



Vertrouwen en zelfvertrouwen

Uitkomsten en vervolg Parlementaire zelfreflectie



Vertrouwen en zelfvertrouwen

Uitkomsten en vervolg Parlementaire zelfreflectie

INHOUD

VOORWOORD	5
INTRODUCTIE	7
1. VERBETERDE CONTROLE VAN WETGEVING EN BELEID	11
2. MEER ONDERSTEUNING VOOR KAMERLEDEN	15
3. SPOEDDEBATTEN SELECTIEF INZETTEN	17
4. MEER BEGELEIDING VOOR NIEUWE KAMERLEDEN	21
5. AANDACHT VOOR DE POSITIE VAN DE KAMER BIJ REGEERAKKOORDEN	25
NAWOORD	27



VOORWOORD

Hoe functioneert de Tweede Kamer, wat gaat goed en wat kan beter? Met een kritische blik is de Kamer twee jaar geleden voor de spiegel gaan staan. Kamerleden spraken met elkaar en met oud-Kamerleden, deskundigen, journalisten en mensen uit bedrijfsleven, cultuur en wetenschap over de positie, reputatie en werkwijze van de Tweede Kamer.

Kamerleden en fracties moeten het vertrouwen van burgers verdienen. En de Tweede Kamer als geheel moet werken aan vertrouwen in de werking van de democratie. Daarvoor is het nodig dat Kamerleden zich bewust zijn van hoe zij – en daarmee de Tweede Kamer als geheel – overkomen.

Vertrouwen en zelfvertrouwen: de Tweede Kamer is zo sterk als de 150 leden samen. Onderlinge samenwerking is niet alleen effectief voor het functioneren van een individueel Kamerlid, het draagt ook bij aan het aanzien van de Tweede Kamer als geheel.

Wie in de spiegel kijkt, ziet zichzelf. Wie uit het spiegelbeeld stapt, ziet zijn omgeving. Wie verder durft te kijken, ziet mogelijkheden die in de verte liggen. De Tweede Kamer wil die mogelijkheden grijpen.

Gerdi A. Verbeet,
Voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal

Deze uitgave geeft de uitkomsten weer van het zelfreflectieproces, op basis van de aanbevelingen uit het rapport 'Vertrouwen en zelfvertrouwen. Parlementaire zelfreflectie 2007-2009', en de daarover gevoerde discussie.

Het hele rapport kunt u vinden op de website van de Tweede Kamer, www.tweedekamer.nl > Over de Tweede Kamer > Parlementaire zelfreflectie of in Parlando: Kamerstuk 31 845.

**Parlementaire zelfreflectie:
uitkomsten en vervolg**

Uit de parlementaire zelfreflectie komen vijf verbeterpunten voort:

- *Verbeterde controle van wetgeving en beleid*
- *Meer ondersteuning voor Kamerleden*
- *Spoeddebatten selectief inzetten*
- *Meer begeleiding voor nieuwe Kamerleden*
- *Aandacht voor de positie van de Kamer bij regeerakkoorden*

Bij de selectie van deze punten staat voorop dat de Tweede Kamer de veranderingen zelf moet kunnen doorvoeren. Verbeteringen zullen niet altijd in regels, procedures, personeel of geld gevonden worden. Uiteindelijk staat of valt alles met de medewerking van mensen.



INTRODUCTIE

De Nederlandse politiek maakt turbulente tijden door. Het gedrag van kiezers en politieke partijen is minder voorspelbaar dan voorheen. Dat de Tweede Kamer juist op dit moment naar zichzelf kijkt, komt goed uit. De vraag naar wat politieke kwaliteiten zijn, is op dit moment onderwerp van een intensief publiek debat. De een zegt dat politiek bovenop de actualiteit moet zitten, terwijl de ander vindt dat politiek vooral over dieper liggende zaken moet gaan. De Tweede Kamer staat in het brandpunt van deze discussie.

Kamerlid Jan Schinkelshoek (CDA) dient op 2 juli 2007 een motie in die het startpunt vormt van een tweejarig proces van parlementaire zelfreflectie. De motie gaat in op het publieke debat over de positie, de reputatie en de werkwijze van de Tweede Kamer, dat al enige tijd plaatsvindt. Dit debat speelt zich op vele plaatsen af: in de Kamer zelf, bij discussiebijeenkomsten, op opiniepagina's van kranten en in wetenschappelijke publicaties.

Als reactie op de motie besluit de Tweede Kamer zichzelf een spiegel voor te houden. Zij stelt zich daarbij de vragen: hoe functioneert de Tweede Kamer in een tijd van korte doorlooptijden, snelle media en wekelijkse opiniepeilingen? En hoe verhoudt de Kamer zich tot de regering? De Kamerleden zoeken gezamenlijk naar manieren om hun taken en bevoegdheden beter te organiseren. Uit hun midden vormen zij een stuurgroep, die de parlementaire zelfreflectie begeleidt en

ondersteunt. Kamerleden spreken met elkaar en met oud-Kamerleden, deskundigen, journalisten en mensen uit bedrijfsleven, cultuur en wetenschap.

De huidige omstandigheden vragen om een sterk, kritisch en proactief parlement. Een parlement met zelfvertrouwen, dat het vertrouwen van de samenleving verdient. De parlementaire zelfreflectie vormt de aanzet tot de vernieuwingen die daaraan bijdragen. Op basis van de uitkomsten van de zelfreflectie zal de Tweede Kamer de komende jaren de nodige veranderingen doorvoeren. Het proces van zelfreflectie is daarmee niet afgerond. Het blijft belangrijk om regelmatig te onderzoeken wat beter kan.

Citaat _____

Jan Schinkelshoek (CDA): “De grootste winst zit in het proces van zelfreflectie zelf. Door kritisch naar zichzelf te kijken, geeft de Kamer aan ontvankelijk te zijn voor verbeteringen. Zich ervan bewust zijn dat het anders moet, is het beginpunt van een parlementaire culturomslag, nodig om zich te ontpoeren aan kritiek en zelfs dedain. Ja, vertrouwen en zelfvertrouwen beginnen bij de Kamer zelf.”

Zelfreflectie in Nederland en de rest van de wereld

Het is uniek dat Kamerleden en anderen in een tijd van toenemende parlementaire activiteiten de tijd hebben genomen om samen de huidige situatie te bespreken. Daarin loopt de Tweede Kamer, samen met parlementen als in het Verenigd Koninkrijk en Zweden, voorop in de wereld. Velen voelen zich verantwoordelijk voor het goed functioneren van de Nederlandse democratie. Het debat over de positie en de reputatie van de Tweede Kamer wordt in Nederland sinds de invoering van de rechtstreekse verkiezingen van de Tweede Kamer in 1848 overigens regelmatig gevoerd. Er blijft van tijd tot tijd behoefte aan een kritische blik op het eigen functioneren.

Vertrouwen in democratie en politiek

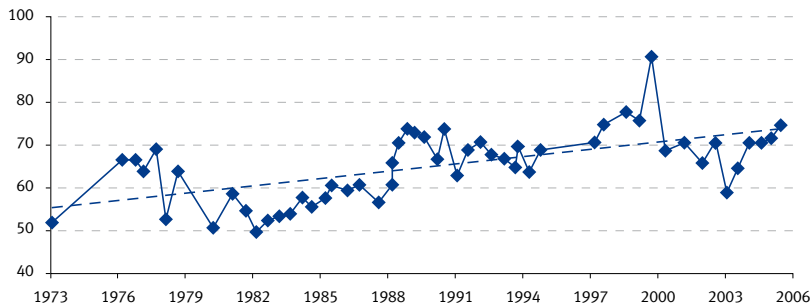
Het reflectieproces levert ook enige relativering van vaak genoemde problemen op. Het parlementaire systeem staat er in Nederland relatief goed voor. Het vertrouwen in de democratie is in Nederland, in vergelijking met andere westerse landen, zeer hoog. En de dip in het kiezersvertrouwen in parlement en regering rond de eeuwwisseling is vrijwel gelijk aan de dip in andere westerse landen, evenals het herstel daarvan na 2005-2006.

Gezag herwinnen

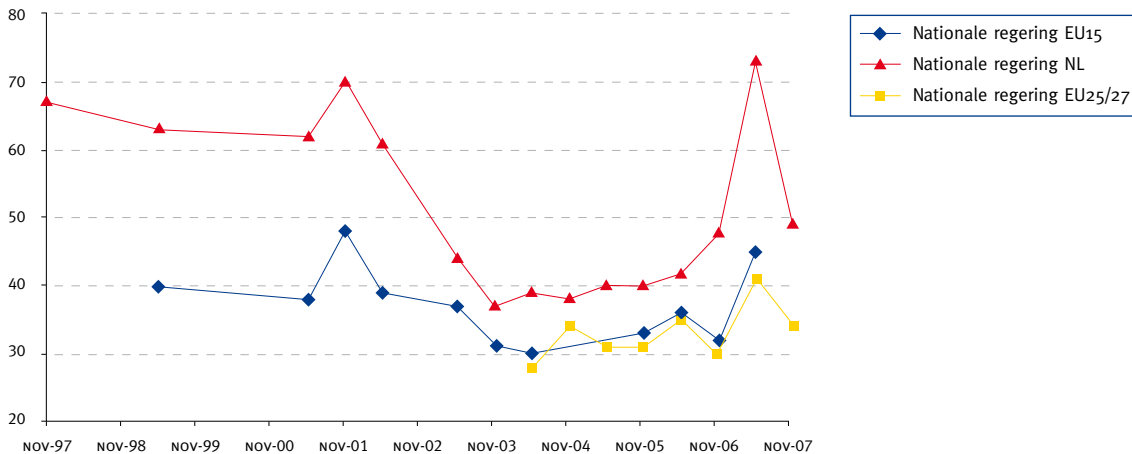
De Tweede Kamer vertegenwoordigt het 'gehele Nederlandse volk'. Tegelijkertijd handelen Kamerleden altijd namens en voor een kiezerspubliek. Zaken die in de samenleving spelen, worden via hen politiek gekanaliseerd.

De meeste deelnemers aan het reflectieproces vinden dat de Tweede Kamer als instituut toe is aan een herijking van de eigen positie en functie. In de huidige Kamer lijkt het accent sterk op 11 fracties en 150 individuele leden te liggen, en minder op het instituut waar het fundamentele, beslissende debat wordt gevoerd en waar besluiten worden genomen. Het gezag van de Tweede Kamer is niet (meer) vanzelfsprekend. De Kamer moet een duidelijke eigen positie kiezen in het democratische bestel en deze positie ook uitdragen in haar werkzaamheden.

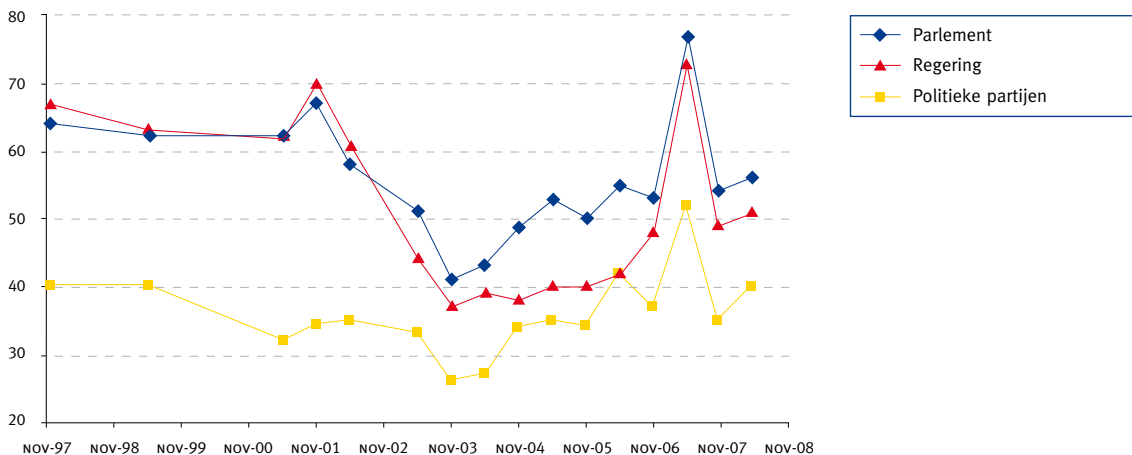
Percentage van de Nederlanders tevreden met de manier waarop democratie werkt in Nederland, 1973-2006 (bron: Eurobarometer)



Vertrouwen in de regering in Nederland vergeleken met de andere EU-landen 1997-2007 (Bron: Eurobarometer)



Vertrouwen in parlement, regering en politieke partijen 1997-2008 (Bron: Eurobarometer)





1 VERBETERDE CONTROLE VAN WETGEVING EN BELEID

De Tweede Kamer is medewetgever en controleert het beleid en de wetgeving van de regering. Het is van belang dat Kamerleden in staat zijn daarover een goed onderbouwd oordeel te vellen. Daarom gaat de Tweede Kamer meer werk maken van onderzoek naar het regeringsbeleid. De eigen onderzoeksagenda versterkt de informatiepositie. Omdat veel problemen rond wetgeving zich voordoen bij de uitvoering van wetten in de praktijk, wil de Tweede Kamer bovendien meer aandacht besteden aan de uitvoeringspraktijk.

De Tweede Kamer bekleedt een eigen, onafhankelijke positie tussen regering en bevolking. Ze vormt de kritische schakel tussen het kabinet, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van beleid en wetgeving, en de personen of instanties die hiermee uiteindelijk te maken krijgen. De Kamer heeft de behoefte om vaker onderwerpen zelf te agenderen, in plaats van te bespreken wat door de regering wordt voorgesteld. Daarnaast wil de Tweede Kamer voorkomen dat politici, ambtenaren en bestuurders wetgeving en beleid maken dat op de werkvloer niet haalbaar, uitvoerbaar of wenselijk is. Bij de constatering van een probleem is wetgeving niet altijd de oplossing.

Uitbreiding van (onderzoeks)instrumenten

De Tweede Kamer wil vaker onderwerpen zelf op de agenda zetten. Door zich proactief op te stellen, kunnen Kamerleden meer invloed uitoefenen op

de totstandkoming en controle van het beleid. Daarbij gaat de Kamer zowel bestaande als nieuwe wetgeving en beleid uitvoeriger toetsen, vooraf en achteraf. Zij zal het aantal instrumenten daartoe uitbreiden dan wel versterken en die instrumenten gericht inzetten.

Citaat

Jeroen Dijsselbloem (PvdA): “Het is belangrijk dat we zorgvuldig met wetsvoorstellen omgaan. We moeten durven kijken hoe wetgeving in de praktijk uitpakt. En we moeten sleutelen aan wat er al aan wetgeving ligt.”

Toekomst- en onderzoeksagenda

De Tweede Kamer gaat werken met een toekomst- en onderzoeksagenda. In deze agenda wordt onderzoek naar beleid voor de toekomst en naar de werking van bestaande wetgeving in de praktijk, uitvoeringsonderzoek ex post (achteraf), opgenomen. De Kamer neemt zelf het initiatief tot de selectie van onderwerpen voor deze agenda. Ze pakt zaken op die de regering – in de ogen van de Kamer – laat liggen. Jaarlijks kunnen, uit capaciteitsoverwegingen, maximaal drie van deze onderzoeken worden uitgevoerd. Aan het eind van het jaar bepaalt de Kamer op welke terreinen zij het jaar erop toekomstonderzoek of uitvoeringsonderzoek ex post wil uitvoeren. Het gaat hierbij in eerste instantie om onderzoek zonder ‘politieke

kleur'. Vervolgens kan elke partij bezien wat met de resultaten van het onderzoek wordt gedaan. Het onderzoek laat de Kamer uitvoeren door tijdelijke parlementaire onderzoekscommissies.

- **Toekomstonderzoek** is onderzoek naar wensen of noodzaak van nieuwe wetgeving of beleid op basis van ontwikkelingen in de samenleving. Het kan daarbij gaan om ontwikkelingen in de technologische sfeer, maar ook om tendensen in de maatschappij die aanleiding zijn om de uitgangspunten van het regeringsbeleid te herzien.
- Bij een **uitvoeringsonderzoek ex post** onderzoekt de Tweede Kamer hoe wetten en beleid na invoering uitpakken in de praktijk. Het initiatief tot dit onderzoek neemt de Kamer op basis van (negatieve) signalen uit de samenleving. De concrete uitvoeringspraktijk vormt dus het uitgangspunt.

Uitvoeringstoets ex ante (vooraf)

De Tweede Kamer toetst wetsvoorstellen van de regering ook vooraf, gedurende de Kamerbehandeling, op hun uitvoerbaarheid. De Kamer wil dit reguliere voorbereidende onderzoek uitgebreider gaan doen met een uitvoeringstoets ex ante (vooraf). Bij deze toets worden nadrukkelijk ook mensen betrokken die in de praktijk met de wet te maken zullen krijgen. Kamerleden kunnen zo toetsen of voorstellen wel goed naar de praktijk te vertalen zijn en of er voldoende draagvlak voor is. De commissie die het wetsvoorstel behandelt, kan hiertoe mensen uit het veld uitnodigen voor een rondetafelgesprek of een hoorzitting.

De hoorzitting zal meer gewicht krijgen dan nu het geval is. Bij de hoorzitting “nieuwe stijl” gaat de commissie doelgericht op zoek naar een beeld van de werkelijkheid. Door betrokken personen (personen waarvan verwacht mag worden dat zij een goed beeld van de werkelijkheid hebben) kritisch te horen op grond van een degelijke analyse van gegevens, probeert ze die werkelijkheid in kaart te brengen, naar het voorbeeld van de hearing in het Congres in de Verenigde Staten en het Britse Parlement. De hoorzitting dient als voorbereiding op het overleg met het kabinet.

NB Naast een hoorzitting bestaat de mogelijkheid tot een rondetafelgesprek. Dit is een bijeenkomst waar verschillende personen tegelijkertijd aan tafel zitten, samen met de Kamerleden, en op elkaars inbreng kunnen reageren. De bijeenkomst heeft daardoor meer het karakter van een gesprek.

Bestaande onderzoeksinstrumenten

Parlementair onderzoek / parlementaire enquête

Een reeds bestaand instrument om beleid en wetgeving van de regering te controleren is het parlementair onderzoek. Parlementair onderzoek kan de vorm hebben van een gerichte vraag aan een deskundige (bijvoorbeeld de parlementair advocaat). De ‘zwaarste’ vorm van onderzoek is de parlementaire enquête. Dit is een onderzoek gericht op ‘waarheidsvinding’, waarbij mensen onder ede kunnen worden gehoord.

Dergelijke onderzoeken vinden plaats naar aanleiding van een actuele ontwikkeling of een incident. Vanwege hun ad-hoc-karakter laten zij zich per

definitie niet opnemen in de onderzoeksagenda. Kamerleden zijn nauw betrokken bij elke fase van het parlementair onderzoek of de enquête. Intensieve betrokkenheid van Kamerleden in parlementaire onderzoekscommissies blijkt namelijk een belangrijke succesfactor te zijn om een dergelijk onderzoek ook echt ‘impact’ te laten hebben.

Citaat _____

Johan Remkes (VVD): *“Wij moeten met de mensen uit de haarvaten van de samenleving spreken. Dat kan tijdens een hoorzitting. Zo’n hoorzitting moet dan wel goed voorbereid zijn en meer zijn dan gezellig bijpraten. Een goed voorbereide hoorzitting kan ons op korte termijn een beeld geven van de praktijk.”*



2

MEER ONDERSTEUNING VOOR KAMERLEDEN

Kamerleden krijgen dagelijks een grote hoeveelheid informatie per mail of per post toegestuurd, zowel door het kabinet als vanuit de samenleving. Niet al die informatie is even relevant. Om de informatie te ordenen, duiden, beantwoorden en om te zetten in bruikbare kennis, is extra ondersteuning nodig. Ondersteuning is ook gewenst wanneer Kamerleden zelf informatie willen verzamelen om zich, onafhankelijk van de regering, een beeld van een vraagstuk te vormen.

Persoonlijke en facilitaire ondersteuning

De Kamer wil de persoonlijke en facilitaire ondersteuning van de Kamerleden verbeteren. Veel Kamerleden hebben steeds meer moeite om hun mail, vaak meer dan honderd e-mails per dag, bij te houden. Organisaties en mensen met vragen weten de Kamerleden steeds beter te vinden en verwachten vaak per omgaande antwoord. Kamerleden hebben hulp nodig om de enorme hoeveelheden digitale informatie te verwerken. Problemen om de informatiestroom te beheersen doen zich overigens niet alleen voor bij individuele Kamerleden, maar ook bijvoorbeeld bij Kamercommissies. De mogelijkheden om leden en commissies te ondersteunen strekken zich uit van extra personeel tot interactieve methoden met nieuwe media.

Gebruik ondersteunende organisaties en diensten

Kamerleden moeten kritisch zijn ten opzichte van de informatie die hen vanuit het kabinet bereikt. De Kamer moet het werk van de ministeries niet overdoen, maar hoeft de stukken van de regering ook niet klakkeloos te accepteren. Kamerleden kunnen hierbij de hulp van verschillende organisaties en diensten inroepen. Om de waarde van informatie te toetsen, kunnen zij vaker gebruikmaken van de mogelijkheden die adviesraden, planbureaus en andere Hoge Colleges van Staat bieden. Bij de informatievergaring kunnen Kamerleden vaker een beroep doen op onderdelen van de ambtelijke organisatie, zoals het Bureau Wetgeving van de Griffie, de Diensten Commissieondersteuning, het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, de Europa-adviseurs en de Dienst Informatievoorziening van de Kamer.

Citaat

Oud-Griffier van de Tweede Kamer Willem Hendrik de Beaufort: “De leden hebben meer dan vroeger een agenda waarbij ze weinig achter hun bureau kunnen zitten. Geplande en ongeplande debatten en optredens buitenshuis maken het onmogelijk om zelf veel telefoontjes te beantwoorden of zelfs e-mails.”



3 SPOEDDEBATTEN SELECTIEF INZETTEN

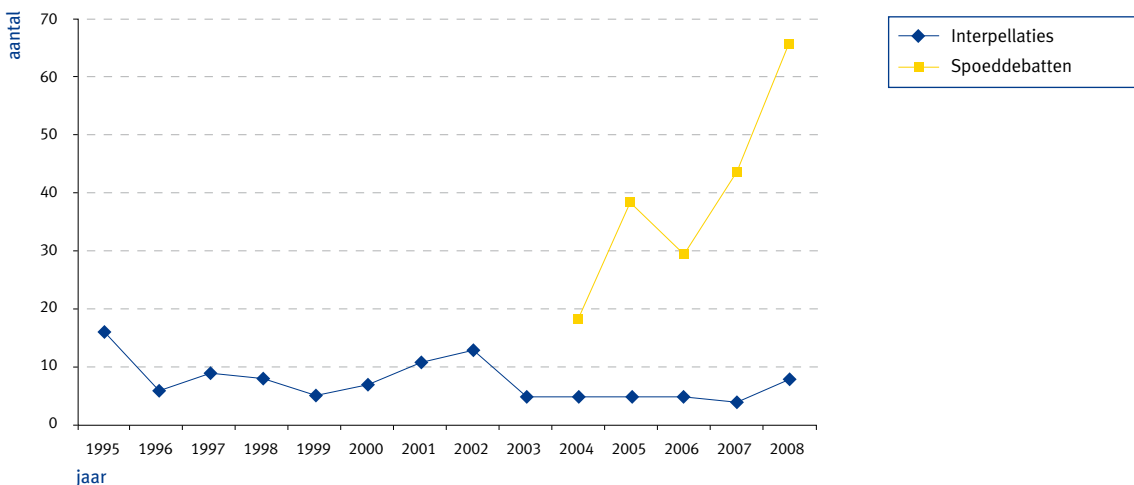
De laatste jaren is er in de politiek steeds meer aandacht voor incidenten. Het aantal spoeddebatten naar aanleiding van zulke incidenten is de afgelopen tijd in hoog tempo gestegen. Een spoeddebat is voor Kamerleden een instrument om zich te profileren, maar wel een instrument dat bot raakt als het overmatig wordt ingezet. De meeste Kamerleden willen daarom selectiever met spoeddebatten omgaan.

Het aantal spoeddebatten is vooral in 2007 en 2008 sterk gestegen. De wisselwerking tussen politiek en media lijkt hiervoor een belangrijke verklarende factor te zijn. Media leven van nieuws en incidenten trekken veel aandacht. Kamerleden zijn veelal van de media afhankelijk voor hun politieke positie. Een spoeddebat biedt hen een podium om te laten zien dat zij zich iets aantrekken van zaken die in de maatschappij spelen.

Hoe vaker bewindspersonen verantwoording moeten afleggen in een spoeddebat, hoe minder indruk dit instrument op den duur maakt op de regering. Dat heeft gevolgen voor het gezag van de Kamer bij burgers, die snelle oplossingen verwachten en teleurgesteld raken als die uitblijven. De stijging van het aantal spoeddebatten levert bovendien problemen op met de agendering. De term ‘spoed’ is aan inflatie onderhevig: soms wordt een spoeddebat pas de volgende week gehouden omdat de agenda te vol loopt.

Het spoeddebat is ingevoerd in 2004. Onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van het aantal spoeddebatten en interpellaties in de afgelopen jaren.

Spoeddebatten & interpellaties



Dertig leden

Een spoeddebat vindt plaats als minimaal dertig Kamerleden het onderwerp op de agenda hebben gezet. Over deze dertigledenregel is veel gediscussieerd. Het aantal spoeddebatten zou dalen als de drempel om een spoeddebat te agenderen hoger is. Een Kamermeerderheid is echter van mening dat de dertigledenregel gehandhaafd moet worden, omdat een minderheid de kans moet houden om zaken aan de orde te stellen. Juist voor kleine partijen is het spoeddebat een zeer effectieve manier om door regering en media gehoord te worden.

De kern raken

Het is goed dat Kamerleden in spoeddebatten incidenten, details en zijlijnen aan de orde stellen, mits zij – en dat is een belangrijke voorwaarde – in staat zijn om van daaruit de kern van het beleid te raken. Discussies over incidenten moeten door Kamerleden voorzien worden van een degelijke follow-up. In een aantal gevallen gebeurt dit nu ook met succes. Dit maakt het strategisch karakter van het agenderen van een vraagstuk zichtbaar. Het gaat dan immers niet meer om een mediahype, maar om een symptoom van bijvoorbeeld falend beleid, falende uitvoering of gebrekkige controle.

Oproep selectieve inzet

De Kamer mag meer relativeringsvermogen ontwikkelen. Niet alles is politiek en niet alle politiek speelt zich af in Den Haag. De Kamer gaat de regelgeving rond spoeddebatten niet veranderen, maar doet wel een oproep aan Kamerleden om het instrument selectiever in te zetten en zich meer rekenschap te geven van de verwachtingen rond een spoeddebat.

Citaat _____

Ernst Cramer (ChristenUnie): “Een stoeptegel kan de aanleiding zijn voor het voeren van een debat, maar eigenlijk moet die tegel het opzetje zijn voor een discussie over wat er fout is in het beleid.”



4 MEER BEGELEIDING VOOR NIEUWE KAMERLEDEN

De Tweede Kamer telt steeds meer Kamerleden die relatief kort in de Kamer werken. Hun gebrek aan ervaring heeft een aantal consequenties. Nieuwe Kamerleden zijn minder bekend met de geschreven en ongeschreven ‘spelregels’ van de Tweede Kamer. Zij missen soms de nodige politieke en maatschappelijke ervaring. Het collectief geheugen van de Tweede Kamer neemt af. De Kamer gaat zich op verschillende manieren inzetten om de kennis en deskundigheid van nieuwe Kamerleden te vergroten.

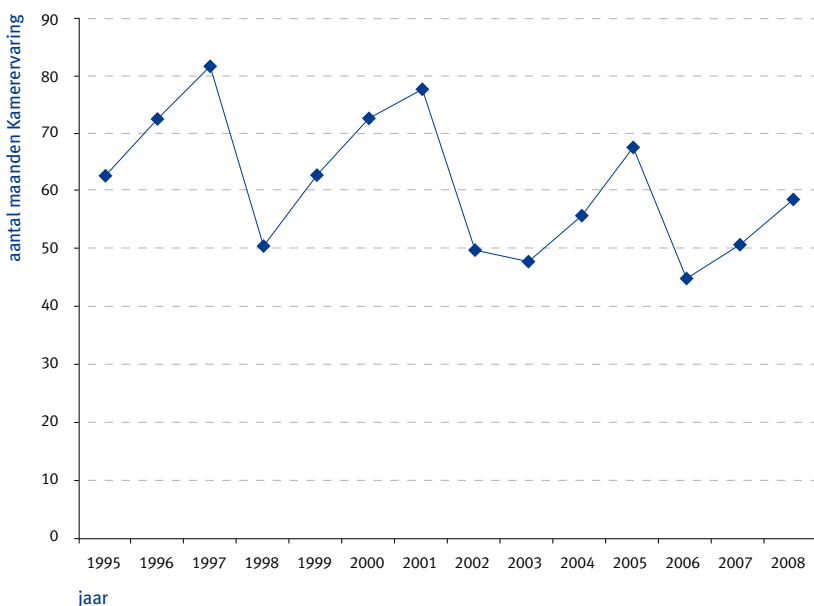
Het grote aantal nieuwe Kamerleden is niet alleen het gevolg van verkiezingsuitslagen, met sterk schommelende aantallen zetels per partij, maar ook van de samenstelling van kandidatenlijsten van de partijen. Door de wens tot vernieuwing en

verjonging in de afgelopen jaren moesten veel zittende Kamerleden hun plaats op de kieslijst afstaan aan nieuwe, minder ervaren leden.

De hoge omloopsnelheid en de kortere zittingsduur van Kamerleden hebben hun weerslag op de gang van zaken in de Tweede Kamer. Het gebrek aan kennis van de spelregels – het Reglement van Orde en het staatsrecht – maakt nieuwe Kamerleden kwetsbaar tijdens debatten. Onervaren Kamerleden zijn minder goed opgewassen tegen een ervaren minister en zijn ministerie.

Onderstaande grafiek toont hoeveel maanden ervaring het gemiddelde Kamerlid de afgelopen jaren had.

Ervaring Kamerleden



Taak van partijen

Het is in het belang van de Tweede Kamer als geheel dat Kamerleden voldoende bagage hebben om hun werk goed uit te kunnen voeren. In principe ligt hier een taak voor de politieke partijen. Zij dienen zich kritisch te beraden over de samenstelling van kandidatenlijsten. Om het gebrek aan ervaring van nieuwe Kamerleden te ondervangen, zouden fracties meer kunnen investeren in opleiding, coaching en mentorschap. Daarnaast is inzet van oud-Kamerleden mogelijk.

Kennis- en deskundigheidsbevordering

De medewerkers bij fracties en bij de ambtelijke organisatie vormen samen met Kamerleden het collectief geheugen waar nieuwe Kamerleden een beroep op kunnen doen. De Kamer pleit voor meer fractieondersteuning, in het bijzonder voor nieuwe fracties. Vanaf 2010 krijgen zij extra fractiebudget. De Kamer wil daarnaast meer cursussen organiseren en een uitgebreid (introductie)programma opzetten ter vergroting van de kennis over het staatsbestel en het Reglement van Orde. Deze scholing is bedoeld voor nieuwe Kamerleden, fractie-medewerkers en Kamerambtenaren. De geschreven en ongeschreven regels van het politieke spel zijn niet in een paar maanden te leren. Persoonlijke begeleiding kan voor een nieuw Kamerlid echter veel uitmaken. Ervaren (oud-) Kamerleden blijken vaak bereid om nieuwe leden te coachen of over hun ervaringen te vertellen. Hun bijdrage heeft eveneens effect op het collectief geheugen van de Tweede Kamer.

Citaat _____

Boris van der Ham (D66): *“De meeste Kamerleden zijn geen jurist, zoals vroeger. Dat hoeft ook niet. Naarmate je langer in de Kamer zit, krijg je de techniek van wetgeving wel beter in de vingers.”*

Afspraken regeerakkoorden

De samenwerking tussen coalitiepartijen wordt bijna altijd schriftelijk in een regeerakkoord vastgelegd, de ene keer wat uitgebreider en gedetailleerder dan de andere keer. Hoewel een regeerakkoord niet de formele status van een contract heeft, zijn de coalitiefracties in de Tweede Kamer en de bewindslieden er tijdens de betreffende kabinetsperiode toch aan gebonden. Wel kunnen ze gedurende een kabinetsperiode gezamenlijk overeenkomen bepaalde afspraken te veranderen, te laten vervallen of toe te voegen.



5 AANDACHT VOOR DE POSITIE VAN DE KAMER BIJ REGEERAKKOORDEN

De discussie over nut en wenselijkheid van regeerakkoorden speelt al zolang deze bestaan. Er zijn binnen de Tweede Kamer zorgen over de inbreuk die al te dichtgetimmerde regeerakkoorden maken op het dualistische stelsel. De Kamer wil en mag niet met gebonden handen achterblijven als er eenmaal een regeerakkoord is gesloten.

Geen enkele fractie heeft ooit een absolute meerderheid in de Tweede Kamer behaald. Doorgaans is er onvoldoende basis voor partijen om zonder (een vorm van) contract na verkiezingen met elkaar een coalitie aan te gaan. Samenwerking tussen fracties van onderscheiden partijen is dus noodzakelijk.

Het al dan niet dwingende karakter van een regeerakkoord is uiteindelijk vooral afhankelijk van de wijze waarop de (coalitie)fracties ermee omgaan. Regeerakkoorden moeten enerzijds afspraken bevatten over principiële onderwerpen en prioriteiten. Anderzijds moeten ze zo veel mogelijk ruimte laten voor uitwerking van het beleid en voor voortschrijdend inzicht. Een open debat op inhoudelijke gronden moet altijd mogelijk zijn. Een regeerakkoord is immers een ‘momentopname’, opgesteld naar aanleiding van de op dat moment geldende omstandigheden. Een regeerakkoord is daarmee dus per definitie gedateerd.

Verkennen rol Tweede Kamer bij totstandkoming

Voorafgaand aan de verkiezingen wil de Kamer kennis overdragen over de mogelijke stappen tijdens de kabinetsformatie. Met een debat direct na de verkiezingen kan zij vervolgens de betekenis van de uitslag vaststellen en zo richting geven aan de formatie. De Kamer onderzoekt ook de mogelijkheid om toekomstige bewindslieden te horen en daar conclusies aan te verbinden. Op een studieconferentie in 2010 rond het thema ‘formaties’ zal deze mogelijkheid aan de orde komen. Op basis daarvan kan de Kamer bepalen hoe zij hiermee om wil gaan.

Citaat

Oud-premier Ruud Lubbers: *“Een regeerakkoord is het eerste woord, niet het laatste woord.”*

Citaat

Oud-premier Wim Kok: *“Zaken moeten niet dusdanig dichtgetimmerd worden, dat het inhoudelijk debat onmogelijk wordt gemaakt.”*



NAWOORD

Gedurende twee jaar heeft de Kamer op een intensieve en grondige manier haar werkwijze onderzocht. Met de uitkomsten van de Parlementaire zelfreflectie gaat de Kamer aan de slag. Elk jaar bij de Raming – waarin de begroting en inrichting van de Kamer aan de orde komen – worden de voorde- ringen besproken.

Zelfreflectie is een continu proces. Met de uitkomsten uit dit reflectietraject kan de Kamer belangrijke stappen zetten voor verbetering van haar werkwijze. De Kamer geeft daarmee invulling aan haar wens om niet alleen haar functioneren te verbeteren, maar ook de Nederlandse democratie te versterken.

In de onderstaande tabel vindt u samengevat de vijf verbeterpunten uit het zelfreflectieproces, met daarbij de instrumenten en acties.

VERBETERPUNTEN	INSTRUMENTEN / ACTIES
1. Verbeterde controle van wetgeving en beleid	UITBREIDING INSTRUMENTEN
	Toekomst- en onderzoeksagenda - Toekomstonderzoek - Uitvoeringsonderzoek ex post (achteraf) - Uitvoeringstoets ex ante (vooraf) - Hoorzitting nieuwe stijl
	BESTAANDE INSTRUMENTEN
	- Parlementair onderzoek - Parlementaire enquête
2. Meer ondersteuning voor Kamerleden	- Persoonlijke en facilitaire ondersteuning - Gebruik ondersteunende organisaties en diensten
3. Spoeddebatten selectief inzetten	- De kern raken - Oproep selectievere inzet
4. Meer begeleiding voor nieuwe Kamerleden	- Inzet politieke partijen - Kennis- en deskundigheidsbevordering
5. Aandacht voor de positie van de Kamer bij regeerakkoorden	- Afspraken regeerakkoorden - Verkennen rol Tweede Kamer bij totstandkoming

VOORTGANG INSTRUMENTEN / ACTIES	
Punt 1 en 2	Bij het verschijnen van deze uitgave (november 2009) zijn deze aanbevelingen al in uitvoering genomen.
Punt 3	Dit is een voortdurend punt van aandacht.
Punt 4	Wordt voorbereid met het oog op de volgende Kamerverkiezingen.
Punt 5	De Kamer onderzoekt de mogelijkheid om toekomstige bewindslieden te horen en daar conclusies aan te verbinden. Op een studieconferentie in 2010 rond het thema 'formaties' zal deze mogelijkheid aan de orde komen. Op basis daarvan kan de Kamer bepalen hoe zij hiermee om wil gaan.

COLOFON

Dit is een uitgave van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Bezoekadres

Plein 2
Den Haag

Postadres

Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Tekst en ontwerp

Dienst Communicatie in samenwerking met Antje Visser

Druk

OBT bv, Den Haag

Fotografie

Hans Kouwenhoven

Meer informatie

Telefoon: 070 - 318 30 40
Email: publieksvoorlichting@tweedekamer.nl
www.tweedekamer.nl

Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is niet toegestaan zonder uitdrukkelijke toestemming van de uitgever.

November 2009