



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Voor een Kamer die Werkt

Eindverslag



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

TOP 5 AANBEVELINGEN

Voor een Kamer die Werkt

Een krachtige Kamer kent haar prioriteiten, maakt gericht gebruik van haar instrumenten, onderhoudt goede contacten en leert van ervaringen.



- 1 **Ken je instrumenten**, want onbekend maakt onbemind. Zorg voor maximale effectiviteit door ze op het goede moment in te zetten. En bedenk: overdaad kan schaden.



- 2 **Behandel wetgeving zorgvuldig**: kies voor een goede inhoudelijke commissiebehandeling (gebruik de menukaart) en heb oog voor vroegtijdige signalen over de uitvoering van nieuwe wetten (let op de invoeringstoets).



- 3 De plenaire agenda is een gezamenlijke verantwoordelijkheid: **durf prioriteiten te stellen** en keuzes te maken.



- 4 Investeer in het maken van **goede informatieafspraken** tussen Kamer en kabinet, ook op commissieniveau.



- 5 Werk verder aan **laagdrempelig contact** tussen ambtenaren (ministeries én uitvoering) en Kamerleden voor technische toelichting en kennisdeling. Spreek verwachtingen naar elkaar uit.

Een gezamenlijke inzet is essentieel voor goede wetgeving, effectieve controle en sterke vertegenwoordiging.

Overzicht van de belangrijkste aanbevelingen

Behandel wetgeving zorgvuldig en stel prioriteiten (§ 2)

- Gebruik de strategische procedurevergadering om verder vooruit te plannen en vraag om tijdige planningsbrieven.
- Bespreek in de commissies welke wetsvoorstellen prioriteit hebben op de plenaire agenda.
- Gebruik gericht de menukaart (§ 2.1) met instrumenten voor de behandeling van wetsvoorstellen.
- Besteed actief aandacht aan invoeringstoetsen voor vroegtijdige signalering van problemen in de uitvoering van nieuwe wetten.
- Hanteer als norm dat op de tweede dinsdag na afronding van de behandeling over een wetsvoorstel en de amendementen wordt gestemd, zodat er voldoende tijd is voor reflectie.

Breng meer structuur en verdieping in parlementaire controle (§ 3)

- Benoem rapporteurs op belangrijke onderwerpen, zoals begrotingen, jaarverslagen, complexe wetgeving en EU-dossiers. Zet dit instrument gericht in, zie toe op een goede balans en samenwerking tussen coalitie en oppositie en verlang een evenredige bijdrage van alle fracties.
- Leer van de goede ervaringen met het instrument 'parlementaire verkenning' bij complexe beleidsvraagstukken: overweeg daarbij gesprekken met hogere ambtenaren en bestuurders van uitvoeringsorganisaties, voer een debat met de bewindspersoon over de uitkomsten, maak een openbaar rapport en een zorg voor een afsluitende evaluatie.
- Een evenwichtige en gestructureerde plenaire agenda is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle Kamerleden. Durf daarbij prioriteiten te stellen en keuzes te maken. Creëer meer ruimte door het verlengen van debataanvragen te beperken tot eenmaal (in plaats van tweemaal) twaalf weken.
- Besteed uitdrukkelijk aandacht aan toezeggingen en maak de afdoening daarvan onderdeel van de jaarlijkse rapportage over de werkwijze.
- Evalueer dit jaar het nieuwe appreciatiekader voor moties.

Meer aandacht voor vertegenwoordiging (§ 4)

- Ga actief aan de slag met het nieuwe instrumentarium rondom burgersignalen.
- Reflecteer op de rol van de Kamer bij vormen van burgerbetrokkenheid.

Blijf kritisch op informatievoorziening en werk aan contacten (§ 5)

- Maak afspraken in de commissie en met de bewindspersoon over de aanlevering van stukken.
- Gebruik de versterkte procedures bij verschil van mening over vertrouwelijke terinzagelegging of de weigering om inlichtingen te verstrekken wegens het belang van de staat. Vraag zo nodig advies aan de tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing.
- Start bij een aantal trajecten met laagdrempelig, direct contact tussen ambtenaren en Kamerleden en spreek verwachtingen naar elkaar uit.
- Denk in de commissies na over manieren om overleg met departementen, uitvoering en Hoge Colleges van Staat te organiseren.

Maak gebruik van beschikbare ondersteuning en rapporteer jaarlijks over de werkwijze (§ 6)

- Blijf werken aan het bekender maken van de producten en diensten die de ambtelijke ondersteuning aan Kamerleden biedt.
- Maak de werkwijze van de Kamer een jaarlijks terugkerend onderwerp bij het debat over de Raming. Verzoek de vaste commissies om ter voorbereiding daarop best practices, knelpunten en andere ervaringen te delen, bijvoorbeeld rondom informatievoorziening, werkafspraken of de tijdigheid van de beantwoording van schriftelijke vragen.

Leer van ervaringen met parlementaire enquêtes (§ 7)

- Denk bij de voorbereiding van een enquête goed na over de samenstelling van de enquêtecommissie en de afvaardiging vanuit de fracties en besteed hier aandacht aan in het instellingsbesluit.
- Verwacht van fracties die een motie voor een parlementaire enquête (mede) ondertekenen dat zij een lid afvaardigen voor de commissie.
- Werk de aanbevelingen met betrekking tot de Wet op de parlementaire enquête en het Reglement van Orde in samenhang uit in een breed samengestelde tijdelijke commissie.

Inhoudsopgave

Overzicht van de belangrijkste aanbevelingen	3
1 Inleiding	5
2 Versterking wetgevende taak	7
2.1 Verder vooruit kijken en instrumenten gericht inzetten	7
2.2 Verdieping op wetgevingskwaliteit en constitutionele aspecten	10
2.3 Vinger aan de pols bij uitvoering: aandacht voor invoeringstoetsen	10
2.4 Amendementen en stemmingen	11
3 Versterking controlerende taak.....	13
3.1 Werken met rapporteurs	14
3.2 Parlementaire verkenningen: eerste ervaringen en aandachtspunten	15
3.3 Versterking controlefunctie op plenair niveau	17
3.4 Terugdringen aantal moties	17
4 Versterking vertegenwoordigende taak	19
4.1 Burgersignalen beter in beeld brengen	19
4.2 Blijven reflecteren op de vertegenwoordigende taak	21
5 Betere informatievoorziening.....	21
5.1 Stappen gezet, maar blijvende aandacht nodig	21
5.2 Werken aan contacten tussen Kamer, departementen en uitvoering	25
6 Betere toerusting en werkwijze Kamer	28
6.1 Versterking politieke en ambtelijke ondersteuning	28
6.2 Doorlopend aandacht voor werkwijze	30
7 Ervaringen met parlementaire enquêtes	31
8 Verantwoording	33

1 Inleiding

Het functioneren van de Tweede Kamer ligt voortdurend onder de loep. De afgelopen jaren verschenen verschillende rapporten van parlementaire commissies of werkgroepen, die de uitoefening van de parlementaire taken en de werkwijze van de Kamer en haar commissies in kaart hebben gebracht. Dat heeft geleid tot tal van kritische reflecties en aanbevelingen om dingen beter te doen. Een belangrijk voorbeeld is het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer', dat eind 2021 verscheen. Onder het motto dat de Kamer meer dan de som der delen is, kwam de werkgroep met een praktische werkagenda die direct opgepakt zou kunnen worden. In twee monitoringsrapporten bracht de werkgroep de eerste ervaringen hiermee in kaart. De rapporten van de parlementaire enquêtecommissies Aardgaswinning Groningen ('Groningers boven gas') en Fraudebeleid en Dienstverlening ('Blind voor mens en recht') bevatten aanbevelingen over de toepassing van het enquête-instrument maar gaan ook breder in op het functioneren van de Kamer, bijvoorbeeld in haar rol als medewetgever. Ook andere werkgroepen en commissies hebben de afgelopen jaren, vaak op deelterreinen, diverse aanbevelingen gedaan. Zo deed de werkgroep Informatieafspraken in haar rapport 'Grip op informatie' diverse aanbevelingen voor het verbeteren van de informatievoorziening aan de Kamer, waarbij ook de rol die de Kamer daar zelf in kan pakken aan bod komt.

Een terugkerend punt van aandacht dat in veel van deze rapporten klinkt, is hoe ervoor te zorgen dat verbeteringen die in reglementen, procedures of werkwijzen worden aangebracht ook echt landen in de praktijk en vervolgens beklijven. Dit punt is urgenter geworden gezien de veranderingen die de Kamer de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. In een Kamer waarin steeds meer (vaak kleinere) fracties vertegenwoordigd zijn, waarvan de leden gemiddeld genomen bovendien historisch weinig¹ parlementaire ervaring hebben, is steeds minder institutioneel geheugen voorhanden.

Tegen deze achtergrond is de werkgroep Voor een Kamer die Werkt de afgelopen periode aan de slag gegaan met haar opdracht. De werkgroep is ingesteld naar aanleiding van de motie-Kamminga c.s.², die verzoekt om een werkgroep in te stellen die inzichtelijk maakt wat de stand van zaken is met betrekking tot de aanbevelingen van de relevante rapporten die sinds het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' zijn verschenen. Naast twee monitoringsrapporten bij 'Versterking functies Tweede Kamer' betreft het de hierboven genoemde rapporten 'Blind voor Mens en Recht' (2024), 'Grip op informatie' (2023) en 'Groningers boven gas' (2023). Ook het eerder verschenen rapport 'Klem tussen balie en beleid' (2021) is hierbij betrokken.³ Doel is om een integraal beeld te krijgen van de opvolging en samenhang, en de aanbevelingen en lessen uit deze rapporten indachtig, tot aanbevelingen te komen hoe de werkwijze van de Kamer verder versterkt kan worden. Veel van de voorgestelde verbeteringen zijn op zichzelf overigens niet nieuw, maar vragen vooral om meer aandacht, verdieping, een actievere houding of het maken van scherpere keuzes.

¹ Zo keerden na de laatste Kamerverkiezingen 77 leden niet terug. Zie B. van den Braak, 'Onervarenheid is meest kenmerkend voor nieuwe Kamer', montesquieu-instituut.nl, 27 november 2023.

² Kamerstuk 35 867, nr. 10.

³ Rapport 'Versterking functies Tweede Kamer: meer dan de som der delen' van de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer (VFTK), de tussentijdse monitor en de eindmonitor, Kamerstuk 35 992, nr. 1, bijlage, nr. 19, bijlage en nr. 21, bijlage; Rapport 'Blind voor mens en recht' van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD), Kamerstuk 35 867, nr. 6; Rapport 'Groningers boven gas' van de parlementaire enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen (PEAG), Kamerstuk 35 561, nr. 6; Rapport 'Grip op informatie' van de werkgroep Informatieafspraken, Kamerstuk 28 362, nr. 67, bijlage; Rapport 'Klem tussen balie en beleid' van de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU), Kamerstuk 35 387, nr. 2.

De werkgroep heeft de afgelopen periode al inzichten gedeeld en suggesties gedaan aan de Kamer en de commissies ten behoeve van de strategische procedurevergaderingen,⁴ de behandeling van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening⁵ en het commissiedebat over informatievoorziening.⁶ In het onderhavige verslag schetst de werkgroep het bredere beeld en doet zij een aantal concrete aanbevelingen voor verdere versterking van het Kamerwerk. Dit gebeurt op thematische wijze: achtereenvolgens is aandacht voor de aanbevelingen op het gebied van de medewetgevende functie (§ 2), de controlerende functie (§ 3), de vertegenwoordigende functie (§ 4), het thema informatievoorziening (§ 5), de werkwijze en toerusting van de Kamer (§ 6) en het instrument van de parlementaire enquête (§ 7). In elke paragraaf wordt schematisch in beeld gebracht welke aanbevelingen zijn gedaan en wordt aangegeven hoe daaraan de afgelopen jaren invulling is gegeven. Waar nodig komt de werkgroep met nadere aanbevelingen of concrete vervolgsuggesties.⁷ Het verslag wordt afgesloten met een verantwoording (§ 8).

De werkgroep merkt daarbij graag nog twee dingen op. Ten eerste is het de werkgroep gebleken dat het bieden van een allesomvattend en uitputtend overzicht van de uitvoering van de vele aanbevelingen die de afgelopen jaren zijn gedaan vrijwel onmogelijk is. Dat hangt niet alleen samen met het aantal aanbevelingen, maar ook met de aard daarvan. Veel aanbevelingen laten zich immers niet gemakkelijk kwantificeren of anderszins meetbaar maken. Dat maakt ook het maken van een vergelijking met voorliggende periodes vaak lastig. De werkgroep heeft daarom getracht vooral te signaleren wat er de afgelopen jaren op een aantal belangrijke terreinen is gebeurd, zonder daarbij steeds volledig te willen zijn of het werk van haar voorgangers over te willen doen. Ten tweede - en wellicht belangrijker nog - heeft de werkgroep steeds als uitgangspunt genomen dat verbeteringen in de werkwijze niet altijd in wijziging van reglementen of procedures moeten worden gevonden, maar juist in de dagelijkse praktijk gerealiseerd kunnen worden. Bijvoorbeeld door gericht en effectief om te gaan met de reeds beschikbare instrumenten en ondersteuning. Om dat te bevorderen, heeft de werkgroep geprobeerd om een aantal belangrijke instrumenten of procedures in infographics of menukaarten weer te geven en daarmee op een toegankelijke manier onder de aandacht te (kunnen) brengen. Ook heeft de werkgroep een overzicht gemaakt met haar belangrijkste vijf aandachtspunten, dat voorin dit verslag is opgenomen.

Met dit eindverslag rondt de werkgroep haar werkzaamheden af. De werkgroep hoopt dat de Kamerleden en de commissies hun voordeel kunnen doen met de suggesties, praktische overzichten en aandachtspunten. Daarnaast biedt het verslag een aantal gerichte aanbevelingen voor de commissie voor de Werkwijze om op een aantal terreinen verdere stappen te zetten.

⁴ Kamerstuk 36 673, nr. 1.

⁵ Kamerstuk 36 673, nr. 3.

⁶ Kamerstuk 36 673, nr. 2.

⁷ Deze aanbevelingen zijn overzichtelijk opgesomd vooraan in dit verslag.

2 Versterking wetgevende taak

Aanbevelingen op hoofdlijnen	PEFD ⁸	PEAG ⁹	G.o.I. ¹⁰	VFTK ¹¹	TCU ¹²
<i>Maak vooraf een plan voor gezamenlijke versterking van kennis en informatie over een wetsvoorstel, werk meer met wetgevingsrapporteurs en neem meer tijd voor wetsbehandeling</i>	●			●	●
<i>Uitvoering: doe vooraf een betere toets op uitvoerbaarheid, houd rekening met doenvermogen en bied ruimte voor maatwerk</i>					●
<i>Invoering: vraag vaker om invoeringstoetsen en zie noodzakelijke aanpassingen kort na invoering als reële optie</i>	●			●	●
<i>Kijk verder vooruit naar aankomende wetgeving</i>				●	
<i>Houd zicht op wetgeving en wetgevingskwaliteit</i>				●	
<i>Besteed meer tijd en aandacht aan amendementen</i>				●	●
<i>Werk met een afkoelperiode</i>	●				

2.1 Verder vooruit kijken en instrumenten gericht inzetten

Verder vooruit kijken en meer aandacht voor wetgeving

In het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' is aanbevolen om bij belangrijke wetsvoorstellen vooraf een plan voor eigenstandige, commissiebrede informatiegaring te maken. Gedacht werd bijvoorbeeld aan verdiepende stafanalyses, technische briefings of gesprekken met experts. Daarnaast werd aanbevolen om meer met wetgevingsrapporteurs te werken en meer tijd te nemen voor de wetsbehandeling. In het rapport 'Blind voor mens en recht' van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening wordt dit verder aangemoedigd en wordt er

⁸ Rapport 'Blind voor mens en recht' van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD), Kamerstuk 35 867, nr. 6.

⁹ Rapport 'Groningers boven gas' van de parlementaire enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen (PEAG), Kamerstuk 35 561, nr. 6.

¹⁰ Rapport 'Grip op informatie' (G.o.I.) van de werkgroep Informatieafspraken, Kamerstuk 28 362, nr. 67, bijlage.

¹¹ Rapport 'Versterking functies Tweede Kamer: meer dan de som der delen' van de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer (VFTK), inclusief tussenmonitor en eindmonitor, Kamerstuk 35 992, nr. 1, bijlage, nr. 19, bijlage en nr. 21, bijlage.

¹² Rapport 'Klem tussen balie en beleid' van de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU), Kamerstuk 35 387, nr. 2.

tevens op gewezen dat de Kamer het kabinet moet controleren op het verwerken van de adviezen van de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens.

De werkgroep ziet dat de Kamer op dit terrein belangrijke stappen heeft gezet. Zo worden de strategische procedurevergaderingen in veel commissies benut om verder vooruit te kijken naar aankomende wetgeving. Het instrument wetgevingsrapporteur heeft in korte tijd een grote vlucht genomen en wordt positief gewaardeerd door zowel de rapporteurs als de overige leden van de commissies. Daarnaast stellen commissies vaker voorbereidingsgroepen in en wordt externe expertise ingeschakeld ter voorbereiding op belangrijke wetgevingsoperaties. De uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning op het gebied van wetgevingsadvisering biedt ook meer ruimte om aandacht te besteden aan de aanbevelingen van adviescolleges zoals de Raad van State, de uitvoerbaarheid van wetgeving, het doenvermogen van burgers en de ruimte voor maatwerk. Ook de kennisagenda kan worden benut in aanloop naar verwachte wetgeving. **Om zich goed te kunnen voorbereiden, is het daarbij van belang dat commissies tijdig kunnen beschikken over planningsbrieven die voldoende inzicht bieden in de wetgevingsagenda. De werkgroep beveelt daarom aan om deze planningsbrieven tijdig op te vragen en de bewindspersoon te wijzen op het belang hiervan.**

Ook op plenair niveau is de aandacht voor wetgeving de afgelopen jaren versterkt. Zo worden op woensdagen zoveel mogelijk wetsbehandelingen geagendeerd ('woensdag wetgevingsdag'). De werkgroep ziet dit als een belangrijke verbetering, maar realiseert zich tegelijkertijd dat de plenaire agenda voortdurend onder druk staat. Voldoende tijd en aandacht voor wetgeving in het wekelijkse debatschema blijft dan ook een punt van aandacht. Daar ligt natuurlijk in de eerste plaats een verantwoordelijkheid bij de Kamerleden zelf wanneer zij voorstellen voor de agenda doen bij de regeling van werkzaamheden. Daarbij is ook een rol voor de commissies om na te denken over prioriteiten bij de plenaire behandeling van wetgeving. In paragraaf 3.3 wordt hier verder op ingegaan.

Gerichte inzet instrumenten in commissies

De mate waarin de commissies gebruikmaken van het palet aan instrumenten om zich als commissie voor te bereiden op de wetsbehandeling verschilt in de praktijk. Dit kan te maken hebben met de verschillen tussen beleidsterreinen ten aanzien van de aard of complexiteit van wetgeving of de overige commissiewerkzaamheden, maar er lijkt ook sprake van een zekere onbekendheid bij (nieuwe) Kamerleden met de instrumenten die de Kamer heeft en de ondersteuning die daarbij kan worden verwacht. Daarnaast blijft het van belang dat de Kamer haar instrumenten zorgvuldig en selectief inzet, gelet op de beperkte tijd en capaciteit bij zowel Kamerleden als ondersteuning. **De werkgroep heeft daarom een menukaart van beschikbare (kennis)instrumenten opgesteld ten behoeve van de wetsbehandeling. Deze is bij dit verslag gevoegd.** Deze menukaart kan behulpzaam zijn bij (strategische) procedurevergaderingen.



Menukaart wetsbehandeling in commissies

Reguliere behandeling Tweede Kamer

Departementale voorbereiding/ advies RvS	Vorbereidend onderzoek in commissie			Mondelinge behandeling	
	Indiening	Inbrengsdatum verslag	Nota n.a.v. verslag	Plenaire debat/WGO	Stemming
	Wetgevingsrapport staf				

Aanvullende kennisinstrumenten

Verdiepende stafnotitie

Bijv. scan juridische kwaliteit en uitvoerbaarheid

Technische briefing

Bijv. toelichting door ministerie

Gesprek

Overleg met een betrokkene of expert

Wetenschappelijke factsheet

Beknopt overzicht van inzichten uit de wetenschap

Extern advies

Verzoek aan adviesorgaan of kennisinstelling

Rondetafelgesprek

Breed beeld van gevolgen voor de praktijk

Wetenschapstoets

Wetenschappers toetsen de onderbouwing aan wetenschappelijke inzichten

Werkbezoek

Kennis en ervaring uit de praktijk

Verzoek aan tijdelijke commissie GCT

Advies over grondrechtelijke en constitutionele toetsing

Wetgevingsrapporteurs

- Inzet kennisinstrumenten voorbereiden
- Gesprekken met derden voeren
- Onderzoek doen naar kwaliteitsaspecten
- Gezamenlijke inbreng voor het verslag voorbereiden namens commissie

Meer weten?

- [Handreiking voor wetgevingsrapporteurschap](#)
- [Werken aan wetten: praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden](#)

Meer informatie of advies? Vraag het aan de commissiestaf.

2.2 Verdieping op wetgevingskwaliteit en constitutionele aspecten

Met een meer gestructureerde en verdiepende voorbereidende behandeling van wetsvoorstellen in commissies, wordt de (kennis)positie van de gehele commissie en daarmee de Kamer versterkt. Belangrijk in dit verband is ook het werk van de rapporteurs wetgevingskwaliteit, die sinds 2022 vanuit de commissie Justitie en Veiligheid (J&V) op verschillende manieren aandacht vragen voor de kwaliteit van wetgeving en de rol van de Kamer daarin.¹³ Hun werkzaamheden hebben bijvoorbeeld geleid tot de praktische handreiking 'Werken aan wetten' voor Kamerleden en een specifieke handreiking voor wetgevingsrapporteurs.¹⁴ Verder heeft de Kamer in november 2024 ingestemd met de instelling van de tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing, die een adviserende rol vervult op het gebied van constitutionele aspecten van wet- en regelgeving die de Kamer behandelt. Kamerleden kunnen de adviezen gebruiken bij de verdere behandeling en beoordeling van de voorstellen in de Kamer. Daarnaast gaat deze commissie in bredere zin werken aan het vergroten van de aandacht voor (actuele) constitutionele aspecten in de Kamer.¹⁵

2.3 Vinger aan de pols bij uitvoering: aandacht voor invoeringstoetsen

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor de uitvoerbaarheid van nieuwe wetgeving. Het uitvoeringsperspectief dient nadrukkelijk in beeld te worden gebracht gedurende het gehele beleids- en wetgevingsproces. Het is belangrijk dat uitvoeringsorganisaties daarbij vroegtijdig worden betrokken. Ook na de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving is het echter belangrijk dat de Kamer op dit punt de vinger aan de pols houdt. In onder meer 'Versterking functies Tweede Kamer' en 'Blind voor mens en recht' is uitdrukkelijk hierop gewezen. Sinds 2021 verricht het kabinet een jaar na inwerkingtreding van nieuwe wetgeving zogenaamde invoeringstoetsen. Dit instrument is nog in ontwikkeling.¹⁶ De Kamer heeft inmiddels een aantal invoeringstoetsen die betrekking hadden op wetgeving behandeld.¹⁷ De meeste daarvan zijn geagendeerd voor een commissiedebat. Van een uitgebreide bespreking in deze debatten was echter geen sprake. De achtergrond daarvan heeft de werkgroep niet kunnen achterhalen.¹⁸ In een enkel geval zijn wel schriftelijke vragen gesteld of is door een commissie inbreng geleverd bij de opzet van een invoeringstoets. De Kamer heeft bij diverse wetsvoorstellen die de afgelopen periode in werking zijn getreden om een invoeringstoets verzocht. Soms gebeurde dat bij motie of amendement, soms door een commissie. In een geval zijn inmiddels rapporteurs benoemd ten behoeve van de behandeling van een invoeringstoets.¹⁹ **De werkgroep beveelt de commissies aan om invoeringstoetsen actief en structureel te behandelen en zo nodig daarover de verantwoordelijk bewindspersoon te bevragen, zodat signalen over problemen in de uitvoering vroegtijdig kunnen worden opgevangen en zo nodig kan worden ingegrepen.** Desgewenst kan de commissie op dit onderwerp rapporteurs benoemen of de staf verzoeken om een analyse te maken.

Om tijdig zicht te krijgen op voorgenomen invoeringstoetsen, raadt de werkgroep aan om de bewindspersoon te verzoeken om hier aandacht aan te besteden in de periodieke

¹³ Het benoemen van rapporteurs op dit thema werd aanbevolen in het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer'.

¹⁴ Kamerstuk 36 410-VI, nr. 18.

¹⁵ Kamerstuk 36 642, nr. 1 en bijlage.

¹⁶ Zie de brief van de staatssecretaris van J&V inzake implementatie invoeringstoets en aanbidding handreiking van 25 oktober 2024, Kamerstuk 36 600-VI, nr. 12.

¹⁷ Uit de inventarisatie van de werkgroep blijkt dat er sinds 2013 in totaal 6 invoeringstoetsen met betrekking tot wetgeving actief zijn behandeld door de Kamer. Het betreft wetgeving op het gebied van SZW, VWS, J&V, BiZa en EZK.

¹⁸ Niet uitgesloten is uiteraard dat voor een uitgebreide bespreking ook geen aanleiding was gelet op de bevindingen die uit de invoeringstoets naar voren kwamen.

¹⁹ Wet seksuele misdrijven. De betreffende Kamerleden waren eerder betrokken bij het dossier als wetgevingsrapporteurs.

planningsbrieven. De Kamer kan ook zelf verzoeken om een invoeringstoets op een wetsvoorstel of om input te leveren voor de opzet van een invoeringstoets. De werkgroep merkt daarbij in algemene zin wel op dat moet worden gewaakt voor een stapeling van evaluaties en doorlichtingen.²⁰

2.4 Amendementen en stemmingen

In meerdere rapporten wordt aandacht gevraagd voor de behandeling van amendementen. Zo wordt in het rapport 'Klem tussen balie en beleid' van de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties aanbevolen dat een 'uitvoeringstoets light' kan plaatsvinden op amendementen met gevolgen voor de uitvoering. In het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' wordt aanbevolen vroegtijdig te beginnen met de voorbereiding van amendementen. Daarnaast zou de Kamer in beginsel niet in de week na de behandeling al moeten stemmen over de amendementen en het wetsvoorstel, maar een week later. In 'Blind voor mens en recht' beveelt de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening aan om ten aanzien van amendementen een 'afkoelperiode' te hanteren.

Vorbereiding van amendementen

Ambtelijke bijstand vanuit de ministeries bij de voorbereiding van amendementen kan behulpzaam zijn in het kader van het bewaken van de kwaliteit en consistentie van wetgeving. De Aanwijzingen voor de Regelgeving geven aan dat de ambtelijke bijstand kan bestaan uit juridische en wetgevingstechnische adviezen bij het formuleren van een amendement, of uit toetsing van (ingediende) amendementen. De adviezen kunnen bijvoorbeeld ook juridische inpassing van een amendement in het wetsvoorstel betreffen, of de verenigbaarheid daarvan met Europees of internationaal recht.

Bureau Wetgeving heeft binnen de Kamerorganisatie de coördinerende rol bij de behandeling van wetsvoorstellen. In beginsel stelt Bureau Wetgeving binnen de Kamer amendementen op voor Kamerleden en toetst deze ook aan bovenstaande punten. In geval op verzoek van een Kamerlid ambtelijke bijstand wordt ingeroepen, is het met het oog op het waarborgen van een zorgvuldig amenderingsproces gewenst dat die ambtelijke bijstand via Bureau Wetgeving wordt verzocht. Op deze manier wordt bewaakt dat alle Kamerleden een gelijk speelveld hebben bij de voorbereiding van hun amendementen. Vervolgens kan ook rechtstreeks contact plaatsvinden tussen Kamerleden, hun medewerkers en de (wetgevings)ambtenaren van het betrokken departement. Dit draagt bij aan een voortvarend proces en het optimaal benutten van de beschikbare kennis en expertise. Bij grotere wetgevingstrajecten is het raadzaam om hierover vooraf afspraken te maken. Met het ministerie van Financiën zijn hier rondom het Belastingplan bijvoorbeeld goede ervaringen mee.

In de praktijk wordt door en binnen ministeries met het recht op ambtelijke bijstand heel verschillend omgegaan. De werkgroep benadrukt dat het noodzakelijk is dat alle ministeries de ambtelijke bijstand positief benaderen en kwalitatief goed, nauwgezet en gelijkwaardig verlenen. Dit kan in de terugkerende (kennismakings)gesprekken tussen Voorzitter en leden van het kabinet benadrukt worden, en ambtelijk door de Griffier richting de Secretarissen-Generaal van de ministeries. Voor Kamerleden blijft het daarnaast wenselijk om voor de voorbereiding van amendementen vroegtijdig contact met Bureau Wetgeving op te nemen.

²⁰ In de brief van de staatssecretaris van J&V wordt een aantal indicatoren genoemd aan de hand waarvan kan worden bepaald of het instrument van de invoeringstoets het meest aangewezen is. Zie Kamerstuk 36 600-VI, nr. 12.

Meer tijd tussen behandeling wetsvoorstel en stemmingen

In het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' is een 'bezinningsweek' voorgesteld na de afronding van de mondelinge behandeling van een wetsvoorstel. Dit biedt ruimte om ingediende amendementen tegen elkaar af te wegen en zo nodig nader advies te vragen. Ook kan bijvoorbeeld door betrokkenen worden gereflecteerd op de effecten of de uitvoerbaarheid.²¹ In 'Blind voor mens en recht' doet de enquêtecommissie Fraudebeleid en dienstverlening eveneens een aanbeveling in die richting en spreekt van een 'afkoelperiode'. De enquêtecommissie bedoelt daarmee dat nieuwe amendementen in beginsel tot uiterlijk een week voorafgaand aan de stemming mogen worden ingediend, zodat de Tweede Kamer de tijd heeft de amendementen te beoordelen en het kabinet een lichte uitvoeringstoets kan uitvoeren en de Kamer een meer onderbouwde appreciatie van het amendement toe kan sturen.

In artikel 84 van de Grondwet is vastgelegd dat amendementen kunnen worden ingediend tot het moment van stemming. Om dat te wijzigen is dus een grondwetswijziging nodig. In de Grondwet wordt echter niets bepaald over het moment van stemming. Het is een langjarige gewoonte om op de dinsdag na de plenaire behandeling van een wetsvoorstel te stemmen. Bij een wetgevingsoverleg op maandag, is dat meestal op de dinsdag een week later. Dit moment van stemmen is geen verplichting op grond van het Reglement van Orde (RvO), maar gebaseerd op afspraken en gewoontes.

De werkgroep ziet ook het belang van extra tijd tussen het behandelen van het wetsvoorstel en het stemmen zodat amendementen, bijvoorbeeld de uitvoeringstechnische aspecten ervan, beter kunnen worden beoordeeld. De Grondwet biedt daartoe als gezegd ruimte. **De werkgroep beveelt daarom aan om als bij wijze van gewoonte de norm te hanteren dat de Kamer voortaan op de tweede dinsdag na afronding van de behandeling stemt over de amendementen en het wetsvoorstel.** Daar is geen reglementswijziging voor nodig. Een dergelijke extra week kan ruimte bieden voor overleg en bezinning over de amendementen en tevens voor (ambtelijke) kwalitatieve controle. De werkgroep ziet daarnaast mogelijkheden voor een snelle check op de uitvoerbaarheid door de betreffende uitvoeringsorganisaties. In verband met het recht op amendement kunnen amendementen wel tot aan de stemmingen worden ingediend. Daarnaast tekent de werkgroep aan dat het nieuwe stemmoment slechts een norm betreft: de Kamer kan altijd besluiten om in specifieke gevallen van de norm af te wijken. Na verloop van tijd kan die extra week worden geëvalueerd.

²¹ Kamerstuk 35 992, nr. 1, bijlage, p. 20.

3 Versterking controlerende taak

Aanbevelingen op hoofdlijnen	PEFD	PEAG	G.o.I.	VFTK	TCU
<i>Benut bestaande instrumenten beter</i>				•	•
<i>Meer structurele controle op de uitvoering van wetgeving en beleid</i>				•	•
<i>Verdiep het controlerend vermogen van commissies</i>				•	
<i>Versterk de controlefunctie op plenair niveau</i>				•	
<i>Creëer meer onderling vertrouwen in de driehoek Kamer-departementen-uitvoering</i>					•

Uit onder meer de rapporten 'Klem tussen balie en beleid' en 'Versterking functies Tweede Kamer' komen diverse aanbevelingen naar voren omtrent een versterking van de controlerende taak. Zo kunnen bestaande instrumenten beter benut worden en wordt meer structurele controle aanbevolen op de uitvoering van wetgeving en beleid. Daarbij wordt onder meer gewezen op het werken met rapporteurs, alsook een verdieping van het controlerend vermogen van commissies door structurele inzet van strategische procedurevergaderingen en parlementaire verkenningen en ook de versterking van de controlefunctie op plenair niveau, waar het ook gaat om het terugdringen van moties.

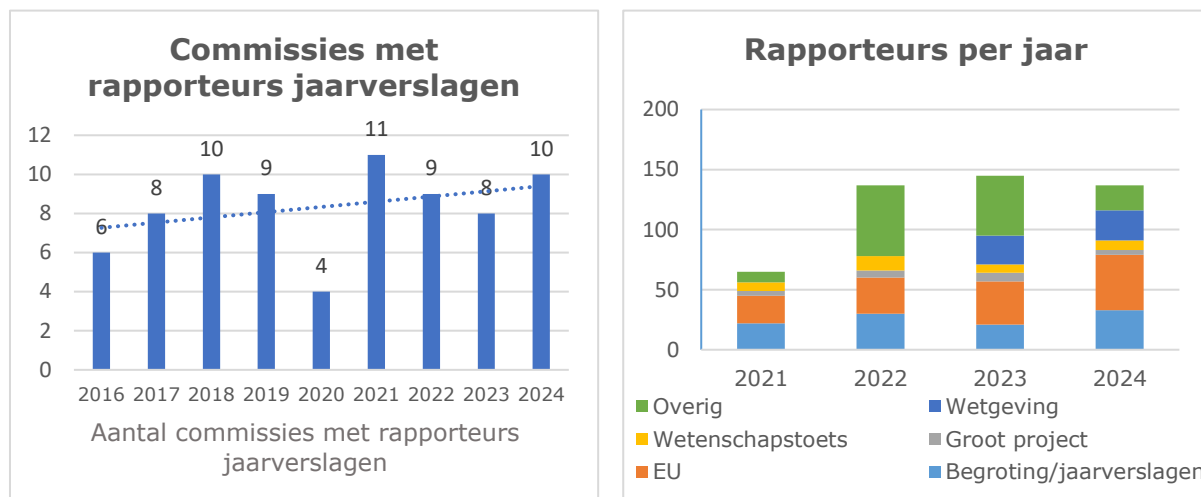
De aandacht voor bovenstaande zaken is juist nu van belang omdat er in de Kamer meer en relatief kleinere fracties zijn en er daardoor minder tijd is voor de behandeling van dossiers. In dit kader is het van belang om prioriteiten te stellen in de commissies en daar gezamenlijk en gestructureerd aan te werken. Instrumenten om gezamenlijk de controlerende functie te versterken helpen bovendien om verder vooruit te kijken, focus aan te brengen en het commissiewerk te structureren. Het is van belang om daarbij gezamenlijk goed na te denken over de gewenste voorbereiding en de behandeling. De strategische procedurevergadering ondersteunt daarbij en geeft richting. Zie hierover ook de brief met aandachtspunten die de werkgroep stuurde naar alle vaste commissies.²²

Naast vertrouwde (kennis)instrumenten zoals rondetafelgesprekken, de kennisagenda, briefings en hoorzittingen, hebben sommige instrumenten de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Daarbij vallen vooral het werken met rapporteurs en het nieuwe instrument van de parlementaire verkenning op. Verder ziet de werkgroep dat het terugdringen van het aantal moties een terugkerend onderwerp van discussie is.

²² Kamerstuk 36 673, nr. 1.

3.1 Werken met rapporteurs

Het werken met rapporteurs zorgt voor een meer systematische en verdiepende behandeling van onderwerpen die de Kamer van belang acht. Naast de opkomst van wetgevingsrapporteurs is ook een flinke stijging in het aantal rapporteurschappen, ook op andere terreinen zoals bij jaarverslagen.²³ Hieruit kan worden afgeleid dat er een behoefte is aan dit instrument en, zo blijkt uit een reflectie die het Presidium liet uitvoeren, dat het een nuttig instrument is dat de kwaliteit van het Kamerwerk vergroot.²⁴



Rapporteurs vervullen hun taak ten behoeve van de commissie, maar versterken daarmee tegelijkertijd ook hun eigen kennispositie. Zij worden bij hun werkzaamheden ondersteund met specifieke expertise vanuit de ambtelijke staf. Uit reflecties blijkt dat rapporteurs hun werk als zeer leerzaam en verrijkend ervaren.²⁵ **De werkgroep beveelt Kamerleden dan ook van harte aan om de rol van rapporteur in hun commissie te vervullen. Zet het instrument gericht in en weeg af op welke onderwerpen verdieping nodig is.**

Rapporteurs krijgen doorgaans de gelegenheid om in commissieverband mondeling verslag te doen van hun bevindingen. De afgelopen periode hebben rapporteurs ook verschillende malen tijdens de plenaire vergadering inbreng geleverd. Het Presidium heeft op basis van de eerdergenoemde reflecties geconcludeerd dat voor de presentatie van bevindingen voldoende ruimte is in commissiedebatten. Het leveren van inbreng tijdens de plenaire vergadering kan volgens het Presidium in uitzonderlijk gevallen worden aangevraagd en biedt met name meerwaarde bij de behandeling van complexe wetgeving.²⁶ In de 'Eindmonitor Versterking functies Tweede Kamer' is er al op gewezen 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. De werkgroep ondersteunt dit: **bij het benoemen van rapporteurs of het samenstellen van voorbereidingsgroepen raadt de werkgroep aan om te zorgen voor een goede balans en samenwerking tussen coalitie en oppositie en een evenredige inzet van alle fracties.**

²³ Zie over rapporteurs ten aanzien van de jaarverslagen van ministeries ook art. 7.13, tweede lid, Reglement van Orde.

²⁴ Zie de 'Reflectie op rapporteurs in de Kamer', bijlage bij Kamerstuk 35 992, nr. 23, die het Presidium in juli 2024 aan de Kamer zond.

²⁵ Kamerstuk 35 992, nr. 23, bijlage.

²⁶ Een aanvraag kan worden gedaan via de Regeling van Werkzaamheden. De maximumspreektijd is daarbij vier minuten voor een of meerdere rapporteurs. Zie Kamerstuk 35 992, nr. 23.

3.2 Parlementaire verkenningen: eerste ervaringen en aandachtspunten

Het instrument van de parlementaire verkenning is geïntroduceerd in het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer'. Hierin wordt aanbevolen om bij complexe beleids- of uitvoeringsvraagstukken in de commissies een meer gestructureerde, toegankelijke en onderzoeksgerichte werkvorm te hanteren op basis van een gedeelde probleemanalyse. Hier zijn inmiddels enige goede ervaringen mee binnen de commissies. Een werkwijze als deze kan voorzien in een bestaande lacune tussen de inzet van kennisinstrumenten in de vaste commissies en een uitgebreider parlementair onderzoek.

Tot nu toe zijn er drie parlementaire verkenningen uitgevoerd, twee door de commissie Justitie & Veiligheid (J&V) en één door de commissies Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en commissie Financiën (FIN) samen. Het ging om onderzoek naar de strafrechtketen bij J&V, betalen naar gebruik bij I&W/FIN en naar verward/onbegrepen gedrag en veiligheid bij J&V.²⁷ De ervaringen zijn positief en het instrument lijkt in een behoefte te voorzien. De betrokken commissies hebben hier op verschillende wijze invulling aan gegeven, wat te verklaren valt vanuit het feit dat het een nieuw instrument betreft en hiermee nog ervaring opgedaan moest worden.

De werkgroep beveelt aan om te leren van de ervaringen met parlementaire verkenningen en het instrument zo goed mogelijk te benutten. Zo wordt op basis van een terugblik op de drie parlementaire verkenningen aangeraden aan om te werken met een brede vertegenwoordiging vanuit de commissie, dat kan zowel een voorbereidingsgroep zijn of rapporteurs, en te werken met een mandaatnotitie. Hierin worden in elk geval de aanleiding, hoofdvraag en afbakening, planning en budget, rapportage en externe communicatie vastgelegd. Het is aan te raden om bij de uitvoering van een parlementaire verkenning de mogelijkheid om gesprekken of hoorzittingen met hogere ambtenaren en bestuurders van uitvoeringsorganisaties te organiseren voor toelichting en uitleg van beleid serieus te overwegen. Verder zou het debat met de bewindspersoon over de uitkomsten van de parlementaire verkenning een vast en standaard onderdeel van de parlementaire verkenning moeten zijn. Dit kan helpen om meer inzicht te krijgen in de complexe problematiek en een beter beeld te vormen van reële oplossingsrichtingen. Zie de infographic voor de verschillende stappen die doorlopen worden tijdens een parlementaire verkenning.

De werkgroep raadt verder aan om als uitgangspunt te hanteren dat de kennis die is opgedaan in de parlementaire verkenning openbaar wordt gemaakt. Het is goed om daarbij af te wegen of (een deel van) het rapport voorafgaand of pas na afloop van het debat met de bewindspersoon openbaar wordt gemaakt. **Bovendien is het aan te raden om elke parlementaire verkenning af te sluiten met een evaluatie.**

²⁷ Zie 'Eindrapport parlementaire verkenning Inzicht in de strafrechtketen' d.d. 28 juni 2023, 2023D31454; 'Eindrapport parlementaire verkenning Betalen naar Gebruik' d.d. 3 oktober 2023, 2023D41708; 'Eindrapport parlementaire verkenning Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid' d.d. 27 juni 2024, 2024D28280.



Parlementaire verkenning



1. De vaste Kamercommissie identificeert complexe vragen of een complex probleem, over de uitvoering van nieuw of bestaand overheidsbeleid dat grote impact heeft op (groepen) burgers. Er worden onderzoeksvragen geformuleerd voor een parlementaire verkenning.



2. De vaste Kamercommissie wijst een voorbereidingsgroep of rapporteurs aan om de parlementaire verkenning uit te voeren.



3. Met ondersteuning van de staf wordt input verzameld van experts, betrokkenen, adviesorganen en anderen. Denk aan schriftelijke input, rondetafelgesprekken, technische briefings, hoorzittingen of werkbezoeken. Een optie is om ook gesprekken of hoorzittingen met hogere ambtenaren of bestuurders van uitvoeringsorganisaties te voeren.



4. Over de bevindingen van de verkenning vindt een debat plaats met de verantwoordelijke bewindspersonen. De inhoud van het debat kan gebruikt worden om de conclusies en aanbevelingen van het rapport aan te scherpen.



5. Er wordt een rapport van de verkenning opgesteld en openbaar gemaakt.



6. De vaste Kamercommissie heeft meer inzicht gekregen in het complexe probleem, zodat het politieke debat gevoerd kan worden op basis van een steviger kennisfundament.



7. De parlementaire verkenning wordt afgesloten met een evaluatie.

3.3 Versterking controlefunctie op plenair niveau

In het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' wordt aandacht besteed aan de inrichting van de plenaire agenda. Zo zou er meer tijd en aandacht voor wetgeving moeten zijn. Ook werden suggesties gedaan om, vanuit de controlerende taak, vaker te werken met themadebatten om zo meer structuur en samenhang aan te brengen. Verder zou gekeken kunnen worden naar manieren om meer evenwicht tussen de plenaire agenda en de commissieagenda's te brengen.²⁸

Een evenwichtige en gestructureerde invulling van de plenaire agenda, mede in relatie tot de commissies, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle Kamerleden. De werkgroep ziet dat op dit terrein wel vooruitgang is geboekt, bijvoorbeeld door de invoering van 'woensdag wetgevingsdag', maar dat de druk op de schaarse plenaire vergadertijd nog steeds groot is. Zo is de lijst van plenaire (dertigleden)debatten nog altijd lang en wordt deze lijst regelmatig ingehaald door de actualiteit. Sinds maart 2021 bepaalt artikel 12.8 van het RvO dat plenaire debatten twaalf weken na toekenning vervallen, met de mogelijkheid om de toekenning tweemaal met twaalf weken te verlengen. **Om de ruimte voor plenaire behandeling van wetgeving te vergroten en tevens plaats te bieden voor meer actuele meerderheids- én dertigledendebatten, beveelt de werkgroep aan om bij een volgende wijziging van het reglement van orde de verlengingsmogelijkheid terug te brengen naar eenmaal twaalf weken.**

De werkgroep ziet ruimte om op commissieniveau meer aandacht te hebben voor de prioritering in de plenaire behandeling van wetsvoorstellen, zoals nu in sommige commissies al gebeurt. Daarbij kan dan ook nadrukkelijker worden overwogen bij de aanmelding van een wetsvoorstel voor plenaire behandeling een indicatie te geven of dit als hamerstuk kan worden geagendeerd, zodat hiermee in een vroeg stadium rekening kan worden gehouden bij de planning. **Daarbij dient een vaste commissie tevens uit te spreken of zij het voorstel in een wetgevingsoverleg wil behandelen indien het voorstel alsnog wordt 'onthamerd'.** Zo wordt er ook druk van de plenaire agenda gehaald.

3.4 Terugdringen aantal moties

In het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' is de toename van het aantal moties benoemd als een veelgehoorde klacht. Ook de Kamervoorzitter roept in de plenaire zaal met enige regelmaat op tot matiging van het aantal moties. Een overvloed aan moties maakt het instrument minder krachtig, zo niet bot. In de praktijk worden soms zelfs vrijwel dezelfde moties ingediend. Daarom was het de aanbeveling in het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' om werk te maken van het terugdringen van het aantal moties door afspraken te maken over de indiening van (het aantal) moties, bijvoorbeeld in het geval reeds een toezegging is geregistreerd. En vervolgens: verlang dat moties zien op onderwerpen die aan de orde zijn geweest in het gevoerde debat en voldoende zijn uitgediscussieerd, creëer ruimte voor overleg en hanteer als uitgangspunt dat een of twee moties per fractie voldoende moet zijn. Na dit rapport zijn er enkele initiatieven op te merken aangaande moties die tot doel hebben het aantal moties terug te dringen.

Allereerst betreft dit het in mei 2023 formeel geïntroduceerde nieuwe openbare toezeggingenregister.²⁹ Terugdringing van het aantal moties was een van de doelen van dit register, vanuit de gedachte dat een openbaar geregistreerde toezegging op naam de noodzaak om een motie in te dienen zou kunnen ondervangen. Daarvoor is het van belang dat toezeggingen voldoende aandacht krijgen. In het rapport 'Grip op informatie' wordt de suggestie gedaan om de informatievoorziening een vast agendapunt te maken op strategische procedurevergaderingen, waarbij ook het afdoen van toezeggingen kan worden besproken.³⁰ **De werkgroep onderstreept**

²⁸ Kamerstuk 35992, nr. 1, bijlage.

²⁹ Brief aan de Leden over het vernieuwde toezeggingenregister, tweedekamer.nl, 10 mei 2023.

³⁰ De Kamervoorzitter verwijst hier ook naar in zijn brief van 28 januari 2025, Kamerstuk 36 537, nr. 6.

dit en voegt daaraan de aanbeveling toe dat de wijze waarop toezeggingen worden afgedaan ook onderdeel wordt van een jaarlijkse rapportage over de werkwijze ten behoeve van de Raming (zie hierna, § 6.2).

Om de waarde van een mondelinge toezegging te onderstrepen en te voorkomen dat op hetzelfde punt alsnog een motie wenselijk wordt geacht, stelt de werkgroep bovendien voor om toezeggingen een integraal onderdeel te laten vormen van een tweeminutendebat. Door de lijst met mondelinge toezeggingen uit het commissiedebat voorafgaand aan het tweeminutendebat te verspreiden en beschikbaar te stellen op het rostrum, kan de Voorzitter daar bij aanvang expliciet naar verwijzen. Daaraan kan nadrukkelijk worden gekoppeld dat een motie op hetzelfde punt overbodig is. Inherent aan een mondelinge toezegging die wordt geregistreerd in het openbare toezeggingenregister is dat het kabinet er schriftelijk binnen een vastgestelde termijn op terugkomt.

Voorts beveelt de werkgroep de voorzitters aan om mondelinge toezeggingen die door de bewindspersoon in een plenair debat gedaan worden direct als zodanig te benoemen.

Zo wordt voor de deelnemende leden duidelijk dat de betreffende toezegging als zodanig wordt geregistreerd. In de direct daaropvolgende tweede termijn kan een motie achterwege blijven. Daarnaast is er in november 2024 een nieuw beoordelingskader moties opgesteld door het Presidium en voorgelegd aan de commissie voor de Werkwijze.³¹ Aanleiding hiervoor was dat er zowel vanuit de zijde van de Kamer als van het kabinet behoefte bleek te bestaan aan het herijken van dit kader. Door een meer eenduidige definitie van de appreciaties kan het aangepaste kader een bijdrage leveren aan het terugdringen van het aantal moties. Er worden twee nieuwe appreciaties geïntroduceerd: 'overbodig' en 'ontijdig'. Moties die staand beleid ondersteunen of waarover reeds een toezegging is gedaan dienen de beoordeling 'overbodig' te krijgen. Als een motie bijvoorbeeld aan een andere bewindspersoon geadresseerd hoort te zijn dan past de appreciatie 'ontijdig'. Met het nieuwe kader is tevens beoogd de appreciatie 'ontraden' een sterkere lading te geven, zodat de bewindspersoon deze appreciatie hanteert als er sprake is van inhoudelijke bezwaren tegen de motie. Het aangepaste beoordelingskader bevat de volgende appreciaties: 1. Oordeel Kamer 2. Ontraden 3. Overbodig 4. Ontijdig 5. Onaanvaardbaar. **De werkgroep beveelt aan dit nieuwe appreciatiekader dit jaar te evalueren.**

Voorts heeft het Kamerlid Bontenbal een voorstel ingediend tot wijziging van het RvO in verband met het beperken van de mogelijkheid om moties in te dienen, dat in januari 2025 plenair is behandeld.³² Daarbij is gebleken dat binnen de Kamer geen draagvlak bestaat voor het hanteren van een formele beperking aan het aantal in te dienen moties. In dat licht herhaalt deze werkgroep nadrukkelijk het eerder geformuleerde uitgangspunt in 'Versterking functies Tweede Kamer': twee moties per fractie per debat zou echt voldoende moeten zijn.³³ De Kamervoorzitter moedigt in zijn brief van 28 januari 2025 alle leden aan om elkaar aan te spreken op overbodige, overlappende dan wel repeterende moties en juist ook de samenwerking op dit vlak op te zoeken en verwijst daarbij eveneens naar de verbeterde en openbare toezeggingenregistratie.³⁴

Tot slot kondigt de Kamervoorzitter in de eerder genoemde brief aan scherper te zullen toezien op de mate waarin moties gaan over onderwerpen die aan de orde zijn geweest in het voorafgaande commissiedebat of schriftelijk overleg. Op grond van de artikelen 7.31, lid 1, en 8.20, lid 1 en 2 van het Reglement van Orde kan de Kamervoorzitter ervoor kiezen moties buiten de orde te

³¹ Brief aan de Leden inzake beoordelingskader voor moties, tweedekamer.nl, 7 november 2024.

³² Kamerstuk 36 537.

³³ Zie rapport 'Versterking functies Tweede Kamer', p. 34. Zie ook 'Eindmonitor Versterking functies Tweede Kamer', p. 13.

³⁴ Kamerstuk 36 537, nr. 6. Bij de behandeling van het voorstel-Bontenbal werd ook de motie-Ceder aangenomen, die vraagt om naast stemmingsuitslagen ook de appreciatie en het volledige dictum van een motie op websites en apps van de Kamer weer te geven, is inmiddels ter hand genomen. De Kamer is hierover in februari 2025 geïnformeerd. Zie Kamerstuk 36 537, nr. 15.

verklaren. De werkgroep acht deze initiatieven ondersteunend aan het principe dat overbodige moties, in de breedste zin van het woord, door iedereen als zodanig worden herkend en daarmee hun kennelijke waarde verliezen.

4 Versterking vertegenwoordigende taak

Aanbevelingen op hoofdlijnen	PEFD	PEAG	G.o.I.	VFTK	TCU
<i>Meer ruimte en aandacht voor het perspectief van de burger (o.a. petities, burgerinitiatieven en burgerbrieven)</i>		•		•	•
<i>Versterking van de vertegenwoordigende functie (o.a. burgerforum)</i>				•	

In verschillende rapporten wordt het wezenlijke belang van de vertegenwoordigende functie van de Tweede Kamer onderstreept. In haar rol als medewetgever en controleur van de regering voorziet de Kamer, als volksvertegenwoordiging, het landsbestuur immers van haar democratische legitimatie. Tegen de achtergrond van de grote afstand tot de politiek die door een deel van de bevolking wordt ervaren en het feit dat deze functie nergens anders kan worden belegd, is het van belang om na te gaan hoe en op welk moment burgers meer kunnen worden betrokken bij de vorming van wetgeving en beleid. Daarnaast is het cruciaal om signalen over ongewenste gevolgen van beleid en wetgeving tijdig en effectief op te vangen. In de afgelopen parlementaire enquêtes is de noodzaak daarvan onmiskenbaar duidelijk geworden.

In verschillende rapporten wordt dan ook de oproep gedaan tot het versterken van deze vertegenwoordigende functie. Zo heeft de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties de Kamer aanbevolen vaker in gesprek te gaan met burgers en hun vertegenwoordigers, om ongewenste gevolgen van nieuw beleid en wetgeving te kunnen voorkomen. In het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' is vervolgens gepleit voor meer ruimte en aandacht voor het perspectief van de burger, door bestaande instrumenten beter te benutten, en om te experimenteren met nieuwe instrumenten voor sterkere burgerbetrokkenheid, waarbij ook het doel hiervan wordt bepaald. De parlementaire enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen heeft de Kamer aanbevolen het gesprek aan te gaan over haar brugfunctie, met als doel bewustwording van haar rol in een tijd waarin Nederland voor grote opgaven staat die direct raken aan de wereld van de bewoners.

4.1 Burgersignalen beter in beeld brengen

Naar aanleiding van het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' is vanuit de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven (CVB) de pilot Burgersignalen gestart om de vertegenwoordigende functie van de Kamer te versterken. De CVB heeft op 3 december 2024 haar eindverslag van deze pilot opgeleverd, waarin zij aanbevelingen doet en omschrijft welke acties zijn ondernomen.³⁵ Zo is de informatie over burgerinitiatieven en verzoekschriften op de algemene website van de Tweede Kamer en de commissiepagina van de CVB geactualiseerd en toegankelijker gemaakt. Ook is er een e-mailadres geopend om petities in te dienen, zodat indieners makkelijker

³⁵ 'Eindverslag pilot Burgersignalen', tweedekamer.nl, 3 december 2024.

in contact kunnen treden met de Kamer. Momenteel wordt ook een burgerinitiatievenmonitor ontwikkeld.

Verder zijn de brievenlijsten die worden behandeld op de procedurevergaderingen opgedeeld in brieven van particulieren en brieven van organisaties, waardoor het voor leden makkelijker is om signalen van burgers op te vangen. Daarnaast heeft de CVB een nieuw informatieproduct ontwikkeld: de reader burgerbrieven, om een overzicht te bieden van burgerbrieven die zijn ontvangen over een specifiek thema, waardoor mogelijk rode draden zichtbaar worden. Hierin wordt een korte overkoepelende analyse gegeven en een korte samenvatting van de brieven. De reader burgerbrieven kan door commissiestaven (proactief of op verzoek) worden opgesteld om de commissie te ondersteunen ter voorbereiding op een commissiedebat. De eerste ervaringen hiermee zijn overwegend positief.

Daarnaast heeft de CVB de burgersignalenrapportage ontwikkeld, waarmee de commissie inzicht krijgt in hoeveel burgerbrieven zij ontvangt ten opzichte van andere commissies, welke behandelbesluiten zij voornamelijk neemt en welke behandelbesluiten in andere commissies worden genomen. Deze rapportage wordt jaarlijks door de CVB opgesteld voor elke commissie. Dit dient als handvat voor het voeren van een gesprek binnen de commissie over de omgang met burgerbrieven, bijvoorbeeld tijdens de strategische procedurevergadering.

De CVB introduceert ook een nieuwe kennisactiviteit: het signalenoverleg. Dit is een manier om signalen van burgers te kunnen opvangen en inzicht te krijgen in wat de samenhang is tussen signalen en welke signalen niet zijn opgepikt. De CVB zal dit overleg jaarlijks voeren en heeft dit in juni 2024 voor het eerst gevoerd met de Nationale ombudsman, Kabinet van de Koning en de VNG. Ook vaste commissies kunnen een signalenoverleg organiseren met de voor hen relevante partners.

De CVB zal een signalerende, aanjagende en coördinerende rol spelen bij de uitvoering van de aanbevelingen uit het eindverslag van de pilot en de inzet van de nieuwe kennisinstrumenten. **De werkgroep roept de commissies en de Kamerleden op om actief gebruik te maken van de bestaande en nieuwe mogelijkheden om het burgerperspectief in het Kamerwerk te betrekken.**

Parlementaire betrokkenheid bij burgerforum

Naast het ontwikkelen van manieren om burgersignalen beter te monitoren heeft de Kamer in de afgelopen periode een rol gespeeld bij een ander instrument ter bevordering van burgerbetrokkenheid: het burgerforum. De commissies voor Economische Zaken en Klimaat en voor Binnenlandse Zaken zijn actief betrokken geweest bij de vormgeving van het Nationaal Burgerberaad Klimaat dat op 18 januari 2025 van start is gegaan, onder andere door in overleg met het kabinet randvoorwaarden te stellen. De Kamer heeft twee rapporteurs aangesteld om de uitvoering van het burgerforum te monitoren. Deze rapporteurs spreken het kabinet en de voorzitter van het burgerberaad regelmatig in voortgangsoverleggen, zijn aanwezig tijdens bijeenkomsten van het burgerberaad en informeren en betrekken de andere Kamerleden. Naar verwachting zal het burgerberaad in september 2025 de definitieve adviezen overhandigen aan het kabinet en aan de Kamer. De Kamer heeft toegezegd het advies en de kabinetsreactie te bespreken. Het burgerberaad wordt onafhankelijk geëvalueerd, waarbij de Kamer en het kabinet overeenstemming hebben over het doel en de hoofdvragen van de evaluatie.

4.2 Blijven reflecteren op de vertegenwoordigende taak

De werkgroep constateert dat de Kamer de eerdere aanbevelingen omtrent het in kaart brengen van burgersignalen actief heeft opgepakt en zij juicht de ontwikkelingen op dit gebied toe. In de pilot Burgersignalen is het doel van verschillende nieuwe instrumenten omschreven, zoals aanbevolen in het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer', is hiermee geëxperimenteerd en vervolgens zijn de ingezette acties en instrumenten geëvalueerd en ingevoerd. Zoals eerder geconstateerd in de eindmonitor bij het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' is de Kamer nog niet gekomen tot een bredere reflectie op de gewenste rol van de Kamer bij burgerbetrokkenheid en het doel dat de Kamer hiermee nastreeft. **De werkgroep wijst erop dat het van belang blijft om te reflecteren op hoe de Kamer haar vertegenwoordigende functie vervult, en wat het doel is van de instrumenten voor burgerbetrokkenheid.** Bij nieuwe initiatieven is het belangrijk het doel hiervan scherp te hebben en om na een experiment te reflecteren op of het instrument past bij het doel ervan.

5 Betere informatievoorziening

Informatievoorziening aan de Kamer is gedurende de afgelopen jaren in diverse rapporten een belangrijk onderwerp geweest. Het komt terug in alle rapporten waarvan deze werkgroep de opvolging is nagegaan. Het rapport 'Grip op Informatie' uit juni 2023 richt zich specifiek op dit onderwerp en doet aanbevelingen over de interpretatie en naleving van artikel 68 Grondwet, de beantwoording van schriftelijke vragen en het contact met ambtenaren. In aanloop naar de behandeling van de kabinetsreactie op dit rapport, die plaatsvond in januari 2025, heeft de werkgroep reeds enkele punten onder de aandacht gebracht van de commissie voor Binnenlandse Zaken,³⁶ gericht op ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan, zoals het meesturen van beslisnota's met kabinetsbrieven.

5.1 Stappen gezet, maar blijvende aandacht nodig

Aanbevelingen op hoofdlijnen	PEFD	PEAG	G.o.I.	VFTK	TCU
<i>Wees kritisch op informatievoorziening</i>	•	•	•	•	•
<i>Leg vast in welke gevallen het kabinet weigert om informatie met de Kamer te delen en zet Regeling vertrouwelijke stukken in</i>			•		
<i>Zie toe op tijdige beantwoording schriftelijke vragen</i>			•		
<i>Maak gebruik van departementale (beslis)nota's</i>				•	

³⁶ Kamerstuk 36 673, nr. 2.

Praktische informatieafspraken maken

Afspraken over informatievoorziening vallen uiteen in Kamerbreed geldende afspraken en (aanvullende) afspraken tussen commissies en 'hun' bewindslieden. Kamerbrede informatievoorziening is een van de hoofdonderwerpen van (kennismakings)gesprekken tussen de Kamervoorzitter en bewindspersonen geweest. Naast het benadrukken van de rechten en plichten gaat het om praktische zaken, zoals de afspraak dat de Kamer wordt geïnformeerd vóór de media of over de tijden waarop de Kamer dient te worden geïnformeerd. Zo geldt op dit moment de werkafpraak dat kabinetsstukken op werkdagen tussen 8 uur en 18 uur, of tijdens avondvergaderingen worden aangeboden. Dit is ook beschreven in de voorzittersbrieven van 24 januari 2022 en van 13 april 2023.³⁷ Sindsdien wordt het uitlekken van informatie voordat de Kamer is geïnformeerd ook zwaarder meegewogen bij de selectie van mondelinge vragen.

In strategische procedurevergaderingen en kennismakingsgesprekken tussen commissie(voorzitter)s en bewindslieden kunnen commissies afspraken vastleggen over het aanleveren van stukken voor commissiedebatten. Een meerderheid van commissies heeft dergelijke afspraken vastgelegd of gaat uit van een gevestigde praktijk. Deze (impliciete) werkafspraken lopen onderling uiteen. Zo geldt in sommige commissies de (impliciete) afspraak dat stukken uiterlijk een week voorafgaand aan een debat ingediend moeten worden en hanteren andere commissies bijvoorbeeld een termijn van drie dagen. **De werkgroep beveelt de commissies aan om hierover desgewenst afspraken te maken die passen bij de eigen werkwijze.**

Beantwoording schriftelijke vragen

Een tijdige beantwoording van schriftelijke vragen blijft een aandachtspunt. In 'Grip op informatie' wordt onder meer aanbevolen dat commissies desgewenst in debat treden met de betreffende bewindspersoon over de niet tijdige beantwoording van Kamervragen en toezeggingen afdwingen over het verbeteren van een tijdige beantwoording.³⁸ Recent heeft de Kamervoorzitter een extra mondeling vragenuur ingepland, speciaal voor onbeantwoorde schriftelijke vragen, dat uiteindelijk is geannuleerd nadat de betreffende vragen alsnog schriftelijk waren beantwoord. **De werkgroep ziet dit als een goed voorbeeld van het gericht inzetten van de instrumenten van de Kamer.**

In de kabinetsreactie op het rapport 'Grip op informatie' wordt ingegaan op een aantal aanbevelingen die de werkgroep Informatieafspraken heeft gedaan op dit onderwerp.³⁹ De werkgroep laat het gesprek hierover aan de commissie voor Binnenlandse Zaken. **De werkgroep ziet daarbij mogelijkheden om op praktische wijze verbetering te brengen door het contact tussen Kamerleden en ambtenaren te verbeteren.** Zie daarover § 5.2.

Toepassing procedure rondom artikel 68 Grondwet

De toepassing van de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet blijft onderwerp van discussie. Hoewel er goede en legitieme redenen kunnen zijn die zo zwaarwegend zijn dat een beroep op de verschoningsgrond van het belang van de staat gerechtvaardigd is, dient dit een uitzondering te blijven. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer de staatsveiligheid of de eenheid van de Kroon in het geding is. Vaak kunnen inlichtingen wel in vertrouwelijke vorm verstrekt worden. Ook met die variant dient echter terughoudend te worden omgegaan vanwege de beperkingen die dit meebrengt voor het parlementaire debat. Over de vraag wanneer een beroep op de

³⁷ Brief aan de minister-president over werkafspraken tussen Kamer en kabinet, tweedekamer.nl, 25 januari 2022; Brief aan de Leden over werkafspraken tussen Kamer en kabinet, tweedekamer.nl, 13 april 2023.

³⁸ Kamerstuk 28 362, nr. 67, bijlage, p. 32-33.

³⁹ Kamerstuk 28 362, nr. 72.

verschoningsgrond in een concreet geval aanvaardbaar is, is met enige regelmaat discussie tussen Kamer en kabinet.⁴⁰ Van belang is daarom dat een beroep op het belang van de staat of een vertrouwelijke terinzagelegging goed wordt gemotiveerd. Op basis daarvan kan de Kamer van geval tot geval de beweegredenen van het kabinet nagaan, daarover in overleg treden en zo nodig een uitspraak doen. Sinds 2021 kent de Kamer hiervoor een versterkte procedure in de Regeling vertrouwelijke stukken. Op 27 juni 2023 besloot de Kamer aan de hand van een brief van het Presidium⁴¹ naar aanleiding van een aanbeveling van de werkgroep Informatievoorziening om de Regeling vertrouwelijke stukken van toepassing te verklaren op een weigering van het kabinet om informatie met de Kamer te delen. Sinds november 2024 is de tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing ingesteld. Deze commissie kan in het kader van deze procedure desgevraagd adviseren over de deugdelijkheid van de motivering van het kabinet. **Het is van belang dat deze versterkte procedure en aanvullende adviesmogelijkheid bij vertrouwelijke terinzagelegging of een weigering om inlichtingen te verstrekken met een beroep op het belang van de staat voldoende bekend worden bij de leden.** De infographic op de volgende pagina geeft de stappen weer die Kamerleden kunnen volgen om met de bewindspersoon de dialoog aan te gaan over de toepassing van artikel 68 Grondwet.

Sinds de versterking van de procedure is het voor zover bekend één keer voorgekomen dat het kabinet in een brief heeft geweigerd gevraagde informatie met de Kamer te delen.⁴² Deze weigering is, onder toepassing van artikel 4a van de Regeling vertrouwelijke stukken, besproken in de procedurevergadering van de commissie Financiën. Die commissie heeft geen opmerkingen gemaakt bij de motivering van de weigering om (delen van) gevraagde informatie te verschaffen.⁴³

Het kabinet heeft inmiddels gereageerd op de suggestie om in samenspraak met de Kamer te bezien op welke wijze advisering van de Kamer bij discussie over toepassing van de weigeringsgrond 'belang van de staat' bij een commissie of onafhankelijke instantie zou kunnen worden belegd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwijst hiertoe naar de pas opgerichte tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing.⁴⁴ Deze commissie spreekt zich conform haar mandaat⁴⁵ echter niet uit over de vraag of inlichtingen door het kabinet terecht aangeboden of geweigerd zijn en kan, indien een vaste commissie daarom verzoekt, slechts nagaan of de onderbouwing van een weigering onder artikel 68 voldoende en deugdelijk is. Wel kunnen de ervaringen van deze commissie bijdragen aan een beter beeld van de toepassing van artikel 68 in de praktijk. In het bieden van inzicht hierin heeft het kabinet echter evenzeer een rol, nu de beslissing om gevraagde inlichtingen vertrouwelijk te verstrekken dan wel te weigeren daar genomen wordt.⁴⁶

⁴⁰ Zie diverse kabinetsbrieven over artikel 68 Grondwet, meest recentelijk de kabinetsreactie op het rapport 'Grip op informatie', Kamerstuk 28 362, nr. 72, waarin wordt benadrukt dat de concretisering van artikel 68 plaatsvindt in de staatsrechtelijke praktijk tussen kabinet en parlement, en de 'Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's', bijlage bij Kamerstuk 28 362, nr. 59. Vanuit de Kamer kan bijvoorbeeld worden gewezen op de motie-Omtzigt c.s. over het verstrekken van stukken voor intern beraad aan de Kamer, Kamerstuk 28 362, nr. 26.

⁴¹ Kamerstuk 28 362, nr. 70.

⁴² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1963.

⁴³ Besluitenlijst procedurevergadering commissie voor Financiën d.d. 14 september 2023, 2023D37219.

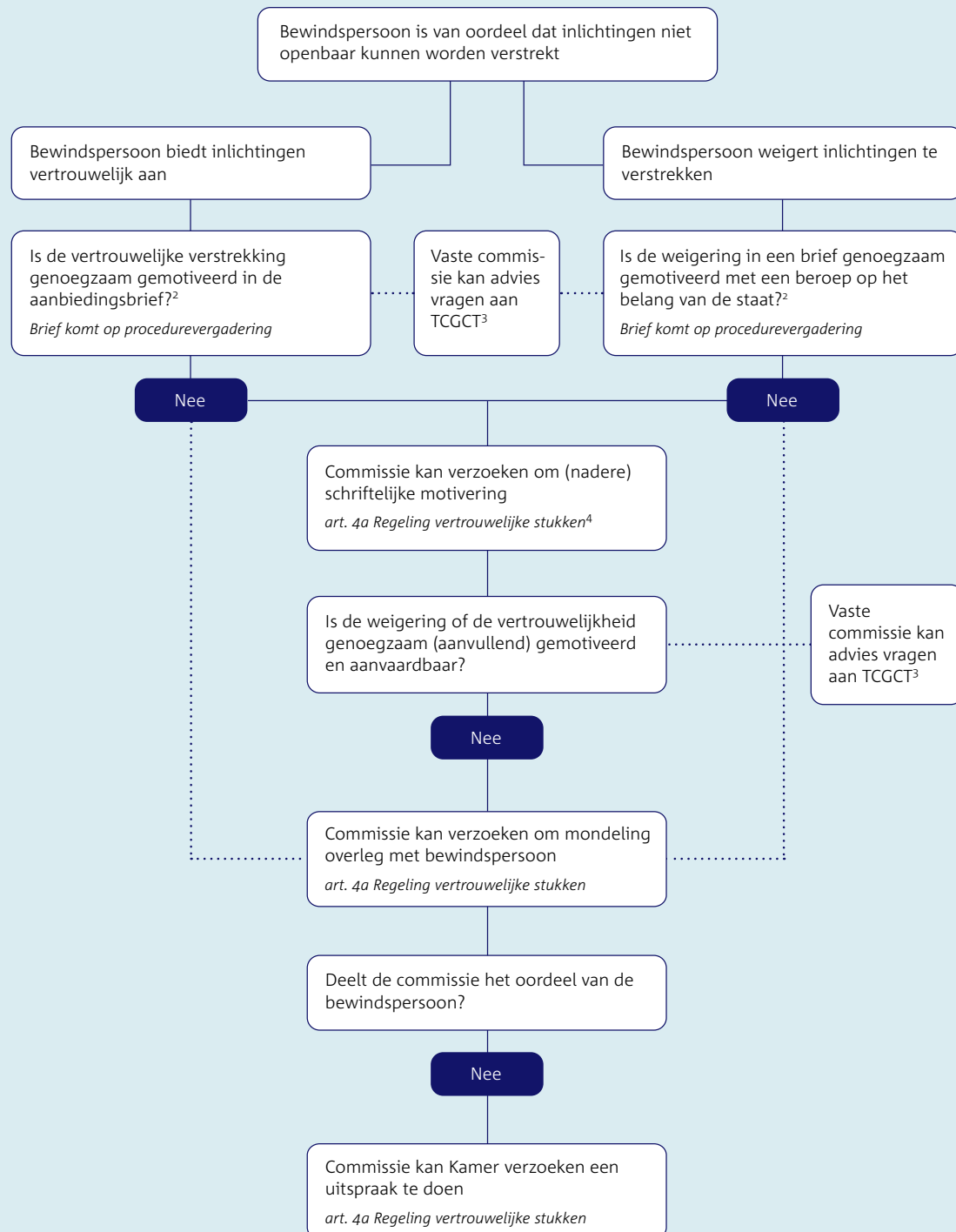
⁴⁴ Kamerstuk 28 362, nr. 72.

⁴⁵ Bijlage bij Kamerstuk 36 642, nr. 1.

⁴⁶ Zie hierover ook de brief van de werkgroep aan de commissie Binnenlandse Zaken, Kamerstuk 36 673, nr. 2.

Commissieprocedure bij weigering of vertrouwelijke aanbieding van inlichtingen

(artikel 68 Grondwet)¹



¹ Deze route biedt een gestructureerd escalatiemodel om vanuit de commissies de dialoog met de bewindspersoon aan te gaan over de toepassing van artikel 68 Grondwet. Kamerleden zijn echter niet verplicht om de route via de commissies te volgen.

² Over de gronden en voorwaarden om inlichtingen onder omstandigheden te kunnen weigeren of vertrouwelijk te verstrekken bestaan diverse kabinetsbrieven, Kamermoties en wetenschappelijke analyses.

³ Tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing. Deze commissie spreekt zich niet uit over de gegrondheid van een weigering of vertrouwelijke aanbieding, maar adviseert over de deugdelijkheid van de onderbouwing. Advisering kan ook na ontvangst van de nadere motivering plaatsvinden.

⁴ Deze procedure voor vertrouwelijke stukken is van overeenkomstige toepassing verklaard op weigeringen om inlichtingen te verstrekken.

Beslisnota's

In het rapport ‘Versterking functies Tweede Kamer’ is aanbevolen actief gebruik te maken van de beslisnota’s die het kabinet sinds 2021 meestuurt met kabinetsbrieven.⁴⁷ Recent is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek naar de actieve openbaarmaking van beslisnota’s gestart.⁴⁸ De uitkomsten daarvan worden in het voorjaar van 2025 verwacht. In aanloop naar de behandeling van dit onderzoek heeft deze werkgroep in een brief aan de commissie voor Binnenlandse Zaken⁴⁹ reeds de aandacht gevestigd op de observatie dat de vorm en informatiewaarde van beslisnota’s sterk uiteenlopen. **Het uitgangspunt moet altijd zijn dat de openbaargemaakte beslisnota’s Kamerleden inhoudelijk inzicht bieden in de totstandkoming van het Kamerstuk en de intern gemaakte afwegingen.** De werkgroep wijst tegelijkertijd op het risico dat bepaalde (beleids)informatie die in beslisnota’s wordt opgenomen van zodanig belang is voor de Kamer dat deze eigenlijk een plaats in de Kamerbrief of memorie van toelichting zou moeten krijgen, of dat politiek-bestuurlijke afwegingen – die onderdeel dienen te vormen van de Kamerbrief – deels naar de beslisnota verhuizen. **De werkgroep beveelt de commissie voor Binnenlandse Zaken aan om deze aandachtspunten nadrukkelijk mee te nemen bij de behandeling van de nog te ontvangen evaluatie van de openbaarmaking van beslisnota’s.**

5.2 Werken aan contacten tussen Kamer, departementen en uitvoering

Aanbevelingen op hoofdlijnen	PEFD	PEAG	G.o.I.	VFTK	TCU
<i>Maak gesprekken mogelijk tussen Kamerleden en ambtenaren, ook op initiatief ambtenaar en monitor als Kamer de uitvoeringsorganisatie structureel</i>	●		●	●	●
<i>Neem signalen van uitvoering, rechtspraak en Hoge Colleges van Staat serieus en intensiveer de samenwerking</i>	●				●

Voor een adequate informatievoorziening van kabinet aan Kamer is het niet alleen van belang dat het kabinet volledig, gericht en tijdig de inlichtingen verstrekt die de Kamer nodig heeft voor het vervullen van haar taken. De Kamer mag ook verwachten dat feitelijke kennis en informatie die aanwezig is op departementen en bij uitvoeringsorganisaties toegankelijk is voor Kamerleden. Daar bevindt zich immers ruime expertise en ervaring die nodig is om goede wetten en beleid te maken, maar ook om effectief te kunnen controleren of wetgeving en beleid wordt uitgevoerd zoals dat bedoeld is.

Een belangrijk aandachtspunt daarbij is het onderlinge vertrouwen tussen Kamer, kabinet en uitvoering. Om dit te bereiken, zo wordt in het rapport ‘Klem tussen balie en beleid’ benadrukt, is het van belang om elkaar beter te leren kennen en goede contacten te onderhouden. Dit kan verder worden bevorderd door personeel uit te wisselen (bijvoorbeeld via detachering) en werkbezoeken aan uitvoeringsorganisaties te brengen.⁵⁰ Het is van belang om te blijven investeren

⁴⁷ Kamerstuk 28 362, nr. 59.

⁴⁸ Kamerstuk 2024D25313.

⁴⁹ Kamerstuk 36 673, nr. 2.

⁵⁰ Zo is de commissie Financiën recent op bezoek geweest bij de Belastingdienst, waarbij Kamerleden informeel en laagdrempelig aan verschillende thematafels in gesprek konden gaan met ambtenaren uit verschillende lagen en dienstonderdelen. Daarnaast voert de

in goede contacten met de uitvoering. **De werkgroep beveelt de commissies aan om bij de strategische procedurevergadering na te denken over de inzet van instrumenten en activiteiten om goede contacten te bevorderen.** Ook Kamerbrede initiatieven zoals de Dag van de Publieke Dienstverlening kunnen hieraan bijdragen.

Meer in het bijzonder wordt in verschillende rapporten aandacht gevraagd voor een meer ontspannen verhouding tussen Kamerleden en ambtenaren. Deze verhouding wordt gereguleerd door de Aanwijzingen inzake externe contacten rijksambtenaren, die in 1998 werden vastgesteld door de minister-president ('oekaze-Kok'). Enkele jaren geleden zijn deze Aanwijzingen op initiatief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren op een aantal punten herzien met het doel om deze minder stringent te maken. In de praktijk blijkt dit echter onvoldoende effect te sorteren.⁵¹ Zo is de rol van de nieuwe parlementaire contactpersonen op de ministeries, mede in verhouding tot de politiek assistenten van de bewindspersonen, nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Er lijkt bovendien nog steeds sprake van ongemak in de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren, waardoor een effectieve uitwisseling van kennis en informatie wordt belemmerd.

In de kabinetsreactie op het rapport 'Grip op informatie' is ook aandacht voor de contacten tussen Kamer en ambtenaren. Hierin benadrukt het kabinet net als de Kamer te hechten aan meer direct contact, zowel op initiatief van Kamerleden of hun medewerkers als op initiatief van de ambtenaar. In verband met de ministeriële verantwoordelijkheid kan dit volgens het kabinet echter uitsluitend plaatsvinden door tussenkomst van de parlementair contactpersoon op het ministerie. De aanbeveling uit het rapport Grip op informatie om de Aanwijzingen te wijzigen om rechtstreeks contact tussen ambtenaren en Kamerleden mogelijk te maken, neemt het kabinet niet over.⁵² De verdere behandeling en opvolging van de kabinetsreactie laat de werkgroep aan de commissie voor Binnenlandse Zaken.⁵³ De werkgroep wijst er wel op dat op het vlak van de verhouding tussen Kamerleden en ambtenaren nog belangrijke verbeteringen wenselijk zijn. Eerder gaf de werkgroep in een brief aan de commissie voor Binnenlandse Zaken⁵⁴ aan dat de beantwoording van schriftelijke vragen kan worden verbeterd en efficiënter kan verlopen als ambtenaren eenvoudiger in contact kunnen treden met het betreffende Kamerlid om bijvoorbeeld verhelderende vragen te stellen. **Ook bij meer omvangrijke trajecten, zoals complexe wetgevings- of beleidsinitiatieven, is het van belang dat Kamerleden voor technische informatie direct contact kunnen opnemen met enkele daartoe aangewezen vakdeskundigen op het ministerie. De werkgroep beveelt aan om hiermee bij een aantal trajecten te starten. Daarover kunnen aan de voorkant afspraken worden gemaakt met de betrokken bewindspersoon, zodat dit van beide zijden concreter vorm kan worden gegeven. Dergelijke afspraken kunnen ook met uitvoeringsorganisaties worden gemaakt.**

Verder vindt de werkgroep het van belang dat zowel Kamerleden als ambtenaren, op het moment dat contact plaatsvindt in het kader van het verstrekken van (feitelijke) informatie over een dossier, duidelijk naar elkaar uitspreken welke verwachtingen zij hebben en welke eventuele knelpunten of risico's zij ervaren. Door over en weer

commissie SZW gebruikelijk één keer per jaar een gesprek met de uitvoeringsorganisaties UWV en SVB en hun cliëntenraden over hun knelpuntenbrieven.

⁵¹ Zie onder meer het rapport 'Klem tussen balie en beleid', p. 138-139 en het rapport 'Grip op informatie', p. 32 e.v.

⁵² Kamerstuk 28 362, nr. 72.

⁵³ Wel heeft het kabinet toegezegd de bestaande mogelijkheden zoals hierboven beschreven te willen verduidelijken in de toelichting bij de eerstvolgende herziening van de Aanwijzingen. In een nadere reactie naar aanleiding van het commissiedebat over de kabinetsreactie op het rapport 'Grip op informatie' van 23 januari 2025, geeft het kabinet aan ernaar te streven de herziening komend najaar door te voeren. Zie Kamerstuk 28 362, nr. 74.

⁵⁴ Kamerstuk 36 673, nr. 2.

transparant te zijn over bijvoorbeeld het doel van de informatieverstrekking of de politiek-bestuurlijke omgeving waarin de ambtenaar zich in dat geval bevindt, ontstaat meer ruimte en begrip voor ieders positie en kan een meer ontspannen verhouding ontstaan. Dat geldt ook voor contacten tussen Kamerleden en medewerkers van zelfstandige bestuursorganen, waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid overigens al beperkt is.

De werkgroep raadt daarnaast aan om hier ook in breder verband aan te blijven werken door periodiek in gesprek te gaan met ambtenaren van ministeries of uitvoeringsorganisaties over de ervaringen over en weer met informatieverstrekking aan Kamerleden. In 'Grip op informatie' zijn hiertoe al verschillende aanbevelingen gedaan. De werkgroep kan zich voorstellen dat dit gesprek per beleidsterrein door een delegatie vanuit de commissie wordt gevoerd met ambtenaren die zich de voorbije periode bijvoorbeeld hebben beziggehouden met de beantwoording van schriftelijke vragen, met algemene vragen over lopende beleidsdossiers of met de ondersteuning van initiatiefwetsvoorstellen. **Daarnaast beveelt de werkgroep aan dat binnen een jaar na het aantreden van een nieuw kabinet een gesprek met de ambtelijke top van een ministerie en de betrokken uitvoeringsorganisaties plaatsvindt om bredere trends en aandachtspunten in de informatievoorziening in beeld te krijgen.**⁵⁵ Reeds beschikbare informatie uit bijvoorbeeld de jaarlijkse Staat van de Tweede Kamer of (kwalitatieve) informatie verzameld tijdens een strategische procedurevergadering kan daarbij behulpzaam zijn.

De oproep in het rapport 'Blind voor mens en recht' om signalen uit de uitvoering, rechtspraak en Hoge Colleges van Staat serieus te nemen en samenwerking te intensiveren is eerder gedaan in het rapport 'Klem tussen balie en beleid'. Sinds dit rapport zijn verschillende nieuwe initiatieven uitgewerkt om signalen te kunnen opvangen uit de uitvoering, zoals de jaarlijkse Dag van de Publieke Dienstverlening sinds 2022. Daarnaast worden jaarlijks de Staat van de Uitvoering en de Standen van de Uitvoering van uitvoeringsorganisaties naar de Kamer gestuurd. Naar aanleiding van het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' is vanuit de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven (CVB) de pilot Burgersignalen gestart om de vertegenwoordigende functie van de Kamer te versterken.⁵⁶

De werkgroep heeft in haar brief aan de vaste Kamercommissies gewezen op de mogelijkheden die de strategische procedurevergadering biedt om te werken aan goede contacten met departementen en uitvoeringsorganisaties op haar vakgebied en daarvoor instrumenten in te zetten en activiteiten te organiseren. **De werkgroep beveelt commissies aan om de strategische procedurevergadering te benutten om te bezien of de contacten met relevante Hoge Colleges van Staat – met respect voor ieders positie – kunnen worden versterkt, zodat meer gericht informatie kan worden uitgewisseld of signalen over en weer kunnen worden gedeeld.**

⁵⁵ Dit kan mogelijk worden gecombineerd met het jaarlijkse gesprek tussen de commissie en de bewindspersoon, waarbij dan een bredere insteek kan worden gekozen.

⁵⁶ Zie hiervoor, § 4.1.

6 Betere toerusting en werkwijze Kamer

6.1 Versterking politieke en ambtelijke ondersteuning

Aanbevelingen op hoofdlijnen	PEFD	PEAG	G.o.I.	VFTK	TCU
<i>Onderzoek hoe de positie van individuele Kamerleden kan worden versterkt en of zij individuele ondersteuningsbudgetten kunnen krijgen</i>	●				
<i>Versterk de ondersteuning van de commissies en de Kamer vanuit ambtelijke diensten</i>	●			●	●

In verschillende rapporten, zoals het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer', is gevraagd om versterking van de ondersteuning van de Kamer en van de commissies en het verbreden van de beschikbare expertise. Daarnaast heeft de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening in haar rapport 'Blind voor mens en recht' gevraagd te onderzoeken hoe de positie van individuele Kamerleden kan worden versterkt en of zij individuele ondersteuningsbudgetten kunnen krijgen.

Versterking politieke en ambtelijke ondersteuning

De werkgroep constateert dat de afgelopen jaren op verschillende manieren is gewerkt aan de versterking van de ondersteuning van Kamerleden. Het betreft zowel politieke als ambtelijke ondersteuning. De motie-Jetten c.s.⁵⁷ heeft gezorgd voor een uitbreiding van de fractiebudgetten, waarmee er meer ruimte kwam voor ondersteuning van individuele Kamerleden. Mede naar aanleiding van het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' is de afgelopen jaren ook gewerkt aan versterking van de ambtelijke ondersteuning, onder meer door het samenbrengen en verbreden van de inhoudelijke specialismes binnen de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO). Bij DAO werken nu naast kenniscoördinatoren en informatiespecialisten ook EU-adviseurs en wetgevingsadviseurs. Zij zijn vanuit hun expertisegebieden kenners van de beleidsterreinen waarop de Kamer werkzaam is en op diverse commissie-overstijgende thema's. DAO richt zich daarbij met name op analyse, informatie, advies en inzicht op het gebied van wetgeving, beleid, begrotingen, staatsrecht, Europa en burgerbetrokkenheid.

Ondersteuning fracties, groepen en individuele Kamerleden

De Regeling financiële ondersteuning fracties en groepen Tweede Kamer bepaalt de bijdrage die de Tweede Kamer verstrekt aan een fractie of groep ten behoeve van de personele en materiële kosten van de fractie. De hoogte van deze bijdrage wordt vastgesteld aan de hand van het zeteltal. Als gezegd zijn de financiële middelen voor deze regeling enkele jaren geleden uitgebreid (motie-Jetten c.s.). In 2023 is deze regeling door de Kamer herzien, waarbij een verdere uitbreiding heeft plaatsgevonden ten behoeve van de groepen (d.w.z. van fracties afgesplitste leden) in de Kamer. Het is aan de fracties en groepen om binnen de kaders van de regeling te bepalen op welke wijze zij hun financiering inzetten.

⁵⁷ Kamerstuk 35 300, nr. 19.

Wanneer ervoor zou worden gekozen om (gedeeltelijk) af te stappen van fractiebudgetten en in plaats daarvan individuele Kamerleden direct de beschikking te geven over een individueel budget, dan vergt dat aanpassing van de Regeling. De Regeling gaat namelijk uit van collectieve financiering langs de lijn van de fractie, niet van individuele financiering. De werkgroep verwacht dat een verschuiving van middelen richting individuele Kamerleden voor kleinere fracties nadelig kan uitpakken, waar beleidsmedewerkers bijvoorbeeld op meerdere beleidsterreinen werkzaam zijn.⁵⁸ Bovendien kan een wijziging van het financieringsmodel in die richting zowel fiscale als arbeidsrechtelijke consequenties hebben.⁵⁹ De werkgroep ziet daarom geen aanleiding om de Regeling opnieuw te herzien.

Meer mogelijkheden ambtelijke ondersteuning voor commissies en individuele leden

De mogelijkheden voor ambtelijke ondersteuning zijn de afgelopen jaren verder uitgebouwd en geïntegreerd. DAO is opgericht om de kennis- en informatiepositie van de Kamer als geheel te versterken. Ook andere ambtelijke diensten bieden deskundige ondersteuning in het parlementaire proces. Zo bieden de Griffies Commissies zowel procedurele ondersteuning en advies als inhoudelijke producten, zoals wetgevingsrapporten, aan de commissies. De medewerkers van DAO werken samen met collega's van de Griffies Commissies 'dicht op' de commissies en leveren producten en diensten die voor alle leden bruikbaar en beschikbaar zijn, zoals stafnotities, debatwijzers en EU-signalerings. Ook ondersteunen zij het opstellen en uitvoeren van de kennisagenda's van de commissies. De producten zijn zoveel mogelijk direct toepasbaar in het parlementaire proces. Voor rapporteurs wordt ambtelijke ondersteuning geleverd bij het uitvoeren van hun mandaat. Daarnaast worden ambtelijke briefings, kennislunches en cursussen verzorgd voor Kamerleden en fractiemedewerkers.

Er is ook ruimte voor individuele vragen van Kamerleden, mits deze binnen beperkte tijd beantwoord kunnen worden. Bij vragen die meer tijd en inzet vergen, wordt aan het betreffende lid geadviseerd het verzoek via de commissie te laten lopen zodat meer tijd kan worden vrijgemaakt en de kennis en informatie ook breder beschikbaar wordt. Vanuit hun kennisnetwerk kunnen DAO-medewerkers de Kamerleden ook doorverwijzen naar specialisten (zoals kennisinstellingen, adviesraden of universiteiten) buiten de Kamer. Verder kunnen Kamerleden voor individuele ondersteuning bij het opstellen van amendementen en initiatiefwetgeving terecht bij Bureau Wetgeving van de Kamer.

Belang van meer bekendheid ondersteuning en innovatieve producten en diensten

Er is dus de afgelopen jaren veel gedaan aan het verbeteren en verdiepen van de ambtelijke ondersteuning in de Kamer. Mede met het oog op het relatief grote aandeel van nieuwe leden in de Kamer, is intensief ingezet op het cursusaanbod. Dit betreft zowel basiscursussen die bijdragen aan het goed kunnen functioneren als Kamerlid, alsook inhoudelijke verdiepingscursussen bijvoorbeeld op het terrein van de financiële cyclus en wetgeving. De werkgroep signaleert echter dat nog niet alle Kamerleden voldoende op de hoogte zijn van de (verruimde) mogelijkheden van ambtelijke ondersteuning en advisering bij het parlementaire werk, al dan niet via de band van de commissies. Het grotere verloop van Kamerleden en de sterke groei van het aantal kleine fracties, waardoor Kamerleden minder vaak bij commissievergaderingen kunnen aansluiten, kan daarvoor een verklaring zijn. **De werkgroep beveelt daarom aan om te blijven inzetten op initiatieven vanuit de ambtelijke organisatie om de bekendheid van de beschikbare ondersteuning te vergroten.** Zo kan bijvoorbeeld tijdens strategische procedurevergaderingen hier meer aandacht aan worden besteed. Daarnaast is het van belang om te blijven inzetten op de

⁵⁸ Daarnaast geldt op dit moment dat kleinere fracties voor de berekening van de hoogte van de fractiebijdrage een 'bonuszetel' krijgen.

Zie art. 3, zesde en zevende lid, van de Fractiekostenregeling. Dat zal wegvallen wanneer van individuele ondersteuning wordt uitgegaan.

⁵⁹ Daarnaast zal bij individuele budgetten de verplichte accountantscontrole verschuiven van de fractiestichting naar de individuele leden, wat extra drukt op het beschikbare budget.

ontwikkeling van innovatieve producten en diensten en van trainingen en cursussen, waarbij rekening wordt gehouden met de steeds beperkter wordende tijd en capaciteit bij Kamerleden en fracties.

Kennis van buiten beter benutten

De werkgroep wijst daarnaast op bestaande mogelijkheden om specialistische kennis van buiten de Kamer te betrekken. Kamerleden kunnen met verzoeken om feitelijke informatie sinds enige tijd terecht bij de parlementair contactpersoon van ieder ministerie. Het is de bedoeling dat de parlementair contactpersoon de feitelijke informatie direct aan het Kamerlid verstrekt, dan wel de informatie opvraagt bij de ter zake deskundige ambtenaar en de informatie dan alsnog geeft.⁶⁰ Ook andere overheidsorganen, zoals adviescolleges of zelfstandige bestuursorganen, beschikken vaak over veel vakinhoudelijke kennis en expertise die Kamerleden kan helpen bij hun parlementaire werk. Kamerleden kunnen hier meer gebruik van maken, uiteraard met inachtneming van ieders rol en positie. Verder kent de Kamer al enige jaren een succesvol samenwerkingsverband met wetenschapsorganisaties (Parlement & Wetenschap). In dat kader kunnen bijvoorbeeld wetenschappelijke factsheets worden opgesteld of netwerkverkenningen worden gedaan.

6.2 Doorlopend aandacht voor werkwijze

Aanbevelingen op hoofdlijnen	PEFD	PEAG	G.o.I.	VFTK	TCU
<i>Besteed doorlopend aandacht aan de werkwijze</i>				•	
<i>Monitor / evalueer de impact van aanbevelingen uit rapporten aan de Tweede Kamer</i>				•	•

Een van de kerngedachten achter de werkagenda in het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' is dat versterking van de positie en de werkwijze van de Kamer doorlopende aandacht vergt. Door het toegenomen aantal fracties en het grotere verloop onder Kamerleden staat het institutioneel geheugen van het parlement onder druk. Het is van belang om regelmatig terug te kijken en te bezien in hoeverre eerdere aanbevelingen zijn opgevolgd en waar deze nog nadere inzet vergen.

De instelling van deze werkgroep past in die ambitie, maar ook hierna is het van belang om de vinger aan de pols te blijven houden. De werkgroep ziet hierin een belangrijke taak voor de commissie voor de Werkwijze, waar deze werkgroep uit voortkomt, maar ook voor het periodieke overleg tussen de Kamervoorzitter en de commissievoorzitters. Daarnaast kunnen ook de vaste commissies hieraan een bijdrage leveren vanuit hun praktijkervaring met wetgeving, controle, vertegenwoordiging en informatievoorziening. **De werkgroep stelt daarom voor dat de werkwijze van de Kamer een jaarlijks terugkerend onderwerp wordt bij het debat over de Raming. De vaste commissies kan ter voorbereiding daarop worden verzocht om best practices, knelpunten en andere ervaringen te delen, zodat een actueel overzicht kan worden gemaakt dat op een integrale wijze kan worden besproken.** Te denken valt aan ervaringen met de informatievoorziening aan de commissie, werkafspraken met de bewindspersoon, de toepassing van de Regeling vertrouwelijke stukken of de beantwoording van schriftelijke vragen (aanvullend aan wat daarover al in de Staat van de Tweede Kamer wordt

⁶⁰ Aanwijzingen inzake externe contacten rijksambtenaren 2020.

vermeld). De Kamervoorzitter kan deze signalen mogelijk, voorafgaand aan het debat over de Raming, meenemen in een gesprek met de minister-president en hiervan een terugkoppeling geven aan de Kamer.

Verder acht de werkgroep het van toegevoegde waarde wanneer er met de stukken voor de Raming, naast kwantitatieve gegevens, ook een meer kwalitatieve analyse en duiding van de cijfers wordt gedeeld met de Kamer.

7 Ervaringen met parlementaire enquêtes

Aanbevelingen op hoofdlijnen	PEFD	PEAG	G.o.I.	VFTK	TCU
<i>Leg helder en zuiver het doel van de bijstandsverlener vast in de uitnodigingsbrief én in de Wpe</i>	•	•			
<i>Neem een artikel op m.b.t. de eigenstandige verantwoordelijkheid van actoren voor leveringen aan de enquêtecommissie</i>		•			
<i>Formaliseer de praktijk dat fracties alleen bij instelling van een enquêtecommissie een Kamerlid aandragen (en niet gedurende het onderzoek alsnog, met uitzondering bij verkiezingen) en dat de Voorzitter besluit over de samenstelling van de enquêtecommissie</i>		•			

In de rapporten 'Groningers boven Gas' van de enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen en 'Blind voor mens en recht' van de enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening zijn enkele aanbevelingen gedaan ter versterking van het parlementaire enquêterecht. Deze hebben deels betrekking op de interne regelingen en praktische werkwijze bij enquêtes, deels gaat het om voorstellen voor wijziging van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe).

Het onderzoeks- en enquêterecht vergt voortdurend aandacht en onderhoud

Het behoeft geen betoog dat het parlementaire onderzoeks- en enquêterecht van groot belang is voor de Kamer. De wetgeving, interne regelingen en de praktische werkwijze rondom parlementair onderzoek en parlementaire enquêtes vergen daarom voortdurend aandacht. De afgelopen periode heeft de Kamer daar verder aan gewerkt. Naar aanleiding van de evaluatie van het tijdelijke instrument van de parlementaire ondervraging is de Regeling parlementair en extern onderzoek aangepast. Sindsdien kent de Kamer drie vormen van parlementair onderzoek: het 'gewone' parlementaire onderzoek door een tijdelijke commissie, een beknopte parlementaire enquête (voorheen parlementaire ondervraging) en een 'klassieke' parlementaire enquête.⁶¹ Recent heeft het Presidium in het verlengde van deze evaluatie een checklist opgesteld, die kan worden gebruikt bij het voorbereiden van onderzoeksvoorstellen.⁶²

⁶¹ Kamerstuk 34 400, nr. 7; Kamerstuk 34 400, nr. 16.

⁶² Kamerstuk 34 400, nr. 17.

Samenstelling enquêtecommissies

In 'Groningers boven gas' is aanbevolen om nadere voorschriften omtrent de samenstelling van enquêtecommissies op te nemen in het Reglement van Orde van de Kamer. Daarbij wordt bedoeld op het formaliseren van het gebruik dat fracties maximaal één lid afvaardigen, dat niet tussentijds nieuwe leden worden toegevoegd (verkiezingen daargelaten) en dat de Kamervoorzitter over de uiteindelijke samenstelling van de commissie besluit.⁶³ De werkgroep verwacht dat de opvolging van de aanbevelingen omtrent de samenstelling van enquêtecommissies, die in 'Groningers boven gas' zijn aanbevolen, deels zullen moeten landen in de Wpe. De wet bepaalt immers de wijze van samenstelling en daar kan bij interne regeling niet van worden afgeweken. Dit betreft het formaliseren van het recht op enkelvoudige afvaardiging door fracties, tussentijdse wisselingen en benoeming van leden van de enquêtecommissie door de Voorzitter.⁶⁴

Niet alles rondom de samenstelling van enquêtecommissies is echter goed te vatten in formele regels. De werkgroep merkt op dat ook het instellingsbesluit voor de betreffende enquête gelegenheid biedt om aandachtspunten met betrekking tot de gewenste samenstelling van de commissie mee te geven aan de Kamer. **De werkgroep adviseert daarom om in het onderzoeksvoorstel voor een parlementaire enquête in te gaan op de samenstelling van de in te stellen enquêtecommissie.** Zo wordt de Kamer meer handvatten geboden bij de initiële samenstelling en eventuele tussentijdse wijzigingen. De werkgroep geeft hierin mee dat continuïteit in samenstelling van de enquêtecommissie van belang is voor het onderzoek en dat in elk geval ten tijde van verhoren wisselingen in samenstelling niet wenselijk zijn. Daarnaast adviseert de werkgroep een minimumaantal leden op te nemen in het instellingsbesluit, gelet op het onderwerp en het beoogde onderzoek.

Tot slot doet de werkgroep de oproep aan (mede-)indieners van een motie waarin de Kamer uitsprekt om een parlementaire enquête in te stellen om, wanneer een Kamermeerderheid met deze motie instemt, ook een lid af te vaardigen voor de in te stellen enquêtecommissie. Aangezien een parlementaire enquête veel capaciteit vergt van de Kamer, doet de werkgroep daarbij de algemene oproep om zorgvuldig met het instrument om te gaan.

Belang van samenhangende benadering van aanbevelingen Wet op de parlementaire enquête

Naast de opvolging van bovenstaande aanbeveling in 'Groningers boven gas' omtrent de samenstelling van de enquêtecommissie, die deels via wetswijziging zal moeten lopen, zijn er nog een aantal aanbevelingen gedaan met het oog op de Wpe. Zowel in 'Groningers boven gas' als in 'Blind voor mens en recht' is naar aanleiding van de ervaringen met bijstandsverleners aanbevolen om bij een volgende herziening van de Wpe helder en zuiver het doel van de bijstandsverlening te omschrijven.⁶⁵ Inmiddels gebeurt dit al in de uitnodigingsbrieven aan getuigen. In 'Groningers boven gas' is verder aanbevolen een bepaling op te nemen in de Wpe waarin de eigenstandige verantwoordelijkheid van actoren voor leveringen aan de enquêtecommissie wordt vastgelegd en waarin tevens wordt bepaald dat actoren alleen kunnen afstemmen over de inhoud van de vordering en de levering indien dit expliciet met goedkeuren van de enquêtecommissie gebeurt.

Een wijziging van de Wpe vergt een grondige en evenwichtige aanpak gelet op het grote belang van de wet voor de Kamer. De wet regelt immers het zwaarste instrument van de Kamer, waarbij

⁶³ Kamerstuk 35 561, nr. 6, p. 81.

⁶⁴ Het vastleggen van de procedure van voordracht door fracties kan mogelijk wel reglementair worden verankerd, al blijft de beslissing over de voordracht onder de huidige wet bij de Kamer.

⁶⁵ Kamerstuk 35 561, nr. 6, p. 81; Kamerstuk 35 867, nr. 6, p. 388-389.

bijzondere bevoegdheden en verplichtingen aan de orde zijn die onderling samenhangen. Bovengenoemde aanbevelingen verdienen dus een zorgvuldige uitwerking, zoals dat ook in het verleden is gebeurd. De laatste door de Kamer geïnitieerde herziening van de wet vond plaats in 2018. Sindsdien hebben verschillende enquêtes plaatsgevonden, zowel in de klassieke als de beknopte variant. Daarnaast is op dit moment een parlementaire enquête in uitvoering.⁶⁶ Eerdere evaluaties en herzieningen van de wet zijn voorbereid door breed samengestelde tijdelijke commissies in de Kamer.⁶⁷ Die werkwijze biedt ruimte om ook andere relevante ervaringen en aanbevelingen rondom het enquêterecht mee te wegen⁶⁸ en om input van betrokkenen en deskundigen te vragen. Ook een eventuele wijziging van het Reglement van Orde kan daarmee in samenhang worden voorbereid. **De werkgroep beveelt de Kamer aan om de weg van een tijdelijke commissie ook hier te bewandelen om tot een gedegen, samenhangend en gedragen initiatiefwetsvoorstel te komen.**

8 Verantwoording

De werkgroep Voor een Kamer die Werkt is ingesteld naar aanleiding van de motie-Kamminga c.s.⁶⁹, die het Presidium vroeg een werkgroep in te stellen die inzichtelijk maakt wat de stand van zaken is met betrekking tot de aanbevelingen van een vijftal bij naam genoemde en andere relevante rapporten die sinds het rapport 'Versterking functies Tweede Kamer' zijn verschenen. Het doel was een integraal beeld te krijgen van de opvolging en samenhang, en indachtig de aanbevelingen en lessen uit dit rapport om tot aanbevelingen te komen hoe de werkwijze van de Kamer verder versterkt kan worden.

De vijf bij naam genoemde rapporten betreffen:

1. 'Blind voor Mens en Recht' (2024)⁷⁰
2. 'Grip op informatie' (2023)⁷¹
3. 'Groningers boven gas' (2023)⁷²
4. 'Versterking functies Tweede Kamer' (2021)⁷³
5. 'Klem tussen balie en beleid' (2021)⁷⁴

De werkgroep kwam op 2 juli 2024 voor het eerst bijeen. Zij bestond uit de volgende leden:

- Kamminga (VVD, voorzitter)
- Maatoug (GroenLinks-PvdA – tot 18 december 2024)
- Palmen (Nieuw Sociaal Contract – tot 12 december 2024)
- Inge van Dijk (CDA)
- Van Houwelingen (FVD – tot 19 november 2024)
- Grinwis (ChristenUnie)

⁶⁶ Kamerstuk 36 142, nr. 5.

⁶⁷ Zie de commissie Vernieuwing Wet op de Parlementaire Enquête (2004), Kamerstuk 29 547, nrs. 1-2 en Kamerstuk 30 415, nr 1. e.v. en de tijdelijke commissie Evaluatie Wet op de Parlementaire Enquête (2016), Kamerstuk 33 812, nr. 4 en Kamerstuk 34 683, nr. 2.

⁶⁸ Gedacht kan worden aan suggesties uit de wetenschappelijke literatuur of van de Raad van State.

⁶⁹ Kamerstuk 35 867 nr. 10.

⁷⁰ Kamerstuk 35 867, nr. 6.

⁷¹ Kamerstuk 28 362, nr. 67.

⁷² Kamerstuk 35 561, nr. 5.

⁷³ Kamerstuk 35 992, nr. 1.

⁷⁴ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

De werkgroep, ondersteund door een ambtelijke staf,⁷⁵ is gestart met het in kaart brengen en categoriseren van de aanbevelingen uit de genoemde vijf rapporten om in september 2024 de scope van haar verslaglegging vast te stellen. Vervolgens zijn in min of meer maandelijkse bijeenkomsten aan de hand van verschillende notities de opvolging van de aanbevelingen en relevante ontwikkelingen in kaart gebracht en besproken. In aanloop naar haar eindverslag heeft de werkgroep reeds een drietal brieven gestuurd ten behoeve van respectievelijk de strategische procedurevergaderingen⁷⁶, het commissiedebat Informatie- en werkafspraken tussen Tweede Kamer en kabinet⁷⁷ en de plenaire behandeling van het rapport 'Blind voor mens en recht'.⁷⁸ In december 2024 is de werkgroep gestart met het uitwerken van haar bevindingen en aanbevelingen ten behoeve van haar eindverslag, dat op dinsdag 8 april is aangeboden aan de Kamervoorzitter. De werkgroep heeft in totaal acht keer vergaderd.

De werkgroep stelt voor haar eindverslag in handen te stellen van de commissie voor de Werkwijze, die vervolgens besluiten kan nemen over de opvolging van haar aanbevelingen. Deze zijn afwisselend gericht aan de Kamer, aan de vaste commissies en aan individuele Kamerleden.

⁷⁵ De staf bestond uit M. Israel (griffier, tot november 2024), M. Schukink (griffier), N.E. Stroeker (hoofd Dienst Analyse en Onderzoek), S.C. Loeffen (senior-adviseur Dienst Analyse en Onderzoek), E.E. van den Broek (adjunct-griffier, vanaf november 2024), T.M. Meester-Schaap (adjunct-griffier, vanaf november 2024) en A. den Boer (informatiespecialist).

⁷⁶ Kamerstuk 36 673, nr. 1.

⁷⁷ Kamerstuk 36 673, nr. 2.

⁷⁸ Kamerstuk 36 673, nr. 3.

