



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Rapportage

Rapporteurs in de Tweede Kamer

Een reflectie

datum 30 mei 2024

versie 1.0

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Typen rapporteurs	5
3	Rapporteurs in de praktijk.....	13
4	Enige reflecties op het rapporteurschap	20
	Bijlage Handreikingen voor rapporteur	21

1 Inleiding

Aanleiding

In het debat van 19 juni 2023 over de Raming 2024 kwalificeerde de voorzitter het rapporteurschap als een nuttig (“mooi”) instrument¹. Zij meldde dat het instrument zal worden geëvalueerd om te bezien hoe het beter kan worden ingezet.

Naar aanleiding daarvan is door de hoofden van de Dienst Analyse en Onderzoek en de Griffies commissies een voorstel uitgewerkt voor een reflectie op het werken met rapporteurs, waarvan deze notitie het resultaat vormt.² Daarin zouden uitspraken moeten worden gedaan over de verschillende verschijningsvormen van de rapporteurschappen: welke vormen zijn er, wat is de output, welke input was daar voor nodig, en van wie? Zijn er verschillen tussen commissies die opvallen? Hoe werkt het bij een plenaire behandeling? Welke afspraken bevatten mandaatnotities?

In het voorstel wordt opgemerkt dat deze reflectie mogelijk zou kunnen leiden tot een voorstel voor een algemene richtlijn voor het werken met rapporteurs, met handvatten voor zowel leden als staf, met noodzakelijke variaties tussen de verschillende typen rapporteurschappen.³

Herkomst en ontwikkeling rapporteurschappen

In de Kamer is het werken met rapporteurs in de afgelopen twintig jaar flink uitgebreid en is de bevoegdheid van commissies om rapporteurs te benoemen geformaliseerd en opgenomen in de artikelen 7.25 en 7.36 van het Reglement van Orde⁴. In navolging van het Europees Parlement, waar het rapporteurschap een vast element in het Europees wetgevingsproces is, is de Kamer ook gaan werken met het instrument rapporteurs op EU-dossiers. De vaste commissie voor Europese Zaken heeft de werkwijze van EU-rapporteurs in 2016 geëvalueerd en gestandaardiseerd in een handleiding die onder alle commissies is verspreid. In de praktijk ontstonden er, naast de EU-rapporteurs, verschillende typen rapporteurs die de vaste commissies als instrument kunnen inzetten. Op dit moment kennen we wetgevingsrapporteurs, begrotingsrapporteurs, EU-rapporteurs, rapporteurs Grote projecten en rapporteurs over een Wetenschapstoets. Daarnaast kunnen commissies rapporteurs benoemen op specifieke onderwerpen. Voorbeelden van dat laatste zijn de rapporteurs over het verslaggevingsstelsel en de operatie Inzicht in Kwaliteit bij de commissie Rijksuitgaven.

Leeswijzer

De verschillende typen rapporteurs worden in hoofdstuk 2 uitgewerkt, waarbij ook wordt ingegaan op de mandaatverlening en de eventuele uitgaven ten behoeve van het

¹ Zie: verslag debat Raming 2024, kamerstuk [36 328, nr. 15](#). Zie ook: geleidende brief bij de Raming d.d. 2 maart 2023, Kamerstuk [36 328, nr. 1](#).

² Voor een evaluatie zijn concrete en meetbare doelen nodig, en criteria waarop kan worden getoetst, en normen waartegen de resultaten kunnen worden afgezet. Daarvan is geen sprake: tot het werken met rapporteurs kan worden besloten vanwege één of meerdere redenen (zoals de mogelijkheid van inhoudelijke verdieping, procedurele versnelling (of vertraging), verdeling van het werk, versteviging van de behandeling, het vergroten van zichtbaarheid van de betrokken leden of commissies).

³ Overigens wordt opgemerkt dat handreikingen voor het werken met rapporteurs grotendeels al bestaan; deze komen in de hierna volgende hoofdstukken aan de orde.

⁴ Zie o.m. Kamerstuk [34 343, nr. 2](#) d.d. 19 november 2015.

rapporteurschap. In hoofdstuk 3 wordt besproken hoe het instrument in de praktijk is ingezet. Deze notitie sluit af met enige reflecties op het rapporteurschap.

2 Typen rapporteurs

Wetgevingsrapporteurs

Reeds in 2003 werd in het Reglement van Orde een bepaling ingevoegd, waarin voor commissies de bevoegdheid werd vastgelegd om rapporteurs te benoemen op een in haar handen gesteld wetsvoorstel.⁵ In de toelichting werd vermeld dat het RvO in de voorafgaande periode weliswaar niet verbood om rapporteurs te benoemen, maar dat de inzet van rapporteurs zo'n andere procedure van verslaggeving opleverde, dat deze mogelijkheid in het RvO moest worden opgenomen.

De [werkgroep Versterking functies Tweede Kamer](#) (werkgroep-Van der Staaij II) heeft in haar rapport uit 2021 onder meer aanbevolen om voor belangrijke wetsvoorstellen van de regering vaker gebruik te maken van wetgevingsrapporteurs. Daarmee kan de commissie haar informatiepositie versterken en waarborgen dat belangrijke kwaliteitsaspecten van wetgeving, zoals consistentie en uitvoerbaarheid, voldoende aandacht krijgen. Wetgevingsrapporteurs kunnen volgens de werkgroep-Van der Staaij op meerdere momenten nuttige functies vervullen:

- **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 aan rapporteurs een mandaat worden verstrekt om het wetsvoorstel zelfstandig te onderzoeken op een aantal kwaliteitsaspecten, zoals consistentie, constitutionnalité en uitvoerbaarheid;
- **Na de inwerkingtreding van de wet** kan van rapporteurs worden gevraagd onderzoek te doen naar de invoeringstoets die het kabinet een jaar na inwerkingtreding verricht.

Inmiddels is gebruik van het instrument wetgevingsrapporteurs al aanmerkelijk ingeburgerd, zoals ook in de [tussentijdse monitor](#) van de uitvoering van het rapport Van der Staaij II is opgemerkt. De ambtelijke ondersteuning hiervan geschiedt vanuit de commissiestaf in samenwerking met wetgevingsadviseurs, die ter uitvoering van het rapport Van der Staaij II bij de Dienst Analyse & Onderzoek zijn aangesteld. Ten behoeve van de Kamerleden is door de leden Sneller en Van der Staaij, die als rapporteurs wetgevingskwaliteit werden aangesteld door de commissie J&V, de handreiking Werken aan wetten voor Kamerleden opgesteld.⁶ Deze is op 5 december 2023 aan de Kamer gepresenteerd. Deze handreiking is bedoeld om Kamerleden en hun medewerkers praktische handvatten te geven om te werken aan de kwaliteit van wetgeving. In de handreiking wordt ook ingegaan op het wetgevingsrapporteurschap. Daarbij worden verschillende mogelijkheden geschetst voor de invulling van dit rapporteurschap en de vormgeving van het mandaat.

⁵ Dit betrof het (oude) artikel 93a (zie Kamerstuk 29 265, nr. 2). De strekking hiervan komt terug in artikel 7.36 van het huidige Reglement van Orde.

⁶ Zie [Handreiking 'Werken aan wetten' voor Kamerleden | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

Begrotingsrapporteurs

Handreiking controle en verantwoording

Hoewel het voor commissies reeds langere tijd mogelijk was om rapporteurs voor begrotingswetvoorstellen en het jaarverslag te benoemen, kreeg dit een impuls door het verschijnen van de *handreiking controle begroting en verantwoording* in mei 2014. Deze handreiking, met als ondertitel *voor rapporteurs – door rapporteurs* – werd uitgebracht door de leden Duisenberg en Van Meenen. De handreiking bevat een gedetailleerde beschrijving van de werkwijze, die vanaf 2013 in de commissie OCW is gehanteerd. De kern daarvan is dat twee rapporteurs – één van de coalitie en één van de oppositie – voorafgaand aan de behandeling van de begroting en de verantwoording een diepgaande analyse uitvoeren van de begroting en de verantwoording. Hun bevindingen en aanbevelingen rapporteren zij aan de commissie op basis waarvan de commissie gezamenlijk de input bepaalt voor het overleg met de bewindspersonen. De handreiking was nadrukkelijk niet alleen bedoeld voor de commissie OCW, maar ook voor (rapporteurs in) andere commissies.⁷

Naast de uitgebreide handreiking werd een 'controlekaart' ontwikkeld. Dit is een korte weergave van een gestandaardiseerde methode voor Kamercommissies om inzicht te krijgen in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en besteding van (begrotings)middelen, aan de hand van zes controlevragen.⁸

Klankbordgroep Versterking Kennis- en Onderzoeksfunctie

De Klankbordgroep Versterking Kennis- en Onderzoeksfunctie (KVKO), bestaande uit vier Kamerleden, inventariseerde in opdracht van de Kamervoorzitter de behoefte van Kamerleden aan kennis, onderzoek en dienstverlening.⁹ De KVKO constateerde dat Kamerleden worstelen met de hoeveelheid informatie die op de Kamer afkomt. Bovendien merkten Kamerleden op dat de Kamer weinig informatie krijgt waarmee de effecten van het beleid inzichtelijk worden en de doelmatigheid in beeld komt. Voor sommige Kamerleden hield dit verband met de moeilijk te doorgronden begrotingen. De ervaring met rapporteurs, zo werd geconstateerd, was meestal beperkt, met uitzondering van de commissies SZW, VWS, OCW, BuHa-OS en I&M (nu IenW). De ervaringen met de rapporteurs waren over het algemeen wel goed. Sommige vakcommissies maakten specifieke afspraken met het betreffende departement over de informatievoorziening over doelen, doelmatigheid en effecten van beleid. Vervolgens toetsten rapporteurs.

Een van de aanbevelingen van de klankbordgroep was om rapporteurs intensiever en systematischer in te zetten ten aanzien van begroting en jaarverslag. Dit zou kunnen bijdragen aan het effectief ontsluiten, analyseren en duiden van informatie. In bepaalde gevallen zou het bovendien tegemoet kunnen komen aan de gesignaleerde

⁷ P.J. Duisenberg, P.H. van Meenen, [Handreiking Controle begroting en verantwoording: voor rapporteurs – door rapporteurs](#), mei 2014.

⁸ Idem.

⁹ De werkgroep bestond uit de Kamerleden Pieter Duisenberg, Stientje van Veldhoven (vz), Linda Voortman en Mei Li Vos.

problemen van informatie-overload en een gebrek aan een gedeelde kennisbasis, omdat de rapporteur zich namens de commissie in een onderwerp kan verdiepen en de belangrijkste bevindingen kan rapporteren aan de hele commissie of aan de Kamer.¹⁰

Aanpassing Reglement van Orde: introductie kennisagenda

Uit de werkzaamheden van de klankbordgroep KVKO kwam onder meer voort dat er een artikel aan het Reglement van Orde werd toegevoegd, waarin de taken en bevoegdheden van de commissievoorzitter zijn geregeld. In dit artikel, 7.13, is opgenomen dat de commissievoorzitter verantwoording draagt voor het opstellen van een plan ter versterking van de kennis- en informatiepositie van de commissie. Dit plan wordt in de praktijk de kennisagenda genoemd. In het genoemde artikel is geregeld dat in dit plan in ieder geval wordt vastgelegd op welke wijze de commissie controle uitoefent op de door haar ontvangen jaarverslagen voor de verantwoording van de rijksuitgaven, met inbegrip van de benoeming van rapporteurs.

Rol van de commissie voor de Rijksuitgaven

De commissie voor de Rijksuitgaven stelt jaarlijks een rapportage op over de behandeling van begrotingen en jaarverslagen.¹¹ Sinds 2015 gaat deze rapportage over een gehele begrotingscyclus – dus begroting, Voorjaarsnota, Najaarsnota en jaarverslag. De rapportage bevat voornamelijk feiten en cijfers. Onder meer wordt ingegaan op de inzet van rapporteurs voor de begroting en het jaarverslag. De commissie voor de Rijksuitgaven vervult ten aanzien van rapporteurs voor begroting en jaarverslag ook een bredere, ondersteunende rol, onder meer door het organiseren van gezamenlijke bijeenkomsten voor rapporteurs uit verschillende vaste commissies (informeel het auditcomité genoemd) en door aandacht te besteden aan het rapporteurschap in overleggen met de Algemene Rekenkamer.

EU-rapporteurs

In 2002 verscheen het rapport “Op tijd is te laat”, waarbij de Kamer zich realiseerde dat tijdige betrokkenheid een voorwaarde is voor invloed in Europa.¹² Dit rapport werd gevolgd door “Bovenop Europa” (2011)¹³, waarmee de interne procedures werden geëvalueerd en een ambtelijke EU-staf werd ingebed om betere grip op de procedures te kunnen houden. Ten aanzien van het EU-rapporteurschap tekent het rapport Bovenop Europa op dat op basis van de zeven EU rapporteurschappen sinds 2007 de invloed van het Nederlands parlement in Europese besluitvormingsprocessen lijkt toegenomen en dat ‘Nederland hierin vooroploopt’. Anderzijds is de precieze invloed – in termen van concrete resultaten - niet vast te stellen (‘dat onttrekt zich aan het zicht van de Kamer’). Respondenten geven aan het gevoel te hebben dat de inspanningen in de beginfase relatief groot zijn. Er wordt vervolgens een aantal aanbevelingen gedaan

¹⁰ Daarnaast wijst de werkgroep op EU-onderwerpen en grote en technische onderwerpen (p. 25).

¹¹ In de jaren dat er geen commissie voor de Rijksuitgaven was, werd deze rapportage uitgebracht door de commissie Financiën.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 632, nr. 1.

¹³ Bovenop Europa. Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer 2007-2011. Rapport van de rapporteurs Ten Broeke en Schouw. 2011.

om de informatievoorziening van de Kamer te versterken en de rol van de rapporteurs structureler vorm te geven. Aanbevolen wordt EU-rapporteurs aan te stellen. Deze hebben tot taak om de discussie in Brussel goed te volgen en daarover verslag uit te brengen aan de vaste commissie. Vanuit het adagium 'als iedereen verantwoordelijk is, is niemand verantwoordelijk', wordt voorgesteld vaker concrete EU-dossiers door een commissie bij een Kamerlid als rapporteur te beleggen. Op basis van de informatie kan de Kamer tot eventuele actie besluiten. Rapporteurs kunnen worden aangesteld op een concreet dossier (begroting, EU-dossier), of waar het onderwerpen betreft die de hele Kamer aangaan (bijvoorbeeld EU-informatievoorziening). Zij krijgen adequate ambtelijke ondersteuning en kunnen vanuit hun rol actief Europese informatie halen en brengen bij de Kamercommissies. Ook wordt voorgesteld dat elke Kamercommissie op eigen initiatief, maar gestimuleerd vanuit de commissie Europese Zaken, een vaste EU-rapporteur kan aanstellen.¹⁴ De taak van dit Kamerlid is het signaleren en informeren van de overige commissieleden over ontwikkelingen op de Europese agenda op het terrein van de commissie. Hij/zij wordt ondersteund vanuit de commissiestaf (EU-adviseur). De rapportage over lopende en komende Europese dossiers zou een vast agendapunt op de procedurevergadering moeten worden.

Inmiddels werkt de Kamer al sinds 2011 met EU-rapporteurs. Er is dus al ruime ervaring met dit instrument opgedaan. In de praktijk zijn er drie soorten EU-rapporteurs. Ten eerste zijn er rapporteurs die voor een Kamercommissie informatie verzamelen over een EU-dossier. Dit type rapporteur brengt de beleidsimplicaties van nieuwe EU-wetgeving in kaart en de stakeholdersopvattingen daarover. Ze halen ook krachtenveldinformatie op bij de Europese Commissie, het Europees Parlement en de diplomaten die namens de EU-landen betrokken zijn bij het dossier. De verslagen van dit type rapporteur zijn vooral nuttig voor andere leden in de voorbereiding op debatten over Europese raden.

De tweede variant is meer intern gericht, namelijk het bevorderen van een actieve behandeling van het dossier door de Tweede Kamer. De EU-rapporteur doet voorstellen voor commissiedebatten, technische briefings, etc. aan de commissie. Het idee is dat beïnvloedingskansen voor de Kamer en controle van de regeringsinzet optimaal benut kunnen worden als een Kamerlid dat coördineert. Soms voert een EU-rapporteur ook als eerste het woord in een relevant commissiedebat.

De derde variant houdt in dat een EU-rapporteur namens de Kamer actief een standpunt uitdraagt over het dossier. Een Kamerlid gaat dan met een aangenomen motie of position paper in de hand in gesprek met diplomaten, Eurocommissarissen en Europarlementariërs om het dossier de kant op te krijgen in de richting van de opvattingen van de Kamer. Daarbij wordt dan ook vaak de samenwerking gezocht met andere nationale parlementen. In de praktijk komen verschillende combinaties van bovengenoemde drie varianten veel voor.

¹⁴ In de praktijk gebruiken commissies deze vorm niet.

De werkwijze van EU-rapporteurs is in 2016 door de commissie Europese Zaken geëvalueerd en gestandaardiseerd in een handleiding EU-rapporteurschap in de Tweede Kamer die onder alle commissies is verspreid. Aanbevelingen en aandachtspunten betreffen o.a.

- 1) selectieve inzet van rapporteurschappen, bijvoorbeeld alleen op prioritaire dossiers;
- 2) overweeg co-rapporteurs omwille van evenwicht;
- 3) zorg voor duidelijk afgebakende mandatering;
- 4) regelmatige terugkoppeling aan de commissie;
- 5) werk met breed politiek gesteunde position papers.

In de praktijk van de afgelopen jaren wordt ook zo gewerkt.

Rapporteurs over grote projecten

Het doel van de Regeling Grote Projecten (RGP) is te komen tot een weloverwogen besluitvorming over grote projecten en een nauwgezette controle ervan door de Tweede Kamer. De RGP is ingevoerd in 1988, naar aanleiding van problemen bij de financiële besluitvorming rondom het Oosterschelde-project. Naar aanleiding van de tijdelijke commissie Infrastructuurprojecten (de commissie-Duivesteijn) werd de regeling in 2006 aangepast en werd het rapporteurschap in de regeling geïntroduceerd. Als een commissie besluit een groot project aan te wijzen, besluit de commissie of zij één of meer rapporteurs benoemt. Tijdens het project kunnen rapporteurs worden vervangen. Hieruit is af te leiden dat bij dit type in beginsel wordt uitgegaan van een meerjarig rapporteurschap. In de RGP is opgenomen dat de commissie haar besluit over benoeming van rapporteurs, en de bij benoeming vastgestelde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, meedeelt aan de Kamervoorzitter en tevens aan de minister die het aangaat.

De RGP wordt met name toegepast bij de commissies IenW en Defensie, die veel met grote (uitvoerings)projecten te maken hebben. Kern van de regeling is dat de Kamer met behulp van periodieke rapportages wordt geïnformeerd over de voortgang van een project. Deze rapportages moeten voldoen aan eisen uit de RGP en aan door de desbetreffende commissie vastgestelde uitgangspunten. De rapportages worden onderzocht door een accountant, veelal de Auditdienst Rijk (ADR). Rapporteurs analyseren over het algemeen de voortgangsrapportages. Ook kunnen zij in overleg treden met de accountant om een toelichting te krijgen op het accountantsrapport. De commissie voor de Rijksuitgaven brengt jaarlijks een Jaarrapportage Grote Projecten aan de Kamer uit. Hierin wordt onder meer ingegaan op de inzet van rapporteurs. Daarnaast heeft deze commissie de taak om commissies te adviseren over aanwijzing en beëindiging van grote projecten.

Rapporteurs over wetenschapstoetsen

Sinds begin 2018 is het kabinet (op grond van artikel 3.1 Comptabiliteitswet) verplicht beleids- en wetsvoorstellen helder te onderbouwen. Begin 2020 is door de Kamer de behoefte uitgesproken aan een wetenschappelijke beoordeling van die onderbouwing:

zijn de keuzes die het kabinet heeft gemaakt wetenschappelijk houdbaar? Zijn er bewezen effectieve(re) beleidsalternatieven, bijvoorbeeld in andere landen? Is de evaluatiestrategie doorwrocht? De wetenschapstoets wordt in gezamenlijkheid uitgevoerd door in beginsel twee wetenschappers van verschillende universiteiten en met verschillende onderzoeksdisciplines, die geen bemoeienis hadden met de totstandkoming van het te beoordelen beleidsvoorstel. Om de onderbouwing van voorstellen te verbeteren, kan de Kamer meer gebruikmaken van inzichten van wetenschappers. Op initiatief van de rapporteurs 'Inzicht in Kwaliteit', de Kamerleden Joost Sneller (D66), Bart Snels (GroenLinks), en toenmalig VSNU-voorzitter¹⁵ Pieter Duisenberg is daarom een methode ontwikkeld die het mogelijk maakt om wetenschappers mee te laten kijken met wets- en beleidsvoorstellen. Voor de wetenschapstoets is in de eerste pilotfase¹⁶ een [standaardformulier](#) ontwikkeld, dat op 8 september 2020 door Pieter Duisenberg is aangeboden aan de Kamervoorzitter, waarna een gedachtewisseling heeft plaatsgevonden met wetenschappers. In 2020 zijn drie pilots uitgevoerd. Na afronding van de tweede pilotfase, waarin vijf pilots werden uitgevoerd en waarin het formulier werd getest, is het instrument geëvalueerd en in november 2021 aan het instrumentarium van de Tweede Kamer toegevoegd. In samenwerking met Parlement & Wetenschap¹⁷ is een standaard werkwijze ontwikkeld voor de totstandkoming van een wetenschapstoets, waarin de rapporteurs een aantal taken vervullen. Dit is vastgelegd in een procesbeschrijving. Rapporteurs voor wetenschapstoetsen zijn betrokken bij de totstandkoming en publicatie van de wetenschapstoets en bij mogelijke vervolgacties. Concreet zijn rapporteurs betrokken bij een bespreking met wetenschappers over de uitkomst van de wetenschapstoets, voordat deze definitief wordt. Ook bieden de rapporteurs de uitkomsten van de wetenschapstoets aan de commissie aan. Wetenschapstoetsen worden standaard gepresenteerd in een openbare technische briefing. De rapporteurs lichten dan toe waarom de commissie heeft gekozen voor de wetenschapstoets en introduceren de wetenschappers, die de toets hebben uitgevoerd. Ook kunnen rapporteurs aan de commissie vervolgacties voorstellen, zoals het vragen van een reactie van een bewindspersoon. Gedurende het gehele traject worden rapporteurs ondersteund door de commissiestaf. Het proces en de contacten met wetenschappers worden begeleid door het samenwerkingsverband Parlement & Wetenschap.

Overige typen

Naast de min of meer vaststaande typen rapporteurs, die in het voorgaande zijn besproken, kunnen commissies ook een ander soort rapporteurs benoemen. Nadat in 2003 de mogelijkheid tot het benoemen van rapporteurs over een wetsvoorstel in het

¹⁵ VSNU is de voorloper van Universiteiten van Nederland (UVN)

¹⁶ In de eerste pilotfase bogen drie teams van twee wetenschappers zich over lopende wetsvoorstellen; de Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven (35247), de Wet aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs (35352) en de Wet verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen (35366).

In de pilot stonden de volgende vragen centraal: Hoe kijk je als wetenschapper, met een artikel 3.1 CW-bril, naar de betreffende beleidsterreinen? Wat valt daarbij op wat betreft de geformuleerde maatschappelijke opgave, doeltreffendheid en doelmatigheid? Wat kan beter vanuit wetenschappelijk perspectief? Welke aanvullende informatie kan de wetenschap aanleveren?

¹⁷ Parlement & Wetenschap is een samenwerkingsverband van de Tweede Kamer en zes nationale wetenschapsorganisaties. Zie <https://parlementenwetenschap.nl/>

Reglement van Orde was opgenomen, werd dit reeds in 2006 uitgebreid. Op dat moment werd een nieuw artikel 121a toegevoegd, dat het voor commissies mogelijk maakte om rapporteurs te benoemen over een in haar handen gesteld stuk. Volgens de toelichting op deze wijziging was dit in overeenstemming met de intentie van de introductie van rapporteurs in het RvO in 2003 (zie Kamerstuk 30 626, nr. 1). In 2015 werd het RvO op dit punt opnieuw aangepast en werd de formulering verder verruimd. De commissies werden in staat gesteld rapporteurs te benoemen over een in handen gesteld stuk, een groot project of een ander onderwerp dat de commissie aangaat. De nieuwe formulering bood tevens de mogelijkheid tot het benoemen van meerdere (co-)rapporteurs over hetzelfde onderwerp.

Mandaatverlening

Voor alle typen rapporteurs gelden de (beperkte) regels uit het RvO. Sinds 2015 wordt in het RvO aandacht besteed aan het mandaat van rapporteurs. Er werd namelijk een bepaling geïntroduceerd met de strekking dat commissies de aan het rapporteurschap verbonden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo spoedig mogelijk schriftelijk vast dienen te leggen¹⁸. Ook de duur van het rapporteurschap kan worden vastgelegd. Eventuele kosten behoeven instemming van het Presidium.¹⁹ De wijzigingen vloeiden voort uit een ambtelijke evaluatie, waaruit was gebleken dat er niet altijd duidelijke afspraken werden gemaakt over mandaat, duur en financiering van het rapporteurschap.²⁰

Het Reglement van Orde schrijft met betrekking tot de mandaatverlening aan rapporteurs voor dat de betreffende commissie bij de benoeming (tijdens een procedurevergadering) van een rapporteur zo snel mogelijk dient vast te leggen welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met het rapporteurschap samenhangen (ofwel: het mandaat)²¹. De commissie kan een bepaalde duur verbinden aan het rapporteurschap.²²

De commissie is verantwoordelijk voor het functioneren van de rapporteur en stelt het mandaat (taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden) of een uitgewerkt plan van aanpak vast. Dit kan met een format via de procedurevergadering. Wil een rapporteur later van het mandaat of plan van aanpak afwijken, dan moet de rapporteur dit aan de commissie voorleggen. Als een rapporteur over een commissie-overstijgend onderwerp rapporteert, dan wordt het mandaat van de rapporteur in de procedurevergaderingen van alle betrokken commissies vastgesteld.

Uitgaven

Eventuele uitgaven ten behoeve van het rapporteurschap worden in beginsel uit het kennis- en onderzoeksbudget van de commissie betaald.²³ Het kan dan bijvoorbeeld

¹⁸ Deze bepaling geldt voor alle typen rapporteurs.

¹⁹ Het huidige RvO bevat deze bepaling niet meer. Vaste commissies hebben inmiddels een eigen budget dat o.a. voor eventuele kosten van rapporteurs kan worden aangewend.

²⁰ Kamerstuk 34 343, nr. 2.

²¹ Artikel 7.36, tweede lid RvO.

²² Artikel 7.37 RvO.

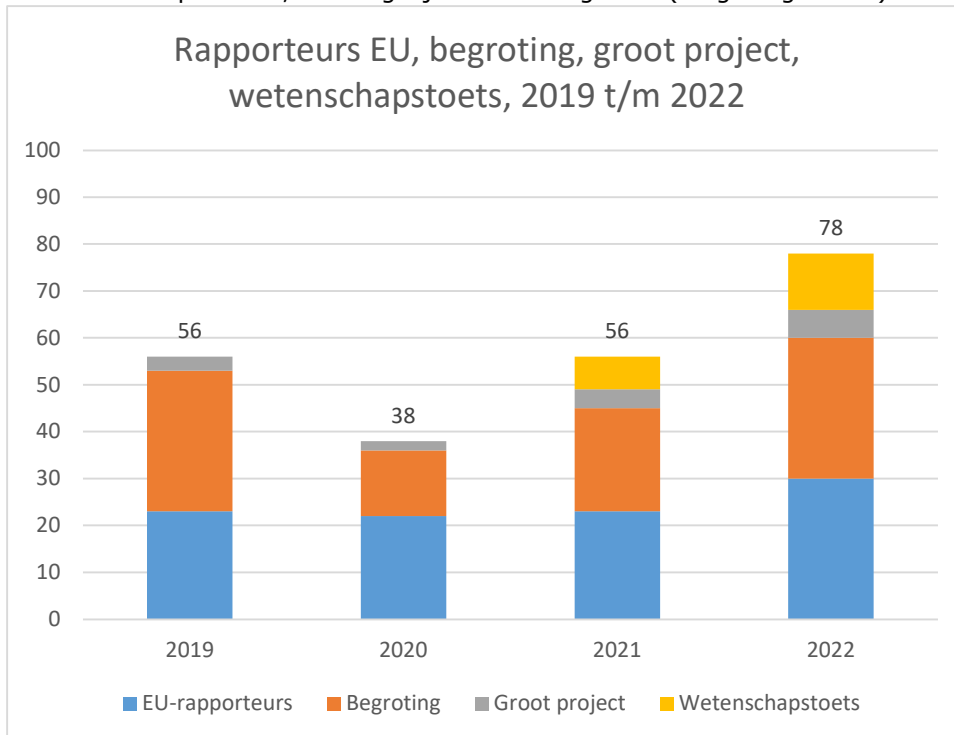
²³ Tenzij de commissie besluit het reiskostenbudget aan te wenden voor bijvoorbeeld reiskosten van rapporteurs.

gaan om reiskosten, maar ook om kosten voor extra (ambtelijke of externe) capaciteit, indien de ondersteuning van het rapporteurschap niet binnen de reguliere ambtelijke capaciteit kan worden opgevangen. Indien de voorziene kosten van een rapporteurschap niet door de commissie zelf kunnen worden gedragen, dan geldt dezelfde procedure voor het maken van extra kosten als in andere situaties.

3 Rapporteurs in de praktijk

Ontwikkeling aantal rapporteurs

Op basis van artikel 7.36, derde lid van het RvO bericht het presidium de Kamer jaarlijks over de in dat jaar lopende rapporteurschappen. Dit gebeurt sinds 2019 in de publicatie *De Staat van de Kamer*, een bijlage bij de Raming van de Tweede Kamer. In onderstaande grafiek is de ontwikkeling van een aantal typen rapporteurs te zien. Het gaat om begrotingsrapporteurs, EU-rapporteurs, rapporteurs Grote Projecten en rapporteurs over wetenschapstoetsen (sinds 2021). De wetgevingsrapporteurs zijn nog niet in de grafiek opgenomen, omdat dit type pas met ingang van 2023 is gebruikt.²⁴ Uit de grafiek blijkt dat het aantal rapporteurschappen een stijgende lijn vertoont. In 2020 is een dip te zien, die mogelijk samenhangt met (de gevolgen van) corona.



Bron: De Staat van de Kamer, 2019-2022

Op de webpagina's van de commissies op de site van de Tweede Kamer wordt aandacht besteed aan de rapporteurschappen. Twee derde van de commissies heeft 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.²⁵

²⁴ Ook de overige typen rapporteurs zijn niet in het overzicht opgenomen, omdat hiervan geen cijfers over de hele periode 2019-2022 in de Staat zijn opgenomen.

²⁵ Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Eindmonitor Rapport Versterking functies Tweede Kamer: Meer dan de som der delen*, 6 juni 2023.

Wetgevingsrapporteurs

Het wetgevingsrapporteurschap is in zijn huidige vorm gestart in 2022. Eind 2022 waren er vijf lopende wetgevingsrapporteurschappen.²⁶ In het jaar 2023 zijn in zeven commissies in totaal 24 wetgevingsrapporteurs actief geweest (zie onderstaand overzicht). Enkele trajecten zijn niet tot een afronding gekomen, vanwege de val van het kabinet-Rutte IV en de daaropvolgende verkiezingen in november 2023.²⁷

Tabel Wetgevingsrapporteurs 2023

Commissie	Aantal wetgevingsrapporteurs
Biza	7
EZK	4
EuZa	2
I&W	2
J&V	5
LNV	2
OCW	2
Totaal	24

De rapporteurs kunnen, afhankelijk van hun mandaat, op verschillende wijze invulling geven aan het rapporteurschap. Diverse keren heeft het rapporteurschap geleid tot een (openbare) rapportage over (aspecten van) het wetsvoorstel. Daarnaast komt het voor dat wetgevingsrapporteurs, vergelijkbaar met begrotingsrapporteurs, namens de commissie een inbreng leveren tijdens een wetgevingsoverleg of in een schriftelijk overleg. Ook is het mogelijk dat rapporteurs een inbreng leveren in een plenaire vergadering. In dat laatste geval is een besluit van de Kamer nodig om toe te staan dat rapporteurs (als eerste) een inbreng leveren in een plenaire vergadering²⁸.

De leden Bromet en Van Campen waren de eerste wetgevingsrapporteurs die plenair een inbreng leverden. Zij kregen ieder vier minuten spreektijd bij aanvang van de eerste termijn van de plenaire behandeling van de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur op 19 april 2023. Ook de rapporteurs Tijdelijke wet klimaatfonds en de rapporteurs Wet seksuele misdrijven kregen plenair vier minuten spreektijd om de resultaten van hun onderzoek toe te lichten.

In het kader hieronder zijn enkele voorbeelden van mandaten opgenomen.

<p>Voorbeelden invulling mandaat wetgevingsrapporteurschap</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Het maken van een internationale (rechts)vergelijkende analyse (Wet regie volkshuisvesting, Wet seksuele misdrijven)</i> - <i>Het analyseren van het concept-wetsvoorstel en consultatiereacties (Wet regie volkshuisvesting)</i> - <i>Het voeren van gesprekken met experts (Tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur, Tijdelijke wet klimaatfonds)</i>
--

²⁶ Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Eindmonitor Rapport Versterking functies Tweede Kamer: Meer dan de som der delen*, 6 juni 2023, p. 5.

²⁷ Daarnaast zijn enkele wetgevingsrapporteurs benoemd voor wetsvoorstellen die nog niet aan de Kamer zijn aangeboden.

²⁸ Conform het Reglement van Orde (Artikel 8.9, tweede lid): De Voorzitter verleent het woord in de volgorde waarin het is gevraagd, tenzij de Kamer anders besluit.

- *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 natuur, Tijdelijke wet klimaatfonds, Wet seksuele misdrijven)
- *Het leveren van een schriftelijke inbreng voor het wetgevingsverslag van de commissie* (Tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur, Tijdelijke wet klimaatfonds).
- *Het leveren van een mondelinge inbreng tijdens het wetgevingsoverleg of plenair debat* (Tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur, Tijdelijke wet klimaatfonds).²⁹

Wetgevingsrapporteurs worden ondersteund vanuit de commissiestaf in samenwerking met de wetgevingsadviseurs, die mede daartoe zijn aangesteld. Na een pilot heeft het Presidium medio 2023 besloten het team wetgevingsadviseurs structureel aan de formatie van de Dienst Analyse en Onderzoek toe te voegen.

Begrotingsrapporteurs

In het rapport van de klankbordgroep KVKO uit 2016 werd opgemerkt dat het aantal rapporteurs bij de begrotingscyclus (begroting en/of jaarverslag) sinds 2011 schommelde tussen de één en vier, en bij de behandeling van de jaarverslagen tussen drie en vijf. Uit onderstaand overzicht blijkt dat commissies sindsdien aanzienlijk vaker rapporteurs hebben benoemd voor begrotingen en jaarverslagen.

Tabel Begrotingsrapporteurs 2019-2022

Commissie	2019	2020	2021	2022
Biza	0	1	2	3
BuHaOS	2	0	0	0
BuZa	0	0	0	0
Defensie	2	0	2	2
DiZa			0	2
EZK	4	1	2	2
Financiën	5	2	4	2
I&W	2	2	1	1
J&V	2	0	2	4
KR	2	0	2	0
LNV	0	2	0	4
OCW	4	0	2	4
SZW	4	2	4	3
VWS	3	4	1	3
Totaal	30	14	22	30

Bron: *De Staat van de Kamer, 2019-2022*

²⁹ Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Eindmonitor Rapport Versterking functies Tweede Kamer: Meer dan de som der delen*, 6 juni 2023.

Vrijwel alle vaste commissies maakten tussen 2019 en 2022 gebruik van rapporteurs over begrotingen en/of jaarverslagen. De commissies Fin, SZW en VWS benoemden de meeste rapporteurs.

In de eindmonitor van de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer (VFTK) wordt erop gewezen dat 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 en Grinwis als eerste begrotingsrapporteurs ieder vier minuten spreektijd gekregen om hun bevindingen namens de commissie te delen.³⁰ Omdat dit geen commissiedebat betrof, gaf het Presidium toestemming voor spreektijd voor de rapporteurs. Voor de behandeling van de begrotingen voor het jaar 2024 gaf het Presidium bij voorbaat een algemene toestemming voor plenaire spreektijd voor rapporteurs over begrotingen.

Uit de jaarverslagen over de begrotingscyclus van de commissie RU blijkt dat bij rapporteurschappen voor begrotingen en jaarverslagen vaak wordt gewerkt met duo-rapporteurs, meestal één van een coalitiefractie en één van een oppositiefractie, maar soms ook twee leden van coalitiefracties. Vooraf wordt meestal een aantal specifieke aandachtspunten benoemd waar het onderzoek van de rapporteurs zich op richt. Er wordt vaker gebruik gemaakt van rapporteurs over het jaarverslag dan over de begroting.

In het kader van rapporteurschappen over begrotingen komt het regelmatig voor dat schriftelijk een aantal vragen wordt voorgelegd aan de verantwoordelijk bewindspersoon. Rapporteurs over een jaarverslag leveren vaak een inbreng tijdens een wetgevingsoverleg of – als dat niet wordt gehouden – een schriftelijk overleg.³¹ De rapporteurs worden bij het onderzoek ondersteund door de commissiestaf.

EU-rapporteurs

Met name bij de commissie EUZa wordt het instrument van EU-rapporteur veelvuldig ingezet. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal EU-rapporteurs per commissie, voor de periode 2019-2022. Andere commissies waar diverse EU-rapporteurs actief zijn geweest, zijn BuHa-OS, Financiën, EZK en VWS. Commissies waar weinig of geen EU-rapporteurs actief zijn geweest, zijn over het algemeen commissies die weinig of niet met EU-beleid of -regelgeving te maken hebben.

³⁰ Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Eindmonitor Rapport Versterking functies Tweede Kamer: Meer dan de som der delen*, 6 juni 2023.

³¹ Bron: [Jaarrapportage over de begrotingscyclus 2022](#).

Commissie	2019	2020	2021	2022
Biza	0	0	0	1
BuHaOS	0	0	2	4
BuZa	0	0	0	0
Defensie	0	0	0	0
DiZa			2	3
EU	15	13	13	7
EZK	3	2	5	4
Financiën	4	4	2	10
I&W	1	0	0	2
J&V	0	1	0	0
KR	0	0	0	0
LNV	0	0	0	4
OCW	0	0	0	0
RU			0	0
SZW	0	0	0	0
VWS	0	2	1	5
Totaal	23	22	25	40

Bron: De Staat van de Kamer, 2019-2022, DAO

EU-rapporteurschappen worden ingevuld door individuele leden, maar regelmatig ook door twee of drie leden en een enkele keer zelfs vier. Leden zijn vaak voor langere tijd EU-rapporteur op een bepaald dossier. Daarbij worden zij ondersteund door de EU-adviseurs van de EU-staf, onderdeel van de Dienst Analyse & Onderzoek.

Rapporteurs over grote projecten

De afgelopen jaren waren er circa tien projecten door de Tweede Kamer aangewezen als groot project volgens de Regeling Grote Projecten. In 2022 waren er nog zeven grote projecten, waarvan drie bij de commissie IenW en vier bij de commissie Defensie.³² Sinds de verkiezingen van 2017 zijn op vier grote projecten (2 bij IenW en 2 bij Defensie³³) in totaal 13 rapporteurs actief geweest. Deels waren dit individuele leden en deels duo-rapporteurs. Enkele leden zijn jarenlang actief geweest als rapporteur op een groot project. Kenmerkende taken van rapporteurs zijn het analyseren van voortgangsrapportages en toetsen aan de eisen en het doen van voorstellen voor uitgangspunten voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De rapporteurs worden daarbij ondersteund door de commissiestaf..

³² Commissie Rijksuitgaven, Jaarrapportage Regeling Grote Projecten 2022, 1 mei 2023.

³³ Bij het groot project Grensverleggende IT Defensie is tevens een rapporteur vanuit de commissie DiZa toegevoegd.

Rapporteurs over wetenschapstoetsen

Het rapporteurschap over een wetenschapstoets is een relatief nieuwe vorm. Sinds de introductie van de wetenschapstoets, een instrument dat is ontwikkeld in het kader van het samenwerkingsverband Parlement & Wetenschap, zijn 23 leden hierbij actief geweest als rapporteur. Bij elke wetenschapstoets worden één of meer rapporteurs benoemd door de commissie, die de uitvoering van de wetenschapstoets begeleiden. In ongeveer de helft van de gevallen betrof dit één Kamerlid; in de overige gevallen ging het om twee of drie Kamerleden. Onderstaande tabel geeft per commissie inzicht in het aantal wetenschapstoetsen en daarbij ingezette rapporteurs. Hieruit blijkt dat de meerderheid van de vaste commissies inmiddels ervaring heeft opgedaan met dit instrument.³⁴

Commissie	Wetenschapstoetsen	Rapporteurs
BiZa	1	3
Def	1	2
EZK	3	3
FIN	1	1
JenV	2	5
LNV	3	3
OCW	1	2
SZW	1	2
VWS	1	2
Totaal	14	23

Bron: Parlement & Wetenschap

Rapporteurs worden bij de begeleiding van de wetenschapstoets ondersteund door de commissiestaf en door het samenwerkingsverband Parlement & Wetenschap.

Overige rapporteurschappen

Naast de in het voorgaande beschreven typen rapporteurschappen kunnen commissies ook rapporteurs benoemen over een ander onderwerp dat de commissie aangaat. Volgens de Staat van de Kamer waren in 2022 59 rapporteurs actief die niet vielen onder één van de eerder beschreven typen. Hierachter gaat een uiteenlopende praktijk schuil. Enkele voorbeelden van overige rapporteurs zijn de rapporteurs Inzicht in kwaliteit bij de commissie Rijksuitgaven en de rapporteurs wetgevingskwaliteit bij de commissie JenV.³⁵

In de eindmonitor van de werkgroep VfTK werd verder nog het voorbeeld genoemd van de inzet van rapporteurs bij de artikelsgewijze behandeling van de Wet toekomst

³⁴ Commissies waar het instrument nog niet is ingezet zijn BuHa-OS, BuZa, DiZa, EUZa, I&W, KR en RU. Zie voor een volledig overzicht van alle uitgevoerde wetenschapstoetsen de website van Parlement & Wetenschap, via [deze link](#).

³⁵ Laatstgenoemd rapporteurschap heeft geresulteerd in de handreiking Werken aan wetten (zie [Handreiking 'Werken aan wetten' voor Kamerleden | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)).

pensioenen in de commissie SZW: "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."³⁶

³⁶ Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Eindmonitor Rapport Versterking functies Tweede Kamer: Meer dan de som der delen*, 6 juni 2023.

4 Enige reflecties op het rapporteurschap

Dit hoofdstuk bevat tot slot enige reflecties op de ontwikkeling van het rapporteurschap.

Het werken met rapporteurs is de afgelopen jaren flink toegenomen. Dit betreft niet alleen de frequentie van de inzet van rapporteurs, maar ook de ontwikkeling van verschillende soorten rapporteurs. Hieruit kan worden afgeleid dat er een gebleken behoefte is aan dit instrument en dat het een nuttig instrument is dat de kwaliteit van het Kamerwerk vergroot. Met name begrotingsrapporteurs zijn in vrijwel elke vaste commissie gebruikt. Het gebruik van de relatief nieuwe typen rapporteurschappen over wetgeving en wetenschapstoetsen zou de komende jaren wellicht nog wat verder kunnen toenemen.

Zoals in eerdere hoofdstukken aan de orde gekomen, zijn de afgelopen jaren al verschillende handreikingen en richtlijnen voor het werken met rapporteurs opgesteld. Dit betreft onder meer wetgevingsrapporteurs, begrotingsrapporteurs, EU-rapporteurs en rapporteurs over wetenschapstoetsen³⁷. Bij begrotingsrapporteurs en rapporteurs over grote projecten speelt de commissie voor de Rijksuitgaven daarnaast een coördinerende en ondersteunende rol.

De diverse handreikingen leiden weliswaar tot een zekere methodiek, maar laten ook ruimte om de inzet van het instrument toe te spitsen op het concrete geval. Zo hebben de commissies mandaten voor rapporteurs in sommige gevallen zeer gedetailleerd vastgesteld, terwijl deze in andere gevallen weer ruimer zijn geformuleerd. Ook de opbrengsten variëren. Het kan bijvoorbeeld gaan om – al dan niet openbaar gemaakte – rapportages, een schriftelijke inbreng of een inbreng bij een commissie- of plenair debat.

Voor de gebruikelijke typen rapporteurs – over wetgeving, begroting en jaarverslag, EU-rapporteurs, wetenschapstoetsen – is in beginsel voorzien in (gespecialiseerde) ambtelijke ondersteuning.

De eindmonitor van de parlementaire werkgroep Versterking functies Tweede Kamer bevat ook enige reflecties over het rapporteurschap. Volgens de werkgroep is het niet de bedoeling dat de Tweede Kamer alleen maar méér gaat doen, maar vooral dat zij beter en efficiënter gebruik gaat maken van de mogelijkheden die zij heeft – waaronder rapporteurschappen. Daarbij wijst de werkgroep op het belang van ambassadeurs die een aanjagende en enthousiasmerende rol vervullen, bijvoorbeeld door ervaringen als rapporteur te delen. Nu er een nieuwe Tweede Kamer is aangetreden, ligt het voor de hand dat dit niet aan belang heeft ingeboet. Tevens wijst de werkgroep erop dat het van belang is dat in de commissies wordt nagedacht over de verdeling van rapporteurschappen, waarbij rekening wordt gehouden met coalitie- en oppositieverhoudingen en van alle fracties naar evenredigheid een bijdrage mag worden verwacht.³⁸

³⁷ Deze zijn als bijlage bij deze notitie gevoegd.

³⁸ Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Eindmonitor Rapport Versterking functies Tweede Kamer: Meer dan de som der delen*, 6 juni 2023.

Bijlage Handreikingen voor rapporteur

Wetgevingsrapporteurs

Rapporteurs wetgevingskwaliteit, de leden Sneller en Van der Staaij, *Werken aan wetten: praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden*, december 2023, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023Z19700&did=2023D47968>.

EU-rapporteurs

Commissie Europese Zaken, Handleiding EU-rapporteurschap in de Tweede Kamer, september 2016.

Begrotingsrapporteurs

Rapporteurs, de leden Duisenberg en Van Meenen, *Handreiking controle begroting en verantwoording*, mei 2014, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D16467&did=2014D16467>

Rapporteurs wetenschapstoets

Voor de wetenschapstoets heeft Parlement & Wetenschap een standaardformulier en een modelformulier ontwikkeld, zie <https://parlementenwetenschap.nl/instrumentarium/wetenschapstoets-van-voorgenomen-beleid/>