



Eindmonitor

Rapport Versterking functies
Tweede Kamer. Meer dan de som
der delen

6 juni 2023 | Werkgroep versterking functies Tweede Kamer

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
2 De medewetgevende functie.....	4
Aanbeveling 1. Verder vooruit kijken naar aankomende wetgeving.....	4
Aanbeveling 2. Commissies verdiepen kennis, benoemen wetgevingsrapporteurs en nemen meer tijd voor wetsbehandeling.....	4
Aanbeveling 3. Tijd en aandacht voor amendementen	6
Aanbeveling 4. Zicht op wetgeving en wetgevingskwaliteit houden	7
3 De controlerende functie.....	9
Aanbeveling 5. Meer structurele controle op de uitvoering van wetgeving en beleid.....	9
Aanbeveling 6. Controlerend vermogen van de commissies verdiept.....	11
Aanbeveling 7. Eerste parlementaire verkenningen in uitvoering	12
Aanbeveling 8. Versterking controlefunctie op plenair niveau	13
4 De vertegenwoordigende functie	15
Aanbeveling 9. Meer ruimte en aandacht voor het perspectief van de burger	15
Aanbeveling 10. Verder bouwen aan versterking van de vertegenwoordigende functie	16
5 Informatievoorziening	18
Aanbeveling 11. Meer zicht op departementale nota's.....	18
Aanbeveling 12. Contacten met departementen en uitvoeringsorganisaties	18
Aanbeveling 13. Aandacht voor informatievoorziening	19
Aanbeveling 14. Verdere versterking van het inlichtingenrecht.....	19
6 Toerusting en werkwijze.....	20
Aanbeveling 15. Zorg voor een goede toerusting.....	20
Aanbeveling 16. Besteed doorlopend aandacht aan de werkwijze	21
7 Tot slot. Blijf aan de slag!	22

1 Inleiding

De werkgroep Versterking functies Tweede Kamer heeft in december 2021 haar rapport opgeleverd, getiteld *Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen*.¹ In het rapport is een praktische werkagenda opgenomen, waarmee de Kamer concreet werk kan maken van de versterking van haar taken op het gebied van wetgeving, controle en vertegenwoordiging. De aanbevelingen zijn door het Presidium en de Kamer omarmd. De werkgroep is verzocht om na een jaar met een eindrapportage te komen en ook tussentijds de uitvoering van het rapport te monitoren. In november 2022 bracht de werkgroep haar tussentijdse monitor uit.² Daarin heeft de werkgroep aangegeven in het voorjaar van 2023 met een eindmonitor te komen. Voor u ligt deze eindmonitor.

De werkgroep heeft de uitvoering van de praktische werkagenda de afgelopen periode gevolgd. In de tussentijdse monitor concludeerde de werkgroep dat de Kamer de voorbije periode concrete stappen heeft gezet om de uitoefening van haar kernfuncties te versterken. De tussentijdse monitor zoomt daarbij in op een aantal specifieke thema's, zoals de innovaties van de strategische procedurevergadering, de wetgevingsrapporteurschappen en de parlementaire verkenningen.

In deze eindmonitor tracht de werkgroep breder in kaart te brengen welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan door de praktische werkagenda meer systematisch na te lopen. Voor de inzichtelijkheid is de nummering aangehouden die ook in het rapport is gehanteerd. Het doel van deze eindmonitor is om op hoofdlijnen inzicht te bieden in de ontwikkelingen en initiatieven die zijn ondernomen. Volledigheid is daarbij overigens niet beoogd. Het delen van goede voorbeelden en *best practices*, zo heeft de werkgroep vaker benadrukt, kan inspiratie bieden en eraan bijdragen dat aanbevelingen werkelijk gaan landen. Daarbij is de werkgroep er ook steeds vanuit gegaan dat de uitvoering gericht en gefaseerd plaatsvindt, zodat het werk behapbaar blijft.

De werkgroep rondt met deze eindmonitor haar werkzaamheden af. Daarmee is het werk voor de Kamer echter niet gedaan. Het is van belang dat de werkagenda een levend document blijft gezien de ambitie van de Kamer om haar functioneren te blijven versterken. Op een aantal punten doet de werkgroep nog enkele aanvullende suggesties om verdere stappen te zetten, maar ook om meer structureel aandacht te blijven houden voor de werkagenda. Bijvoorbeeld rondom het tijdig indienen van amendementen of het vaker voeren van informeel overleg tussen de leden, met de staf en met uitvoeringsorganisaties.

De werkgroep verwacht dan ook dat de Kamer actief invulling zal blijven geven aan de ambitie om haar functies te versterken. Om blijvende aandacht voor de werkagenda te borgen ziet de werkgroep, in navolging van het Presidium, een nuttige rol voor de commissie voor de Werkwijze. Deze zou bijvoorbeeld periodiek een deel van de werkagenda opnieuw kunnen belichten en waar nodig verdere verbeteringen in de werkwijze van de Kamer kunnen aanjagen, goede voorbeelden kunnen delen en lopende initiatieven verder kunnen brengen. Ook het periodieke overleg tussen de Voorzitter en de commissievoorzitters kan daarvoor worden benut, alsmede de strategische procedurevergaderingen in de vaste commissies.

¹ Kamerstuk 35992, nr. 1. De werkgroep bestaat uit de leden Van der Staaij (SGP, voorzitter), Kamminga (VVD), Sneller (D66), Geurts (CDA, tot 9 mei 2023), Leijten (SP) en Van der Plas (BBB).

² Kamerstuk 35922, nr. 19.

2 De medewetgevende functie

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.

Aanbeveling 1. Verder vooruit kijken naar aankomende wetgeving

De werkgroep constateerde in haar tussentijdse monitor al dat de Kamer actief werk heeft gemaakt van het versterken van haar medewetgevende functie. De afgelopen periode zijn hier verdere stappen in gezet. In alle commissies hebben inmiddels meerdere strategische procedurevergaderingen plaatsgevonden, waar onder meer de wetgevingsagenda voor de komende maanden wordt besproken. Dit gebeurt aan de hand van planningsbrieven van de bewindspersonen, waarin afzonderlijk aandacht wordt geschonken aan de wetgeving die in wording is, aangevuld met informatie uit andere bronnen die door de commissiestaven wordt verzameld. Het overleg vindt inmiddels in de meeste commissies elk halfjaar plaats. In de commissie J&V, die de zwaarste wetgevingsportefeuille heeft, is besloten om de minister te verzoeken elk kwartaal een actualisering van de wetgevingsagenda toe te zenden.

Aanbeveling 2. Commissies verdiepen kennis, benoemen wetgevingsrapporteurs en nemen meer tijd voor wetsbehandeling

Gerichte inzet van kennisinstrumenten

De periodieke aandacht voor de wetgevingsagenda stelt de commissies in staat om zich vroegtijdig voor te bereiden op de aankomende behandeling van wetsvoorstellen. We zien dat commissies hierin ook concrete stappen zetten, bijvoorbeeld door vooruitlopend op een te verwachten wetsvoorstel een plan te maken voor versterking van de eigen kennispositie. Op deze manier kan de Kamer goed beslagen ten ijs komen zodra het wetsvoorstel door de regering wordt ingediend en de parlementaire behandeling van start gaat.

Ook na indiening van wetsvoorstellen door de regering wordt door commissies steeds vaker gericht gebruikgemaakt van kennisinstrumenten, zoals technische briefings door de voorbereidende departementen en wetenschapstoetsen ten aanzien van de onderbouwing van een wetsvoorstel. Waar nodig houden commissies daarmee rekening in hun planning, bijvoorbeeld bij het bepalen van de inbrengtermijn voor het verslag.

Voorbeelden kennisversterking rondom wetgeving in commissies

- ➔ De commissie VWS stelde aan de hand van de wetgevingsagenda voorbereidingsgroepen in voor tien aankomende wet- en regelgevingstrajecten, bedoeld om kennisinstrumenten in te zetten ter vorming van een gemeenschappelijke kennisbasis. Deze tien aankomende voorstellen werden geselecteerd door een voorbereidingsgroep Wetgeving en voorgelegd op de strategische procedurevergadering.
- ➔ De commissie BuZa stelde aan de hand van een hoofdlijnenbrief van de minister over de voorgenomen modernisering van de Nederlandse sanctiewetgeving een voorbereidingsgroep in, die voorstellen voor kennisactiviteiten zal doen. Daartoe heeft de voorbereidingsgroep via de parlementair vertegenwoordiger van de Tweede Kamer in Brussel ook informatie verzameld over sanctiewetgeving in andere Europese landen en een netwerkverkenning onder wetenschappers laten verrichten.
- ➔ In verschillende commissies is bij de start van de behandeling van een wetsvoorstel een technische briefing gehouden door de voorbereidende departementen of betrokken organisaties, zoals bij de Tijdelijke wet cyberoperaties (BiZa) en de Verzamelwet gegevensbescherming (DiZa).
- ➔ In de commissie J&V (wetsvoorstel inzake bestrijding heling) en de commissie Financiën (wetsvoorstel plan van aanpak witwassen) werd een wetenschapstoets uitgevoerd, begeleid door rapporteurs vanuit de commissies.

Steeds vaker wetgevingsrapporteurs benoemd

De werkgroep heeft ook aanbevolen om vaker gebruik te maken van wetgevingsrapporteurs in de commissies ten behoeve van de behandeling van wetsvoorstellen afkomstig van de regering. Nadat het rapporteurschap eerder al succesvol werd ingezet in het begrotings- en verantwoordingsproces en rondom EU-dossiers, signaleert de werkgroep dat de variant van het wetgevingsrapporteurschap steeds meer wordt toegepast. Waren er in oktober 2022 nog 5 lopende rapporteurschappen, op dit moment zijn op 12 aankomende of reeds ingediende wetsvoorstellen rapporteurs benoemd in zes commissies.

Wet versterking regie volkshuisvesting (BiZa) <i>Boulakjar (D66), Geurts (CDA)</i>	Energiewet (EZK) <i>Erkens (VVD), Leijten (SP)</i>
Modernisering Spoorwegwet (I&W) <i>Van Ginneken (D66), Alkaya (SP)</i>	Tijdelijke wet cyberoperaties (BiZa) <i>Rajkowski (VVD), Hammelburg (D66), Koekkoek (Volt)</i>
Wet seksuele misdrijven (J&V) <i>Van der Werf (D66), Mutluer (PvdA)</i>	Wet betaalbare huur (BiZa) <i>Peter de Groot (VVD), Geurts (CDA)</i>
Tijdelijke wet transitiefonds (LNV) <i>Van Campen (VVD), Bromet (GroenLinks)</i>	Penitentiaire beginselenwet (J&V) <i>Sneller (D66)</i>
Tijdelijke wet klimaatfonds (EZK) <i>Boucke (D66), Kröger (GroenLinks)</i>	Wet op de politieke partijen (BiZa) <i>N.n.b.</i>
Onderwijshuisvesting (OCW) <i>Paul (VVD), vacature</i>	Aanpassing Algemene wet bestuursrecht (BiZa) <i>N.n.b.</i>

Overzicht wetsvoorstellen met wetgevingsrapporteurs (april 2023)

De werkgroep heeft in haar rapport beschreven hoe wetgevingsrapporteurs een nuttige rol kunnen vervullen in verschillende fases van het wetgevingsproces. 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. Nadat het wetsvoorstel is ingediend kan de commissie aan rapporteurs een mandaat verstrekken om het wetsvoorstel zelfstandig te onderzoeken op een aantal kwaliteitsaspecten, zoals consistentie, constitutionnalité en uitvoerbaarheid. En na de inwerkingtreding kan van rapporteurs worden gevraagd onderzoek te doen naar de invoeringstoets of een andere vorm van evaluatie die het kabinet na inwerkingtreding verricht.

De wetgevingsrapporteurs die de afgelopen periode actief waren, hebben afhankelijk van hun mandaat op verschillende wijze invulling gegeven aan hun rol (zie kader hieronder). De werkgroep constateert dat wetgevingsrapporteurs bij een aantal wetsvoorstellen een aanzienlijke kwalitatieve impuls aan de schriftelijke behandeling hebben gegeven door als rapporteurs een eigenstandige, politiek-neutrale inbreng te leveren. Deze inbreng werd vooraf met de commissie afgestemd en is opgenomen in het verslag dat de commissie heeft uitgebracht over het wetsvoorstel.

Wetgevingsrapporteurs kunnen, in aanvulling op de reguliere ondersteuning van de commissiestaf, een beroep doen op de specialistische kennis en expertise van het team van beleidsjuristen die, in het kader van een pilot, op tijdelijke basis zijn toegevoegd aan de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer. Naast het ondersteunen van wetgevingsrapporteurs bieden zij ook bredere ondersteuning aan commissies bij de behandeling van wetsvoorstellen van de regering in de vorm van inhoudelijke analyses en adviesproducten. De pilot, die loopt tot eind 2023, is bedoeld om te onderzoeken welke aanvullende ondersteuning nodig is voor de versterking van de kerntaken van de Kamer. In haar rapport had de werkgroep het versterken van de specialistische ondersteuning als randvoorwaarde geformuleerd. Het is aan het Presidium om op basis van de ervaringen te bezien welke vervolgstappen gezet moeten worden.

Voorbeelden invulling mandaat wetgevingsrapporteurschap

- *Het maken van een internationale (rechts)vergelijkende analyse* (Wet regie volkshuisvesting³, Wet seksuele misdrijven)
- *Het analyseren van het concept-wetsvoorstel en consultatiereacties* (Wet regie volkshuisvesting)
- *Het voeren van gesprekken met experts* (Tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur, Tijdelijke wet klimaatfonds)
- *Het voorbereiden van kennisactiviteiten in de commissie* (Tijdelijke wet cyberoperaties, Wet seksuele misdrijven)
- *Het onderzoeken van het wetsvoorstel op een aantal kwaliteitsaspecten* (Tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur⁴, Tijdelijke wet klimaatfonds, Wet seksuele misdrijven)
- *Het leveren van een schriftelijke inbreng voor het wetgevingsverslag van de commissie* (Tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur⁵, Tijdelijke wet klimaatfonds).
- *Het leveren van een mondelinge inbreng tijdens het wetgevingsoverleg of plenair debat* (Tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur⁶, Tijdelijke wet klimaatfonds).

Aanbeveling 3. Tijd en aandacht voor amendementen

De aanbeveling om een week na plenaire behandeling te stemmen over amendementen is in de commissie voor de Werkwijze besproken. Hoewel hiervan geen standaardpraktijk wordt gemaakt, heeft de commissie wel de meerwaarde onderschreven van de mogelijkheid om bij stemmingen over met name complexe wetgeving een extra week de tijd te nemen en van de mogelijkheid om eerst te stemmen over ingediende amendementen en een week later over het wetsvoorstel. Bij een aantal wetten waarop een groot aantal amendementen was ingediend – zoals de

³ Zie Rapport 'Regie op volkshuisvesting: een landenvergelijking', kenmerk 2023D04107, 2 februari 2023.

⁴ Zie het [Onderzoeksrapport van de wetgevingsrapporteurs Tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur](#), kenmerk 2023Z06598, 13 april 2023.

⁵ Zie het [Verslag van de commissie LNV inzake het wetsvoorstel Tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur](#), Kamerstuk 36277, nr. 7. Hiervoor hebben de wetgevingsrapporteurs een eigen inbreng geleverd, die vooraf met de commissie werd afgestemd en naast de inbreng van de fracties is opgenomen. Zie ook het [Verslag van de commissie EZK inzake het wetsvoorstel Tijdelijke wet klimaatfonds](#), Kamerstuk 36274, nr. 6, waar de commissie heeft besloten de inbreng van de wetgevingsrapporteurs over te nemen in het verslag als inbreng van de commissie.

⁶ De commissie LNV verleende de wetgevingsrapporteurs mandaat om namens de commissie een inbreng te leveren aan het begin van de [mondelinge behandeling van het wetsvoorstel](#) in de plenaire vergadering op 19 april 2023. Over de inbreng, die werd gebaseerd op het onderzoeksrapport van de wetgevingsrapporteurs, werd vooraf met de commissie overleg gevoerd.

Wijziging van de Wet financiering politieke partijen, de Wet toekomst pensioenen en de Tijdelijke wet transitiefonds – heeft de Kamer inderdaad besloten eerst over de ingediende amendementen te stemmen en op een later moment over het wetsvoorstel. Daarbij benadrukt de werkgroep nogmaals dat het van belang is om vroegtijdig te beginnen met het voorbereiden van amendementen, zodat er voldoende tijd is voor consultatie en overleg. De werkgroep heeft daarbij als uitgangspunt meegegeven om amendementen uiterlijk bij aanvang van het wetgevingsdebat in te dienen.

Aanbeveling 4. Zicht op wetgeving en wetgevingskwaliteit houden

Woensdag wetgevingsdag

De werkgroep heeft in haar rapport geconstateerd dat, onder druk van een grotere behoefte om onderwerpen plenair te bespreken, de balans op de plenaire agenda tussen wetgeving en controle in het afgelopen decennium is verschoven. De praktische aanbeveling om een deel van de Kameragenda te gaan reserveren voor wetgeving, is naar aanleiding van de motie-Paternotte/Bisschop⁷ door de Kamer ter hand genomen door op de woensdagen voortaan voornamelijk wetgeving te behandelen. Het Presidium staat positief tegenover dit uitgangspunt en wil dit bestendigen.⁸

Inzichtelijkheid wetgeving en wetgevingsproces

In de tussentijdse monitor signaleerde de werkgroep al dat de aanbeveling om het kabinet omwille van de inzichtelijkheid om een geconsolideerde versie van de gewijzigde wet te vragen en die als bijlage toe te voegen aan de wetgevingsstukken, door de commissie VWS is opgepakt. Inmiddels is in die commissie het eerste wetsvoorstel op basis van de gemaakte afspraken in geconsolideerde vorm aangeboden.⁹ Daarnaast is de toegankelijkheid van de wetsbehandeling op de website van de Kamer verbeterd. De wetgevingsmonitor is geïntegreerd in de commissiepagina's, zodat daar nu de stand van zaken van alle aanhangige wetgeving inclusief bijbehorende stukken per beleidsterrein overzichtelijk terug te vinden is.

Artikelsgewijze behandeling

Inmiddels heeft een commissie voor het eerst in lange tijd weer gekozen voor een artikelsgewijze behandeling, zoals bedoeld in artikel 9.10 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. De commissie SZW paste deze behandelwijze toe bij de Wet toekomst pensioenen.

Artikelsgewijze behandeling Wet toekomst pensioenen in de commissie SZW

De commissie SZW besloot tot een artikelsgewijze behandeling, als onderdeel van een breder behandelplan voor de Wet toekomst pensioenen. Een voorbereidingsgroep werkte daarvoor een werkwijze uit, die op de procedurevergadering werd afgestemd. Ook de commissievoorzitter en de staf leverden daaraan een bijdrage. Gekozen werd voor het benoemen van vier teams van rapporteurs, die ieder met een onderwerp aan de slag gingen. Hun inbreng met vragen werd met de commissie afgestemd en aan de minister gezonden, met het verzoek deze voor het wetgevingsoverleg te beantwoorden. De rapporteurs bepaalden na ontvangst van de beantwoording over welke artikelen nog aanvullende vragen zouden worden gesteld. Tijdens het wetgevingsoverleg, dat plaatsvond in één termijn, werden de artikelen aan de orde gesteld in vier blokken. De voorzitter noemde het artikel, de aangewezen rapporteur stelde de bij dat artikel behorende vraag. Vervolgens kregen de overige leden de gelegenheid voor vragen binnen het betreffende blok. Na beantwoording door de minister kregen eerst de rapporteurs en daarna de overige leden de gelegenheid voor een aanvullende vraag. Daarna kwam het volgende artikel aan de orde. Leden stelden onderling geen vragen aan elkaar.

⁷ Kamerstuk 35992, nr. 5.

⁸ Kamerstuk 36382, nr. 1.

⁹ Kamerstuk 36288, nr. 5.

Aandacht voor de werking van nieuwe wetten in de praktijk

In haar rapport heeft de werkgroep erop gewezen dat het van belang is dat de Kamer de vinger aan de pols houdt na de inwerkingtreding van nieuwe wetten om zo zicht te houden op de effecten van de wet in de praktijk. De invoeringstoets, die het kabinet voortaan wil gaan verrichten bij nieuwe wetgeving, biedt daarbij een aanknopingspunt. Deze invoeringstoets is nog in ontwikkeling. Het kabinet heeft aangegeven op een selectief aantal wetten invoeringstoetsen te gaan verrichten, in beginsel een jaar na inwerkingtreding, en daarbij open te staan voor alle vormen van samenwerking met de Tweede Kamer, waaronder het betrekken van input vanuit de Kamer.¹⁰ De commissie voor de Werkwijze heeft een brief gestuurd aan alle vakcommissies om hen te wijzen op de mogelijkheden die dit nieuwe instrument biedt om de controle op de uitvoering van beleid te verdiepen en zicht te houden op de effecten van wet- en regelgeving in de praktijk.¹¹ In de commissie VWS is het plan van aanpak voor een invoeringstoets op de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) onderzocht door een voorbereidingsgroep. Naar aanleiding daarvan heeft de commissie aanvullende vragen gesteld en suggesties gedaan aan de minister, zowel ten aanzien van de onderwerpen in de invoeringstoets als de lerende aanpak die daarbij wordt nagestreefd.¹²

Rapporteurs wetgevingskwaliteit

Verder heeft de werkgroep aangegeven dat het belangrijk is om niet alleen naar de kwaliteit van afzonderlijke wetten te kijken, maar periodiek ook aandacht te hebben voor wetgevingskwaliteit in bredere zin en te bezien welke knelpunten zich daar voordoen. De commissie J&V zou hierin het voortouw kunnen nemen, gezien de rol die het ministerie van J&V op dit vlak vervult binnen de rijksdienst. Daar wordt gewerkt aan een nieuw tweejaarlijks, openbaar advies over de 'Staat van de wetgevingskwaliteit'. De commissie heeft dit opgepakt door rapporteurs¹³ te benoemen op dit thema met als doel het versterken van de aandacht voor de wetgevingskwaliteit in de Tweede Kamer en het bieden van handvatten ten behoeve van de behandeling van wetsvoorstellen.

¹⁰ Kamerstukken 35510, nrs. 96 en 103.

¹¹ Brief van 16 januari 2023, kenmerk 2022Z17788.

¹² Brief van 29 maart 2023, kenmerk 2023Z03772. Ook in andere commissies is aandacht gevraagd voor de invoeringstoets, waarbij commissies ook wetsvoorstellen hebben aangedragen waarop zij graag een invoeringstoets uitgevoerd zien worden door het kabinet.

¹³ De leden Sneller (D66) en Van der Staaij (SGP).

3 De controlerende functie

WERKAGENDA VERSTERKING FUNCTIES TWEDE KAMER

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 gerichter 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.

Aanbeveling 5. Meer structurele controle op de uitvoering van wetgeving en beleid

Meer aandacht voor en zicht op informatie over de uitvoering

Zoals in de vorige paragraaf over het versterken van de medewetgevende functie al is aangegeven biedt de invoeringstoets de gelegenheid om vinger aan de pols te houden bij de effecten van wet- en regelgeving in de praktijk. Er zijn op dit moment nog te weinig invoeringstoetsen afgerond en aan de Kamer gestuurd om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van dit nieuwe instrument.

In de tussentijdse monitor signaleerde de werkgroep reeds dat de informatievoorziening een onderwerp is dat aan bod kan komen in een periodiek gesprek tussen commissies en bewindspersonen. De strategische procedurevergadering biedt gelegenheid om dat gesprek voor te bereiden. Ook de uitvoering en uitvoerbaarheid van wetgeving en beleid heeft de aandacht van de Kamer. Zo heeft een technische briefing plaatsgevonden over de eerste Staat van de Uitvoering die op 18 januari jl. aan de Kamervoorzitter is aangeboden. Hierover heeft ook een gesprek met de stuurgroep van de Staat van de Uitvoering en de commissie Binnenlandse Zaken plaatsgevonden. Een kabinetsreactie hierop volgt voor de Dag van de Publieke Dienstverlening, die plaats zal vinden op 22 juni a.s. Vanuit de Kamer is een stuurgroep¹⁴ voor deze dag ingesteld. Tevens is een plenair debat aangevraagd over de Staat van de Uitvoering. Uitvoerbaarheid van wetgeving is bovendien een van de kwaliteitsaspecten waar wetgevingsrapporteurs aandacht aan kunnen besteden wanneer zij een wetsvoorstel onderzoeken.¹⁵

¹⁴ De stuurgroep bestaat uit de leden Ceder (CU, voorzitter), Strolenberg (VVD), Dekker-Abdulaziz (D66), Slootweg (CDA) en Den Haan (Fractie Den Haan).

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het [onderzoeksrapport van de wetgevingsrapporteurs Tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur](#), kenmerk 2023Z06598, en het [onderzoeksrapport van de wetgevingsrapporteurs Wet seksuele misdrijven](#), Kamerstuk 36222, nr. 10.

Meer aandacht voor rapporteurschappen

De werkgroep signaleert dat de Kamer steeds vaker rapporteurs inzet. De afgelopen jaren is het aantal rapporteurs dat actief is voor de Kamer sterk gegroeid, van 59 rapporteurs in 2019 naar 137 in 2022.¹⁶ De inzet van rapporteurs is een goed voorbeeld van werken vanuit gezamenlijkheid, waarmee de Kamer invulling geeft aan het idee dat zij 'meer dan de som der delen' is. De rapporteurs worden door de commissies benoemd en hebben het mandaat om namens de commissie onderzoek en behandelvoorstellen te doen. Hun taken en functies verschillen. Zo kent de Kamer al langer begrotingsrapporteurs en rapporteurs voor de departementale jaarverslagen, daarnaast ook EU-rapporteurs en sinds kort wetgevingsrapporteurs. Een nieuwe ontwikkeling is dat rapporteurs ook namens de commissie inbreng leveren bij een plenair debat, daar waar dat in commissieverband al eerder gebeurde, bijvoorbeeld bij wetgevingsoverleggen over een begrotingsonderdeel. Bij de plenaire behandeling van de begroting van het ministerie van LNV voor 2023 hebben de leden Tjeerd de Groot (D66) en Grinwis (ChristenUnie) als eerste begrotingsrapporteurs ieder vier minuten spreektijd gekregen om hun bevindingen namens de commissie te delen. Daarnaast hebben de leden Bromet (GroenLinks) en Van Campen (VVD) als eerste wetgevingsrapporteurs ieder vier minuten spreektijd gekregen bij aanvang van de eerste termijn van de plenaire behandeling van de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur op 19 april jl. De ervaringen hiermee kunnen worden meegenomen bij een evaluatie van het rapporteurschap.

De toegenomen aandacht voor rapporteurs is ook terug te zien op de pagina's van de commissies op de site van de Tweede Kamer. Twee derde van de commissies heeft inmiddels een apart tabblad waarop alle rapporteurs van de betreffende commissie worden benoemd. Op deze manier is transparant wie op welk onderwerp rapporteur is namens de commissie. Ook de jaarlijkse Staat van de Kamer benoemt het aantal rapporteurs, onderverdeeld in begrotingsrapporteurs, EU-rapporteurs en overig. De werkgroep signaleert dat wetgevingsrapporteurs in de toekomst hierin als een aparte categorie kunnen worden onderscheiden.

Het belang van het werk van rapporteurs voor de inzet van parlementaire instrumenten kwam aan bod tijdens een kennissessie voor Kamerleden en medewerkers op 29 maart jl. (zie box hieronder).

Ontbijtsessie: Kamer zet wetenschap en rapporteurs in om kennis te vergroten

Tijdens een interne kennissessie op 29 maart 2023 werden onder leiding van de leden Van der Staaij (SGP) en Rajkowski (VVD) instrumenten die bijdragen aan het versterken van de controlerende en wetgevende taak van de Kamer besproken. De sessie werd goed bezocht door zowel Kamerleden, fractiemedewerkers als Kamerambtenaren. Centraal stond het inzetten van wetenschappelijke kennis voor het parlementaire werk zoals dat gebeurt bij de [wetenschapstoets](#). Dit instrument¹⁷ is ontwikkeld in het kader van het samenwerkingsverband [Parlement en Wetenschap](#) en wekt inmiddels ook in het buitenland belangstelling. Daarnaast werd het wetgevingsrapporteurschap toegelicht. Zowel voor de wetenschapstoets als wat betreft de meer inhoudelijke behandeling van wetgeving gingen de betrokken rapporteurs tijdens deze ontbijtsessie in op de aanleiding om rapporteur te worden en wat dit hen heeft opgeleverd voor hun Kamerwerk. Geconcludeerd werd bijvoorbeeld dat een wetenschapstoets een gezamenlijke kennisbasis schept. De toets dwingt om eerder in het proces van beleid of wetgeving na te denken over welke informatie de Kamer nodig heeft. Ook het rapporteurschap versterkt een gezamenlijke kennisbasis en draagt eraan bij dat volksvertegenwoordigers hun werk zo goed mogelijk kunnen doen.¹⁸

¹⁶ Zie de overzichten van rapporteurschappen in de jaarlijkse Staat van de Tweede Kamer.

¹⁷ Dit betreft een wetenschappelijke weging van beleids- en wetsvoorstellen op basis van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet betreffende de onderbouwing van nieuw beleid en wetgeving op aspecten als doelmatigheid, doeltreffendheid, ingezette beleidsinstrumenten, financiële effecten etc.

¹⁸ Tweede Kamer, '[Kamer zet wetenschap en rapporteurs in om kennis te vergroten](#)', nieuwsbericht, 29 maart 2023.

Jaarverslagen rapporteren over uitvoering van moties en toezeggingen

Een van de aanbevelingen van de werkgroep was om het kabinet niet alleen bij de begroting maar ook bij de jaarverslagen te vragen te rapporteren over de uitvoering van moties en toezeggingen aan de Kamer. Dit is inmiddels gebeurd. Bij de Jaarverslagen over 2022 die op Verantwoordingsdag 2023 zijn aangeboden aan de Kamer zijn deze per ministerie opgenomen in een bijlage 'Moties en toezeggingen' bij het Jaarverslag.

Aanbeveling 6. Controlerend vermogen van de commissies verdiept

Periodieke strategische procedurevergaderingen waardevolle toevoeging

De werkgroep ziet de strategische procedurevergaderingen (SPV's) waarin commissieleden onder andere in gesprek kunnen gaan over de werkwijze in de commissie, de wetgevingsagenda en kennisversterking, als een waardevolle toevoeging. In de tussentijdse monitor ging de werkgroep hier al uitvoerig op in. In de SPV kan ook worden gesproken over het gericht en effectief inzetten van kennisinstrumenten als rondetafelgesprekken en technische briefings. In haar rapport heeft de werkgroep bijvoorbeeld gewezen op het belang van een zorgvuldige voorbereiding en het gericht inzetten in de aanloop naar debatten. Daarvan ziet de werkgroep goede voorbeelden, zoals de rondetafelgesprekken die plaatsvonden in het kader van de behandeling van de Wet toekomst pensioenen¹⁹ en de Kaderrichtlijn Water.²⁰ Maar ook de recente masterclasses over ChatGPT en Europese besluitvorming beïnvloeden, op het snijvlak van een technische briefing en een rondetafelgesprek, beide met een grondige inhoudelijke voorbereiding.²¹

Net als in de eerste ronde van SPV's blijft de opkomst van Kamerleden in de tweede ronde hoog met gemiddeld negen aanwezige leden. In vergelijking met de vorige ronde is de voorbereiding compacter en helderder geworden. Gezien de positieve ervaringen is de werkgroep van mening dat twee SPV's per jaar werkbaar is, maar raadt zij commissies in ieder geval aan minimaal één keer per jaar een SPV te houden. Het lijkt de werkgroep daarbij tevens zinvol om het instrument van de strategische procedurevergadering ook mee te nemen in de inwerkprogramma's en introductiecursussen voor nieuwe Kamerleden en medewerkers.

Benut mogelijkheden in eigen huis

Deze SPV's maar ook interne kennissessies zoals de ontbijtbijeenkomst van 29 maart jl. geven invulling aan de aanbeveling van de werkgroep om vaker informeel overleg tussen leden onderling en/of met de staf te hebben. De werkgroep juicht dit toe. Daarnaast is het aan te raden vaker interne kennissessies, informele besprekmomenten en/of 'inloopsessies' te beleggen over bijvoorbeeld stafnotities waarbij leden en fractiemedewerkers kunnen aansluiten. Dit gebeurt nu al wel rondom stafnotities die voor alle leden bedoeld zijn, zoals rond de Miljoenennota of de Voorjaarsnota. Op deze wijze kan de kennisoverdracht gericht afgestemd worden op de vragen en behoeften van Kamerleden en fractiemedewerkers.

De werkgroep signaleert dat op verzoek van commissies regelmatig onderzoek wordt verricht door de eigen ambtelijke ondersteuning, bijvoorbeeld in het kader van rapporteurschappen, voorbereidingsgroepen of een parlementaire verkenning. Daarnaast worden beknopte analyses gemaakt voor de commissies met bijvoorbeeld een rapport als eindproduct. Commissies kunnen besluiten om stafproducten openbaar te maken, zoals bijvoorbeeld gebeurde bij de [notitie Wettelijke bekostiging onderwijs en zorg](#) en het rapport [Kansen en risico's van tijdelijke woningen](#). Daarmee kan het onderzoek ook een rol spelen in het parlementaire debat.

¹⁹ Zie de [website](#) van de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

²⁰ Zie de [website](#) van de commissie Infrastructuur en Waterstaat.

²¹ Zie de [Masterclass over toepassingen en gevolgen van ChatGPT](#) op 19 april 2023 in de commissie Digitale Zaken en de [Masterclass Europese besluitvorming beïnvloeden](#) op 11 mei 2023 in de commissie Europese Zaken.

Aanbeveling 7. Eerste parlementaire verkenningen in uitvoering

Momenteel zijn er twee parlementaire verkenningen in uitvoering. Doel van dit nieuwe instrument is om bij complexe beleids- of uitvoeringsvraagstukken in de commissies te werken met een meer gestructureerde, toegankelijke en onderzoeksgerichte aanpak op basis van een gedeelde probleemanalyse, mede naar het voorbeeld van de werkwijze van de Britse 'select committees'.

Parlementaire verkenning: Betalen naar gebruik (commissies IenW en Financiën)

Vorbereidingsgroep: leden Koerhuis (VVD), Idsinga (VVD), Van Ginneken (D66), Romke de Jong (D66), Krul (CDA) en Stoffer (SGP), afkomstig uit beide commissies.

Vraagstelling: de parlementaire verkenning buigt zich over de effecten van 'betalen naar gebruik' in verschillende regio's, de opties qua uitvoeringstechniek en de scenario's voor ontwikkeling van het kilometertarief.

Start en voorziene afronding: het coalitieakkoord voorziet in voorbereidingen voor het invoeren van een systeem van betalen naar gebruik in de automobiliteit in 2030. De internetconsultatie voor het wetsontwerp start in de zomer van 2023. De voorbereidingsgroep is begin 2022 gestart en heeft in juni 2022 een technische briefing (door het ministerie) georganiseerd. Op 5 oktober 2022 heeft de commissie I&W formeel besloten tot een parlementaire verkenning. De planning is gericht op afronding van deze verkenning eind 2023.

Aanpak: in de periode tot indiening van het wetsvoorstel worden kennisactiviteiten georganiseerd. Zo is er op 16 november 2022 een rondetafelgesprek georganiseerd met deskundigen en heeft er op 9 februari 2023 een technische briefing plaatsgevonden door enkele kennisinstellingen / onderzoeksbureaus. In de periode april-juni 2023 vindt onderzoek van de Kamer plaats in samenwerking met Parlement & Wetenschap. Dit betreft het uitdiepen van effecten van beleid, mogelijke regionale verschillen, grenseffecten en financiële scenario's.

Wat wordt opgeleverd en wijze van behandeling: naar verwachting wordt een concept-rapport van de parlementaire verkenning na het zomerreces 2023 opgeleverd. Na een kabinetsreactie hierop zal een commissiedebat plaatsvinden over het rapport en de kabinetsreactie. Het eindrapport van de parlementaire verkenning volgt na dit debat, voor het eind van 2023.

Parlementaire verkenning: Inzicht in de strafrechtketen (commissie J&V)

Vraagstelling: de parlementaire verkenning 'Inzicht in de strafrechtketen' buigt zich over drie overkoepelende vragen. 1) Wat zijn de belangrijkste problemen in de strafrechtketen? 2) Wat is ervoor nodig om te zorgen dat de strafrechtketen beter gaat functioneren? 3) Hoe krijgt de Kamer meer grip op de strafrechtketen?

Achtergrond: de commissie J&V adresseert regelmatig vraagstukken die betrekking hebben op (lange) doorlooptijden, sepots, voorraden (plankzaken) en de vraag hoe in de strafrechtketen doelen gesteld en gemeten kunnen worden. Ook behandelt de commissie de begrotingen en jaarverslagen van de organisaties uit de strafrechtketen. De betrokken organisaties bij de prestaties in de strafrechtketen hebben bijzondere kenmerken en zijn op verschillende wijzen gelieerd aan het ministerie van J&V. Vanwege de onafhankelijke positie van de organisaties uit de strafrechtketen en de ministeriële verantwoordelijkheid komen deze organisaties in de politieke debatten niet zelf aan het woord in de Tweede Kamer. Er vinden naast de politieke debatten wel met enige regelmaat rondetafelgesprekken plaats, waar enkele organisaties uit de strafrechtketen rechtstreeks met de Tweede

Kamer spreken. Deze gesprekken zijn echter niet altijd gekoppeld aan politieke besluitvorming. Bovendien zijn deze gesprekken meestal gericht op slechts een bepaald aspect of een onderdeel van de keten. Deze structuur van debatten met de bewindspersonen in combinatie met ad hoc rondetafelgesprekken met de keten, biedt voor de commissie onvoldoende inzicht in hoe de strafrechtketen in zijn geheel functioneert. De commissie heeft voor een goede uitoefening van haar controlerende en wetgevende taak behoefte aan een meer gestructureerde uitwisseling met de keten.

Besluit en voorbereidingsgroep: Op 6 juli 2022 besloot de vaste commissie voor J&V het thema "inzicht in prestaties strafrechtketen" toe te voegen aan haar kennisagenda. Er werd een voorbereidingsgroep gevormd, bestaande uit de leden Ellian (VVD), Mutluer (PvdA) en Knops (CDA, tot 7 februari 2023).

Aanpak en voorziene afronding: eind januari 2023 hebben elf organisaties op verzoek van de voorbereidingsgroep input aangeleverd voor de parlementaire verkenning naar de strafrechtketen. De commissiestaf heeft tegelijkertijd een parlementaire tijdlijn samengesteld van relevante activiteiten en stukken sinds 2012. Er hebben ambtelijke gesprekken plaatsgevonden met de Algemene Rekenkamer en er waren twee technische briefings over de werking van de strafrechtketen, verzorgd door het Ministerie van J&V en door de Inspectie Justitie en Veiligheid. Op 11 mei 2023 vond een rondetafelgesprek plaats met onder meer bestuurders van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak. Ter voorbereiding heeft de voorbereidingsgroep, met ondersteuning van de commissiestaf, een tussenrapportage opgesteld op basis van de geleverde input door elf ketenpartners en er waren vooraf vragen voorbereid die waren gedeeld met de gesprekspartners. Hierdoor kreeg dit rondetafelgesprek een andere invulling dan gebruikelijk, waarbij meer diepgang ontstond en er ruimte was kritische vragen over en weer. De opbrengsten van dit gesprek worden gebruikt voor het debat met de bewindspersonen. In het voorjaar van 2023 zijn nog enkele andere activiteiten voorzien: een besloten gesprek met de Algemene Rekenkamer en ten slotte een commissiedebat met twee bewindspersonen op 14 juni 2023. De parlementaire verkenning wordt voor het zomerreces van 2023 afgerond met een rapport.

Aanbeveling 8. Versterking controlefunctie op plenair niveau

Terugdringen aantal moties (nog) niet gelukt

De werkgroep heeft in haar rapport aanbevolen werk te maken van het terugdringen van het aantal moties, omdat de effectiviteit van het instrument onder druk staat. De werkgroep heeft echter niet de indruk dat kan worden gesproken van meer terughoudendheid bij Kamerleden als het gaat om het aantal moties dat wordt ingediend. In de tussentijdse monitor bracht de werkgroep het gebruik van moties door de fracties al nader in kaart. In 2022 bleek uiteindelijk sprake van een recordaantal moties.²² In haar rapport had de werkgroep als uitgangspunt genomen dat twee moties per fractie per debat voldoende zou moeten zijn. Ook zou het kabinet evenveel aandacht aan moties als aan toezeggingen moeten besteden. Wat dat laatste betreft constateert de werkgroep dat het openbare toezeggingenregister²³ op de website van de Tweede Kamer technisch inmiddels volledig operationeel en doorzoekbaar is. Daarin is ook te zien aan welk lid en welke fractie een toezegging is gedaan, en welke toezeggingen openstaan dan wel zijn afgedaan.

De ingebruikname van het toezeggingenregister is een belangrijke stap, maar of dit tot een substantiële afname van het aantal moties gaat leiden zal moeten worden afgewacht. De werkgroep ziet op dit moment twee opties voor de Kamer: aanvaarden dat het terugdringen van het aantal moties vooralsnog niet is gelukt, of rigoureuze maatregelen overwegen zoals het werken met quota. Het is aan de Kamer om hierin richting te bepalen.

²² Staat van de Tweede Kamer 2022, kenmerk 2023D11728, 22 maart 2023.

²³ Kamerstuk 36328, nr. 5.

Voorspelbaarheid en evenwichtigheid plenaire agenda

Door de introductie van 'woensdag wetgevingsdag' is een bijdrage geleverd aan meer evenwicht tussen wetgeving en controle op plenair niveau. Daarmee wordt ook een bijdrage geleverd aan de voorspelbaarheid van de plenaire agenda. In de commissie voor de Werkwijze vormt een evenwichtige en voorspelbare plenaire agenda een vaak terugkerend onderwerp van gesprek, bijvoorbeeld als het gaat om de eindtijden van debatten, het aantal extra stemmomenten of de hoeveelheid tweeminutendebatten. Door periodiek aandacht te blijven besteden aan de werkwijze op plenair niveau kan de commissie voor de Werkwijze vaker adviezen geven hoe de Kamer haar controlerende functie ook in plenaire debatten verder kan versterken. De werkagenda op dit punt kan daarbij het uitgangspunt zijn.

De werkgroep heeft ook aanbevolen om vaker plenaire themadebatten te voeren om zo meer focus en een samenhangende bespreking van onderwerpen te bewerkstelligen. Goede voorbeelden uit het afgelopen jaar zijn het debat over de krapte op de arbeidsmarkt op 29 september 2022, het debat over de staat van de rechtsstaat op 19 januari 2023 en het nog in te plannen debat over de staat van de uitvoering. De commissie voor de Werkwijze heeft eerder de vaste commissies aanbevolen om ook gericht te lijst met aangevraagde (dertigleden)debatten te bespreken en te bezien waar clustering van onderwerpen mogelijk is. De werkgroep signaleert dat er ook vaker inhoudelijke stafnotities voor plenaire debatten worden opgesteld die door alle leden kunnen worden gebruikt bij hun voorbereiding.

4 De vertegenwoordigende functie

WERKAGENDA VERSTERKING FUNCTIES TWEDE KAMER

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.

Aanbeveling 9. Meer ruimte en aandacht voor het perspectief van de burger

Beter benutten van bestaande instrumenten: petitie, burgerinitiatieven en burgerbrieven

In november 2022 heeft het Rathenau Instituut in opdracht van de Kamer het onderzoek 'Voor het voetlicht – Kansen voor het vergroten van de stem van burgers met petitie en burgerinitiatieven' gepubliceerd.²⁴ Met dit onderzoek is uitvoering gegeven aan de motie van de leden Van der Molen en Özütok over onderzoek naar de mogelijkheid van een digitaal platform voor het starten van petitie. In dit onderzoek worden op basis van buitenlandse ervaringen en gesprekken met aanbieders van petitie en burgerinitiatieven aanbevelingen gedaan waarmee de toegankelijkheid, transparantie en inclusiviteit van petitie en burgerinitiatieven vergroot kunnen worden. Een aantal daarvan is op dit moment al ambtelijk uitgewerkt, zoals het verduidelijken van de publieksinformatie over deze instrumenten en het beter vindbaar maken van de behandeling door de Kamer. De commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven is leidend bij het verder brengen van deze aanbevelingen.

Op verzoek van het Presidium heeft de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven zich ook gebogen over de aanbeveling van deze werkgroep om te onderzoeken hoe burgersignalen beter kunnen worden opgevangen en benut. Dit heeft geresulteerd in een eindverslag waarin deze commissie de ambitie uitspreekt om voor burgersignalen een coördinerende, signalerende en ondersteunende rol te gaan vervullen voor de Kamer.

Om meer inzicht te krijgen in de vele brieven van individuele burgers die de Kamer ontvangt, zal een nieuw informatieproduct worden ontwikkeld. In een zogenoemde thematische burgerbrievenbundel zal een overzicht worden gegeven van de ontvangen burgerbrieven over een specifiek thema, waardoor mogelijke rode draden beter zichtbaar worden. Daarnaast zal de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven de andere Kamercommissies verzoeken om op hun brievenlijsten een splitsing te maken tussen brieven van burgers en brieven van organisaties. Hiermee hebben de commissie SZW en VWS al ervaring mee opgedaan. Tot slot zal de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven andere commissies verzoeken om periodiek een overzicht van ontvangen burgersignalen naar haar door te geleiden. Dit kan worden gebruikt als input voor een signalenoverleg dat de commissie

²⁴ Kamerstuk 35992, nr. 20.

voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven gaat organiseren. Voor een dergelijk overleg, dat in eerste instantie jaarlijks zal plaatsvinden, worden externe organisaties (zoals de Nationale ombudsman) uitgenodigd om uit te wisselen welke trends er in burgersignalen te zien zijn. Het doel van dit overleg is om een grondigere analyse te kunnen maken van signalen die zijn ontvangen en de problematiek die daarachter schuilgaat. Opbrengsten van het signalenoverleg zullen door de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven worden doorgeleid naar de relevante Kamercommissies, met daarbij eventueel behandelopties of aandachtspunten.

De commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven zal deze nieuwe werkwijze en instrumenten in eerste instantie uitvoeren in de vorm van een pilot. Een beperkt aantal commissies zal hiervoor worden benaderd. Na een jaar zal worden gereflecteerd op de meerwaarde van deze aanpak. Indien deze werkwijze daadwerkelijk bijdraagt aan het beter zicht krijgen op de problematiek achter burgersignalen, kan deze vervolgens Kamerbreed worden ingezet. De werkgroep constateert dat de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven de aanbevelingen over een betere analyse van burgersignalen hiermee actief ter hand neemt.

Aanbeveling 10. Verder bouwen aan versterking van de vertegenwoordigende functie

Experimenteren met nieuwe instrumenten: burgerforum

In reactie op de brief d.d. 4 juli 2022 van de minister voor Klimaat en Energie over de kabinetsinzet voor een burgerforum over het klimaat- en energiebeleid, heeft de commissie voor Economische Zaken en Klimaat een voorbereidingsgroep ingesteld om te verkennen of en, zo ja, hoe samen met het kabinet werk zou kunnen worden gemaakt van het dit burgerforum. De voorbereidingsgroep wordt gevormd door zes leden van de commissie EZK²⁵ aangevuld met twee leden van de commissie Binnenlandse Zaken²⁶ aangezien deze commissie is belast met nieuwe vormen van burgerparticipatie en democratische vernieuwing. De voorbereidingsgroep heeft hiertoe een aantal gesprekken met deskundigen gevoerd. Ook is informeel gesproken met de ministers van EZK en BZK. De commissie heeft ingestemd met de door de voorbereidingsgroep geformuleerde randvoorwaarden, die vervolgens door het Presidium aan de Kamer zijn voorgelegd. De minister voor Klimaat en Energie wordt verzocht om een reactie, waarna de commissie EZK met hem in debat zal gaan over het instellen van het burgerforum.²⁷ Er zijn twee rapporteurs benoemd om de uitvoering van het burgerforum te monitoren: namens de commissie EZK het lid Erkens (VVD) en namens de commissie BiZa het lid Dassen (Volt).

Daarnaast heeft de Kamer in het afgelopen jaar ook een aantal keer per motie of amendement een onderwerp aangedragen voor een burgerforum- of beraad: de motie-Heerma/Den Haan over een burgerberaad over vergrijzing,²⁸ de motie-Werner over een burgerberaad over emancipatiebeleid voor mensen met een handicap²⁹ en het amendement-Paulusma over een burgerberaad over de organisatie van de zorg, bijvoorbeeld over de inrichting van de acute zorg (in dit amendement wordt benadrukt dat dit burgerberaad het karakter heeft van een experiment om ervaring op te doen met het instrument en met het budget dat hiervoor nodig is).³⁰ Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe de invulling van deze drie voorbeelden zal worden vormgegeven en welke rol de Kamer daarbij zal spelen: de Kamer wordt hier nog nader over geïnformeerd door de betrokken bewindspersonen. De ervaringen van de voorbereidingsgroep voor het burgerforum klimaat- en energiebeleid kunnen een richtsnoer zijn voor de wijze waarop de Kamer zich in een vroeg stadium uitsprekt

²⁵ De leden Erkens (VVD), Boucke (D66), Bontenbal (CDA), Leijten (SP), Kröger (GroenLinks) en Koekkoek (Volt).

²⁶ De leden Chris Simons (VVD) en Sneller (D66).

²⁷ Kamerstuk 32813, nr. 1232.

²⁸ Kamerstuk 36200, nr. 28.

²⁹ Kamerstuk 36200-VIII, nr. 160.

³⁰ Kamerstuk 36200-XVI, nr. 29.

over de randvoorwaarden voor een burgerforum. Deze ervaringen laten ook zien dat de opzet van een burgerforum de nodige inspanning van de zijde van de Kamer vraagt, zowel van Kamerleden als van de ambtelijke ondersteuning.

De werkgroep signaleert dat de Kamer het afgelopen jaar actief heeft ingezet op nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid, maar constateert wel dat ze nog niet is gekomen tot een bredere reflectie op de gewenste rol van de Kamer hierbij en het doel dat ze met meer burgerbetrokkenheid nastreeft. Ook het Rathenau Instituut heeft de Kamer in zijn rapport over petitie en burgerinitiatieven meegegeven om eerst te bepalen wat de Kamer wil bereiken met instrumenten die de interactie met burgers intensiveren en wat ze bereid is daarvoor te doen. Hierbij zou ook kunnen worden aangesloten bij de aanbeveling van de Parlementaire Enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen om als Kamer in eigen huis het gesprek aan te gaan over de wijze waarop de Kamer de afstand tot bewoners kan overbruggen.³¹

³¹ Kamerstuk 35561, nr. 11.

5 Informatievoorziening

WERKAGENDA VERSTERKING FUNCTIES TWEDE KAMER

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.

Aanbeveling 11. Meer zicht op departementale nota's

Goede informatievoorziening is een noodzakelijke voorwaarde voor het versterken van de functies van de Tweede Kamer. In haar rapport signaleerde de werkgroep dat het kabinet, naar aanleiding van het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, diverse toezeggingen heeft gedaan voor structurele verbeteringen op dit vlak. Zo heeft het kabinet besloten meer openheid te betrachten door het verstrekken van onderliggende departementale nota's bij de toezending van stukken aan de Kamer. Nadat daarmee in 2021 een begin is gemaakt, heeft begin 2022 een evaluatie plaatsgevonden waarbij ook Kamerleden werden bevroegd. Het meesturen van nota's wordt door geïnterviewde Kamerleden over het algemeen als positief beoordeeld, zo concludeerde het kabinet. Wel is het zo dat de ene nota meer bijdraagt aan het bieden van aanvullende inzichten dan de andere. Om dat te stroomlijnen wordt gewerkt met een vast format. Het kabinet heeft besloten om per Prinsjesdag 2022 de actieve verstrekking van departementale nota's uit te breiden naar alle stukken die aan de Kamer worden gezonden.³² De werkgroep signaleert dat in de Kamer geregeld aandacht wordt besteed aan de verstrekte departementale nota's, onder meer in stafnotities ten behoeve van commissies.

Aanbeveling 12. Contacten met departementen en uitvoeringsorganisaties

De werkgroep heeft aanbevolen om vaker op informele wijze in contact te treden met departementen en uitvoeringsorganisaties. Op die manier kunnen ervaringen en dilemma's worden uitgewisseld en kan worden gewerkt aan versterking van het onderlinge vertrouwen. De werkgroep ziet diverse voorbeelden waarbij er contacten zijn tussen uitvoeringsorganisaties en de Kamer, er meer informatie beschikbaar komt over de uitvoering, gesprekken en werkbezoeken plaatsvinden. Zo wees de werkgroep hierboven al op de parlementaire verkenning in de commissie J&V, waarbij veel uitvoeringsorganisaties zijn betrokken. Ook heeft de Kamer een actieve rol bij de voorbereidingen van de Dag van de Publieke dienstverlening, die tot doel heeft invulling te geven aan de ontmoeting tussen burger, beleid, uitvoering en politiek en met elkaar te bespreken hoe het staat met de uitvoering en dienstverlening in Nederland. Onderdeel van deze dag is ook een bezoek aan diverse

³² Kamerstuk 28362, nr. 59. Daarbij werd tevens een nieuwe versie van de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's gevoegd.

uitvoeringsorganisaties. De werkgroep is van mening dat het goed is om deze aandacht vast te houden en verder uit te bouwen, bijvoorbeeld door hiervoor in de strategische procedurevergadering aandacht voor te hebben en praktische werkafspraken te maken.

Aanbeveling 13. Aandacht voor informatievoorziening

In de Kamer is de informatievoorziening door bewindspersonen een voortdurend punt van aandacht gebleven, zowel in debatten als in correspondentie van commissies, het Presidium en de Kamervoorzitter met het kabinet.³³

Naar aanleiding van de motie van de leden Leijten en Arib³⁴ is de werkgroep Informatieafspraken ingesteld, zo signaleerden wij al in ons rapport. Deze werkgroep heeft als taak om de processen rond de informatievoorziening, de omgang met artikel 68 Grondwet en de beantwoording van Kamervragen nader in kaart te brengen. De resultaten van deze werkgroep worden eind mei verwacht.³⁵ De werkgroep kijkt uit naar de rapportage. De enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen deed in haar eindrapport ook de aanbeveling dat er Kamerbreed over de informatieplicht wordt gesproken. In de ogen van de enquêtecommissie kan een gezamenlijk debat over de omgang met artikel 68 bijdragen aan een duidelijkere en eenduidigere informatievoorziening aan de Kamer – zonder in het uiterste te vervallen dat alle documenten die aan een beleidsbeslissing vooraf gingen altijd meegestuurd moeten worden.³⁶

Aanbeveling 14. Verdere versterking van het inlichtingenrecht

De invulling van het grondwettelijke inlichtingenrecht blijft een voortdurend punt van aandacht in de Kamer. Hierboven werd al verwezen naar de werkgroep Informatieafspraken. Ook op andere plaatsen komt de informatievoorziening aan de Kamer aan de orde. Zo besloot de commissie BiZa om naar aanleiding van een aantal recente kabinetsbrieven een wetenschappelijke factsheet op te laten stellen vanuit het perspectief van artikel 68 Grondwet.³⁷ Ook signaleert de werkgroep dat inmiddels in een aantal commissies gebruikgemaakt wordt van de nieuwe Kamerprocedure omtrent de motivering van vertrouwelijke aanbieding van stukken.³⁸

³³ Zie bijvoorbeeld de brief van de commissie voor de Rijksuitgaven van 23 februari 2023 over informatieafspraken met de minister van Financiën inzake de Comptabiliteitswet, Kamerstuk 31865, nr. 222, en de brief van de Kamervoorzitter van 13 april 2023.

³⁴ Kamerstuk 35752, nr. 11.

³⁵ Kamerstuk 36328, nr. 1.

³⁶ Kamerstuk 35561, nr. 6, p. 79.

³⁷ Besluitenlijst commissie Binnenlandse Zaken d.d. 20 april 2023.

³⁸ Regeling vertrouwelijke stukken, art. 4a. Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 36200-VII, nr. 158.

6 Toerusting en werkwijze

WERKAGENDA VERSTERKING FUNCTIES TWEDE KAMER

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.

Aanbeveling 15. Zorg voor een goede toerusting

In haar rapport heeft de werkgroep benadrukt dat voor het opvolgen van de aanbevelingen van de werkgroep ter versterking van de functie van de Kamer voldoende capaciteit binnen de ambtelijke organisatie van de Kamer nodig is en dat dit een aandachtspunt is. Gewezen wordt onder meer op de consequenties van de ondersteuning van wetgevingsrapporteurs, maar ook het meer structureel volgen en analyseren van de stukkenstroom en het voorbereiden van commissieactiviteiten en parlementaire verkenningen. Het vergt bovendien dat Kamerleden en commissies actief aan de slag gaan met het oppakken van de aanbevelingen en het uitproberen van nieuwe werkwijzen, waarbij zij op basis van ervaringen als ambassadeur kunnen optreden richting collega's. Het door de werkgroep geconstateerde belang van substantiële versterking en uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning met de benodigde (specialistische) expertise is in diverse studies en rapporten onderstreept, ook recentelijk nog in het rapport van het Rathenau Instituut over kansen voor het vergroten van de stem van burgers met petitie en burgerinitiatieven.³⁹

De werkgroep signaleert dat de Kamer stappen heeft gezet op dit vlak. Er is de afgelopen jaren geïnvesteerd in de ambtelijke dienst met het oog op de versterking van de (mede)-wetgevende, representatieve en controlerende taak van de Kamerleden.⁴⁰ In de tussentijdse monitor constateerde de werkgroep verder reeds dat na verschijnen van ons rapport op initiatief van het Presidium een pilot is gestart met versterking van de ambtelijke ondersteuning bij zowel de medewetgevende als de controlerende en vertegenwoordigende taken van de Tweede Kamer. Zo is op het gebied van de wetgevende taak een aantal beleidsjuristen gedetacheerd die onder meer ondersteuning bieden aan wetgevingsrapporteurs.⁴¹ De pilot loopt tot eind 2023. Daarnaast worden structureel een aantal extra EU-adviseurs aangetrokken naar aanleiding van een motie van de Kamer.⁴² Het is aan het Presidium om aan de hand van de eerste ervaringen, zoals met de lopende pilots en andere nieuwe werkwijzen, passende voorstellen te doen voor vervolgstappen op het gebied van de versterking van de ambtelijke ondersteuning die nodig wordt geacht om de aanbevelingen van de werkgroep op het gebied van medewetgeving, controle en vertegenwoordiging te kunnen (blijven) verwezenlijken.

³⁹ Kamerstuk 35992, nr. 20, p. 8.

⁴⁰ Zie Kamerstukken 36328, nrs. 1-3.

⁴¹ Zie hierover ook: P.J.P.M. van Lochem, 'Versterking van de parlementaire wetgeving. Een nieuwe poging na "Ongekend onrecht"', *RegelMaat* 2023, nr. 1, p. 72-84.

⁴² Kamerstuk 36200-VII, nr. 42.

Aanbeveling 16. Besteed doorlopend aandacht aan de werkwijze

Om tot daadwerkelijke versterking van de functies van de Kamer te komen, is naast een goede toerusting ook een actieve en gerichte aanpak van de aanbevelingen in de werkagenda nodig. Deze eindmonitor bevat tal van goede voorbeelden die laten zien dat dit ook gebeurt en dat vernieuwingen van de grond beginnen te komen. Kamerleden kunnen daarbij een stimulerende bijdrage leveren door als ambassadeur op te treden, bijvoorbeeld vanuit hun rol als rapporteur. De werkgroep onderstreept in dat kader ook het belangrijke werk dat de commissievoorzitters voor de Kamer doen. Hun bijdrage aan het goed functioneren van het parlement kan niet worden onderschat. Het commissievoorzitterschap kent tegelijkertijd vele facetten, die veelal in de praktijk eigen moeten worden gemaakt. De werkgroep vindt het van belang dat commissievoorzitters goed worden ondersteund als zij deze taak op zich nemen. Te denken valt aan het bieden van een speciaal inwerkprogramma en het organiseren van uitwisselingen met ervaren voorzitters.

De werkgroep realiseert zich dat bij een deel van de aanbevelingen uit de werkagenda meer tijd nodig is om in de praktijk vorm te krijgen en tot zichtbare resultaten te komen. Om die reden is in het rapport ook een gefaseerde aanpak aanbevolen. Het is wel zaak om de goede ontwikkelingen die de werkgroep signaleert vast te houden en waar nodig verder uit te bouwen. Om blijvende aandacht voor de werkagenda te borgen ziet de werkgroep, in navolging van het Presidium, een nuttige rol voor de commissie voor de Werkwijze. Deze zou bijvoorbeeld periodiek een deel van de werkagenda opnieuw kunnen belichten en waar nodig verdere verbeteringen in de werkwijze van de Kamer kunnen aanjagen, goede voorbeelden kunnen delen en lopende initiatieven verder kunnen brengen. Ook het periodieke overleg tussen de Voorzitter en de commissievoorzitters kan daarvoor worden benut, alsmede de strategische procedurevergaderingen in de vaste commissies.

7 Tot slot. Blijf aan de slag!

Met deze eindmonitor rondt de werkgroep haar werkzaamheden af. De werkgroep concludeert dat haar rapport goed geland is in de Kamer. Er zijn veel waardevolle initiatieven genomen en veranderingen in gang gezet. Dat is een goed teken en laat zien dat de Kamer actief en zelfbewust bezig is met de versterking van haar functies. Het leidt bovendien tot allerlei vormen van samenwerking binnen de Kamer.

Hiermee is het versterken van de functies van de Tweede Kamer, zoals al in de inleiding geconstateerd, uiteraard niet afgerond. De praktische werkagenda die de werkgroep in haar rapport heeft gepresenteerd, kan hierbij hopelijk blijven dienen als basis en als inspiratie. In deze eindmonitor heeft de werkgroep daarvoor talloze goede voorbeelden in beeld gebracht. Het is van belang dat de Kamer op dit pad doorgaat, blijft leren van ervaringen en nieuwe mogelijkheden blijft verkennen. Het is verleidelijk om gebaande paden te bewandelen of om terug te vallen op instrumenten die bovenaan in de gereedschapskist liggen. Vernieuwing vergt echter creatief zijn, kansen benutten en goede voorbeelden uitwisselen, maar bijvoorbeeld ook zoeken naar mogelijkheden om belangrijke vraagstukken en dilemma's waar mogelijk gezamenlijk op te pakken zodat de Kamer als instituut sterker voor de dag komt. Om verder te komen moet er bovendien ruimte zijn voor verschillende uitwerkingen en wisselende snelheden. Nieuwe initiatieven moeten de ruimte krijgen en niet verzanden in bureaucratische trajecten. De werkagenda is dan ook niet bedoeld als keurslijf, maar biedt handvaten en inspiratie om met elkaar tot blijvende versterking van de kernfuncties van de Kamer te komen.

Het is aan de Kamer om niet achterover te leunen, maar verder te gaan op de ingeslagen weg. Het nieuwe instrument van de strategische procedurevergadering biedt alle commissies een periodiek moment voor reflectie. Rapporteurs, commissievoorzitters, leden van voorbereidingsgroepen en andere Kamerleden – waarvan een groot aantal voorbeelden wordt benoemd in deze eindmonitor – kunnen als ambassadeur optreden. Het Presidium heeft aangekondigd om, na ontvangst van de eindmonitor van de werkgroep, de uitwerking van de aanbevelingen te blijven monitoren door de aanbevelingen van de werkgroep een vast onderwerp van gesprek te laten zijn in de commissie voor de Werkwijze en in het overleg van de Voorzitter met de commissievoorzitters. Zoals eerder al opgemerkt, kunnen hiermee de werkagenda en de ervaringen in de praktijk blijvend onder de aandacht worden gebracht. Dat is belangrijk, want met de inzet van velen zal de ambitie van de Kamer om haar functies te versterken de komende tijd op de agenda blijven. Praktische verbeteringen vergen vaak een bepaalde vasthoudendheid en de nodige tijd om te kunnen beklijven. Een duurzame versterking van de Tweede Kamer is bovendien niet mogelijk zonder een actieve participatie van alle Kamerleden.