

Vergaderjaar 2011–2012

33 210

Raming der voor de Tweede Kamer in 2013 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten

Nr. 4

DE STAAT VAN DE TWEDE KAMER (2011)

Inhoudsopgave

Blz.

1.	Inleiding	1
2.	Algemene opmerkingen en prestatiegegevens over 2011	2
3.	De Kamer als medewetgever en het onderzoek naar uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving	6
4.	De Kamer als controleur van de regering en de informatiepositie van de Kamer 8	8
5.	Agendasetting in de Tweede Kamer	10
6.	Kennis en ervaring in relatie met het parlementaire werk	11
7.	Verkiezingen en regeerakkoorden	12
8.	Tweede Kamer en de samenleving	12
9.	Tweede Kamer, Europa en het overige internationale niveau	14
10.	Tot slot	16
	<i>Literatuur</i>	19

1. Inleiding

Duiding van gegevens

Het Presidium presenteert hierbij de tweede Staat van de Tweede Kamer. De eerste Staat¹, in april 2011 uitgebracht als bijlage bij de Raming van de Kamer voor het jaar 2012, is door de Kamer goed ontvangen, zo bleek uit de schriftelijke en mondelinge behandeling. De opzet en inhoud bleken in grote lijnen aan de verwachtingen te voldoen.

Het Presidium maakt uit die behandeling op dat de Kamer het een goede gedachte vindt om de duiding van de aangedragen gegevens² over de werkzaamheden van de Kamer niet zelf ter hand te nemen maar periodiek op te dragen aan een externe instantie. Die duiding moet onder andere antwoord geven op de vragen: zijn de cijfers de goede parameters van parlementaire gedragingen en zo ja, wat valt er dan over die gedragingen te zeggen, tegen de achtergrond van de grondwettelijke taken van de Kamer en de gedachte achter de representatieve volksvertegenwoordiging? En wat valt er, nog een abstractiegraad hoger, te zeggen over het

¹ Kamerstuk 32 745, nr. 4.

² De Staat van de Tweede Kamer beschrijft jaarlijks, ter gelegenheid van de toelichting bij de Raming van de uitgaven en ontvangsten van de Kamer voor het volgende jaar, de ontwikkelingen in haar werkzaamheden, aan de hand van enige meerjarige kengetallen over die werkzaamheden en mogelijke duidingen van die cijfers in termen van een doorlopende parlementaire zelfreflectie. Aldus de door de Kamer aanvaarde definitie.

functioneren van de parlementaire democratie? Niet duidelijk beantwoord is echter de vraag wat de Kamer onder «periodiek» zou willen verstaan. Het Presidium stelt thans voor om eens in de vijf jaar een externe instantie te vragen om een analyse van de gegevens en die analyse voor de eerste maal als bijlage toe te voegen aan de Staat over het jaar 2014, die dus in het voorjaar van 2015 zal verschijnen. De eerste analyse kan dan de vijfjaarsperiode 2010 tot en met 2014 beslaan. Dit voorstel is gebaseerd op de gedachte dat mogelijke ontwikkelingen (waarover per definitie alleen gesproken kan worden als meerjarige cijfers beschikbaar zijn) in de parlementaire activiteiten zich beter laten belichten vanuit enige distantie in de tijd. Dit geldt temeer daar die ontwikkelingen dan ook geplaatst kunnen worden tegen de achtergrond van ontwikkelingen buiten het parlement.

Andere opmerkingen vanuit de Kamer naar aanleiding van de eerste Staat betroffen de aandacht voor de samenwerking met de Eerste Kamer en met de adviesorganen, voor het verschijnsel van het dertig-ledendebat en voor de mening van de kijkers over het wekelijkse mondelinge vragenuur. Het Presidium zal daar op verschillende plaatsen in deze Staat aandacht aan schenken.

Invalshoeken

In de vorige Staat zijn de vijf reflectiepunten uit de eerste fase van het parlementaire reflectieproces¹ gekozen als invalshoeken om gegevens te presenteren. In kernwoorden uitgedrukt gaat het om : aandacht voor uitvoerbaarheid van beleid, vermijden van incidentenpolitiek, waken voor informatie- en kennisachterstand, compensatie van de gevolgen van de kortere zittingsduur en hoeden van het dualisme. Het Presidium heeft geen reden om deze vijf reflectiepunten terug te brengen naar minder of aan te vullen met andere, ofschoon met betrekking tot thema's als de kortere zittingsduur en regeerakkoorden zich in 2011 natuurlijk niet veel heeft voorgedaan. De eerste vijf hoofdstukken zijn daarom, zoals in de eerste Staat, aan deze reflectiepunten gewijd. De laatste twee hoofdstukken zijn eveneens gehandhaafd, omdat zonder die de Staat verre van volledig zou zijn, te weten de relatie van de Tweede Kamer met de samenleving en met het internationale platform, waaronder het Europese.

2. Algemene opmerkingen en prestatiegegevens over 2011

Het jaar 2011 is een «normaal» parlementair jaar geweest oftewel niet onderbroken door verkiezingen en een formatie, zoals 2010. In de cijferopstellingen² die volgen is 2011 daarom beter te vergelijken met 2009 dan met 2010.

Het aantal plenaire vergaderingen is tamelijk stabiel, ook in uren uitgedrukt:

Tabel 1 Plenaire vergaderingen

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
106 maal	100	106	111	109	98	111
– uren	948	924	1 159	1 167	897	1 177
gemiddeld ¹	9,48	8,72	10,44	10,71	9,15	10,60

¹ «Vertrouwen en zelfvertrouwen», mei 2009, Kamerstuk 31 845, nr. 3.

² Alle cijfers zijn ontleend aan de officiële Jaarcijfers 2012 (en eerdere jaren) van de Kamer, het Jaarverslag van de Diensten commissieondersteuning 2012 (en eerdere jaren) en aan opgaven die gedaan zijn door verschillende andere diensten van de Kamer (BOR, Communicatie, DVR).

¹ Het gemiddelde geeft derhalve het gemiddelde aantal vergaderuren op een Kamerdag in 2011 aan.

Deze cijfers laten zich overigens ook eenvoudig, zij het bij benadering, destilleren uit het vergaderritme van de Kamer. 38 weken met drie vergaderdagen per week maken 114 plenaire vergaderingen per jaar mogelijk¹. In die drie dagen pleegt de Kamer normaal gesproken 27 uur en drie kwartier² te vergaderen, wat neerkomt op 1054 uren per jaar. Een grote afwijking van 1054 uren per jaar, zoals in 2011, met het hoogste aantal uren tot nog toe, duidt op een jaar met grote vergaderdruk.

Een categorisering van het soort debat dat in die plenaire vergaderingen is gehouden, wordt in de volgende tabel beperkt tot de jaren 2011 en (ter vergelijking) 2009. Het met terugwerkende kracht inventariseren en categoriseren van de plenaire agenda's in vorige jaren zou te arbeidsintensief zijn.

Tabel 2 Plenair in 2011 gevoerde debatten

	2009	2011
Wetsvoorstellen (excl. begrotingen en suppletoire begrotingen)	114	141
Begrotingen en suppletoire begrotingen	32	29
Verlagen van algemeen overleg (VAO's)(zgn. tweeminutendebatten)	212	239
Verlagen van schriftelijk overleg (VSO's)(zgn. tweeminutendebatten)	7	18
Dertigledendebatten (in 2009 «spoeddebatten» geheten)	74	49
Hoofdlijnendebatten	1	0
Overige debatten ¹	30	37
Interpellaties	0	2
	470	515

¹ Waaronder debatten over een Europese Top, voor- en najaarsnota's, maar ook zgn. fractievoorzittersdebatten.

Het Presidium stuit in deze categorisering niet op dramatische ontwikkelingen. In ieder geval kan niet gezegd worden dat de «waan van de dag», voor zover het aantal spoed- (of dertigleden-) debatten daarvan een graadmeter is, steeds meer grip krijgt op de Kameragenda. Hun aantal is immers teruggelopen. Daar zou een natuurlijke verklaring voor kunnen zijn, namelijk dat naarmate er méér dertigledendebatten op het lange termijnschema prijken de kans groter wordt dat er uiteindelijk een aantal van het schema verdwijnt omdat ze niet meer nodig blijken. Dat het instrument «interpellatie» heeft moeten wijken voor het spoeddebat (later het dertigledendebaat) en dat een hoofdlijnendebaat een zeldzaam toegepast instrument is, zijn geen nieuwe feiten. Op het verschijnsel VAO (en VSO) zal het Presidium verderop ingaan. Uit een combinatie van tabellen 1 en 2 kan worden afgeleid dat in 2011 in nauwelijks méér vergaderuren aanmerkelijk méér debatten zijn gevoerd; de gemiddelde duur van een plenair debat moet dus zijn afgenomen. Deze druk op de agenda wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de dertigledendebatten die de planning doorkruisen, niet tegenstaande de «wachtlijst» waarop zij direct na honorering van de aanvraag geplaatst worden. Ook de «regeling van werkzaamheden» is door de behandeling van deze aanvragen meer tijd gaan vergen.

Het totaal aantal commissievergaderingen vertoont een fluctuerende lijn:

Tabel 3 Commissievergaderingen

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1 584	1 323	1 421	1 741	1 720	1 180	1 734

¹ Door officiële feestdagen neemt dit aantal nog licht af.

² Op dinsdag van 14.00–23.00 en op de andere dagen van 10.15–23.00, op alle dagen onderbroken door gemiddeld 2 uren en een kwartier voor o.a. lunch en diner.

Uit combinatie van de tabellen 1 en 3 zou kunnen worden afgeleid dat er op een Kamerdag in 2011 gemiddeld bijna 16 commissievergaderingen zijn gehouden¹. Het totaal aantal uren commissievergaderingen in 2011 laat zich beredeneerd ramen op ongeveer 4300.

Gestegen is bijvoorbeeld het aantal rondetafelgesprekken (zie ook het volgende hoofdstuk) en technische briefings, stabiel gebleven het aantal algemeen overleggen en afgenomen het aantal procedurevergaderingen. Dit laatste wordt veroorzaakt door een toenemend gebruik van besluitvorming via emailverkeer binnen een commissie. In 2011 zijn er 686 emailprocedures gevoerd, tegen 387 reguliere procedurevergaderingen.

Tabel 4 Algemeen overleggen

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
558	481	470	644	557	399	548

Een algemeen overleg is, in tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden, een overleg van een commissie met een of meer bewindspersonen over een specifiek onderwerp en wordt beschouwd als een belangrijk controle-instrument: welk beleid voert de regering en hoe staat het met de uitvoering daarvan? Het aantal algemeen overleggen is daarom weliswaar een uiting van een controlebehoefte, maar de vraag naar waar die op is gebaseerd, is niet te beantwoorden zonder onderzoek naar de motieven die ten grondslag liggen aan het aanvragen van een algemeen overleg door een of meer commissieleden. Omdat van de zgn. procedurevergaderingen slechts besluitenlijsten verschijnen en geen notulen, is een dergelijk onderzoek niet mogelijk, nog afgezien daarvan dat formeel noch op de leden noch op de commissie een motiveringsplicht rust.

Over de effectiviteit van algemeen overleggen valt, zonder een grondige analyse, weinig te zeggen. Aangezien een Kamercommissie reglementair niet tot enige inhoudelijke besluitvorming bevoegd is, worden eventuele conclusies uit deze overleggen feitelijk overgelaten aan de betrokken bewindspersoon, die daarbij soms geholpen wordt door een commissievoorzitter die zich waagt aan het trekken van een of meer conclusies uit wat toch een politiek overleg is. Wel worden door bewindspersonen gedane toezeggingen geregistreerd en gemonitord. Een commissielid dat een formele Kameruitspraak naar aanleiding van een algemeen overleg wil uitlokken, heeft een plenaire afsluiting nodig waarin hij of zij een motie kan indienen, als het ware een plenaire «derde termijn» van het algemeen overleg. Het verslag van het algemeen overleg (VAO) wordt dan als plenair agendapunt opgevoerd voor een zgn. tweeminutendebat (kortweg een «VAO» genoemd). Interessant is derhalve het aantal VAO's dat in 2011 is gehouden ten opzichte van het totaal aantal algemeen overleggen en het aantal moties dat tijdens de VAO's is ingediend en vervolgens aangenomen, maar een betrouwbare maatstaf voor de effectiviteit van de overleggen zijn zij geen van beide. Dan is een onderzoek nodig naar de mate waarin het regeringsbeleid beïnvloed wordt door de algemeen overleggen en de naar aanleiding daarvan ingediende moties. Uit een combinatie van de cijfers in de tabellen 2 en 4 kan worden afgeleid dat ongeveer 45 procent van de algemeen overleggen gevolgd wordt door een VAO. Op dit moment zijn geen cijfers bekend over specifiek het aantal moties dat tijdens een VAO wordt ingediend.

¹ Het aantal zal iets «gedempt» worden door het feit dat commissies ook op maandagen bijeen kunnen komen.

² In tegenstelling tot in een algemeen overleg kunnen in zgn. wetgevings- en nota-overleggen moties worden ingediend.

In onderstaande tabel zijn alle in 2011 plenair of tijdens commissievergaderingen² ingediende moties opgenomen:

Tabel 5 Moties

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal	1 434	1 170	1968	2 543	2 616	1 734	3 679
Aangenomen	513	488	601	686	889	620	1 338
Procentueel	35,8	41,7	30,5	27	34	35,8	36,4

Wat betreft het percentage aangenomen moties valt op dat het aantal ingediende moties drastisch is gestegen, zelfs in vergelijking met het vorige «normale» parlementaire jaar (2009), maar dat het percentage «aangenomen» niet is verminderd.

Er vindt vanuit de Kamer geen systematische controle plaats op de uitvoering van aangenomen moties. De Kamer hanteert de stelregel dat zij er vanuit gaat dat deze worden uitgevoerd, tenzij de regering uitdrukkelijk iets anders bericht. Het wordt aan de indiener overgelaten om de uitvoering van zijn motie te monitoren. In de jaarlijkse begrotingswetsvoorstellen wordt door de regering een «stand van zaken» gepresenteerd wat betreft aangenomen moties.

Medio december 2011 ontving de Kamer een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ over de kosten aan de zijde van de departementen, die verband houden met de beantwoording van Kamervragen en met de ondersteuning bij Kamerdebatten. De in deze brief gepresenteerde cijfers zijn deels accuraat, deels licht afwijkend van de cijfers waarover het Presidium beschikt. De afwijkingen zijn echter niet van die omvang dat het Presidium een correctie van de brief noodzakelijk acht.

De stijgende lijn wat betreft Kamervragen (zie verderop) is er zeker, dat geldt ook voor moties en debatten, maar als men 2011 specifiek vergelijkt met 2009 dan kan men een afvlakking van die stijging waarnemen, een beeld dat in deze Staat wordt bevestigd.

De kosten zijn erg lastig te becijferen, volgens de minister, en zijn gebaseerd op ruwe schattingen en tegen een gemiddeld uurtarief van een bepaalde categorie ambtenaren. Maar de kosten zijn, gezien de stijgende lijn, sinds de jaren '90 beduidend opgelopen, dat is zijn algemene conclusie.

Het Presidium beschouwt de stijgende lijn in een aantal Kameractiviteiten als een blijk van toegenomen aandacht van de Kamer voor haar controlerende taak en vindt het juist dat de minister zich van een oordeel daarover onthoudt. Het is immers niet aan de regering, als voorwerp van die controle, om zich uit te spreken over de werkwijze van haar controleur, anders dan in objectieve zin.

Het gaat immers om niets anders dan de uitoefening van de grondwettelijke rechten van de volksvertegenwoordiging om haar opdracht, naast de medewetgevende taak, waar te maken, namelijk het ter verantwoording roepen van de regering.

Waarom is er meer accent op die controlerende taak zijn komen te liggen, iets wat het Presidium vorig jaar op grond van enkele cijfers ook al concludeerde in de eerste Staat van de Tweede Kamer? In het slotwoord van deze Staat wil het Presidium een aantal factoren noemen, maar niet dan nadat eerst een aantal andere onderwerpen is besproken.

¹ Kamerstuk 31 490, nr. 84.

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

Het aantal wetsvoorstellen dat jaarlijks bij de Tweede Kamer wordt ingediend laat een grillige curve zien. Het ligt al jaren tussen de twee- en driehonderd; vaak wordt het gemiddelde van 250 wetsvoorstellen per jaar gehanteerd. Het aandeel initiatiefwetsvoorstellen daarin blijft over de jaren heen gering; wel lijkt er de laatste jaren een toename te bespeuren. Er is momenteel een groot aantal in voorbereiding. Ook het aantal wetgevingsoverleggen van de commissies blijkt stabiel. De cijfers over de laatste 7 jaren¹:

Tabel 6

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
wetsvoorstellen	291	269	214	285	184	256	279
initiatieven	9	23	9	14	6	8	14
wetgevingsov.	36	36	36	38	44	26	37

Over de gemiddelde behandelingsduur van een wetsvoorstel kon het Presidium in de vorige Staat verwijzen naar een eigen in 2010 uitgevoerd onderzoek, waaruit bleek dat die ongeveer negen maanden bedraagt. Uit een door de Eerste Kamer in 2011 uitgevoerd onderzoek blijkt ongeveer hetzelfde². In het vergaderjaar 2010/2011 blijkt de Tweede Kamer gemiddeld 291 dagen nodig te hebben voor de behandeling van een wetsvoorstel en de Eerste Kamer 125 dagen, samen derhalve 416 dagen. Ook verscheen in 2011 een scriptieonderzoek³ waaruit blijkt dat in de periode van de kabinetten Kok I tot en met Balkenende IV de gemiddelde parlementaire behandelingsduur 380 dagen bedroeg maar er in die periode wel een lichte tendens tot toename te bespeuren was, overigens omdat de Eerste Kamer meer tijd begon te nemen. Er is al met al geen sprake van dramatische wijzigingen op dit vlak.

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

Over de amendementen is de volgende informatie beschikbaar:

Tabel 7

	2007	2008	2009	2010	2011
ingediend	521	511	608	311	609
aangenomen	141	170	223	101	179
procentueel	27	33,3	36,7	32,5	29,4
overgenomen ¹	13	5	2	0	1

¹ Daarnaast zijn er nog de verworpen en ingetrokken amendementen.

¹ Het betreft het aantal in 2011 *afgehandelde* wetsvoorstellen. Andere overzichten hanteren het aantal in 2011 *ingediende* wetsvoorstellen of het aantal in 2011 *uitgebrachte verslagen over wetsvoorstellen*.

² http://www.eerstekamer.nl/doorlooptijden_wetsvoorstellen?m7m=viisb2dkihkn

³ Zon, Caroline van, «Wetmatigheden. Een onderzoek naar de doorlooptijd van wetsvoorstellen in de parlementaire fase gedurende de periode Kok I – Balkenende IV, Universiteit van Leiden, 2011.

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

De leden ontvangen ondersteuning op het moment dat zij amendementen overwegen in te dienen en wel van het Bureau wetgeving en van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven indien het om begrotingswetsvoorstellen gaat. Deze ondersteuning vindt op vertrouwelijke basis plaats. Vaststaat dat zeker niet alle amendementen die aan het Bureau worden

voorgelegd, ook daadwerkelijk worden ingediend. Naar schatting wordt 1 op de 2 concept-amendementen uiteindelijk niet ingediend. De niet-ingediende amendementen worden echter niet geregistreerd.

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

Ingevolge dezelfde overeenkomst kunnen leden ook ondersteuning ontvangen bij de voorbereiding van initiatiefwetgeving of van een initiatiefnota. Daarnaast heeft het Presidium een interne regeling getroffen die voorziet in een bescheiden financiering van hulp van externe deskundigen aan initiatiefnemers¹. Tot nu toe is hier op bescheiden wijze gebruik van gemaakt.

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

- uitvoeringsonderzoeken ex post en ex ante, door een Kamercommissie zelf uit te voeren door onder andere hoorzittingen en gesprekken of door gebruik te maken van de expertise van adviesorganen (die óf vaak op hun beurt al aandacht hebben besteed aan uitvoeringsvragen dan wel in staat zijn die vragen alsnog te beantwoorden);
- begrotingsonderzoek, vooral als het gaat om de evaluatie (ex post) van beleidsmaatregelen of om een kritische reflectie op verwachte resultaten (ex ante);
- de wetgevingsrapporten en andere notities van de ambtelijke commissiestaven.

Een veelbelovend instrument was de «hoorzitting nieuwe stijl», waarmee in 2009 en 2010 op bescheiden schaal is geëxperimenteerd (zie de vorige Staat). Het gaat om een zeer arbeidsintensief proces van voorbereiding en uitvoering van een, soms meer dagen beslaande hoorzitting, met verslaglegging.

Uit tabel 8 is echter af te leiden dat de hoorzitting nieuwe stijl, vermoedelijk juist vanwege het zeer arbeidsintensieve karakter, in 2011 niet is toegepast, terwijl het aantal zgn. rondetafelgesprekken sterk is toegenomen, deels ten koste van het aantal «klassieke» hoorzittingen. Een deel van de rondetafelgesprekken is overigens wel degelijk inhoudelijk voorbereid door de commissiestaven; het is in ieder geval een arbeidsintensiever instrument dan een klassieke hoorzitting. Het instrument «horen» wordt al met al dus vaker toegepast dan voorheen. Onder supervisie van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven is eind 2011 een onderzoek gestart naar de ervaring van commissieleden en voor hoorzittingen of rondetafelgesprekken genodigde deskundigen (het onderzoek wordt naar verwachting in april 2012 afgerond).

Tabel 8 Hoorzittingen e.d.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hoorzitting	18	15	20	9	7	12	4
Hoorzitting nieuwe stijl						3	0
Rondetafelgesprek ¹	60	37	38	70	98	50	106
	78	52	58	79	105	62	110

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

¹ Het gaat op dit moment om een bedrag van maximaal € 5000.

Of deze toename duidt op meer aandacht voor uitvoeringsaspecten dan voorheen kan niet met zekerheid gesteld worden, al is dat zeer plausibel. Dat vergt een, bij voorkeur door externen uit te voeren onderzoek, ook naar de mate waarin in de begrotingsonderzoeken en wetgevingsrapporten werkelijk meer aandacht wordt besteed aan uitvoeringsaspecten. In 2011 zijn overigens 145 wetgevingsrapporten uitgebracht.

De meeste adviesorganen zijn wettelijk of statutair niet alleen adviesorgaan van de regering maar ook van het parlement. Naast het rechtstreekse verzoek om een advies, behoren tot de mogelijkheden: briefings en updates van reeds uitgebrachte adviezen, korte adviesbrieven, briefings bij nieuwe adviezen, het vroegtijdig aanbieden en bespreken van het jaarlijkse werkprogramma en het op strategische momenten raadplegen van het actuele kennisaanbod. Het feitelijke «gebruik» van de adviesorganen door de Kamer(commissies) is in ontwikkeling. In 2011 is enkele malen rechtstreeks een adviesaanvraag aan een adviesorgaan gedaan¹ en eenmaal, via een motie, met tussenkomst van de regering. Ook is er een adviesaanvraag gedaan aan een van de planbureaus. Er is regelmatig door verschillende commissies overleg gevoerd met adviesorganen en planbureaus, in de vorm van gesprekken en briefings.

Met ingang van 1 september 2010 kan de Kamer, door een wijziging van de Wet op de Raad van State, aan de Raad om voorlichting vragen over kwesties van bestuur en wetgeving. Deze voorlichting moet duidelijk onderscheiden worden van de adviesfunctie van de Raad. In 2011 heeft de Kamer, steeds op verzoek van een commissie, vier maal een voorlichtingsverzoek aan de Raad gedaan.

In het najaar van 2011 hebben kennismakingsgesprekken plaatsgevonden tussen «nieuwe», dat wil zeggen in 2010 voor de eerste maal aangetreden Kamerleden en Staatsraden/leden van de Raad van State. In deze gesprekken is uiteraard veel aandacht geschonken aan de positie en de taak van de Raad in het staatsrechtelijk bestel en aan de mogelijkheid voor de Kamer om voorlichting te vragen, naast adviezen over initiatiefwetsvoorstellen en amendementen. Ook heeft de Raad verduidelijkt hoe hij op zijn beurt aandacht besteedt aan uitvoeringsaspecten. De Raad heeft de Kamer deelgenoot gemaakt van de zorg die hij heeft over de in zijn ogen toenemende delegatie van regelgeving van de wet naar algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Die zorg geldt het risico dat materiële normen, die in de wet thuishoren, naar lagere regelgeving verdwijnen.

De Nationale Ombudsman brengt al zijn rapporten ter kennis van de Kamer en sommige daarvan bevatten ook aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering van beleid.

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

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

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft in 2011 zowel schriftelijk als mondeling overleg gevoerd met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de (on)mogelijkheid voor Kamerleden om zelf informatie te verkrijgen middels contacten met departementsambtenaren². Ingevolge een ministeriële aanwijzing inzake de contacten tussen ambtenaren en leden van de Staten-Generaal (een

¹ Aan de Raad voor Volksgezondheid en Zorg, de RVZ, aan de Raad voor het Openbaar Bestuur, de ROB, en de Raad voor de financiële verhoudingen, de Rfv.

² Kamerstukken 32 500 III, nr. 10, 32 500 VII, nr. 105 en 33 000 VII, nr. 102.

aanwijzing die zich uiteraard uitsluitend richt tot de ambtenaren en beter bekend staat als de «oekaze Kok»¹⁾ zijn die contacten eigenlijk uitgesloten. De Kamer had reeds tijdens de Algemene politieke beschouwingen in 2010 te kennen gegeven een versoepeling en bijdetijdse invulling van dergelijke contacten op prijs te stellen. Dit overleg (het laatste vond plaats op 10 november 2011) heeft uiteindelijk geen wijziging gebracht in de situatie zoals die feitelijk al enige tijd bestaat en waarin contacten tussen Kamerleden en ambtenaren, zonder tussenkomst van de minister, worden toegelaten voor zover het alleen uitwisseling van informatie van feitelijke aard betreft.

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

Tabel 9 Informatiebronnen in het constitutionele proces

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mondelinge vragen ¹	96	92	113	134	135	101	217
Schriftelijke vragen	2 045	1 772	2 671	3 002	3 029	2 552	3 055
Feitelijke vragenlijsten	262	246	266	320	341	249	298
Schriftelijk overleg	117	100	105	157	172	151	206
Brieven aan regering ²	1 370	1 063	1 126	1 403	1 632	1 281	1 888

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

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

Hieruit valt over de hele linie een toename van het gebruik van informatie-vergaring langs formele weg af te leiden.

Na een experimenteerperiode vanaf maart 2011 heeft de Kamer eind 2011 ingestemd met een wijziging van het Reglement van Orde met betrekking tot het vragenuur². Daarmee is de nieuwe werkwijze ook reglementair vastgelegd. Deze houdt in (naast maximale spreek tijden voor de principale vragensteller, de stellers van aanvullende vragen (maximaal twee per fractie) en de leden van de regering die antwoord geven) dat een Kamerlid ten hoogste één onderwerp kan aanmelden waarover hij vragen wil stellen. De commissie voor de Werkwijze acht dit bevorderlijk voor de grotere selectiviteit die de Kamer, zoals uit het reflectieproces bleek, aan de dag wil leggen.

Bij de cijferreeks over de mondelinge vragen past de kanttekening dat er, door het karakter van het mondelinge vragenuur, een «natuurlijke» limiet zit op het aantal toegelaten mondelinge vragen (het vragenuur kan immers maximaal één uur duren). Interessant is daarom ook de cijferreeks over het aantal meldingen voor het vragenuur: in 2008 waren dat er 672, in 2009 769, in 2010 (ondanks het bijzondere karakter) 698 en in 2011 1064. Niet gehonoreerde meldingen voor het vragenuur worden vaak omgezet in schriftelijke vragen of verzoeken om een dertigledendebat en/of om een brief van de regering.

De Algemene Rekenkamer is ook een belangrijke bron van informatie voor de Kamer. Niet alleen brengt de Rekenkamer al haar rapporten ter kennis van de Kamer (vaak begeleid door briefings) maar op verzoek van de Kamer kan zij ook specifieke onderzoeken uitvoeren. In 2011 heeft één zgn. verzoekonderzoek plaatsgevonden, in het kader van het onderzoek naar het spoor. Ook werden twee onderzoeksrapporten aangeboden waar in 2010 om verzocht was door de Kamer.

¹ Later overigens nader uitgelegd in brieven van opvolgende ministers van Binnenlandse Zaken.

² Kamerstukken 33 040.

De Kamer verkrijgt uiteraard ook uit andere bronnen dan de regering gevraagd en ongevraagd informatie, zoals van adviesorganen (zie ook het vorige hoofdstuk), van deskundigen, van burgers en van instellingen.

Deze vormen de genodigden voor de hoorzittingen en rondetafelgesprekken of worden afzonderlijk gehoord. Naast de in tabel 8 reeds opgenomen hoorzittingen en rondetafelgesprekken, voerden de Kamercommissies gemiddeld jaarlijks ook nog 200 afzonderlijke gesprekken.

In het najaar van 2011 startte een pilot met twee Kamercommissies (SZW en I. en M.) in het kader van het project «versterking van de samenwerking tussen parlement en wetenschap». De beide commissies kunnen, daarbij geadviseerd door hun griffiers, desgewenst gebruikmaken van factsheets en specifieke adviezen, die door een samenwerkingsverband tussen de zgn. wetenschapskoepels (KNAW, NWO, VSNU en de Jonge Akademie) zullen worden verzorgd. Daarnaast kunnen de leden van beide commissies vragen van wetenschappelijke aard stellen via een speciaal ontworpen virtuele desk.

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

Tabel 10 Stafnotities

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DCO's	226	237	447	381	339	250	446
BOR	140	107	108	141	167	107	130

De toename van het aantal stafnotities hangt zeker samen met de eerder gesignaleerde toename van het aantal rondetafelgesprekken en van de activiteiten van de EU-staf (zie verder in hoofdstuk 9).

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

5. Agendasetting in de Tweede Kamer

Het Presidium wordt tot dit thema in de Staat geïnspireerd door de in de reflectie gerezen vraag of de Kamer zich niet teveel laat leiden door incidenten ofwel door de «waan van de dag». Vorig jaar heeft het Presidium al geconstateerd dat dit zich moeilijk laat meten. Vaststaat dat de schriftelijke en mondelinge vragen (zie tabel 9) vaak gebaseerd zijn op actuele gebeurtenissen (wat in het geval van mondelinge vragen ook de bedoeling is overigens), maar het in de vorige Staat al vermelde onderzoek van de Universiteit van Amsterdam heeft aangetoond dat het populaire gezegde «vandaag in de krant, morgen in de Kamer» sterk overdreven is. Recenter onderzoek is niet bekend.

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

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

Ook het aantal dertigledende debatten¹ en interpellaties² zou als een graadmeter kunnen worden opgevat. Uit de in hoofdstuk 2 gepresenteerde gegevens is af te leiden dat er niet echt sprake is van een toename van het gebruik van deze instrumenten. Overigens, al eerder heeft het Presidium opgemerkt dat door de Kamer gehonoreerde dertigledende debatten op een lijst van nog te plannen overleggen geplaatst worden en soms weer van deze lijst verdwijnen nadat in commissieverband aandacht aan het onderwerp is geschonken.

In de tot nog toe tweemaal per jaar gehouden bijeenkomsten van de Kamervoorzitter met de commissievoorzitters wordt voortdurend gesproken over manieren om samenloop van parlementaire instrumenten zoveel mogelijk te voorkomen, als die samenloop tot versnippering van informatie en onoverzichtelijkheid van het «gemeen overleg» met de regering leidt. In procedurevergaderingen kunnen de commissievoorzitters bevorderen dat leden ook in hun informatievergaring zoveel mogelijk de «commissieroute» bewandelen, maar individuele Kamerleden kunnen om hen moverende redenen in een bepaald geval daar niet voor kiezen.

In 2011 is voor de tweede maal uitvoering gegeven aan de eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Kamer. Er zijn drie onderzoeken uitgevoerd¹, waarvan er overigens één pas in 2012 is afgerond. Eind 2011 heeft de Kamer ook voor 2012 haar onderzoeksagenda bepaald: effectiviteit en kosten van het klimaat- en energiebeleid, kosten en prijzen van woningen en ICT-problemen bij de overheid.

De commissie voor de Rijksuitgaven, die een belangrijke rol speelt bij de selectie uit de onderzoeksonderwerpen die door de Kamercommissies zijn aangedragen, heeft de procedure van totstandkoming en de uitvoering van de toekomst- en onderzoeksagenda tussentijds geëvalueerd². Daarbij heeft zij erop aangedrongen te voorkomen dat, zeker als de toekomst- en onderzoeksagenda structureel wordt en jaarlijks niet alleen drie onderzoeken worden uitgevoerd maar op een zeker ogenblik de «oude» onderzoeken nog niet zijn afgerond terwijl de «nieuwe» moeten worden opgestart, de ambtelijke ondersteuning van de reguliere werkzaamheden van Kamercommissies onder druk komt te staan gezien de capaciteit die op dat ogenblik geleverd wordt voor de onderzoeken. Ook wijst de commissie erop dat, als een onderzoeksvoorstel eenmaal door de commissie is overgenomen en doorgezonden naar de commissie voor de Rijksuitgaven, de verdere uitwerking een zaak is voor de hele commissie en niet (meer) alleen voor het lid of de leden die het indienden. Dit besef is nodig om ook een spoedige en brede samenstelling van de onderzoekscommissies te bevorderen.

De toekomst- en onderzoeksagenda staat los van de «reguliere» parlementaire onderzoeken die, in opdracht van of door de Kamer zelf kunnen worden uitgevoerd op basis van een actuele politieke bevinding. In 2011 was er een enquêtemissie werkzaam, te weten de commissie onderzoek financieel stelsel. Tevens is er in 2011 met toepassing van de zgn. grote projectenregeling (een informatieprotocol tussen Kamer en regering over de voortgang van maatschappelijk relevante projecten van enige omvang) veel informatie verstrekt³. Verder heeft de Algemene Rekenkamer in 2011 één door de Kamer verzocht onderzoek uitgevoerd en over twee onderzoeken waar in 2010 om was verzocht gerapporteerd.

In 2011 zijn 6 initiatiefnota's uitgebracht, tegen 2 in 2010 en 3 in 2009. Daarmee lijkt het instrument ietwat aan populariteit te winnen.

6. Kennis en ervaring in relatie met het parlementaire werk

In de vorige Staat heeft het Presidium stilgestaan bij de «gemiddelde parlementaire ervaring» van Kamerleden en geconstateerd dat het wel mee valt met de afname daarvan, zodat er niet veel reden tot zorg is.

Desalniettemin blijkt uit een begin 2011 uitgevoerde evaluatie van zowel het permanente interne cursusaanbod als van de speciaal voor de nieuwe leden in het najaar van 2010 opgezette cursusreeks over parlementaire geschiedenis, staatsrecht, het reglement van orde, het begrotings- en

¹ Duurzame voedselproductie, arbeidsmigratie en het spoor (dit laatste onderzoek is nog niet afgerond).

² Kamerstuk 32 224, nr. 5.

³ Met name de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, die drie grote projecten monitort, t.w. het Rijk/Regioprogramma Amsterdam–Almere–Markermeer (RRAAM), de Hoge Snelheidslijn Zuid (HSL-Zuid) en Ruimte voor de Rivier.

wetgevingsproces en de Europese instellingen, dat deze voorzien in een behoefte. De waardering voor het cursusaanbod bleek groot. Wel gaat duidelijk de voorkeur van de Kamerleden uit naar praktisch georiënteerde cursussen, die bovendien geen groot beslag op hun schaarse tijd leggen. Uiteraard zal met deze wensen rekening worden gehouden.

Tussentijds aantredende Kamerleden krijgen met ingang van 2010 het gehele permanente cursusaanbod (waar ook nieuwe fractiemedewerkers en Kamerambtenaren gebruik van kunnen maken) op individuele basis aangeboden. Zij maken daar bijna allen gebruik van.

7. Verkiezingen en regeerakkoorden

Op 20 april 2011 heeft in het gebouw van de Tweede Kamer een tweede conferentie over de formatie plaatsgehad., als vervolg op de eerste die op 21 april 2010 is gehouden.

Door de voorzitters en leden van Eerste en Tweede Kamer, voormalige (in)formateurs en staatsrecht deskundigen is het formatieproces belicht vanuit drie invalshoeken: de positie van de Koning, de positie van de Eerste Kamer en de positie van de Tweede Kamer. (Het verslag van deze conferentie is als Kamerstuk verschenen¹).

Ook in 2011 is het formatieproces onderwerp geweest van debat in de Kamer, zij het dat dit debat nog niet was afgerond bij het verschijnen van deze Staat. Op 29 april 2011 dienden de leden Schouw en Van der Ham een initiatiefvoorstel in tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met de aanwijzing van kabinets(in)formateur(s)². De initiatiefnemers wensen dat de Kamer een debat houdt over de verkiezingsuitslag, met als doel het formuleren van een (in)formatieopdracht en het aanwijzen van een (in)formateur, welke procedure zich een of meer malen kan herhalen. De initiatiefnemers hebben op 11 oktober 2011 de nota naar aanleiding van het verslag ingediend.

8. Tweede Kamer en de samenleving

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

Dergelijke verbindingen bestaan met name tussen individuele Kamerleden of fracties en burgers en instellingen, wellicht zelfs op grotere en intensievere schaal dan de verbindingen met de Kamer als zodanig. Naast email worden met name de «sociale media» als sms en twitter worden gebruikt in het individuele verkeer tussen leden en burgers, niet tussen de Kamer of haar commissies en burgers. Het ontwikkelen van een beleid met betrekking tot het gebruik van de nieuwe media in het (interactieve!) verkeer met de samenleving lijkt dan ook vooral een zaak van de fracties. (Wel wordt door de Dienst Communicatie onderzocht welke mogelijkheden er voor de Kamer zijn om op een effectieve manier meer gebruik te maken van sociale media). Om die reden heeft het Presidium in de vorige Staat te kennen gegeven dat het wenselijk is, alleen al om een completer beeld te hebben van de relatie van de Kamer met de samenleving, dat fracties gegevens verzamelen en verstrekken over de werkzaamheden buiten Kamer- en commissieverband. Het Presidium meent dat die werkzaamheden evengoed tot de parlementaire werkzaamheden kunnen worden gerekend. Het Presidium volstaat op dit moment met het wederom uitspreken van die wens.

Naast de al in hoofdstuk 2 genoemde hoorzittingen en rondetafelgesprekken, zijn andere wijzen van contact met burgers en instellingen opgenomen in onderstaande tabel³:

¹ Kamerstuk 32 500 II A, nr. 5.

² Kamerstukken 32 759.

³ Telefoongesprekken worden niet geregistreerd.

Tabel 11 Contactvormen met burgers en instellingen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Brieven en e-mails ¹	11 263	9 662	9 276	7 397	8 311	6 043	8 772
Petities	96	122	115	145	109	104	149
Gesprekken ²	218	169	216	287	216	173	192
Verzoekschriften ³	374	378	367	282	247	201	216
<i>waarvan beh.</i>	71	82	64	82	74	52	68
<i>procentueel</i>	19	22	17	29	30	26	31
Burgerinitiatieven	–	1	1	1	1	5	7
<i>waarvan beh.</i>	–	0	1	0	0	2	3
Binnenlandse werkbezoeken	54	34	48	38	54	29	43
Demonstraties ⁴	205	450	465	265	352	250	5

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

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

³ Een verzoekschrift is een petitie van een burger of instelling aangaande een individuele aangelegenheid. Voor zowel verzoekschriften als burgerinitiatieven geldt dat zij, om voor behandeling in aanmerking te komen, moeten voldoen aan in het Reglement van Orde genoemde voorwaarden. De beoordeling en behandeling is opgedragen aan de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven. Vermeld zijn de gegevens uit het jaarverslag van de commissie 2010/2011 (Kamerstuk 33 030 nr. 1).

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

⁵ Nog geen gegevens bekend.

Nieuwe significante ontwikkelingen in de interactie tussen burgers (en instellingen) en de Kamer zijn er volgens het Presidium niet te melden. Het verwijst kortheidshalve naar wat het in de vorige Staat heeft opgemerkt over de afname van het aantal verzoekschriften en de toename van het aantal burgerinitiatieven.

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

Tabel 12

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bezoekers ¹	90 059	112 085	148 777	160 470	152 292	181 561
Internet ²	675 975	549 383	692 294	831 526	1 609 500	1 459 116
Kijkers rechtstreekse t.v.-uitzendingen:						
<i>Vragenuur</i> ³	110 000	97 000	92 000	130 000	135 536	114 667
<i>Prinsjesdag</i> ⁴	1 191 000	1 153 000	1 403 000	974 000	1 015 000	1 216 000
<i>Apb</i> ⁵	212 000	320 000	424 000	318 000	405 500	317 500
Kijkers live-streams plenair		338 535	466 016	471 115	480 649	899 165
Kijkers live-streams commissies		116 641	140 625	157 782	175 192	289 599

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

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

³ De gemiddelde kijkdichtheid.

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

⁵ Algemene politieke beschouwingen.

Uit deze cijfers valt op te maken dat het aantal bezoekers in vijf jaar tijd is verdubbeld.

Dat geldt ook het aantal bezoekers van de website van de Kamer en kijkers naar de livestreams van plenaire en commissievergaderingen.

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

De transparantie van het parlementaire proces zal worden vergroot wanneer vrijwel alle in Parlis (het documentregistratie- en procesbewakingssysteem van de Kamer) opgeslagen informatie via de website van de Tweede Kamer benaderbaar is voor elke gebruiker. Die situatie is helaas in 2011 nog niet bereikt. Het Presidium verwacht dat dit medio 2012 wel gerealiseerd zal zijn, waarmee niet alleen voor de burgers maar zeker ook voor de ministeries en andere bestuursorganen alle parlementaire informatie beschikbaar zal zijn, tenzij die een vertrouwelijk karakter heeft¹.

De plenaire vergaderingen in de Tweede Kamer zijn sinds het begin van 2011 via «debat gemist» terug te zien, waarbij passages per spreker kunnen worden opgezocht. Daarnaast is het project A/V in uitvoering met het oog op de audio-visuele presentatie van alle openbare vergaderingen die in het Kamergebouw plaatsvinden. Volgens planning zal die situatie in 2013 zijn bereikt. Ook deze ontwikkelingen komen de transparantie van het proces uiteraard ten goede.

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

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

Een algemeen gegeven is het vertrouwen van de burger in het instituut Tweede Kamer. Het Presidium presenteert wederom onderzoeksgegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek en van het Sociaal Cultureel Planbureau. Uit een recente CBS-publicatie² blijkt dat het vertrouwen in politici en politieke partijen de laatste jaren stijgende is (van rond de 40 procent tot meer dan 50 procent in 2010), maar het vertrouwen in het parlement in 2010 weer iets lager was dan in 2008 (resp. 55 en 60 procent). Het CBS spreekt al met al van een toename van vertrouwen in de politiek, een trend die het SCP bevestigt³. Het Presidium merkt hierbij op dat uit de cijfers blijkt dat in geen enkel ander Europees land het vertrouwen in de politiek groter is.

Het Presidium heeft in de vorige Staat gegevens gepresenteerd over de opkomst bij verkiezingen, eveneens te beschouwen als een graadmeter voor vertrouwen in de politiek. Omdat er in 2011 geen Kamerverkiezingen zijn gehouden, volstaat het met een verwijzing naar die Staat.

9. Tweede Kamer, Europa en het overige internationale niveau

De betrokkenheid van de Tweede Kamer bij Europese besluitvorming is de afgelopen jaren vervroegd en geïntensiveerd. Sinds begin 2011 is de, aanvankelijk op projectbasis functionerende, «EU-staf» van de Kamer, die alle vaste Kamercommissies adviseert en assisteert bij de EU-gerelateerde component van de werkzaamheden, onderdeel gaan uitmaken van de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer. In met name de voorbereidende debatten (algemeen overleg) van de commissies met «hun» bewindspersoon voorafgaand aan EU-raadsvergaderingen wordt steeds meer en beter aandacht besteed aan nieuwe Europese wetgevingsvoorstellen. Door middel van concrete maatregelen ondergaan deze wetgevingsvoorstellen indien nodig dezelfde zorgvuldige behandeling als nationale wetsvoorstellen.

Daarnaast kan sinds 2010 het zgn. parlementaire behandelvoorbehoud⁴ worden toegepast, wat in 2011 zeven maal is gebeurd. Een en ander is

¹ Daarbij moet gedacht worden door de regering als vertrouwelijk of geheim aangemerkte stukken, maar ook aan brieven van burgers en aan ambtelijke notities.

² CBS/StatLine «Vertrouwen in recht en politiek», 11 januari 2012

³ SCP, Continu onderzoek burgerperspectieven, kwartaalberichten

⁴ Indien de Kamer een parlementair behandelvoorbehoud maakt, spreekt zij uit dat zij een bepaald onderwerp van zodanig politiek gewicht acht dat zij daarover op bijzondere wijze door de regering wenst te worden geïnformeerd en dat zij van de regering verwacht dat zij in EU-verband geen onomkeerbare besluiten terzake neemt, en zulks ook laat weten, totdat aan die informatieplicht van de regering is voldaan door middel van een speciaal aan dat nieuwe Europese voorstel gewijd algemeen overleg. Tijdens dat overleg worden zowel inhoudelijke als procedurele afspraken met de regering gemaakt, en vastgelegd, voor de rest van het Europese onderhandelingstraject over het betreffende voorstel.

ondergebracht in onderstaande tabel:

Tabel 13

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Commissievergaderingen i.v.m. een Europese Raad	48	38	61	75	83	56	73
Parlementair voorbehoud	-	-	-	-	-	-	8
Subsidiariteitstoetsen	-	-	-	-	-	3	5

In april 2011 is het rapport «Bovenop Europa, Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer 2007–2011», Kamerbreed aangenomen. Deze evaluatie benadrukt het succes van het bestaande instrumentarium en de Europese werkwijze van de Tweede Kamer, waaronder het borgen van de behandeling van Europese voorstellen binnen de relevante vakcommissies, met een coördinerende rol voor de vaste commissie voor Europese Zaken. Deze werkwijze is inmiddels zo ingericht dat elke vakcommissie alle relevante momenten en dossiers in het proces van Europese beleidsvorming eigenstandig, tijdig en goed geïnformeerd kan behandelen. De nieuwe werkwijze heeft zich ook gericht op actieve afstemming met andere parlementen.

Het is feitelijk alleen op Europees en internationaal vlak dat er sprake is van samenwerking tussen Eerste en Tweede Kamer¹. Zo vindt er intensieve afstemming plaats in de procedure rondom het parlementaire voorbehoud.

Indien het Nederlandse parlement uitgenodigd wordt om een ander parlement te bezoeken, wordt er een bicamerale delegatie samengesteld. Grondwettelijk is verregaande samenwerking tussen beide Kamers in de uitoefening van hun primaire taken, mede-wetgeven en het uitoefenen van controle op de regering, niet mogelijk. Het is tegen deze achtergrond niet verbazingwekkend dat die samenwerking hoofdzakelijk plaatsvindt op het internationale vlak. Wel vindt er afstemming plaats tussen beide Kamers over de planning van de behandeling van wetsvoorstellen die vóór een bepaalde datum in werking moeten zijn, zoals het belastingplan.

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

Tabel 14

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Buitenlandse werkbezoeken	23	23	15	35	17	9	15

De fluctuatie in deze aantallen wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt door de mogelijkheid die de commissies hebben om het (bescheiden) jaarlijkse reisbudget samen te voegen met dat van volgende jaren, waardoor meer bestemmingen bereikbaar worden². De reisdoelen worden niet systematisch geregistreerd. Wel wordt van elke reis een verslag uitgebracht, dat als Kamerstuk verschijnt.

De vaste commissie voor Koninkrijksrelaties heeft inmiddels in samenwerking met de Commissie Koninkrijksrelaties uit de Eerste Kamer en met de andere parlementen in het Koninkrijk gekozen voor voortzetting van het zogenoemde parlementaire contactplan in de vorm van een tweejaarlijks Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO). Het eerste IPKO heeft plaatsgevonden in juni 2011 in Den Haag. Het tweede IPKO is in januari 2012 gehouden in Sint Maarten.

De Kamer ontvangt meer buitenlandse delegaties dan dat zij uitzendt:

¹ De Kamers delen wel enkele ambtelijke diensten: de Dienst Verslag en Redactie, de Beveiligingsdienst en de griffies Verzoekschriften en Interparlementaire betrekkingen.

² Hierdoor wordt waarschijnlijk in het tweede en vierde jaar van een zittingsperiode méér gereisd dan in het eerste en derde jaar.

Tabel 15

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

¹ Bijv. ontvangsten van ambassadeurs en vertegenwoordigers van internationale organisaties

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

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

Tabel 16

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

Tweemaal per zittingsperiode leggen de fractievoorzitters een gezamenlijke reis af. De eerste in de huidige zittingsperiode was (in het najaar van 2011) naar het Caribische deel van het Koninkrijk.

De Voorzitter, commissievoorzitters of hun plaatsvervangers nemen regelmatig deel aan conferenties in het buitenland, als zij genodigd zijn om het Nederlandse parlement daar te vertegenwoordigen. Ook hiervoor geldt echter dat geen systematische registratie plaatsvindt en verslaglegging, in tegenstelling tot bij delegatiereizen, geen gewoonte is, met uitzondering van de conferentie van Voorzitters van Europese parlementen.

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

10. Tot slot

Het Presidium meent een aantal conclusies te kunnen trekken, die voor een deel overigens niet anders zijn dan vorig jaar:

- het aantal wetgevende activiteiten van de Kamer neemt niet af of toe;
- er is een begin gemaakt met de ontwikkeling van een methode om meer aandacht te schenken aan de uitvoerbaarheid van wetten (samenwerking met adviesorganen, intensief voorbereide hoorzittingen), maar er zal nog een instrument moeten worden ontwikkeld om die aandacht te monitoren;
- de jaarlijkse opstelling en uitvoering van een eigen toekomst- en onderzoeksagenda begint vaste voet aan de grond te krijgen;
- er is een begin gemaakt met methoden om wetenschap en politiek dichter bij elkaar te brengen;
- de Kamer wordt actiever in haar controlerende werkzaamheden, door een intensiever gebruik van het individuele vragenrecht, van commissieoverleggen gevolgd door moties, van schriftelijke overleggen

tussen commissies en regering en van hoorzittingen in de vorm van rondetafelgesprekken. Op onderdelen is weliswaar sprake van een afvlakking van de toename, maar op andere onderdelen van een gestage toename. Een en ander uit zich ook in een toegenomen vergaderdruk;

- de Kamer wordt actiever als toezichthouder op de opstelling van de Nederlandse regering in Europa;
- er wordt aandacht besteed aan de rol van de Tweede Kamer in het formatieproces;
- er zijn de laatste jaren meer bezoekers naar de Tweede Kamer gekomen, meer mensen hebben de debatten gevolgd via televisie en internet en ook de website van de Kamer wordt vaker bezocht.

Het Presidium meent, en het heeft dat ook vorig jaar al naar voren gebracht in de eerste Staat, dat de Kamer meer accent is gaan leggen op haar controlerende taak. Zonder uitpuittend te zijn en zonder de pretentie dit objectief te kunnen aantonen, meent het Presidium dat de volgende factoren daarbij een rol spelen:

- in een uitdijend politiek landschap neemt de profileringsbehoefte toe, zowel op het niveau van het individuele Kamerlid als dat van een fractie, en neemt dus ook het gelijktijdig gebruik van meerdere parlementaire instrumenten toe, vooral van die waar geen steun (of toestemming) van andere leden of fracties bij nodig zijn;
- met een coalitie zonder brede parlementaire basis (in 2011 een minderheidskabinet met gedoogsteun) en met een minder detailistisch regeerakkoord, is er bovendien meer ruimte voor zowel leden van de coalitie als leden van de oppositie om eigen standpunten of issues naar voren te brengen, in vragen, in moties of in een debat;
- er is een toename van concurrerende informatie, die bovendien eerder en sneller beschikbaar en in het algemeen steeds breder en gemakkelijker toegankelijk wordt;
- die informatie is bovendien vluchtiger van karakter, ofwel beperkter houdbaar, door de snelheid van ontwikkelingen en de snellere interactie tussen informanten;
- via onder andere de sociale media vinden niet alleen maatschappelijke consultaties plaats maar wordt van politici een prominente deelname daaraan verwacht, ook als politici staatsrechtelijk gezien nog helemaal niet aan de beurt zijn maar bijvoorbeeld eerst maatschappelijke organisaties of de rechter hun mening moeten geven, resp. uitspraak moeten doen;
- Kamerleden zijn ook gemakkelijker bereikbaar geworden om hen nieuwe informatie aan te reiken of om hun reactie daarop te vragen.

Kortom, die stijgende lijn in een aantal Kameractiviteiten is te verklaren en heeft volgens het Presidium in ieder geval óók te maken met een volksvertegenwoordiging die op bijdetijdse wijze invulling geeft aan een van haar kerntaken, namelijk het ter verantwoording roepen van de regering.

Den Haag, 21 maart 2012

Literatuur

(Overzicht van enkele in 2011 verschenen boeken en publicaties in tijdschriften over de Tweede Kamer)

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

Jaarboek parlementaire geschiedenis 2011: waar visie ontbreekt, komt het volk om

Amsterdam, 2011

Berg, J. van den en Braak, B. van den

Zonder last: beschouwingen over de regels in de politiek

Amsterdam, 2011

Bosmans, J. en Kessel, A. van

Parlementaire geschiedenis van Nederland

Amsterdam, 2011

Broeksteeg, H.

Over «vergeten» initiatiefvoorstellen

Nederlands Juristenblad 2011 nr. 37 blz. 2503–2506

Couwenberg, S.W.

Naar een beter functionerend parlement

Openbaar Bestuur 2011 nr. 8 blz. 29–32

Diamant, M. en Emmerik, M. van

Parlementair budgetrecht onder vuur?

Nederlands Juristenblad 2011 nr. 29 blz. 1942–1950

Enthoven, G.

Hoe vertellen we het de Kamer?; een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement

Delft, 2011 (Proefschrift)¹

Hazeu, C.A.

Democratie en vertrouwelijkheid

Openbaar Bestuur 2011 nr. 12 blz. 35–38

Kester, J. e.a.

Parlementaire invloed op Europese besluitvorming

Regelmaat 2011 nr. 6 blz. 303–338 (Themanummer)

Lombaers, C.

Kamercommissies: een wereld van verschil?

Utrecht, 2011 (masterscriptie)

Slijkerman, D.

Geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid: de verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, 1848–1905

Amsterdam 2011

Tanja, E.

Goede politiek; de parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866–1940

Amsterdam, 2011 (Proefschrift)

¹ Aan dit proefschrift heeft het Presidium aandacht besteed in de vorige Staat.

Warmelink, H. e.a.
*Het parlementair budgetrecht als wapen! Het parlementair budgetrecht
als wapen?*
Nederlands Juristenblad 2011 nr. 38 blz. 2584–2586