijkt het erop dat steeds vaker dezelfde moties, moties die weinig verband houden met het debat, of overbodige moties worden ingediend (omdat er al een toezegging is gedaan). Uiteraard zijn leden en fracties in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor een zorgvuldig gebruik van parlementaire instrumenten. Leden kunnen elkaar daar ook op aanspreken, bijvoorbeeld bij de indiening van moties. Bezie daarom of (periodiek) inzichtelijk kan worden gemaakt welke moties op een bepaald onderwerp zijn ingediend om dubbelingen te voorkomen.

Tegelijkertijd moet de Kamer ook bereid zijn om haar instrumentarium te beschermen tegen uitholling door oneigenlijk of overvloedig gebruik als dat nodig is. Bij de

herziening van het Reglement van Orde zijn mogelijkheden gecreëerd om toezeggingen beter te registeren en zichtbaar te maken.⁴⁰ Er kunnen afspraken worden gemaakt over de indiening van (het aantal) moties, bijvoorbeeld in het geval reeds een toezegging (op naam) is geregistreerd. Wanneer in een commissiedebat een tweeminutendebat wordt aangevraagd voor het indienen van moties, zou aan het einde van het commissiedebat kunnen worden geïnventariseerd op welke onderwerpen moties te verwachten zijn. Verlang verder dat moties zien op onderwerpen die aan de orde zijn geweest in het gevoerde debat en voldoende zijn uitgediscussieerd, en hanteer als uitgangspunt dat een of twee moties per fractie voldoende moet zijn. Het helpt daarbij om tussen de eerste en tweede termijn bijvoorbeeld iets langer te schorsen, zodat moties tussen leden en eventueel met het kabinet kunnen worden afgestemd. Verder kan het kabinet gebruikmaken van de mogelijkheid die het Reglement van Orde biedt om moties over te nemen.⁴¹ In de opvolging zou het kabinet vervolgens evenveel aandacht moeten besteden aan toezeggingen als aan moties.

⁴⁰ Zie artikel 15.22 Reglement van Orde. Zie ook Kamerstuk 35322, nr. 3.

⁴¹ Artikel 8.21 Reglement van Orde.

4 Versterking van de vertegenwoordigende functie

4.1 Inleiding

De functies van de Tweede Kamer worden van oudsher vaak samengevat onder twee noemers: enerzijds het samen met de regering maken van wetten en anderzijds het controleren van de regering. Bij de uitoefening van die functies is het vanzelfsprekend dat de Kamer zich vanuit haar positie als volksvertegenwoordiging nadrukkelijk bezighoudt met het perspectief en de belangen van burgers bij het maken van wetten en het controleren van de regering. Er is echter veel voor te zeggen om het vertegenwoordigen van het volk als een aparte functie te beschouwen. Het betreft een bijzondere verantwoordelijkheid, die nergens anders kan worden belegd en daarom specifieke aandacht verlangt. Hierin ligt uiteraard in de eerste plaats een taak voor individuele Kamerleden, die ieder op eigen wijze contacten met burgers aangaan en onderhouden. Tegelijkertijd mag ook van de Kamer als instituut worden verwacht dat wordt nagedacht over manieren om het burgerperspectief actief te betrekken in haar werkzaamheden. Symbolisch is bijvoorbeeld de 'rode telefoon' die lange tijd bij de ingang van een van de Kamergebouwen stond ten teken van de directe lijn tussen de Kamer en de burger. Maar er zijn meer voorzieningen nodig. Voorzieningen die het leveren van inbreng door burgers stimuleren en faciliteren, maar de Kamer tegelijkertijd in staat stellen om daaraan effectief aandacht te besteden en ook als instituut een sterkere relatie met burgers op te bouwen.

In diverse rapporten en adviezen die aanbevelingen doen voor versterking van de wetgevende en controlerende functies is de Kamer gewezen op het belang van een nauwere betrokkenheid van burgers bij het parlementaire proces. De recente rapporten van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag⁴² en de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties⁴³ hebben laten zien hoe belangrijk de menselijke maat is en waar een gebrek daaraan toe kan leiden. Het belang van een sterke vertegenwoordigende functie wordt nog verder onderstreept tegen de achtergrond van de grote afstand tot de politiek die door een deel van de bevolking wordt ervaren, met name onder lager opgeleide mensen en jongeren.⁴⁴ De werkgroep is dan ook van mening dat meer betrokkenheid en participatie van burgers kan leiden tot een groter draagvlak bij de uitvoering van beleid.⁴⁵

In de voorgaande hoofdstukken heeft de werkgroep al diverse aanbevelingen gedaan waarin het burgerperspectief een nadrukkelijke rol speelt. Daarnaast lopen er op dit moment diverse initiatieven in commissies van de Kamer, zoals de commissie voor de Werkwijze en de commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven, die erop zijn gericht het contact met burgers te versterken. Uit de rapporten en adviezen die de werkgroep heeft bestudeerd, komen daar bovenop diverse andere suggesties naar voren die hierin verdere stappen zetten. Zo zou de Kamer bestaande instrumenten als het burgerinitiatief en burgerfora beter kunnen benutten, en zou er bijvoorbeeld

⁴² Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020), 'Ongekend onrecht', Kamerstuk 35510, nr. 2.

⁴³ Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), 'Klem tussen balie en beleid', Kamerstuk 35387, nr. 2.

⁴⁴ Zie o.a. Eindrapport Staatscommissie Parlementair stelsel, p. 79, waarin wordt gerefereerd aan een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Zie verder P. Dekker & J. den Ridder, 'Het politiek-culturele verschil' in: C. Vrooman, e.a. (red.) (2014), 'Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014', Den Haag: SCP, p. 179-201.

⁴⁵ Zie ook de Van Slingelandtlesing van Kim Putters op 4 november 2021 waarin o.a. opgemerkt wordt dat er te veel en onrealistische aannames over burgers zijn die in de beleidsuitvoering niet doorbroken worden.

kunnen worden gekeken naar innovatieve vormen van digitale betrokkenheid, of naar ideeën rondom belangenpanels of beoordelingspanels.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verbetering van bestaande instrumenten en lopende initiatieven ter versterking van de vertegenwoordigende functie van de Kamer en wordt gezien welke verdere stappen de Kamer hierin kan zetten.

4.2 Meer ruimte en aandacht voor het perspectief van de burger

De werkgroep benadrukt dat de positie van burgers en hun doenvermogen bij de uitvoering van haar aanbevelingen omtrent de medewetgevende functie een belangrijke rol dienen te spelen. In de voorgaande hoofdstukken en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen, is de relatie tussen de Kamer en de burger regelmatig aan bod gekomen. Zo is aangegeven dat het belangrijk is dat de Kamer het perspectief en het doenvermogen van de burger uitdrukkelijk meeneemt in het wetgevingsproces en bij het bekijken van de uitvoeringstoets. Dat kan al voordat een wetsvoorstel bij de Kamer wordt ingediend, maar ook daarna en zeker na de inwerkingtreding en de daaropvolgende evaluaties en invoeringstoets. Van wetgevingsrapporteurs kan worden gevraagd hieraan speciale aandacht te besteden. Ook bij het opstellen van amendementen dienen de effecten voor de burger nadrukkelijk te worden overwogen. De tijd tussen de behandeling en de stemmingen biedt tevens gelegenheid om een vorm van consultatie over voorgestelde wijzigingen toe te passen.

Het in kaart brengen van ervaringen en het in contact komen met burgers vormt ook een rode draad in de aanbevelingen van de werkgroep ter versterking van de controlerende functie, bijvoorbeeld bij de uitvoeringstoets en de invoeringstoets. Bij het versterken van de controlerende functie is meer aandacht voor uitvoeringstoetsen en vragen omtrent uitvoerbaarheid, de inzichtelijkheid van gevolgen voor burgers en gevolgen voor uitvoeringsorganisaties nadrukkelijk onderdeel van een meer structurele vorm van controle, en biedt de reflectie vanuit de Kamer op de invoeringstoets die het kabinet gaat hanteren ook gelegenheid om het burgerperspectief centraal te stellen. Bestaande kennisinstrumenten, bijvoorbeeld in het kader van de kennisagenda, kunnen worden gebruikt om nadrukkelijker het burgerperspectief in kaart te brengen en met professionals in de uitvoering en betrokken burgers te spreken. Dit kan ook worden bereikt door meer structureel het werk van uitvoeringsorganisaties dat grote groepen burgers raakt te volgen. De werkwijze om complexe vraagstukken in de commissies meer gezamenlijk te verkennen op basis van een gedeelde probleemanalyse (een 'parlementaire verkenning'), bevat verschillende ingangen voor burgers of organisaties om hun inbreng te leveren, maar ook voor de commissie om ervaringen en suggesties effectief te verzamelen en analyseren.

Daarbovenop beveelt de werkgroep aan om burgers meer te stimuleren in contact te treden met de Kamer en hun zienswijze over of ervaringen met in behandeling zijnde onderwerpen te delen. Binnen de Kamer zijn reeds diverse instrumenten die bijdragen aan het contact met burgers. Te denken valt aan petities en burgerinitiatieven, maar ook aan rondleidingen in de Tweede Kamer voor leerlingen door ProDemos, het Kindervragenuur, het Studentenparlement en de V-100⁴⁶. Door

⁴⁶ Op de maandag na Verantwoordingsdag organiseert de Tweede Kamer sinds 2017 jaarlijks de zogenaamde V-100. De V staat voor 'Verantwoording' en het getal 100 staat voor de honderd burgers die worden uitgenodigd door de Kamer om de jaarverslagen van de ministers kritisch te bekijken. Het doel van de V-100 is om de burger rechtstreeks te betrekken bij de controlerende taak van Kamer.

deze instrumenten actief onder de aandacht te blijven brengen en groepen burgers gericht om inbreng en participatie te vragen, kan een bijdrage geleverd worden aan het verkleinen van de afstand burger-politiek.

Verder kan de Kamer volgens de werkgroep meer doen om inzicht te krijgen in de bredere problematiek die schuilgaat achter de brieven en andere signalen die burgers aan de Kamer richten door deze periodiek te analyseren. De commissies van de Kamer krijgen het hele jaar door brieven en signalen uit de samenleving. Deze worden gewoonlijk individueel behandeld en voorzien van een antwoord. Er vindt op dit moment geen overkoepelende analyse plaats van deze brieven. De werkgroep vindt het zinvol om te (laten) onderzoeken of het mogelijk is om periodiek in kaart te brengen welke signalen zijn ontvangen en welke rode draden daaruit te destilleren zijn. Een dergelijke analyse biedt mogelijkheden om daar periodiek over te spreken in de Kamer, maar ook om hierover bijvoorbeeld in gesprek te gaan met de Nationale ombudsman. Daaruit kunnen mogelijk ook nadere inzichten volgen over de manier waarop met binnenkomende signalen wordt omgegaan, en hoe daarop zo goed mogelijk geantwoord kan worden (en welk taalgebruik daarbij wenselijk is). Mogelijk kan de commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven hierin een coördinerende of aanjagende rol vervullen.

De werkgroep benadrukt evenwel dat Kamerleden in hun agenda voldoende tijd en gelegenheid moeten krijgen om aan hun vertegenwoordigende taken, zowel individueel als in commissie- of delegatieverband, daadwerkelijk invulling te geven. De Kameragenda zou Kamerleden voldoende in staat moeten stellen om rechtstreeks in gesprek te gaan met burgers, zowel in Den Haag als in de regio. De vertegenwoordigende functie heeft daarnaast ook een andere betekenis, namelijk het representeren en het uitdragen van de standpunten van de Kamer in internationaal verband. Daarbij hoort tijd voor noodzakelijke werkbezoeken aan bijvoorbeeld interparlementaire vergaderingen van het Europees Parlement en de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa. Dat vraagt om zoveel mogelijk stabiliteit en duidelijkheid in de Kameragenda.

4.3 Lopende initiatieven in de Kamer

Op dit moment loopt een aantal initiatieven in de Kamer die nader invulling geven aan de vertegenwoordigende functie. Zo onderzoekt de commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven de mogelijkheden van een burgerloket.⁴⁷ Dit initiatief is erop gericht effectiever signalen op te vangen die duiden op problemen in wetten of uitvoering. De commissie is hierover in overleg met de Nationale ombudsman.

Verder is de commissie voor de Werkwijze door het Presidium verzocht voorstellen te doen omtrent het digitaal vormgeven van petities.⁴⁸ In dit kader wordt onderzocht, mede op basis van internationale voorbeelden en ervaringen van initiatiefnemers, of en hoe een digitaal platform voor het starten van petities met een vergelijkbare regeling voor de Tweede Kamer toepasbaar is en aan welke eisen dat moet voldoen. Besloten is om naast petities ook het instrument van het burgerinitiatief te betrekken bij dit onderzoek. **De werkgroep onderschrijft de lopende initiatieven om te komen tot een burgerloket en een digitale vormgeving van petities en burgerinitiatieven.**

⁴⁷ Zie hierover ook de motie-Leijten/Arib, Kamerstuk 35752, nr. 11.

⁴⁸ Zie de motie-Van der Molen/Ozütok, Kamerstuk 35340, nr. 7.

4.4 Verdere versterking van de vertegenwoordigende functie

Er is een groot scala aan (digitale) instrumenten die zorgen voor meer nabijheid en betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming en/of reflectie op beleid, zowel in het binnenland (o.a. nationaal en gemeenten) als het buitenland. Onderstaande box geeft hiervan een korte indruk.

Box: voorbeelden en ervaringen met instrumenten voor burgerbetrokkenheid⁴⁹

- Instrumenten burgerbetrokkenheid:
 - Petities en burgerinitiatieven
 - Burgerfora⁵⁰
 - Belangenpanels of beoordelingspanels⁵¹
 - Internationale voorbeelden:
 - Directe vraag- en antwoordmogelijkheden tussen burger en volksvertegenwoordiger (Duitsland, Griekenland) en informatievoorziening over parlementaire politiek aan burgers
 - Online-consultaties met specifieke burgergroepen (VK), online fora (Britse Lagerhuiscommissies)
 - Digitale vormen van burgerbetrokkenheid (Ierland, Oostenrijk) waar burgers via loting worden betrokken bij de werkzaamheden van parlementaire commissies
 - Ingelote burgerfora (Frankrijk en Ierland⁵²)
-

Bij het verkennen van de mogelijke instrumenten is het van belang om eerst te bepalen met welk doel de instrumenten ingezet worden. Is het doel bijvoorbeeld vooral het informeren van burgers om zo te trachten de afstand politiek – burger te verkleinen? Of is het doel om input te krijgen van burgers die de Kamer kan helpen in haar medewetgevende en controlerende functies?

Aan de hand van het vastgestelde doel kunnen verschillende instrumenten worden geselecteerd en verder verkend, waarbij een beter beeld kan worden verkregen van wat deze instrumenten inhouden. Daarnaast kan worden gezien wat de voordelen van deze instrumenten zijn en welke voorwaarden en knelpunten daarbij bestaan. Bij burgerfora kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aspecten als inclusiviteit en representativiteit. Ook de betrokkenheid van specifieke doelgroepen die grote afstand ervaren tot de politiek, zoals lager opgeleide mensen en jongeren, kan daarbij worden meegewogen. In deze verkenning kan verder worden nagegaan in hoeverre de Kamer het meest aangewezen instituut is om te fungeren als initiatiefnemer of opdrachtgever.

De werkgroep beveelt aan mogelijke nieuwe instrumenten voor sterkere betrokkenheid van burgers te verkennen, waarbij tevens nader bepaald kan worden wat het doel is om burgers te betrekken.

⁴⁹ Het Rathenau Instituut heeft diverse onderzoeken gedaan naar de manieren waarop betrokkenheid van burgers bij de democratie vergroot kan worden met behulp van digitale middelen. Hierbij is ook in kaart gebracht hoe dit in diverse andere landen gebeurt. Zie o.a. 'Online meebeslissen. Lessen uit onderzoek naar digitale burgerparticipatie voor het Europees Parlement' (2018) en 'Initiatieven voor digitale democratie op nationaal niveau. Een internationale vergelijking' (2020).

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld Eindrapport Staatscommissie Parlementair stelsel (2018) en Raad voor het openbaar bestuur (2018), 'Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau'. Zie ook Eindrapportage adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021); deze adviescommissie onder voorzitterschap van A. Brenninkmeijer heeft onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om burgers beter te betrekken bij het klimaatbeleid. Hierbij is vooral gekeken naar de mogelijke rol van een burgerforum.

⁵¹ M. Hurenkamp & E. Tonkens (2021), 'De tegenmacht, dat ben je zelf', opiniebijdrage, *NRC Handelsblad*.

⁵² F. Hendriks, K. Jacobs & A. Michels (2021), 'Nationale burgerfora: Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap', Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Om hier een start mee te maken, is het van belang om eerst met kenners te spreken over de kansen, risico's en randvoorwaarden van de diverse instrumenten die ter beschikking staan. Daarbij kunnen wetenschappers, maar ook initiatiefnemers op nationaal en lokaal niveau worden betrokken om kennis en ervaringen te delen. Ook internationale ervaringen kunnen nader in kaart worden gebracht. Dit kan uitgevoerd worden door middel van bijvoorbeeld (rondetafel)gesprekken waarbij de verschillende instrumenten van diverse kanten belicht worden. De commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven zou hierin het voortouw kunnen nemen. Om te bepalen of bepaalde instrumenten daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het versterken van het contact tussen de Kamer en de burger, voldoet alleen een test in de praktijk. Ervaringen op lokaal niveau of in andere landen vinden immers in een eigen context plaats. **De werkgroep beveelt aan om op basis van een nadere inventarisatie van instrumenten van burgerbetrokkenheid en de bijbehorende doelen, een experiment te doen met één van deze instrumenten, bijvoorbeeld het burgerforum.**

5 Informatievoorziening

5.1 Inleiding

Achtergrond

De informatievoorziening aan de Kamer, voortvloeiend uit artikel 68 Grondwet, vormt een voortdurend onderwerp van discussie tussen het kabinet en de Kamer. Daarbij gaat het enerzijds om de reikwijdte van de grondwettelijke inlichtingenplicht van het kabinet, anderzijds om de aanlevering en de vorm van de inlichtingen.⁵³ De afgelopen periode is deze discussie in een stroomversnelling geraakt als gevolg van de informatievoorziening rondom de kinderopvangtoeslag. Het debat hierover tussen het kabinet en de Kamer heeft geleid tot een aantal moties⁵⁴ die van de zijde van de Kamer nadere inkleuring geven aan haar inlichtingenrecht.

Vervolgens heeft het kabinet, in zijn reactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag,⁵⁵ toezeggingen gedaan over structurele verbeteringen van de informatievoorziening aan de Kamer. Dit is onder meer uitgewerkt in een nieuwe beleidslijn rondom de actieve openbaarmaking van ambtelijke nota's.⁵⁶ Verder wordt gewerkt aan verbetering van de informatiehuishouding van departementen.⁵⁷

Ook de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties⁵⁸ heeft aandacht besteed aan de informatiepositie van de Kamer. Zij heeft onder meer geconstateerd dat de Kamer niet altijd goed wordt geïnformeerd over bijvoorbeeld problemen in de uitvoering, mede door terughoudendheid op departementen met als doel de bewindspersoon te beschermen, en dat de informatiehuishouding van departementen tekortkomingen laat zien.⁵⁹ Daarnaast is recent de interne regeling omtrent vertrouwelijke stukken aangepast naar aanleiding van diverse moties, zodat de Kamer meer zicht en grip kan krijgen op de naleving van het motiveringsvereiste.

De werkgroep heeft bekeken welke ervaringen de afgelopen tijd zijn opgedaan en of de Kamer in staat is effectief gebruik te maken van de recente vernieuwingen op het terrein van informatievoorziening om haar functies beter te kunnen vervullen. Ook heeft de werkgroep bekeken of daarnaast nog verbeteringen denkbaar zijn.

Afbakening

Het inlichtingenrecht van de Kamer is een van de fundamenteen waarop de Kamer haar functies zoals in voorgaande hoofdstukken omschreven kan uitoefenen. De werkgroep heeft knelpunten gesignaleerd in de wijze waarop het kabinet informatie aanlevert of

⁵³ In dit hoofdstuk wordt met inlichtingen bedoeld op de inlichtingen zoals bedoeld in artikel 68 Grondwet.

⁵⁴ De moties-Omtzigt c.s. verzoeken de regering te bevestigen dat een Kamerlid het recht heeft op specifieke documenten. Ze verzoeken ook om stukken bedoeld voor intern beraad te verstrekken, ontdaan van persoonlijke beleidsopvattingen.

⁵⁵ Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020), 'Ongekend onrecht', Kamerstuk 35510, nr. 2.

⁵⁶ Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's, bijlage bij Kamerstuk 28362, nr. 56.

⁵⁷ Daartoe wordt onder meer een regeringscommissaris aangesteld, vooralsnog voor een periode van 2 jaar. Zie Kamerstukken 29 362, nr. 299.

⁵⁸ Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), 'Klem tussen balie en beleid', Kamerstuk 35387, nr. 2.

⁵⁹ Terug te vinden in Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), paragraaf 4.5 ('Tweede Kamer niet optimaal geïnformeerd over problemen in de uitvoering'), 6.4.1 ('Informatievoorziening aan de Tweede Kamer is onvolledig') en 6.4.2 ('Informatiehuishouding van departementen is niet op orde').

de mate waarin de Kamer informatie effectief kan verwerken en inzetten ('information overload').

Bij de uitwerking van het onderdeel inlichtingenrecht heeft de werkgroep tevens de motie-Dassen c.s.⁶⁰ betrokken. Daarin is verzocht met voorstellen te komen voor de manier waarop de Kamer vindt dat artikel 68 Grondwet geïnterpreteerd moet worden en hoe dat toetsbaar gemaakt kan worden.

Daarnaast heeft de Kamer de motie-Leijten/Arib⁶¹ aangenomen, waarin wordt voorgesteld een werkgroep samen te stellen die mandaat krijgt om met de regering afspraken te maken over de omgang met artikel 68 Grondwet, de omgang met het beroep op 'belang van de Staat' om stukken niet te verstrekken, burgersignalen die duiden op problemen in wetten of uitvoering, de beantwoording van Kamervragen en de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Het Presidium heeft besloten de uitvoering van deze motie aan een aparte werkgroep op te dragen.

Gelet op bovenstaande verdeling van taken heeft de werkgroep de focus gelegd op een verkenning van de actuele knelpunten rondom het inlichtingenrecht en de wijze waarop de Kamer hier zelf meer grip op kan krijgen, waarbij primair is gekeken naar oplossingen op de korte termijn. Eventuele denkrichtingen voor verbeteringen op de langere termijn kunnen als inbreng dienen voor de werkzaamheden van de werkgroep die de motie-Leijten/Arib zal uitvoeren.

5.2 Meer zicht op departementale nota's

Nieuw openbaarmakingsbeleid kabinet

In reactie op het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag heeft het kabinet toegezegd meer openheid te gaan betrachten. Eerder heeft het kabinet al toegezegd gerichte verzoeken om specifieke documenten van Kamerleden te honoreren. Eén van de aanvullende maatregelen is dat voortaan – actief, uit eigen beweging – bij toezending van stukken aan de Kamers ook de onderliggende departementale nota's openbaar worden, die door de bewindspersoon zijn gebruikt bij de besluitvorming.⁶² Daarbij wil het kabinet meer stukken voor intern beraad openbaar maken, waarbij de verschoningsgrond 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet langer wordt gehanteerd. Met deze maatregel, die per 1 juli 2021 van kracht is, moet meer openheid ontstaan over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid. Daarmee, zo stelt het kabinet, wordt transparant wat de relevante feiten, risico's, alternatieven, argumenten en afwegingen waren, die door bewindspersonen zijn gehanteerd. De bedoeling is om in het eerste jaar ervaring op te doen met deze nieuwe werkwijze bij verschillende categorieën Kamerstukken. Tijdens en na afloop worden gebruikers en ontvangers van informatie bevraagd op werkbaarheid en mogelijkheden voor doorontwikkeling naar de openbaarmaking van alle categorieën Kamerstukken. De minister van BZK heeft daartoe reeds een evaluatie in gang gezet.⁶³ De commissie Binnenlandse Zaken heeft op 4 november jl. nadere vragen gesteld aan de minister over de opzet van deze evaluatie. Op 24 november hebben alle vaste commissies een brief ontvangen met het verzoek één lid per commissie af te vaardigen voor een gesprek.

⁶⁰ Kamerstuk 28362, nr. 53.

⁶¹ Kamerstuk 35752, nr. 11.

⁶² Zie Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's, bijlage bij Kamerstuk 28362, nr. 56. De commissie Binnenlandse Zaken heeft hierover feitelijke vragen gesteld. Zie Kamerstuk 28362, nr. 57.

⁶³ Zie de brief van de minister van BZK van 28 oktober 2021 inzake deelname van Kamerleden aan Gateway Review actieve openbaarmaking beslisnota's (2021Z19009).

Per 1 juli 2021 is een start gemaakt met de eerste categorie nota's, te weten de zogenaamde beslisnota's over wetgeving en beleidsvorming. Vanwege de complexiteit van het inregelen van deze stukkenstroom wordt dit stapsgewijs ingevoerd, waarbij het kabinet er vanuit gaat dat er waarschijnlijk fouten worden gemaakt en er verschillen zullen zijn in de uitvoering. Ook de volledigheid zal een aandachtspunt zijn, gezien het werk dat moet worden verzet op het gebied van de informatiehuishouding.⁶⁴

Na de start per 1 juli wordt geïnventariseerd welke categorieën stukken er nog meer naar de Kamers verzonden worden en wordt het proces en de beleidslijn geoptimaliseerd zodat de onderliggende beslisnota's hierbij ook openbaar kunnen worden gemaakt. Op 1 maart 2022, of zoveel eerder indien mogelijk, wordt een voorstel gedaan voor de verdere implementatie van de categorieën 'voortgang', 'kennisdeling', 'begroting' en 'Europese en internationale onderhandelingen'.⁶⁵

Werkwijze van de Kamer

Het nieuwe openbaarmakingsbeleid rondom departementale nota's is inmiddels enkele maanden in gebruik. Een globale blik op de verstrekte beslisnota's laat een aanzienlijke diversiteit zien, zowel inhoudelijk als in kwantitatief opzicht. De term 'beslisnota' wekt de verwachting dat inzicht wordt geboden in de besluitvorming, maar niet altijd geven de nota's weer welke beleidsalternatieven zijn afgewogen, of welke actoren betrokken zijn geweest bij de voorbereiding. Het kabinet heeft aangegeven hierin de komende tijd meer lijn te gaan brengen en ook het aantal soorten nota's dat wordt verstrekt nog verder uit te breiden. In debatten en schriftelijke overleggen verwijzen Kamerleden zo nu en dan naar beslisnota's, maar welke toegevoegde waarde de stukken meer structureel zullen hebben in de parlementaire taakuitoefening zal nog moeten blijken.

Daarvoor is het allereerst van belang dat de Kamer voldoende zicht houdt op de ontvangen informatie. De Kamer zal daarnaast aan de hand van haar ervaringen ook moeten bepalen welke informatie over het departementale voortraject zij werkelijk nodig heeft en hoe die het beste gepresenteerd kan worden. Voorkomen moet worden dat de Kamer wordt overladen met informatie die zij niet nodig heeft, of die niet voldoende bruikbaar is. Tevens zal de Kamer zelf na moeten gaan hoe zij deze aanvullende informatie effectief kan inzetten in het parlementaire proces.

Commissies wordt geadviseerd actief te monitoren of aanvullende departementale informatie over wetgeving en beleidsontwikkeling die (structureel of incidenteel) is toegezegd en van belang is voor de parlementaire taakuitoefening, ook tijdig en volledig wordt geleverd. Gedacht kan worden aan beslisnota's, uitvoeringstoetsen, andere technische analyses of voortgangsrapportages. De staf kan daartoe periodiek een overzicht maken van eventuele ontbrekende stukken, dat op de procedurevergadering kan worden geagendeerd. Dit overzicht kan aanleiding zijn voor de commissie om de bewindspersoon hierop aan te spreken. Ook kan de commissie langs deze weg relevante stukken die niet altijd actief worden verstrekt, zoals uitvoeringstoetsen, alsnog gericht opvragen.

Aanbevolen wordt de relevante departementale nota's inhoudelijk te analyseren, bijvoorbeeld door na te gaan in hoeverre beleidsalternatieven nadrukkelijk zijn afgewogen en op basis van welke criteria, en daaraan waar

⁶⁴ Zie bijlage bij Kamerstuk 28362, nr. 56.

⁶⁵ Zie bijlage bij Kamerstuk 28362, nr. 56.

nodig aandacht te besteden in de stafproducten, zoals wetgevingsrapporten of stafnotities over beleidsontwikkeling. De commissiestaf kan daarbij zo mogelijk ook onderliggende informatie die wel openbaar wordt gemaakt maar niet actief aan de Kamer wordt toegezonden, betrekken. Te denken valt aan relevante analyses die een rol spelen in de departementale voorbereiding en die op openbare portals zoals op het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) worden gepubliceerd.

De Kamer kan zelf haar ervaringen met de aanvullende informatievoorziening door het kabinet in kaart brengen, bijvoorbeeld een jaar na de volledige uitrol daarvan. Een inventarisatie van de kwaliteit van de stukken kan tevens aangegrepen worden om een eigen toetsingskader te ontwikkelen, aan de hand waarvan kan worden beoordeeld aan welke eisen deze informatievoorziening zou moeten voldoen. Dit kan vervolgens onderdeel worden gemaakt van overleg met het kabinet.

Bovenstaande vereist een (pro)actieve rol voor de commissiestaf in het meer structureel monitoren en analyseren van te ontvangen stukken en de benodigde bijlagen en vraagt om voldoende ambtelijke ondersteuning. Om tot gerichte en bruikbare dienstverlening van de staf te komen, is het van belang dat commissies hun behoefte in kaart brengen en daarin waar nodig prioriteiten stellen. De commissievoorzitter kan erop toezien dat dit regelmatig aan de orde komt tijdens de procedurevergadering.

5.3 Verbetering contacten met departementen en uitvoeringsorganisaties

Vaker om de tafel met alle partijen

De afgelopen jaren is meermaals geconstateerd dat de relatie tussen de Kamer en de ambtelijke dienst (zowel departementen als uitvoeringsorganisaties) verbeterd moet worden. Er is aan beide kanten sprake van afgenomen vertrouwen. Het is van belang dat deze trend wordt gekeerd, omdat dit uiteindelijk ook de uitoefening van de parlementaire taken niet ten goede komt. De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties heeft benadrukt dat een cultuurverandering nodig is. Er moet meer onderling vertrouwen in elkaar en meer bekendheid met elkaars werkzaamheden komen in het samenspel tussen Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties. Een eerste stap om elkaar beter te leren kennen, is bijvoorbeeld door personeel uit te wisselen of door meer (periodiek) werkbezoeken af te leggen aan departementen en uitvoeringsorganisaties.⁶⁶

Een recent voorbeeld betreft een rondetafelgesprek over knelpunten in de uitvoering bij UWV en SVB in de commissie SZW.⁶⁷ Een ander voorbeeld is de recente dialoogsessie over de invoeringstoets die het kabinet wil gaan hanteren bij nieuwe wetgeving of beleid.⁶⁸ Vanuit de Werkagenda voor publieke dienstverlening worden gesprekken georganiseerd over onderwerpen op deze werkagenda waarbij gesprekspartners aansluiten vanuit de politiek, vanuit departementen en vanuit de uitvoering(organisaties). **Kamerleden en commissies, departementen en uitvoeringsorganisaties kunnen vaker op informele wijze met elkaar in gesprek gaan over concrete vraagstukken, knelpunten, dilemma's of signalen uit de praktijk.**

⁶⁶ Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), p. 15.

⁶⁷ Rondetafelgesprek 'Knelpunten in de uitvoering', 26 oktober 2021. Zie ook de kabinetsbrief inzake de stand van de uitvoering sociale zekerheid, Kamerstuk 26448, nr. 652.

⁶⁸ De dialoogen vinden plaats in het kader van de laatste actielijn van het traject van Werk aan Uitvoering, de Rol van de Politiek. Zie Overheidsbrede Werkagenda voor de publieke dienstverlening, Kamerstuk 29362, nr. 295. Hierbij was ook een afvaardiging vanuit de werkgroep aanwezig.

Vruchtbare contacten tussen Kamer en departementen

Daarnaast moet ook gewerkt worden aan de directe contacten tussen Kamerleden en de departementen. In navolging van de aanbeveling van de Staatscommissie Parlementair stelsel **kunnen Kamerleden beter gebruik maken van de mogelijkheden die er al zijn om op verzoek, snel en eenvoudig toegang te krijgen tot feitelijke informatie die bij departementen aanwezig is.** De aanbeveling van de Staatscommissie om de bestaande regelingen te actualiseren, zodat deze voor Kamerleden beter inzichtelijk zijn, heeft het kabinet opgevolgd door in december 2020 een herziene versie van de Aanwijzingen inzake externe contacten te publiceren.⁶⁹ Hierbij is het uitgangspunt: ja, mits (in plaats van nee, tenzij). Ook de Raad van State heeft aandacht gevraagd voor een beter samenspel tussen ministers, ambtenaren en Kamer. De Raad wijst daarbij op de regelingen en ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, die mogelijk inspiratie kunnen bieden.⁷⁰ De werkgroep uitvoering motie-Leijten/Arib zal met het kabinet in overleg gaan over de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Daarop vooruitlopend heeft deze werkgroep gekeken welke praktische mogelijkheden er zijn binnen de bestaande regelingen om de relatie tussen de Kamer en de ambtelijke dienst te verbeteren.

Sinds de herziening van de Aanwijzingen inzake externe contacten van 2020 beschikken alle departementen over een parlementair contactpersoon. Kamerleden en hun medewerkers, maar ook bijvoorbeeld de commissiestaf, kunnen hier terecht met vragen. Doorgaans is interne afstemming met de minister niet nodig. Op een later moment kan ook rechtstreeks contact plaatsvinden tussen het Kamerlid of diens medewerker en bijvoorbeeld de dossierhoudende ambtenaar. Volgens de Aanwijzingen dienen ambtenaren zich inhoudelijk te beperken tot het verstrekken van feitelijke informatie⁷¹, maar dat begrip moet niet te smal worden opgevat. Het gaat om meer dan alleen 'kale feiten' of cijfers, zo bleek tijdens het notaoverleg naar aanleiding van het ongevraagd advies van de Raad van State. Ook inhoudelijke analyses en dilemma's, of signalen uit de uitvoering kunnen worden gedeeld. De grens ligt waar de ambtenaar zou treden in de politieke afweging van het kabinet of van de Kamer. Dat zou kunnen leiden tot een (verkapte) vorm van verantwoording afleggen en dat is uitsluitend aan de minister.⁷²

Deze nieuwe werkwijze vraagt om een nieuwe gewoonteontwikkeling. Dit begint met het voeren van kennismakingsgesprekken aan het begin van een nieuwe Kamerperiode en het verder faciliteren van de individuele contacten tussen Kamerleden en departementen. Ook kan gedacht worden aan verkennende gesprekken tussen departementsambtenaren en voorbereidingsgroepen uit commissies in de Kamer op thema's waaraan binnen een commissie via de kennisagenda nadrukkelijk aandacht wordt besteed. Deze meer ontspannen verhouding en manieren van met elkaar omgaan zouden aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode kunnen worden bevestigd in een (kennismakings)gesprek tussen de bewindspersonen en de commissie. **De werkgroep ter uitvoering van de motie Leijten/Arib kan gelet op haar taakopdracht verder invulling geven aan het verbeteren van de contacten tussen Kamerleden en departementsambtenaren.**

⁶⁹ Bijlage bij Kamerstuk 28844, nr. 221.

⁷⁰ Raad van State (2020), 'Ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid'.

⁷¹ Zie Aanwijzingen inzake externe contacten, nr. 4.

⁷² Zie beantwoording minister tijdens notaoverleg over ongevraagd advies inzake ministeriële verantwoordelijkheid d.d. 5 juli 2021, Kamerstuk 35570, nr. 65.

Meer gebruik maken van kenniscentra binnen de departementen en tegelijkertijd verder bouwen aan eigen expertise

Veel departementen beschikken over eigen denktanks of expertisecentra, waarin deskundigheid is gebundeld. Te denken valt aan het WODC (ministerie van J&V) en de IOB (ministerie van BZ). Daarnaast hebben ministeries vaak een Chief Science Officer (zoals bij de ministeries van SZW en VWS). De Kamer moet beter zicht krijgen op de expertise die aanwezig is op departementen en daar, binnen de geldende kaders, meer en gericht gebruik van maken. Daarbij kan het gaan om vragen of verzoeken om beschikbare data of analyses, of om ambtelijke experts uit te nodigen voor technische briefings.

De commissiestaven en diensten binnen de Kamerorganisatie kunnen Kamerleden of hun medewerkers daarnaast op weg helpen door goede contacten te onderhouden binnen het departementale kennisveld. Hierop kan verder worden ingezet, bijvoorbeeld door meer uitwisseling te faciliteren tussen de Kamerorganisatie en de departementen (waaronder wederzijdse detachering van ambtenaren), zoals dat ook al gebeurt met externe kennisinstellingen en expertisecentra. Daarbij zou het goed zijn zicht te hebben op de positie van de verschillende kennisinstellingen ten opzichte van het parlement. Afhankelijk daarvan kan de Kamer eventueel rechtstreeks een beroep op de betreffende kennisinstelling doen. Op termijn zou dit kunnen uitgroeien tot een 'kennisecosysteem', waarin expertisecentra en -centra binnen en buiten de Kamer, met oog voor ieders rol en functie, bijvoorbeeld snel en laagdrempelig feitelijke kennis uitwisselen.

Daarnaast kan de Kamer verder inzetten op haar eigen ontwikkeling om meer systematisch en op basis van inhoudelijke expertise, de informatievoorziening door het kabinet te volgen en te verrijken. Dit sluit aan bij een recente aanbeveling van de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie dat het Nederlandse parlement een eigen, goed gefaciliteerd expertisecentrum voor beleidskennis nodig heeft.⁷³ In een Kamer met steeds meer fracties, lijkt de behoefte daaraan steeds groter. De afgelopen jaren zijn hierin voorzichtige stappen gezet binnen de Kamerorganisatie, zoals de introductie van de Dienst Analyse en Onderzoek en de functie van kenniscoördinator bij de commissies. Ook bestaan er goede contacten met het wetenschapsveld, onder meer via de samenwerking Parlement & Wetenschap. Er is echter meer nodig om de stukkenstromen en ontwikkelingen op belangrijke of complexe dossiers meer systematisch en over een langere periode te kunnen volgen, inzichtelijk te maken en te verrijken met inhoudelijke (contra)expertise. Andere parlementen in vergelijkbare constitutionele stelsels zijn hierin al verder. Voorbeelden zijn het Verenigd Koninkrijk (House of Commons Library), Duitsland of Canada waar bijvoorbeeld de intern aanwezige kennis wordt aangeboden via een (deels openbare) website met dataoverzichten, schema's en factsheets, maar ook bijvoorbeeld podcasts of korte video's op actuele dossiers. **De Kamer moet daarom een beter beeld krijgen van de beschikbare kennis op departementen, en tegelijkertijd verder bouwen aan de benodigde expertise in eigen huis om de stukkenstroom te kunnen volgen, inzichtelijk te maken en te verrijken met inhoudelijke kennis.**

Bouwen aan contacten tussen Kamer en uitvoeringsorganisaties

De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties heeft onder meer aanbevolen het contact tussen de Kamer en uitvoeringsorganisaties te versterken. Om dit te faciliteren, is het zinvol als commissies, waar mogelijk, praktische afspraken te maken met de

⁷³ Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2021), 'Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek', Den Haag: AWTI.

organisaties die het betreft. Daarbij zou bijvoorbeeld kunnen worden afgesproken welke informatie men op welk moment zou willen ontvangen, en hoe de contacten verlopen.⁷⁴ Zo kan rekening worden gehouden met de behoefte van zowel de Kamer als de betreffende organisatie. Ook de diversiteit in organisatie- en verantwoordingsvormen moet in ogenschouw worden genomen. Zo zijn op bestuurders en medewerkers van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) de Aanwijzingen inzake externe contacten rijksambtenaren niet van toepassing en is de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt. Eerder was al duidelijk geworden dat de Kamer geen toestemming hoeft te vragen aan de minister als zij bestuurders of medewerkers van zbo's wil uitnodigen voor bijvoorbeeld een rondetafelgesprek.⁷⁵ In het verlengde hiervan is het zinvol als Kamerleden vaker rechtstreeks in contact treden met bestuurders of medewerkers van zbo's, bijvoorbeeld om meer te leren over de uitvoeringspraktijk. Aangezien er veel verschillen zitten in de organisatie, taken en verantwoordelijkheden van verschillende zbo's, is maatwerk daarbij wenselijk. **De commissies kunnen praktische werkafspraken maken om gemakkelijker in contact te treden met uitvoeringsorganisaties en bruikbare informatie te ontvangen en te bespreken, bijvoorbeeld om te leren van de uitvoeringspraktijk.**

5.4 Periodieke en systematische aandacht voor informatievoorziening

De informatievoorziening door het kabinet is al jaren onderwerp van discussie in de Kamer. De discussie laait vaak op wanneer de Kamer zich in een concreet geval onvoldoende geïnformeerd voelt. In zo'n geval is het van belang dat daarover indringend gesproken wordt met het kabinet. Zo nodig kan de Kamer daaraan politieke consequenties verbinden.

Tegelijkertijd is het zinvol om ook los van concrete knelpunten of incidenten met het kabinet in gesprek te blijven over de informatievoorziening. Op specifieke beleidsterreinen zijn daar al goede ervaringen mee. Zo overlegt de commissie Europese Zaken jaarlijks met de minister van Buitenlandse Zaken over de informatievoorziening inzake Europese besluitvorming. Naar aanleiding daarvan zijn in de loop der tijd diverse toezeggingen gedaan en praktische afspraken gemaakt, die schriftelijk worden vastgelegd. Een dergelijk overleg biedt gelegenheid om bestaande afspraken opnieuw onder de aandacht te brengen en meer bekendheid te geven en nieuwe wensen of behoeften te bespreken.

Voer daarom periodiek, indien daartoe aanleiding is, een (commissie)debat over de informatievoorziening door het kabinet. De commissies zouden hiertoe een rapporteurschap informatievoorziening kunnen instellen. De commissiestaf kan verzocht worden het debat, in samenspraak met de rapporteur, voor te bereiden, bijvoorbeeld door bestaande afspraken te verzamelen en recente discussiepunten of signalen in kaart te brengen. Indien hieruit blijkt dat daartoe aanleiding is, zou het debat eventueel kunnen worden voorbereid met een technische briefing door de regeringscommissaris informatiehuishouding.

⁷⁴ Zie hierover ook S. van Thiel (2020), *Leren loslaten. 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: Boom bestuurskunde.

⁷⁵ Wel wordt gevraagd om de minister gelijktijdig in kennis te stellen van de uitnodiging, zodat de minister zo nodig invulling kan geven aan de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Zie Kamerstukken I 2014/15, C, U, p. 4. Zie ook de toelichting op Aanwijzing 1.

5.5 Verder werken aan de versterking van het inlichtingenrecht

In de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven dat de werkgroep naar actuele knelpunten en praktische oplossingen in de informatievoorziening heeft gekeken. Bij de uitvoering van de motie-Leijten/Arib⁷⁶ zal de Kamer verder ingaan op de versterking van het parlementaire inlichtingenrecht, zoals neergelegd in artikel 68 Grondwet. De aanbevelingen van de werkgroep kunnen daarbij als basis dienen. Daarop kan worden voortgebouwd, bijvoorbeeld ten aanzien van de contacten met ambtenaren.

De werkgroep geeft tot slot nog enkele invalshoeken in overweging die verder verkend en toegepast kunnen worden. Allereerst kan gewezen worden op de ervaringen met het inlichtingenrecht op provinciaal en gemeentelijk niveau. De actieve informatieplicht, zoals die bijvoorbeeld in de Gemeentewet is vastgelegd, biedt verschillende aanknopingspunten voor de gemeenteraad om haar informatievoorziening te reguleren en afspraken te maken met het college, bijvoorbeeld over welke informatie zij van het college wil ontvangen en hoe die wordt aangeleverd. Alleen wanneer er sprake is van strijd met het 'openbaar belang' kan het college weigeren om informatie te verstrekken. Een blik op een aantal gemeentelijke informatieregelingen laat zien dat hierin een waaier aan aspecten van de informatievoorziening wordt uitgewerkt, afgestemd op de lokale prioriteiten, verhoudingen en werkwijze. Te denken valt aan de uitgangspunten voor een effectieve informatievoorziening, de soorten van informatie en de mate van detail, de wijze van aanlevering, de benodigde onderliggende stukken en de grenzen van de informatieplicht.⁷⁷ **De werkgroep geeft de werkgroep ter uitvoering van de motie-Leijten/Arib in overweging de ervaringen op lokaal niveau met het maken van afspraken over de informatievoorziening te inventariseren.**

Daarnaast kan gewezen worden op de recente herziening van de Regeling vertrouwelijke stukken van de Tweede Kamer, die op 7 oktober 2021 is aangenomen.⁷⁸ Aanleiding voor het wijzigingsvoorstel was een aantal aangenomen moties die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op vertrouwelijke informatievoorziening door het kabinet aan de Kamer.⁷⁹ Met de wijziging wordt de behandeling van de vertrouwelijkheid van bepaalde stukken uitdrukkelijker onder de aandacht gebracht van de meest betrokken commissie. De nieuwe procedure beoogt de informatiepositie van de Kamer te versterken door een verduidelijkte behandelwijze voor vertrouwelijke stukken te bieden. **De werkgroep beveelt de commissies aan de nieuwe procedure rondom vertrouwelijke stukken actief op te pakken.** De commissievoorzitter kan erop toezien dat in de procedurevergadering uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan stukken die vertrouwelijk zijn toegestuurd, bijvoorbeeld door deze te agenderen 'ter bespreking' zodat de commissie een uitdrukkelijk besluit neemt over de motivering van de genoemde vertrouwelijkheid. **De werkgroep beveelt tevens aan om op enig moment, bijvoorbeeld na een jaar, te**

⁷⁶ Kamerstuk 35752, nr. 11.

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld het Besluit van de gemeenteraad van Weert houdende regels omtrent de plicht van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester om aan de gemeenteraad alle informatie te verstrekken die zij nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken (30 april 2021) en het Protocol actieve informatieplicht gemeente Haarlem (mei 2020).

⁷⁸ Kamerstukken 35849.

⁷⁹ Het betreft de motie-Van der Molen/Omtzigt over het in de Tweede Kamer blijven van vertrouwelijk ter inzage gelegde stukken (Kamerstuk 28362, nr. 16), de motie-Van der Molen/Omtzigt over wijziging van de Regeling vertrouwelijke stukken (Kamerstuk 28362, nr. 17) en de motie-Van Nispen c.s. over onderschrijven van de analyse van het rapport van de Tijdelijke commissie evaluatie Wet op de parlementaire enquête (TCEWPE) en overnemen van de conclusies en aanbevelingen (Kamerstuk 34683, nr. 15). Deze laatste motie is enkel betrokken voor wat betreft het advies aan de Kamer om een nieuwe werkwijze uit te werken omtrent de verschoningsgrond van het belang van de staat en de behandeling van vertrouwelijke inlichtingen.

reflecteren op de nieuwe werkwijze en indien daartoe aanleiding is met het kabinet in gesprek te gaan.

6 Toerusting en werkwijze

6.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken laten zien dat voor het opvolgen van de aanbevelingen van de werkgroep ter versterking van de functies van de Kamer voldoende capaciteit binnen de ambtelijke organisatie van de Kamer een belangrijke randvoorwaarde is. In de voorgaande hoofdstukken is bij diverse aanbeveling(en) al benadrukt dat de benodigde capaciteit een aandachtspunt is. De aanbevelingen hebben bijvoorbeeld consequenties voor de ambtelijke capaciteit wat betreft de behandeling en analyse van wetgeving in de commissies, de ondersteuning van wetgevingsrapporteurs, begrotingsrapporteurs en eventueel rapporteurs voor de informatievoorziening en de advisering rondom amendementen en moties. Maar ook voor een meer gestructureerde controle van de stukkenstroom en monitoring en analyse daarvan, de voorbereiding van commissieactiviteiten, waaronder ook procedurevergaderingen, en debatten, de meer gerichte inzet van instrumenten, zoals het uitvoeren van parlementaire verkenningen van complexe beleidsvraagstukken, en het volgen en analyseren van departementale nota's. Mogelijk is ook capaciteit nodig voor initiatieven om burgers actiever te betrekken in het parlementaire proces.

Naast adequate ambtelijke ondersteuning moet ook de werkwijze van de Kamer zorgen voor een voedingsbodem waarin de aanbevelingen van de werkgroep tot bloei kunnen komen, uitgetoetst en waar nodig verder uitgewerkt kunnen worden. Dat vraagt om het actief oppakken van de aanbevelingen, waarbij leden, rapporteurs en commissies, evenals commissievoorzitters, als ambassadeurs kunnen optreden. De werkgroep ziet ten slotte aanleiding om in dit verband enige opmerkingen te maken over de houding en het gedrag in de vergaderingen.

6.2 Uitbreiding ambtelijke ondersteuning

Wat de werkgroep concludeert over de uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning sluit aan bij hetgeen in de afgelopen jaren ook in diverse onderzoeken, adviezen en publicaties, alsook door commissies en andere werkgroepen is geconcludeerd. Het ontbreekt de Tweede Kamer (in de ondersteuning) aan voldoende eigen expertise. Daarmee behoeft de Kamer uitbreiding van de ondersteuning om haar taken goed te kunnen uitvoeren.⁸⁰ Daarbij wordt gesignaleerd dat de Kamer, mede in internationaal perspectief, een beperkte bestaafing kent.⁸¹ Hoewel tegelijkertijd erkend wordt dat hier de afgelopen jaren wel stappen zijn gezet (andere organisatie commissieondersteuning, uitbreiding fractieondersteuning⁸²), leeft er een brede overtuiging dat meer Kamerbrede inhoudelijke ondersteuning nodig is om alle leden (grote en kleine fracties) de kerntaken goed te kunnen laten uitvoeren. Dat geldt zowel voor de medewetgevende als de controlerende taak. Gesteld wordt dat de parlementaire controle op onder meer de uitvoerbaarheid van wetgeving en beleid nu beperkt is. En er zou nu juist voldoende capaciteit moeten zijn voor het ophalen en zelfstandig

⁸⁰ Zie o.a. het Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair stelsel (2018), het Eindrapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) en wetenschappelijke publicaties van o.a. G.M.W. Enthoven (2021), *Hoe vertellen we het de Kamer?* (diss. Tilburg). Zie ook het recente rapport van de Venetië-commissie van de Raad van Europa, Kamerstuk 35510, nr. 85.

⁸¹ S. Otjes (2021), 'Hoe versterken we de controlefunctie van het parlement?', stukroodvlees.nl.

⁸² Motie-Jetten c.s.. Kamerstuk 35300, nr. 19 en amendement-Sneller c.s., Kamerstuk 35300 IIA, nr. 5.

analyseren van kennis en informatie uit de praktijk en de wetenschap, waarmee eveneens de onafhankelijkheid van de Kamer kan worden vergroot. Doel is versterking van het kennisfundament onder het politieke debat, waarbij die extra ondersteuning ook daadwerkelijk moet bijdragen aan versterking van de kernfuncties.

Ook zeer recente adviezen en publicaties wijzen in deze richting. Zo deed de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) hiervoor suggesties in een rapport over de rol van kennis in beleidsontwikkeling.⁸³ De Raad voor het openbaar bestuur bracht een briefadvies uit⁸⁴, waarin wordt gewezen op de toegenomen werkdruk van Tweede Kamerleden en het belang van adequate ondersteuning om hun taken goed te kunnen vervullen en voldoende weerwoord en tegenspel te kunnen bieden aan de regering. Ook de oud-voorzitter van de Tijdelijke commissie Infrastructuurprojecten, de heer Duivesteijn, wijst de werkgroep hierop in een openbare brief.⁸⁵ De Raad voor het openbaar bestuur pleit voor een substantiële uitbreiding, misschien zelfs een verdubbeling van de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer, waarbij de Raad zowel mogelijkheden ziet voor verbreding van de ondersteuning van de organisatie van de Kamer als geheel als ook voor de fractieondersteuning. Tegelijkertijd is ook opgemerkt dat het van belang is om goed in kaart te brengen waarvoor de extra parlementaire ondersteuning ingezet wordt.⁸⁶ Meer concreet komt uit de verschillende adviezen naar voren dat meer expertise nodig is op het terrein van het behandelen van wetgeving en het doen van eigen onderzoek, gericht op de verwachte maatschappelijke effecten van wetgeving en beleid. Ook is voldoende kennis van en oog voor rechtsstatelijke ontwikkelingen van belang.⁸⁷ De Kamer heeft bovendien behoefte aan specialistische expertise binnen de Kamerbrede ambtelijke ondersteuning, zoals van fiscalisten, juristen, econometristen en gedragsdeskundigen,⁸⁸ maar bijvoorbeeld ook op het gebied van digitalisering.⁸⁹

De werkgroep concludeert ook dat het van belang is om gericht aandacht te hebben voor de beschikbare inhoudelijke expertise en competenties binnen de Kamerorganisatie. Er is behoefte aan specialistische kennis en analyse op de verschillende werkkerreinen, waarbij specifieke specialismen nodig zijn. Bij de commissies is in elk geval kennis en ervaring nodig op het gebied van wetgevingstechniek en -kwaliteit, voor advisering op constitutionele en rechtsstatelijke aspecten, voor het gestructureerd monitoren en analyseren van stukkenstromen en van andere relevante bronnen. In het bijzonder op terreinen of expertisegerieden waar Kamerleden en fracties zelf onvoldoende kennis of capaciteit in huis hebben, is gespecialiseerde, Kamerbrede ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie wenselijk. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de specialistische expertise die uit genoemde adviezen naar voren komt. Het hebben van voldoende expertise in eigen huis is bovendien essentieel om kennis uit relevante externe bronnen te vertalen naar handzame, op het parlementaire proces gerichte stafproducten op prioritaire dossiers die de leden kunnen helpen bij de voorbereiding op hun wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende werkzaamheden.⁹⁰

⁸³ Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2021), 'Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek', Den Haag: AWTI.

⁸⁴ Raad voor het openbaar bestuur (2021), 'Briefadvies ondersteuning Tweede Kamer', Den Haag: ROB.

⁸⁵ A. Duivesteijn (2021), 'L'histoire se répète', openbare brief aan de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer.

⁸⁶ J.Th.J. van den Berg (2019), 'Parlementaire ondersteuning: ja, maar waarvoor?', parlement.com.

⁸⁷ Zie het Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair stelsel (2018) en het eerder genoemde briefadvies van de Raad voor het openbaar bestuur over de ondersteuning van de Tweede Kamer.

⁸⁸ Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021).

⁸⁹ R. Passchier (2020), 'Digitalisering en de (dis)balans binnen de trias politica', *Ars Aequi*, p. 916-927.

⁹⁰ De EU-signalerings, die de commissies ontvangen in aanloop naar debatten over Europese raden, zijn daarvan een goed voorbeeld.

Binnen de organisatie moet verder in bredere zin worden gezorgd voor voldoende capaciteit, kennis en ervaring in het zelf doen van onderzoek in de verschillende verschijningsvormen die de Kamer kent, met de begrotings- en verantwoordingscyclus en met het analyseren van de effecten van wetgeving en beleid op burgers. Op deze terreinen is de Kamer de laatste jaren steeds actiever geworden, wat ook meer van de ambtelijke organisatie vraagt. Ook kan voldoende capaciteit zorgen voor het oplossen van de 'versnipperdheid' van werken binnen de ambtelijke organisaties van de Kamer, waar nu vaak sprake van is, omdat verzoeken om parlementaire onderzoeken en enquêtes regelmatig zorgen voor een herverdeling van personeel over de vaste en tijdelijke commissies. **De werkgroep constateert dat de uitvoering van haar aanbevelingen ter versterking van de medewetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functies niet mogelijk is zonder substantiële versterking van de ambtelijke ondersteuning van de commissies en de Kamer als geheel. Daarbij moet ook naar de benodigde (specialistische) expertise worden gekeken.**

De werkgroep constateert dat, vooruitlopend op haar rapportage, een eerste stap is gezet met het met algemene stemmen aangenomen amendement van de leden van het Presidium (amendement-Bergkamp c.s. ten behoeve van het begrotingsjaar 2022).⁹¹ Dit amendement voorziet in uitbreiding van de Dienst Analyse en Onderzoek met 10 fte ter verdere versterking van de ondersteuning bij de (mede-)wetgevende taak en de controlerende taak van de Tweede Kamer.⁹²

Los van de capaciteitsvraag vindt de werkgroep het wenselijk om binnen de Kamer terug te kunnen vallen op ambtelijke ondersteuning die ervaring heeft met het werken binnen een departement of uitvoeringsorganisatie en op die manier deze organisaties van binnenuit kent. Externe adviezen wijzen op het belang van meer roulatie tussen de ambtelijke organisatie van de Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties.⁹³ Maar ook ervaring vanuit bijvoorbeeld andere Hoge Colleges van Staat, adviescolleges of planbureaus kan voor de gewenste aanvulling zorgen. Een mogelijkheid om deze kennis en ervaring meer binnen de Kamerorganisatie te krijgen kan ook zijn door te werken met tweezijdige detachering. **De werkgroep beveelt dan ook aan om vaker te werken met tweezijdige detachering: vanuit de Kamerorganisatie naar departementen, uitvoeringsorganisaties, andere Hoge Colleges van Staat, adviescolleges, planbureaus en andersom.**

Ten slotte wordt in diverse adviezen voorgesteld om te werken in de richting van een parlementair kennis- en expertisecentrum,⁹⁴ naar buitenlands voorbeeld, zodat substantiële capaciteit kan worden vrijgemaakt voor de analyse van grote informatiestromen, het opbouwen van een institutioneel geheugen en het geven van advies. Dit maakt het mogelijk aan de voorkant het werk systematisch en degelijk te doen om zoveel mogelijk te voorkomen dat achteraf ad hoc onderzoek moet worden gestart. Ook transparantie in de vorm van openbare publicaties past hierbij. Een dergelijk centrum opereert binnen de Kamer, onafhankelijk van lobby en

⁹¹ Kamerstuk 35925 IIA, nr. 5.

⁹² Hiervan is vijf fte bedoeld voor de reeds grote en toenemende behoefte aan ondersteuning op de terreinen staatsrecht, budgetrecht en uitvoerbaarheid van beleid. De overige vijf fte is bedoeld ter verdere versterking van de inhoudelijke ondersteuning in het wetgevingstraject (zoals toetsen op de onderbouwing en uitvoerbaarheid van beleid) en ter versterking van de ondersteuning bij de controlerende taak (zoals beoordelen van de evaluaties van beleid en het werken met rapporteurs).

⁹³ In hoorzittingen van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties spreken Bovend'Eert (hoogleraar staatsrecht) en 't Hart (hoogleraar bestuurskunde) zich hier over uit en constateren dat het in het buitenland veel gebruikelijker is dat medewerkers van ministeries overstappen naar de ondersteuning van het parlement en andersom.

⁹⁴ Zie Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2021), 'Rijk aan kennis', waar gesproken wordt van een steviger expertisecentrum. Zie ook de brief van A. Duivesteyn, die naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke commissie Infrastructuurprojecten spreekt van een parlementair kennis- en controlecentrum.

organisatiebelangen, maar in nauw contact met kennisinstellingen en met een goed inzicht in politieke processen en gevoel voor wat daarin nodig is op welk moment.

De werkgroep kan zich voorstellen dat een (door)ontwikkeling naar een parlementair kennis- en expertisecentrum een goede richting is. Uitbreiding van de inhoudelijke expertise binnen de commissiestaven en het opbouwen van specialistische ambtelijke ondersteuning, zoals die voortvloeit uit de aanbevelingen van de werkgroep en adviezen van derden, vraagt immers ook om verdere doordenking van de organisatie en inrichting daarvan op langere termijn. Daarbij zal ook aandacht moeten zijn voor de benodigde flexibele inzetbaarheid, terwijl tegelijkertijd behoefte is aan het opbouwen van ervaring en institutioneel geheugen. **De werkgroep beveelt het Presidium aan te bezien welke verdere uitbreiding van de ambtelijke capaciteit of organisatorische doorontwikkeling concreet nodig is op basis van de aanbevelingen die de werkgroep heeft gedaan.**

6.3 Werkwijze

Bij het versterken van de functies van de Kamer is de eigen werkwijze een belangrijke factor. Bij de recente herziening van het Reglement van Orde is hieraan al de nodige aandacht besteed, bijvoorbeeld ter verbetering van de balans tussen de plenaire vergadering en het commissiewerk. Tegelijkertijd werd ook erkend dat reglementswijzigingen of organisatorische aanpassingen niet alle problemen kunnen oplossen. Het gaat ook om de wijze waarop de Kamer met haar procedures, instrumenten en bevoegdheden omgaat. En het vergt een parlementaire cultuur waarin meer focus en rust wordt aangebracht, zodat ook de benodigde ruimte wordt gecreëerd om meer aandacht te besteden aan kernpunten als de kwaliteit van wetgeving en de uitvoerbaarheid van beleid. De ontwikkelingen in de samenstelling van de Kamer, waarbij het aantal fracties de afgelopen jaren flink is toegenomen, nopen bovendien tot een efficiëntere werkverdeling en samenwerking. Ten slotte vraagt de werkgroep aandacht voor de houding en het gedrag in de vergadering.

6.3.1 Aanbevelingen actief oppakken en ervaring opdoen

In de voorgaande hoofdstukken heeft de werkgroep diverse aanbevelingen gedaan waarmee wordt getracht de werkwijze van de Kamer op praktische wijze te verbeteren door effectiever gebruik te maken van wat de Kamer al kan. Zo zijn voorstellen gedaan omtrent de agendering en behandeling van wetsvoorstellen in de commissies, het aanstellen van wetgevingsrapporteurs, de voorbereiding van amendementen, de inrichting van de plenaire agenda, een strategische procedurevergadering in de commissies, een meer structurele benadering van controle op de uitvoering van wetgeving en beleid, een werkwijze ten behoeve van een 'parlementaire verkenning' van complexe vraagstukken en het actiever betrekken van burgers in het parlementaire proces.

De genoemde aanbevelingen vereisen niet direct een wijziging van reglementen en procedures, maar vooral een actieve en tegelijkertijd selectieve en zorgvuldige inzet door de commissies en de individuele leden. Het is zaak om de aanbevelingen actief in de praktijk te brengen waar dat kan, om deze waar nodig meer uit te werken, in de commissies te agenderen en al doende 'tussen de oren' te krijgen. Het zou daarbij helpen als Kamerleden of commissies voor specifieke onderdelen als ambassadeurs willen optreden, zodat ervaringen kunnen worden gedeeld en vragen kunnen worden beantwoord of verder opgepakt. Ook de rol van commissievoorzitters kan op een aantal

onderdelen meer gewicht krijgen, zoals bij de bespreking van de wetgevingsagenda op de procedurevergadering, de aandacht voor wetgevingskwaliteit, het toezien op de ontvangst van brieven, departementale nota's of andere informatie van het kabinet, meer aandacht voor de actieve behandeling van vertrouwelijke stukken en het benoemen van rapporteurs.

Voor de toepassing van een aantal aanbevelingen zou het wenselijk zijn om, nadat enige ervaring is opgedaan in de praktijk, enkele praktische handreikingen op te stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van de werkwijze van wetgevingsrapporteurs en de uitvoering van een parlementaire verkenning. **De werkgroep benadrukt dat het nu aankomt op het actief, gericht en gefaseerd oppakken en waar nodig verder uitwerken van de aanbevelingen en ervaring opdoen in de praktijk. Leden, rapporteurs, commissies en hun voorzitters kunnen daarbij als ambassadeur en aanjager fungeren.**

6.3.2 Houding en gedrag in de vergadering

Het versterken van de Tweede Kamer als instituut gaat niet alleen over het verbeteren en efficiënter maken van de wijze waarop de Kamer met wetgeving, controle of vertegenwoordiging omgaat. De werkgroep constateert dat de inspanningen die worden geleverd om de uitoefening van de grondwettelijke taken van de Kamer te verbeteren en het parlementaire ambachtswerk in commissies of als rapporteurs meer naar voren te brengen, ernstig worden belemmerd als tegelijkertijd het aanzien van de Kamer onder druk staat door de wijze waarop het parlementaire debat wordt gevoerd. De Kamer is 's lands vergaderzaal, een Hoog College van Staat waarvan burgers hoge verwachtingen mogen hebben. In het herziene Reglement van Orde is niet voor niets een bepaling toegevoegd die het gedrag in de vergadering normeert. In artikel 8.14 staat: 'Ieder lid gedraagt zich in de vergadering op een wijze die getuigt van onderling respect, en die geen afbreuk doet aan de waardigheid van de Kamer.' Daarnaast beschikt de Voorzitter van oudsher over specifieke, in zwaarte oplopende bevoegdheden om de orde te handhaven indien bijvoorbeeld beledigende uitdrukkingen worden gebruikt.

De incidenten die zich soms in de vergadering voordoen schaden het aanzien en de waardigheid van de Kamer. De Kamervoorzitter heeft op 23 november 2021 een brief aan de fracties gestuurd waarin zij aangeeft hierover met hen in gesprek te willen gaan.⁹⁵ In die brief geeft de Voorzitter tevens aan dat zij de orde van het debat bewaakt volgens het Reglement van Orde en daartoe instrumenten ter beschikking heeft, die zij afgewogen kan inzetten.

Het hanteren van goede omgangsvormen in de vergadering en daarmee het beschermen van de waardigheid van de Tweede Kamer als instituut is een verantwoordelijkheid van alle Kamerleden. Het gaat daarbij ook om de goede gebruiken als het spreken via de voorzitter (om afstand te creëren), geen debat te voeren via het 'tweede scherm' van sociale media en een kort en bondig gebruik van interrupties. Om effectief orde te kunnen houden, moet de (commissie)voorzitter wel de ruimte en het vertrouwen krijgen van de leden. Het blijft belangrijk dat ook de leden zelf elkaar onderling aanspreken en zo nodig corrigeren, maar mede gelet op het toegenomen aantal fracties, kan dit al snel leiden tot een uitvoerige uitwisseling tussen de Kamerleden over wat wel of niet geoorloofd zou zijn. Daarmee is het debat niet

⁹⁵ Brief van de Kamervoorzitter aan de fractievoorzitters over verruwing debat in de plenaire zaal, 23 november 2021, [tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl).

gediend. **De werkgroep beveelt daarom aan dat zodra tekortkomingen in de omgangsvormen zijn geconstateerd, het aan de voorzitter van de vergadering wordt gelaten om daar op gepaste wijze mee om te gaan. Zo nodig kan achteraf op de beslissingen van de voorzitter worden teruggeblikt.**

Het bewaken van goede omgangsvormen en het handhaven van de orde roept vanzelfsprekend dilemma's op. Het is belangrijk om hierover het gesprek te blijven voeren. Voor voorzitters kan het daarbij behulpzaam zijn als regelmatig ervaringen worden uitgewisseld met elkaar. **De werkgroep beveelt aan om het onderwerp van goede omgangsvormen te bespreken in een periodiek overleg tussen de Kamervoorzitter en de commissievoorzitters.**

6.4 Aan de slag

Nu de werkgroep haar rapport heeft opgeleverd, is de Kamer zelf aan zet. Met de praktische werkagenda in de hand kan zij direct aan de slag gaan. De werkagenda levert een breed scala aan concrete suggesties op, zowel voor het Presidium, bijvoorbeeld inzake ambtelijke en organisatorische toerusting (bij de Raming), de commissie voor de Werkwijze die aanbevelingen waar nodig verder kan uitdiepen, de commissies bij hun inhoudelijke werkzaamheden, de fracties en individuele leden als het bijvoorbeeld gaat om amendementen en moties, en de voorzitters en andere leden als ambassadeurs en aanjagers, daarin bijgestaan door de ambtelijke ondersteuning.

De werkgroep stelt concreet voor om op een geschikt moment, zo spoedig mogelijk nadat de commissies opnieuw zijn ingericht, te starten met een aftrapbijeenkomst. Daarbij kunnen de leden van de werkgroep, in aanwezigheid van de Voorzitter, een toelichting geven aan de commissievoorzitters. De werkgroep stelt zich vervolgens voor dat ook een overleg plaatsvindt tussen de Voorzitter, de commissievoorzitters en het nieuwe kabinet over de samenwerking met de Kamer. In vervolg daarop kan in alle commissies een startbijeenkomst met de betrokken bewindspersonen plaatsvinden, waarin naast een nadere kennismaking ook afspraken kunnen worden gemaakt over de werkwijze.

Leden van de werkgroep zijn daarnaast graag bereid om met elke vaste commissie in gesprek te gaan over de werkagenda en een toelichting te geven in een procedurevergadering. Veel aanbevelingen kunnen de commissies immers direct oppakken. Te denken valt aan het vooruitkijken op de wetgevingsagenda, het werken met wetgevingsrapporteurs, het prioriteren van dossiers voor meer structurele controle en gerichte inzet van kennisinstrumenten, het plannen van gezamenlijke verkenningen of het verbeteren van de contacten met departementen en uitvoeringsorganisaties. In elke commissie kunnen vervolgens afspraken gemaakt worden over de aanbevelingen uit de werkagenda die het komende jaar worden opgepakt om ervaring mee op te doen. De commissievoorzitters kunnen samen met de staf daarin een aanjagende rol spelen.

Het nadenken over de uitoefening van de parlementaire taken en functies zou niet iets moeten zijn wat eens in de zoveel jaar plaatsvindt, maar zou een doorlopend karakter moeten krijgen. De werkgroep is om te beginnen graag bereid om na een jaar in kaart te brengen hoe het met de werkagenda staat, welke afspraken zijn gemaakt, welke aanbevelingen zijn opgepakt en hoe dit waar nodig verder kan worden gestimuleerd. In de tussentijd kan worden gewerkt aan het verder concretiseren en realiseren van de genoemde randvoorwaarden, zoals ten aanzien van de benodigde ambtelijke

ondersteuning of de werkwijze van de Kamer. Daarnaast ligt een taak voor de werkgroep, maar ook voor commissievoorzitters en andere ambassadeurs en aanjagers om aandacht te blijven vragen voor de praktische mogelijkheden die er al zijn om de functies van de Kamer verder te versterken, bijvoorbeeld door lopende het jaar in commissies de werkagenda onder de aandacht te blijven brengen.