



Van medewetgever tot volksvertegenwoordiger

*Historisch onderzoek naar de verschuiving van de parlementaire kerntaken
van de Tweede Kamer in de periode 1985 tot heden.*

Lara Gon

Masterscriptie Politiek en Parlement

15 mei 2022

Scriptiebegeleider: Carla Hoetink

Studentnummer: 6251870

Radboud University



Inhoud

Inleiding.....	2
Juridisch debat.....	3
Onderzoek en methode.....	4
Hoofdstuk 1 – De invloed van de grote overheid.....	7
Het controlevraagstuk.....	8
De rode draden	8
Controleren, informeren en meeregeren	9
Grote ministeries en versnipperde commissies.....	10
Versterken van de wetgevende functie	11
Wetgeving en kwaliteit.....	12
Verschuivende kerntaken.....	13
Hoofdstuk 2 – Werken aan de wetgeving	15
Nota’s en trage wetgeving	16
Verandering in de Kamer.....	17
Media en incidentalisme	18
Modern wetgeven	19
En de Kamer?.....	20
Hoofdstuk 3 – Kamer als medebestuurder en volksvertegenwoordiger	21
Vertrouwen komt te voet en gaat te paard	21
Het wetgevingshuis is ‘af’	22
Een hoofdrol voor wetgeving	23
Europa	24
Een nieuwe reflectie.....	25
Het gevaar van de afstand tussen burger en politiek	25
Het einde van partijen en het begin van individualisme.....	26
En hoe nu verder?	27
Conclusie	29
Literatuur.....	31

Inleiding

De afgelopen paar jaar heeft de toeslagenaffaire haar stempel gedrukt op de Nederlandse politiek, verschillende instituties en de maatschappij. Tijdens de toeslagenaffaire zijn er ruim 26 duizend ouders vals beschuldigd door de Belastingdienst als fraudeur. De zogenaamde fraudeurs moesten de volledige toeslagen terugbetalen, met grote gevolgen van dien. Slachtoffers kwamen in de schulden, verloren hun baan of huis en werden zelfs hun kinderen uit huis geplaatst. Naast de valse beschuldigen, maakte de Belastingdienst zich schuldig aan etnisch profileren. In sommige gevallen was er zelfs sprake schending van grondbeginselen van de rechtsstaat.¹ Hoe heeft zo'n groot schandaal in Nederland kunnen gebeuren? Wat ging er mis in het Nederlandse systeem dat er zo veel mensen vals beschuldigd konden worden?

Naar deze vragen werd afgelopen 3 jaar door verschillende instanties onderzoek gedaan. Het Nederlandse parlement deed zelf ook onderzoek naar de toeslagenaffaire. In 2020 startte het onderzoek van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Aan het einde van het jaar presenteerde zij het rapport 'Ongekend Onrecht' aan de Kamervoorzitter. Binnen ministeries was er sprake van gebrekkig informatievoorziening, maar ook ambtenaren en rechters kregen er van langs. Hoewel de Tweede Kamer ook kritiek kreeg, werd haar rol hierin verder buiten beschouwing gelaten. De ondervragingscommissie constateerde dat de wetgeving ervoor gezorgd heeft dat de menselijke maat uit het oog werd verloren. Rechters hielden vast aan deze 'spijkerharde uitvoering van de regels die niet noodzakelijker wijs uit de wet volgde'.² De nadruk lag vooral op de meest efficiënte uitvoering en het voorkomen van fraude.

Als gevolg van het rapport 'Ongekend Onrecht' hebben verschillende instanties verantwoording afgelegd voor de toeslagenaffaire. Het ministerie van Sociale Zaken werd verantwoordelijk gehouden voor de wetgeving, terwijl de Belastingdienst de verantwoordelijkheid nam voor de uitvoering van de wet. Het kabinet was al eerder, als gevolg van de affaire, afgetreden. Hoewel de ondervragingscommissie geen onderzoek heeft gedaan naar de rol van die de Tweede Kamer innam tijdens de toeslagenaffaire, bleef het in de plenaire zaal verassend stil.

Dat de Kamer geen verantwoording heeft afgelegd, is opmerkelijk. Het ministerie voor Sociale Zaken wordt verantwoordelijk gehouden voor 'spijkerharde wetgeving', terwijl een ministerie in principe geen medewetgever is. In Nederland zijn de Tweede en Eerste Kamer, naast de regering, de gezamenlijke wetgever. Bij de invoering van een dergelijke wet gaat deze als eerste naar de Tweede Kamer, hier kunnen er nog wijzigingen aangebracht worden. Niet alleen het ministerie voor Sociale Zaken zou verantwoordelijk gehouden moeten worden voor de wetgeving, juist ook de medewetgever. Tot op de dag van vandaag heeft de Tweede Kamer geen verantwoording afgelegd voor de toeslagenaffaire.

Het fundamentele probleem van de toeslagenaffaire is te herleiden tot de totstandkoming van gebrekkige wetgeving. Er was in de Kamer te weinig aandacht voor wetgeving. Journalist Jesse Fredriks schrijft hierover in zijn boek *Zo hadden we het bedoeld. De tragedie van de toeslagenaffaire*: 'Politiek is langzaam en krachtig boren in harde planken. Maar laten we eerlijk zijn: niemand staat graag te kijken hoe iemand langzaam en krachtig in een harde plank boort. We zitten geboeid en geërgerd voor de televisie wanneer de vleugel van Thierry Baudet het Kamergebouw in wordt

¹ 'The Netherlands opinion on the legal protection of citizens.' *Raad van Europa* rapportnummer: 1031/2021 (Straatsburg, 18 oktober 2021) 2-6; 'Geen powerplay maar fair play. Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag' *Nationale Ombudsman* rapportnummer: 2017/095 (9 augustus 2017) 1-15.

² Ongekend Onrecht, *Kamerstukken II* 2020, 35510, nr. 2.

getakeld en hij in zijn werkkamer een stukje Schubert speelt. Maar een gemankeerde wet die door het parlement wordt geleid op het moment dat er nog geen slachtoffers zijn... *saai!*³

De afgelopen veertig jaar valt er een afnemende belangstelling in wetgeving van de Tweede Kamer op te merken. De aandacht van de Kamer gaat uit naar haar andere kerntaak, het controleren van de regering. Daarnaast zien we ook de aandacht verschoof naar het vertegenwoordigen van het volk. Hoewel deze taken ook in het belang zijn van onze democratische rechtsstaat, is de wetgevende de taak de enige taak die letterlijk is vastgelegd in de grondwet. In artikel 81 van de Grondwet is terug te lezen dat 'De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.' Dit maakt de wetgevende functie van de Tweede Kamer een belangrijke taak in onze democratische rechtsstaat.

In het geval van de toeslagenaffaire valt er te constateren dat een sterke en goede wetgever noodzakelijk is. Verschillende historici en juristen deden onderzoek naar de verschuiving van de parlementaire kerntaken. Historicus Ruud Koole merkt de verschuiving van parlementaire kerntaken op in zijn boek *Twee Pijlers. Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Waar het volgens Koole onder andere misgaat in Den Haag is in de Tweede Kamer. Koole ziet de focus van de Tweede Kamer verschuiven naar het controleren van de regering in plaats van een gebalanceerd evenwicht tussen de twee taken. Daarnaast ziet hij dat de wetgevingskwaliteit achteruit gaat, het wetgevingsproces traag is en wetten onzorgvuldig en ondoordacht worden doorgevoerd. Het uit balans raken van de parlementaire kerntaken binnen een instituties, kan ervoor zorgen voor dat er een verstoring van de democratie plaats vindt.⁴

Hoewel het verschuiven van parlementaire kerntaken volgens Koole voor een verstoring van de democratie kan zorgen, is de Franse politicoloog Pierre Rosanvallon hier niet zo angstig voor. Rosanvallon stelt juist dat de democratie een onbereikbaar ideaal is, waardoor deze nooit af is. Aangezien de democratie nog in ontwikkeling is en zijn ideale vorm nog niet heeft bereikt, blijven de democratische instituties zich ook ontwikkelen. Om die reden valt volgens Rosanvallons theorie te concluderen dat ook de Tweede Kamer en haar kerntaken nog in ontwikkelingen zijn en dat ook zullen blijven.⁵

Juridisch debat

Wat Koole terecht opmerkt, werd door juristen al in de jaren tachtig onderzocht. Tussen de twee juristen Willem Konijnenbelt en Gert Jan Veermans heerst een discussie over de wetgevende rol van de Tweede Kamer. Hoogleraar staats- en administratiefrecht Willem Konijnenbelt is van mening dat de wetgevende rol van de Tweede Kamer ondergesneeuwd raakt door de controlerende taak, het meeregeren van politici en de kwalitatieve wetgeving zou ondermaats zijn. In het Nederlandse staatsrecht wordt de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van formele wetgeving van grote betekenis geacht. Konijnenbelt uitte in 1988 kritiek op de belangrijke rol van het parlement op het gebied van wetgeving. De Kamer besteedde volgens hem te weinig tijd en aandacht aan haar medewetgevende taak. Daarnaast namen bewindslieden te weinig eigen standpunten in en leverde ze een geringe bijdrage aan wetgeving.⁶

Hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit Gert Jan Veermans trok de bevindingen van Konijnenbelt in twijfel. Het gebrek aan aandacht voor wetgeving, als daar al sprake van was, was

³ Jesse Fredrik, *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire* (Amsterdam, 2021) 60.

⁴ Ruud Koole, *Twee Pijlers. Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*. (Amsterdam, 2021).

⁵ Pierre Rosanvallon en Arthur Goldhammer, *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. (Cambridge, 2008) 13-78.

⁶ W. Konijnenbelt, 'Het parlement als wetgever', *Gegeven de Grondwet*, (Deventer, 1988), 133-134

eerder een gebrek aan aandacht voor de *juridische* kwaliteit van wetgeving. Veerman pleitte verder voor een minder strikte scheiding tussen controlerende en wetgevende taak.⁷ Konijnenbelt haakte hier weer op in en benoemde dat de Staten-Generaal een andere rol vervult bij de uitoefening van de medewetgevende taak dan bij de controlerende taak. Bij de wetgevende taak is het parlement rechtstreeks medeverantwoordelijk. De Kamers moeten een wetsvoorstel voor hun eigen rekening nemen, terwijl bij de controlerende bevoegdheid de regering nog altijd eerstverantwoordelijke is voor het gevoerde beleid. Bij de wetgevende taak komt een grote verantwoordelijkheid kijken dan bij de controlerende taak, hierdoor is de Kamer terughoudender met het opstellen van wetgeving.⁸

Veerman en Konijnenbelt gaven beide suggesties om de parlementaire inbreng en kwaliteit te verbeteren, zonder succes. Rechtsgeleerden Henk Kummeling en Rian de Jong concludeerde in 2009 nogmaals dat er qua wetgeving in de Tweede Kamer geen verbetering had plaats gevonden. Daarnaast merkten ze het gebrek aan juridische kennis in de Kamer en de trage wetgevingsprocedures op. Kummeling en de Jong spraken daarom van een 'teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever.'⁹ Het leek er zelfs op dat de Kamerleden meer waarde hechten aan hun controlerende taak, dan hun wetgevende.¹⁰

De Nijmeegse staatsrechtgeleerde Paul Bovend'Eert zocht naar een verklaring van de verschuiving van parlementaire kerntaken van de Tweede Kamer. Bovend'Eert zag dat in de twintigste eeuw de parlementaire kernfuncties in de meeste westerse parlementen uit balans raakten. In deze landen had de regering de bevoegdheden inzake de indiening en wijziging van wetsvoorstellen en bekrachtiging van wetten steeds meer naar zich toegetrokken. Daarnaast groeide de ministeries en ambtelijk regeringsapparaten exponentieel. Dit zorgde ervoor dat de regering niet alleen de uitvoering van wetten en het regeringsbeleid oppakte maar ook het voortouw nam bij de voorbereiding en vaststelling van wetgeving. De regering verwierf het primaat bij de totstandkoming van wetten waardoor het parlement 'verdreven' werd naar de controlerende hoek.¹¹

Als gevolg van deze functieverhuizing stellen sommige juristen dat het parlement niet meer in staat is om zijn wetgevende taak uit te voeren. De Vlaamse politiek wetenschapper Koen J. Muylle is van mening dat het parlement als vertegenwoordigend lichaam niet meer geschikt is om de wetgevende taak op zich te nemen. Volksvertegenwoordigers hebben onvoldoende juridische kennis en de wetgevingsprocedures in het parlement zijn traag geworden.¹² Ondanks jaren van reflectie en suggesties uit de juridische hoek is dit de wetgevende rol van de Tweede Kamer niet ten goede gekomen. Hoe kan deze ontwikkeling verklaard worden?

Onderzoek en methode

In dit onderzoek staat de verandering van de rol opvatting van de Tweede Kamer ten opzichte van die wetgevende taak centraal. Deze verandering kan alleen bestudeerd worden als de kerntaken als geheel behandeld worden. Vandaar dat de hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

⁷ G.J. Veerman, *Over wetgeving. Principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, (Den Haag, 2007) 83-84.

⁸ Konijnenbelt, 'Het parlement als wetgever', 135-140.

⁹ M.A.D.W. De Jong en H.R.B.M. Kummeling 'De teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever' *De staat van wetgeving: opstellen aangeboden aan C.A.J.M. Kortmann* (Deventer, 2009) 67-97.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ P.P.T. Bovend'Eert en J.L.W. Broeksteeg 'Vertrouwen in het parlement? Kanttekeningen bij een parlementaire zelfreflectie' *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 1 (2010), 30-35.

¹² Koen J. Muylle, 'Improving the effectiveness of parliamentary legislative procedures', *Statute Law Review*, (Oxford 2003), 169-172.

Hoe laat de verschuiving van de parlementaire kerntaken van de Tweede Kamer zich verklaren aan de hand van parlementaire zelfreflecties in de periode 1985-heden?

Onder de parlementaire kerntaken worden de wetgevende taak en de controlerende taak verstaan. De wetgevende taak houdt in dat de Tweede Kamer stemt over wetsvoorstellen, wetsvoorstellen kan wijzigen en zelf wetsvoorstellen indient voordat de voorstellen naar de Eerste Kamer gaan. De controlerende taak houdt in dat de Tweede Kamer de regering controleert op het gevoerde beleid. De controle functie komt terug in verschillende vormen, waaronder het vragenrecht, interpellaties, debatten, onderzoeken, parlementaire enquêtes, moties van afkeuring of wantrouwen.¹³

De controlerende en wetgevende taak van de Tweede Kamer ontleen haar bevoegdheden zowel direct als indirect uit de Grondwet. Naast controle en wetgeving, is de Tweede Kamer ook een vertegenwoordigend orgaan. Tweede Kamerleden worden door het volk verkozen, hier haalt het parlement haar democratische legitimatie vandaan, waardoor Kamerleden volksvertegenwoordigers zijn. Echter verleent het parlement geen parlementaire bevoegdheden uit de volksvertegenwoordiging. Wetstechnisch gezien is de volksvertegenwoordigende taak, geen parlementaire kerntaak. In het onderzoek zien we wel dat de aandacht van de Tweede Kamer daar langzaam naartoe verschuift. Vandaar dat ook deze taak in het onderzoek wordt opgenomen.¹⁴

Om te kunnen verklaren waarom er een verschuiving in parlementaire kerntaken plaatsvindt, moet er antwoord worden gegeven op de volgende deelvragen: ‘Welke problemen zijn er rondom de wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende taak en hoe zijn deze te verklaren?’ en ‘Welke factoren waren van invloed op de verschuiving van de parlementaire kerntaken?’ Voor het verklaren van deze problemen en de zoektocht naar invloedrijke factoren wordt er gekeken naar de maatschappelijke context, probleemanalyses in de zelfreflecties en juridische literatuur. De laatste deelvraag luidt: ‘Hoe wordt het ‘ideaal’ van de parlementaire kerntaken geschetst in de zelfreflecties en hoe proberen ze dit ideaal te verwezenlijken?’. Hierbij wordt er gekeken naar de aanbevelingen van de zelfreflecties, hieruit blijkt welke taak de voorkeur krijgt.

In de drie volgende hoofdstukken zal er aan de hand van een zestal zelfreflecties, rapporten en nota’s, afkomstig van parlementaire commissies, onderzocht worden hoe de rolopvatting van de Tweede Kamer over haar parlementaire kerntaken is veranderd. De volgende parlementaire zelfreflecties die terug komen zijn: *Rapport Onderzoek van de organisatie en de werkwijze der Kamer* (1985), *Rapport Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwingen* (1990), *Zicht op wetgeving* (1990), *Voortvarend wetgeven* (1993), *Vertrouwen en Zelfvertrouwen* (2008), *Lage drempels, hoge dijken* (2018), *Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen* (2021). Deze rapporten worden

Hoewel de rapporten behulpzaam zijn om het ideaalbeeld betreft kerntaken en de gedachtegang van de Tweede Kamer te achterhalen, blijkt de praktijk weerbarstig. De voorstellen die in de zelfreflecties en rapport over wetgeving worden gedaan, worden niet gelijk in werking gezet. Sommige voorstellen blijven alleen maar een voorstel. Belangrijk is om tijdens dit onderzoek deze vertraagde werking van zelfreflecties in gedachten te houden. Aan de andere kant kunnen hieruit ook conclusies worden getrokken. Het feit dat er uiteindelijk niks gedaan wordt met een voorstel zegt op zichzelf al het een en ander over de prioriteiten van de Tweede Kamer. Daarnaast kan ook een voorstel in volgende

¹³ P.P.T. Bovend’Eert en H.R.B.M Kummeling, *Het Nederlandse Parlement* (Deventer, 2017) 11-16, 217-226, 283-373.

¹⁴ Ibidem.

rapporten terug komen, hierdoor blijkt dat er wel waarde gehecht wordt aan het voorstel en de doelstelling welke daarmee in verband staat.

Naast de zelfreflecties, wordt er aan de hand van politicologische, historische en juridische secundaire literatuur verklaard wat de verschuiving van parlementaire kerntaken veroorzaakt heeft. Door deze multidisciplinaire analyse wordt er een verklaring gezocht in de maatschappelijke problematiek, politieke cultuur en historische context, hoe deze zorgde voor een veranderende houding van het parlement.

In de verschillende primaire en secundaire literatuur worden ook een paar deelonderwerpen en thema's opgemerkt welke van grote invloed zijn op de verschuiving van de parlementaire kerntaken. Deze onderwerpen en thema's worden de rode draden van dit onderzoek genoemd. De rode draden zijn direct en indirect de oorzaak van de verschuiving van parlementaire kerntaken, met name het langzaam naar de achtergrond verdwijnen van de wetgevende taak. Daarnaast zie we ze terugkomen in de rapporten en zelfreflecties, maar ook in de wetenschappelijke literatuur komen ze terug. De onderwerpen lopen als een rode draad door dit onderzoek heen en verklaren waarom de verschuiving van parlementaire kerntaken heeft plaats gevonden. In de hoofdstukken wordt er opzoek gegaan naar de rode draden en waar deze nader worden toegelicht.

Hoofdstuk 1 – De invloed van de grote overheid

In het komende hoofdstuk wordt, aan de hand van de eerste twee parlementaire zelfreflecties, de visie van de Tweede Kamer op de wetgevende taak besproken. We zien in deze periode een grote verandering in de zienswijze van de Kamer over de overheid en verzorgingsstaat. Wat voor invloed heeft dit op de verhouding tussen de parlementaire kerntaken?

In de twintigste eeuw is de overheid een steeds grotere rol in ons leven gaan spelen. Historicus Jan Romein sprak in zijn beroemde woorden over een ‘wederzijdse doordringing van staat en maatschappij’ tijdens de eeuwenwisseling van de 19^e op de 20^e eeuw.¹⁵ Het staatsapparaat groeide en intervenieerde steeds meer met de samenleving, terwijl aan de andere kant de organisatie- en participatiegraad van de samenleving toenam. In deze periode ontwaakte de verzorgingsstaat die zich na de Tweede Wereldoorlog nog verder ontwikkelde. Er heerste een groot vertrouwen in de slagkracht van de overheid. Aan de hand van dit optimisme geloofde men in de ‘maakbare samenleving’. Door efficiënt overheidsingrijpen konden er veel maatschappelijke problemen opgelost worden.¹⁶ Er ontstond sociale wetgeving, een overlegeconomie en een groot ambtenarenapparaat waarmee de overheid eind jaren zeventig zijn top bereikte. Ook de politiek groeide met de overheid mee, partijen en politici professionaliseerden zich om deze grootschalige overheid richting te geven. Echter ging het vanaf dat moment berg afwaarts.¹⁷

‘Maar wat voor Romein, een halve eeuw geleden, een fraai vergezicht leek te zijn, is inmiddels een actuele nachtmerrie geworden: door zich 'de maatschappij' aan te trekken, is de staat overbelast geraakt; door de staat overal bij te betrekken, is de burger van die staat al te afhankelijk geworden.’ schrijft columnist en socioloog J.A.A. van Doorn in ‘83.¹⁸ Eind jaren zeventig ontstond er namelijk kritiek op het idee van de maakbare samenleving en staatsinterventie. Deze gedachtegang vond zijn oorsprong in de oliecrisis en de stijgende werkloosheid die zijn hoogtepunt bereikte in 1983. De kabinetten Lubbers I en II voerden harde bezuinigingen door, tot groot ongenoegen en verzet van de samenleving.¹⁹

De samenleving wilde weer los van de staat, tegelijkertijd groeide ook de afstand tussen politiek en de burger. Deze afstand deed zich al sinds de jaren zestig voor, als gevolg van de ontzuiling waren kiezers minder gebonden aan sociale en religieuze zuilen en partijen. Hierdoor ontstond er een grote groep zwevende kiezers, partijen verloren leden en de kamer vulde zich met kleine nieuwe partijen. Daarnaast belemmerde de professionalisering van de politiek het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur. De ingewikkelde kwesties waar politici zich mee bezig hielden in de Kamer, zorgde juist voor een grotere afstand bij het onwetende middelveld.²⁰

Tegen de achtergrond van de economische crisis ontstond er ook in het parlement kritiek over het overheidsingrijpen op de samenleving. In tegenstelling tot de jaren zeventig waren politici in de jaren tachtig er niet meer van overtuigd dat de sturende rol van de parlementaire politiek bijdroeg aan de ontwikkeling van de samenleving. Tegelijkertijd valt op te merken dat de Kamer minder belangrijk

¹⁵ Jan Romein, *Op het Breukvlak van twee eeuwen* (Amsterdam, 1976) 352-382.

¹⁶ Jan Willem Duyvendak, *De planning van ontplooiing: wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. (Den Haag, 1999) 3-8.

¹⁷ R.A.M. Aerts (red.), *In dit Huis: twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam, 2015) 403-406.

¹⁸ J.A.A. van Doorn, ‘Ontvlechting van Staat en Maatschappij’ *NRC* (3 november 1983).

https://www.nrc.nl/nieuws/1983/11/03/ontvlechting-van-staat-en-maatschappij-kb_000027828-a3450958?t=1645008146

¹⁹ Richard van Zwol (red.) *Openbaar bestuur in historisch perspectief* (Den Haag, 2015) 39.

²⁰ Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam, 2008) 11-18; Aerts, *In dit Huis: twee eeuwen Tweede Kamer*, 402-407.

werd ten opzichte van de regering en het politiek-bestuurlijke krachtenveld. Binnen dit krachtenveld ontstonden ook steeds meer spelers. Onder de oppositie groeide langzaam het besef dat zij daadwerkelijk een belangrijke rol vervulde binnen het parlement, namelijk het controleren van de regering. En controleren dat deed de oppositie, door gebruik te maken van een middel wat al sinds de 19^e eeuw niet meer aangeraakt was, de parlementaire enquête.²¹

Het controlevraagstuk

In 1983 ging het scheepsbouwbedrijf Rijn-Schelde-Verolme (RSV) failliet nadat de overheid maar liefst 2,2 miljard gulden aan financiële steun had verleend. Dit faillissement leidde tot Kamervragen vanuit de oppositie, hoe kan een bedrijf na langdurige overheidssteun toch failliet gaan? Om antwoord te kunnen geven op deze vraag werd de parlementaire enquête ingezet. Uit de RSV-enquête kwam naar voren dat er te lang overheidssteun was verleend, er te weinig controle op de desbetreffende minister was en de Tweede Kamer hier onvoldoende toezicht op had. De RSV-enquête bevestigde dat een krachtige oppositie een goede controleur is van de regering en zijn beleid en daarom onmisbaar in een parlementaire democratie.²² Aan de hand van deze enquête ontstond het 'controlevraagstuk'. Aan de hand van dit vraagstuk werd een volgend parlementair onderzoek gestart, die werd uitgevoerd door de Onderzoek van de Organisatie en de Werkwijze van de Kamer-commissie (OOW-commissie).

Het OOW-rapport is een intern gericht rapport van de Tweede Kamer. In dit rapport werd gepoogd om het controlevraagstuk op te lossen, echter blijft deze kwestie nog enige tijd voortbestaan. Tijdens de verkiezingscampagne van '89 kwam de discussie over het veelvoudige overheidsoptreden wederom naar boven drijven. Deze discussie zette zich voort tijdens het regeerakkoord van Kabinet-Lubbers III en het debat over de regeringsverklaring. Aan de hand van dit debat werd de commissie-Vraagpunten ingesteld, deze commissie verrichtte onderzoek naar staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwingen zowel binnen als buiten de Kamer.²³

Onder leiding van voorzitter Deetman werd in 1990 het rapport aan de Kamer gepresenteerd. Na verschillende onderzoeken binnen en buiten het parlement werd geconcludeerd dat de kwaliteit van het overheidsoptreden ondermaats was, hierdoor stond de democratische rechtsstaat onderdruk. Door het overmatig optreden van de overheid was de trias politica verstoord en moest dit hersteld worden. De commissie-Deetman, ook wel commissie-Vraagpunten genoemd, wilde dit herstellen door de controlerende macht en de wetgevende macht te versterken. De wetgevende macht moest het overheidsingrijpen legitiem maken, terwijl de controlerende macht van het parlement daadkrachtiger moest maken.²⁴

De rode draden

De jaren tachtig en negentig stonden vanwege de hiervoor genoemde ontwikkelingen in het teken van deregulering van de overheid en het versterken van de controlerende taak. Aan de hand van de twee commissies, de OOW-commissie en commissie-Vraagpunten, reflecteerde de Tweede Kamer op haar handelen en trachtte haar werkwijze te verbeteren aan de hand van aanbevelingen. Hoewel in deze periode werd gestreefd naar het herstellen van de trias politica, zien we een verschuiving ontstaan van een evenwicht tussen controlerende en wetgevende taak, naar een focus op de controlerende taak.

²¹ Aerts, 413.

²² Ibidem, 416.

²³ Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, *Kamerstukken II 1990/1991*, 21427 nr. 3 Herdruk, 2-4.

²⁴ *Kamerstukken II 1990/1991*, 21427 nr. 3, 3.

Het controlevraagstuk, als gevolg van jarenlange staatsinterventie, is aan te merken als het begin van de verschuiving van parlementaire kerntaken. De nadruk die wordt gelegd op de controlerende taak van de Tweede Kamer is goed terug te vinden in de zelfreflecties van de OOW-commissie en de commissie-Vraagpunten. Naast de historische context, die verklaart waarom er een verschuiving in de parlementaire kerntaken plaatsvond, zijn er ook andere verklaringen te noemen die hiermee in verband staan. Nader onderzoek naar de verschuiving van de parlementaire kerntaken laat zien dat verschillende factoren een rol hebben gespeeld in de verschuiving. Dit zijn de rode draden, deze werden al kort aangehaald in de inleiding.

Er zijn verschillende thema's en vraagpunten die sinds de jaren tachtig blijven terugkomen in de parlementaire zelfreflecties. De rode draden zijn bepalende factoren geweest in de verschuiving van de parlementaire kerntaken. Hieronder komen de eerste twee rode draden aan bod, het gebrek aan informatie tussen Kamer en Kabinet en het dualisme-monisme debat, ook wel de drang van de Tweede Kamer tot meeregeren. Het gebrek aan informatie en de drang tot meeregeren spelen een rol in de verschuiving van parlementaire kerntaken. Hoe deze rode draden terugkomen aan de hand van het controlevraagstuk, zal in dit hoofdstuk verder worden toegelicht.

Controleren, informeren en meeregeren

'De commissie heeft zich geconcentreerd op een wens die destijds algemeen werd geuit, namelijk verbetering der controle van het regeringsbeleid.'²⁵ Met dit uitgangspunt startte het onderzoek in 1985 onder leiding van Dick Dolman, voorzitter van de Tweede Kamer en de OOW-commissie. Het oplossen van het controlevraagstuk zou slechts een kwestie van organiseren, het toetsen van daden, woorden en voornemens van de regering zijn.²⁶ Zoals al in de RSV-enquête geconcludeerd werd, was er te weinig controle op rijksuitgaven en begrotingen. De problemen die de controlerende taak vermoelijkten werden in het rapport van de OOW-commissie onderzocht. Een van deze problemen was de gebrekkige informatie, die vooral plaats vond in het contact tussen Kamer en ministerraad. Het geringe contact tussen de Kamer en de ministerraad zorgt voor een informatietekort en belemmert de controlerende taak van het parlement.²⁷

Boven op het geringe contact tussen Kamer en ministerraad constateerde de OOW-commissie dat Kamerleden en ministers een verschillende behandeling van de nota hebben. De verschillende behandeling zorgt ervoor dat een belangrijk informatiemiddel als de nota niet optimaal benut wordt en dit voor tekortkoming van informatie zorgt. Hierdoor lopen de doelstellingen en verwachtingen van een nota uiteen en het een krachteloos instrument is geworden. Wil de kamer de regering in staat zijn om de regering goed te controleren dan moet zij wel beschikking hebben tot genoeg informatie en contact. Nota's dienen als informatie-element versterkt te worden, door aan de ene kant de regering in te lichten van de ontwikkelingen en inzichten omtrent de voorgenomen wetgeving, en aan de andere kant door middel van nota's de regering te confronteren van beleidsvoornemens met de feitelijke praktijk.²⁸ Hiermee wordt door de OOW-commissie getracht de informatietoever van het parlement te vergroten en hierdoor de controlerende taak te vergemakkelijken.²⁹

Informatie tussen Kamer en regering speelt een belangrijke rol in de controlerende taak van het parlement. Naast het vergemakkelijken van de controleren van de regering, is informatie ook van

²⁵ Rapport onderzoek van de organisatie en de werkwijze der Kamer, *Kamerstukken II 1985/1986*, 19336 nr. 2, 4.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem, 7-8.

²⁸ *Kamerstukken II 1985/1986*, 19336 nr. 2, 8.

²⁹ Ibidem, 7-8.

belang voor de Kamer bij een andere toegeëigende functie, het meeregeren van de Tweede Kamer. De Kamer werd een steeds belangrijker factor bij het samenstellen van het algemene regeringsbeleid, waardoor de meerderheid van het parlement ook steeds meer invloed heeft op dat beleid. Deze ontwikkeling leidt ertoe dat de Kamer zich steeds meer begint te mengen in het regeren, wat uiteindelijk resulteerde in een scheve verhouding van de parlementaire kerntaken.³⁰

Historicus Ruud Koole ziet deze trend in meeregeren van de Tweede Kamer al in de jaren zestig van de vorige eeuw ontstaan. In een ideale democratie is er een duidelijke scheiding tussen regering en parlement. De regering regeert, terwijl het parlement controleert, dit wordt ook wel dualisme genoemd. Sinds de opkomst van het parlementaire stelsel zijn politici zich steeds meer gaan binden aan de partijen. Hierdoor ontstaat er frictie tussen de regeringspartijen en de oppositiepartijen, maar ook tussen de regeringspartijen en de ministers uit die fracties. De reden hiervoor is dat politici zich aan partijen zijn gaan binden en daarbinnen frictie ontstaat. Het gevolg hiervan is dat politici zich minder bezig houden met de dualistische rolverdeling van het parlement. Koole spreekt hier van een 'normalisering van de verhouding tussen Kamer en kabinet'. Men spreekt dan ook wel over monistische verhoudingen, waar er in de praktijk geen duidelijke scheiding meer is tussen regering en parlement.³¹

Een belangrijke ontwikkeling in deze normalisering tussen Kamer en kabinet is het regeerakkoord. Voorheen waren fracties niet gebonden aan een regeerakkoord. Vanaf de jaren zestig veranderde dit, toen gingen de coalitiefracties een formele binding aan met het akkoord. Sindsdien is dit het dominante patroon gebleven.³² Sinds de jaren zeventig laaide discussie over de gewenste houdingen tussen kabinet en Kamer op. In de Kamer waren de progressieven het negatiefst over het vermogen van de Kamer om beleid te beïnvloeden en partijprogramma's waar te maken. Hierdoor had ook de wetgeving bij deze groep een lage prioriteit, dat was iets voor het kabinet. Aan de andere kant stonden de confessionelen en liberalen die wel wilden meeregeren en wetgeving hoog in het vaandel hadden staan. De VDD noemde het dan ook 'strategisch monisme', het meeregeren om de macht van het parlement te versterken.³³

De visies op de parlementaire kerntaken bleven verschillen. Staatsrechtgeleerden zweren bij het ideaal van het dualisme, terwijl Kamerleden meegaan in een monistische politieke cultuur. In het rapport van de OOW-commissie werd het meeregeren van de Kamer ook kort aangehaald, een uitvoerige behandeling bleef echter uit. Het rapport was en bleef gericht op het controlevraagstuk. Het wordt duidelijk dat door de poging van de Kamer tot meeregeren er minder tijd en ruimte over blijft voor de oorspronkelijke taken van de Tweede Kamer: controleren en (mede)wetgeven.

Grote ministeries en versnipperde commissies

In het rapport van commissie-Deetman uit 1990 werden tevens verschillende problemen aangehaald die de controlerende taak vermoeilijkten. Een van die problemen is de groei van de ministeries van sinds de jaren zeventig. De verantwoordelijke minister kreeg door de groei van het omvangrijk ambtenarenapparaat steeds minder zicht op wat er binnen zijn ministerie afspeelde. Hoewel er sinds de RSV-enquête een poging gedaan werd de parlementaire controle te versterken, bleek zeven jaar later dat de ministeries hiervoor te groot waren. Als de verantwoordelijke minister geen overzicht heeft over zijn of haar ministerie, werkt de ministeriële verantwoordelijkheid niet optimaal. Hierdoor werd ook de controlerende taak van de Tweede Kamer op de regering bemoeilijkt. Daar bovenop liep

³⁰ Ibidem, 7.

³¹ Koole, *Twee Pijlers* (2021) 151-153; Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlands Parlement*, 445-449.

³² Ibidem, 153.

³³ Carla Hoetink, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer* (Nijmegen, 2018) 331-339, 380.

de commissie tegen het probleem aan dat de controlefunctie pas 'goed' functioneerde als er zich incidenten voordoen. Parlementaire controle moet vooraf plaatsvinden in plaats van achteraf.³⁴

Commissie-Deetman vroeg zich af hoe de ministeries zo groot en onoverzichtelijk hebben kunnen worden, dat deze niet meer binnen handbereik van de ministeriële verantwoordelijkheid vielen. In het rapport werd geconcludeerd dat 'taken regelmatig zijn toegevallen aan instanties die daarvoor niet goed zijn toegerust, of door historische oorzaken bij dergelijke instanties zijn gebelevend'.³⁵

Doordat de ministeries zijn gegroeid in personeel, maar de organisatiestructuur en taakverdeling hetzelfde bleef, werden ministeries onoverzichtelijk. Verantwoording en verbetering werd gezocht bij de ministeriële verantwoordelijkheid, zonder succes. Commissie-Deetman stelde dat de ministeriële verantwoordelijkheid fictie is geworden en de reikwijdte van ministeriële verantwoordelijkheid ontoereikend is.³⁶ Om de ministeries weer overzichtelijk voor de verantwoordelijke minister te maken, gaf de commissie als aanbeveling de volgende twee jaar de mogelijkheden tot decentralisatie te onderzoeken. Vervolgens stonden de jaren negentig in het teken van decentralisatie en privatisering, hierover is in het volgende hoofdstuk meer te lezen.

Verdere problemen bevonden zich in de hoeveelheid (bijzondere) commissies en de daaruit volgende 'overinformatie en papierovervloed'. In plaats van te weinig informatie, was hier sprake van te veel, gekleurde en inefficiënte informatie. Dit probleem werd ook al in de OOW-commissie naar voren gehaald. Destijds dreigde de bijzondere commissies te versnipperen en te neigen tot vergaand specialisme. De OOW-commissie is van mening dat de invloed van bijzondere commissies erg groot is en zij als pressiegroep optreedt om deelbelangen in de Kamer te behartigen. Volgens het OOW-rapport dient een commissie onafhankelijk en informerend te werk te gaan, hierdoor stelt de OOW-commissie voor het aantal bijzondere commissies te saneren. De bijzondere commissies die blijven bestaan moeten efficiënt hun vergaarde informatie met de kamer delen.³⁷

De OOW-commissie en de commissie-Deetman brachten de problemen die het controleren van de regering vermoeilijken aan het licht. We zien hier twee rode draden, de gebrekkige informatie in de Kamer en het probleem van het meeregeren aan de hand van het monisme-dualisme debat. Daarnaast zien we ook dat het omvangrijke ambtenarenapparaat en de vele commissies de controlerende taak van de Tweede Kamer belemmeren. Middels de bovengenoemde aanbevelingen probeerde de commissies het controlevraagstuk op te lossen. Door middel van het overzichtelijker maken van informatie en het contact tussen Kamer en kabinet te verbeteren, kan de overheid beter gecontroleerd worden. Hier zien we dat de nadruk langzamerhand steeds meer op de controlerende taak van het parlement komt te liggen.

Versterken van de wetgevende functie

Om het toezicht op de overheid en het regeringsbeleid te verbeteren diende er naast het versterken van de controlerende taak ook meer controle en toezicht te komen op de wetgeving. De OOW-commissie zag in de jaren zeventig en tachtig een toename in de hoeveelheid van wetgeving. Door het ontstaan van de verzorgingsstaat werd het maatschappelijke gebied waarop wetgeving toe te passen is, uitgebreid. Ministers gingen op hun eigen beleidsterreinen te werk waardoor er een onoverzichtelijk geheel van wetten is ontstaan. Deze delegatie was onvermijdelijk, mede door de grote ministeries, maar hierdoor werd het controleren ook lastiger.³⁸

³⁴ *Kamerstukken II 1990/1991, 21427 nr. 3, 5-7.*

³⁵ *Kamerstukken II 1990/1991, 21427 nr. 3, 10.*

³⁶ *Ibidem, 12-14.*

³⁷ *Kamerstukken II 1985/1986, 19336 nr. 2, 5.*

³⁸ *Ibidem, 31-33.*

Ook de commissie-Vraagpunten boog zich over het onderwerp wetgeving. Volgens deze commissie moest er om het overheidsoptreden te kunnen verantwoorden een balans zijn tussen wetgeving, bestuur en rechtspleging. Het overheidsoptreden behoort op zichzelf legitiem te zijn, wat bewerkstelt kon worden door het invoeren van goede wetgeving. Het probleem rondom wetgeving lag zowel bij de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving als de wetgevingsprocedure. De wetten die zijn ingevoerd, waren juridisch legitiem maar maatschappelijk niet haalbaar en moeilijk te handhaven. Hierdoor ging de legitimiteit van de wetten verloren.³⁹ Vervolgens verliep de wetgevingsprocedure traag door de uitgebreide schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer, waardoor er vaak tijdsdruk achter zat als een voorstel bij de Eerste Kamer aankwam.⁴⁰

Beide commissies toonden aan dat er genoeg wetten waren, maar deze niet goed of sub-optimaal werkten doordat de wetgeving kwalitatief slecht was, traag tot stand kwam en tezamen een onsamenhangend geheel vormden. De OOW-commissie drong daarom aan op de noodzaak van overleg tussen regering en Kamer, omdat er meer kundige informatie over wetgeving gedeeld worden. Dit hoopte de commissie te bewerkstelligen door een Bureau Wetgeving op griffie van de Tweede Kamer in te stellen. Het bureau zou worden belast met het geven van adviezen aan de Kamer, ministers en commissies op het gebied van wetgeving. Een bescheiden Bureau Wetgeving werd na deze parlementaire zelfreflectie dan ook ingesteld.⁴¹

Aanbevelingen van de commissie-Vraagpunten omtrent de wetgevende functie betroffen het versterken van het bescheiden Bureau Wetgeving, het invoeren van een vaste commissie voor wetgeving en uitvoerende instanties in het beginstadium van een nieuwe wet inschakelen voor beter inzicht in mogelijkheden betreffende de uitvoering en handhaafbaarheid. Om de wetgevingsprocedure te verkorten konden er termijnen worden opgesteld. Commissies moesten minder uitgebreide vergaderingen houden over wetsvoorstellen en voorontwerpen en nota's over toekomstige wetgeving moesten worden teruggedrongen. Door deze aanbevelingen zou het wetgevingsproces soepeler moeten verlopen om daarmee de wetgevende taak te versterken en het overheidsoptreden legitiem te maken.⁴²

Aan de hand van deze twee zelfreflecties valt af te lezen dat gebrekkige informatie een grote rol speelt in het beperken van de wetgevende taak van de Tweede Kamer. Door een onsamenhangend stelsel van wetten, grote ministeries en delegatie was er weinig informatie bij de Tweede kamer over wetgeving en gebrekkige communicatie met de regering. Tegelijkertijd zorgden uitgebreide commissievergaderingen en voorontwerpen voor een informatieovervloed. De wetgevende taak van de Tweede Kamer zal baten bij gerichte informatietoever.

Wetgeving en kwaliteit

De problematiek rondom de informatietoever was niet het enige punt van kritiek. De procedure en kwaliteit van wetgeving liet te wensen over en werd tevens al langere tijd door juristen een staatkundigen bestudeerd, zo ook door jurist Willem Konijnenbelt. In 1988 schreef hij voor de afdeling Constitutionele Grondwetszaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken een beoordeling over het parlement als wetgever. Op het gebied van staatsrecht zijn er verschillende rationale eisen van belang bij het opstellen van wetgeving. In de problematiek van de jaren 80 werd er door het parlement vooral de nadruk gelegd op de politieke, economische en beleidstechnische

³⁹ *Kamerstukken II 1990/1991, 21427 nr. 3, 31-35.*

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ *Ibidem, 31-33.*

⁴² *Ibidem, 37.*

eisen en werden daarmee de juridische rationaliteit en de wetstechnische aspecten structureel verwaarloosd.

Konijnenbelt voert aan dat de oorzaak van dit probleem zowel bij de regering als het parlement ligt. De regering, met name de ministers, houden zich bij de opstelling van wetsvoorstellen vooral bezig met het beleid. Het verdient opmerking dat het meeregeren wederom een belangrijke positie inneemt. Daarnaast laten zij zich ook nauwelijks beïnvloeden door wetgevingsambtenaren, die zich wel bezighouden met wetstechnische zaken. De Raad van Staten geeft eveneens meer primaat aan de politieke, economische en beleidstechnische eisen als aan de wetstechnische. Hierdoor worden kwalitatief slechte wetsvoorstellen gevormd en naar de Tweede Kamer. De amendementen die hierop volgende waren vervolgens van dezelfde slechte kwaliteit. Deze verantwoordelijkheid is volgens Konijnenbelt te vinden bij de verantwoordelijke minister of staatssecretaris. Al is eerder vastgesteld dat de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding was.⁴³

Het probleem binnen het parlement ligt volgens de jurist voornamelijk bij de commissies van de Tweede Kamer. Binnen deze commissies probeerden leden eerder invloed op het beleid uit te oefenen dan daadwerkelijk het toepassen van kennis. Voornamelijk het beleidsaspect en de wens van de meerderheid hebben de overhand in de Tweede Kamer. In de Eerste Kamer ligt de grondslag bij het behandelen van wetsvoorstellen meer bij het rechtsgehalte van het voorstel, de verhouding tot de grondwet en de wetstechnische kwaliteit. Problematisch is dat de Eerste Kamer beperkt is in zijn middelen; zij kan aannemen of verwerpen. Daarnaast moet de Eerste Kamer ook terughoudend zijn in zijn houding tegenover de Tweede Kamer omdat het politieke primaat daar ligt en zij anders onconstitutionele gedragingen begaat.⁴⁴

Echter stelt ook Konijnenbelt, net als de OOW-commissie, voor om een vaste commissie voor wetgeving in te stellen. Echter werd dit voorstel in het daaropvolgende parlementaire debat met een grove meerderheid afgewezen. Ook in het rapport van commissie-Vraagpunt werd het voorstel wederom opgegooid. Volgens Konijnbelt heeft zo'n vaste commissie meerdere voordelen voor de parlementaire democratie en kwaliteit van wetgeving. Door overwegend juristen lid te maken van de commissie zou de wetgevingskwaliteit beter worden gewaarborgd. Daarnaast heeft de commissie ook nog oog voor beleidsaspecten doordat de wetgevingscommissie door alle andere vaste commissies vertegenwoordigd wordt. Een vaste commissie voor wetgeving zou ook bijdragen aan de constitutionele verhoudingen, door een wetgevingscommissie kan het Parlement, in het bijzonder de Tweede Kamer, zich meer gaan bezighouden met wetgeven dan meeregeren. Deze taak is namelijk exclusief voor de regering gereserveerd, al blijkt in de praktijk door elkaar te lopen.⁴⁵

Verschuivende kerntaken

In de jaren tachtig en negentig kreeg vooral de controlerende taak de hoofdrol in de parlementaire zelfreflecties. De overheid moest gedecentraliseerd en gedelegeerd worden. De Kamer bezigde zich hier voornamelijk mee, al kwam dit voort uit de drang tot meeregeren. De aandacht voor de wetgevende taak verzwakte. Hoewel het wetgevingsproces en de kwaliteit van wetgeving in de parlementaire reflecties aanbod komen, heeft dit een andere uitwerking op de praktijk. Jurist A. Donner merkte in het begin van de jaren zestig al de verschuiving van parlementaire functies op in het parlement. Bovendien stelde hij vast dat 'de verminderde en veranderde belangstelling van het

⁴³ Konijnenbelt, 'Parlement als Wetgever', 133-136.

⁴⁴ Ibidem, 135-141.

⁴⁵ Ibidem, 140-143.

parlement voor het wetgeven niet gecompenseerd werd door een versterking van de controlerende functie'.⁴⁶

In dit hoofdstuk zijn de eerste gebreken qua wetgeving aanbod gekomen. Er is een langzame verschuiving van de parlementaire kerntaken zichtbaar zoals het gevolg van het controlevraagstuk omtrent de overheid. Dit is tevens het gevolg van het gebrek aan informatie en de drang tot meeregeren. In de komende decennia zal deze verschuiving alsmaar sterker worden. In de volgende hoofdstukken zal worden bewezen dat ook de veranderingen binnen de Kamer, incidentenpolitiek, de kloof tussen burger en bestuur en Europa een grote invloed hebben op de wetgevende taak van ons parlement. Daarnaast blijven de roden draden, gebrekkige informatie en meeregeren, tot het heden een belangrijke rol hebben in de functieverhuizing van het parlement.

⁴⁶ Bovend'eert en Broeksteeg, 'Vertrouwen in het parlement?' 31.

Hoofdstuk 2 – Werken aan de wetgeving

In dit hoofdstuk staan enkele onderzoeken betreft de wetgeving uit de jaren negentig centraal en wordt er alvast een klein kijkje in de parlementaire zelfreflectie van 2007-2009 genomen. In dit hoofdstuk ontstaat er een periode van rust, voornamelijk in de Kamer, de economische groei in de jaren negentig zorgde hiervoor. Tegelijkertijd werd er hard aan een aantal wetgevingsnota's gewerkt als gevolg van de parlementaire zelfreflecties die in het vorige hoofdstuk besproken zijn. Hoewel er aan de wetgeving gewerkt werd, bleef onder juristen de teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever een veel besproken onderwerp.

In de jaren tachtig ontstonden de eerste kenbare verschuivingen in de parlementaire kerntaken. Tijdens de kabinetten Lubbers I en II werd er gewerkt aan de versterking van de controlerende taak van de Kamer om het overheidsoptreden in te perken. Het versterken van de controlerende taak was noodzakelijk doordat de overheid en verzorgingsstaat hard groeiden. Hierdoor kwam de focus meer te liggen op het controleren van de regering dan op het maken van wetten. De jaren tachtig kenmerkte zich door een grote regelverdichting van wetgeving. Wetten waren er genoeg, maar de kwaliteit was ondermaats. De hoeveelheid lagere wetgeving heeft geleid tot een verzameling van nauwelijks herkenbare en slecht op elkaar afgestemde regels. Commissie-Deetman stelde al dat terughoudendheid qua wetgeving wenselijk was. In de jaren negentig zette deze ontwikkeling zich voort door middel van deregulering en privatisering.⁴⁷

De jaren tachtig waren jaren van grote contrasten tussen politiek en maatschappij, mede veroorzaakt door de economische crisis en het oplossingsgerichte en pragmatistische beleid dat tegelijkertijd gevoerd werd. In de jaren 90 ontstond er een zorgeloze economische tijd, onder andere te danken aan de ICT-revolutie. Het gebruik van internet en computer nam razendsnel toe, met als gevolg dat een geheel nieuwe sector aan bedrijven met de bijbehorende werkgelegenheid ontstond. Voor bezuinigingen was in deze tijd van ook geen noodzaak. Tijdens deze periode van economische groei ontstond er een herwaardering van het zogenaamde poldermodel waar minister-president Wim Kok zowel architect als aanvoerder van was. Onder het poldermodel wordt verstaan dat werkgevers, vakbonden en overheden met elkaar rond de tafel gaan zitten om tot afspraken te komen over allerlei zaken. Het meest klassieke voorbeeld voor polderen is het akkoord van Wassenaar uit 1982. Hier werd een akkoord gesloten tussen organisaties van werknemers en werkgevers om het herstel van de Nederlandse economie te bevorderen. Het herstel bereikte zijn hoogste punt tijdens de paarse kabinetten van Wim Kok in de periode van 1994 tot 2002.⁴⁸

Mede door het poldermodel werd de overheid gedereguleerd en geprivatiseerd. De grote overheid met grootschalige ministeries zoals die er in de jaren tachtig waren, werd nu gereorganiseerd. Met als ideaal beeld was een kleine en flexibele overheid. Begin jaren negentig bestonden er meerdere parlementaire commissies die onderzoek deden naar de reorganisatie, deregulering en verzelfstandiging van de rijksdienst. Door het polderen en privatiseren werden overheidsbevoegdheden vaker gedelegeerd, waardoor wetgeving was minder noodzaak.⁴⁹

Na een periode van economische onzekerheid, polarisatie en maatschappelijke rumoer brak er een periode van privatisering, delegering en economische groei aan. Deze ontwikkeling zorgde ook voor rust in de Kamer. Aan de hand van de crisisbestrijding ontstond er een andere stijl van politiek. Er

⁴⁷ Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlands Parlement*, 227-228.

⁴⁸ Maarten Prak en Jan Luiten van Zanden, *Nederland en het poldermodel. Sociaal-economische geschiedenis van Nederland 1000-2000* (Amsterdam, 2013) 270.

⁴⁹ Koole, *Twee Pijlers*, 243-250; Rapport Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwingen, *Kamerstukken II 1993/1994*, 21427 nr. 101.

was geen ruimte meer voor ideologie, principediscussies en theateraal debat in de Kamer. In plaats daarvan werd er over de 'nieuwe zakelijkheid' gesproken, een zakelijk-bestuurlijke houding werd de norm. De debatacultuur in de Tweede Kamer leek op die van de jaren dertig en vijftig van de vorige eeuw, met beheerste en gedisciplineerde debatten die ver weg moesten blijven van ideologisch gedreven radicalisme. In deze periode van rust daalde het gebruik van moties, mondelinge vragen en interpellaties.⁵⁰

De 'nieuwe zakelijkheid' had ook invloed op de burger. In een tijd van pragmatisme en ontideologisering werden gevoelige vraagstukken rationeel en bestuurlijk behandeld. Het debat in de Kamer moest vooral wegblijven van maatschappelijk activisme en ideologische gedreven radicalisme. De burgers konden zich hierdoor steeds minder vinden in de zakelijke politiek. Dit zorgde voor een grote afstand tussen de politiek en het maatschappelijk middenveld, wat de Kamer zich pas besepte na het optreden van Pim Fortuyn.⁵¹

Nota's en trage wetgeving

De deregulering en privatisering brachten als gevolg met zich mee dat de centrale overheid langzaam verdween. In deze periode van politieke rust en zakelijkheid zijn er geen parlementaire zelfreflecties gehouden. Desalniettemin werd in deze periode het advies uit het rapport van commissie-Deetman gevolgd en stevig aan de wetgeving en het wetgevingsproces gewerkt. Wetten waren er genoeg, maar de kwaliteit en werking daarvan was ondermaats. Met dit uitgangspunt werden er nieuwe nota's over wetgeving gepresenteerd.

Net na het rapport van de commissie-Vraagpunten werd in 1991 het rapport 'Zicht op wetgeving' van het ministerie van Justitie gepresenteerd. Dit rapport lag al enige tijd op de werkbank klaar, maar de Raad van State verleende de commissie-Deetman voorrang.⁵² Kort daarna verscheen de nota 'Voortvarend Wetgeven'. Met de vraag of de procedure bij de totstandbrenging van wetten doelmatiger kan worden ingericht, ging de commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) verder waar de commissie-Deetman was gebleven. Beide nota's constateren hetzelfde, dat de doorlooptijd van wetgeving langer is dan nodig. De parlementaire behandelingsduur van wetsvoorstellen was in de periode 1975 tot 1985 gemiddeld 466 dagen. Begin van de jaren negentig steeg de behandelingsduur tot 2,5 jaar. Als men daarbij nog de departementale voorbereiding meerekent, loopt de behandelingsduur al snel op naar vier jaar. Het trage proces van wetgeving kwam de kwaliteit van de wetgeving en de rol van de Tweede Kamer als medewetgever niet ten goede.⁵³

Naast de lange behandelingsduur van wetgeving stuiten de twee nota's ook op het probleem dat de overheid heeft onvoldoende zicht op de interactie tussen wetgeving en maatschappelijke processen. Het weinige zicht dat de overheid had op de maatschappelijke problematiek kan er toe leiden dat de wet verkeerd wordt ingericht om goed toepasbaar te zijn op de burgers. Hierdoor mist de wet zijn beoogde werking. Tegelijkertijd kunnen wetten juist beknellend werken voor burgers of in strijd zijn met hogere rechtsregels. Een grote afstand tussen burgers en bestuur is nadelig voor de handhaafbaarheid en kwaliteit van wetten.⁵⁴

⁵⁰ Hoetink, *Macht der Gewoonte*, 357-361.

⁵¹ Ibidem, 360-365.

⁵² Rapport Zicht op Wetgeving, *Kamerstukken II 1990/91*, 22008, nrs. 1-2, 1.

⁵³ Rapport Voortvarend Wetgeven, *Kamerstukken II 1993/94*, 23462, nr. 1, 3-4; Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, 229-230.

⁵⁴ Meike Bokhorst, *Bronnen van legitimiteit* (Amsterdam, 2014) 178-185.

In plaats van de afstand tussen de overheid en de maatschappij te verkleinen, adviseerde de CTW dat de wetgeving voldoende ruimte moest laten voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. Met deze aanbeveling werd tevens een poging gedaan om de regelverdichting van de jaren zeventig en tachtig tegen te gaan. Ook in de wetgeving moest er meer ruimte komen voor zelfregulering.⁵⁵

Aan de hand van dit extensieve probleem doet de Tweede Kamer enkele pogingen om de wetgeving te verbeteren. Zo werden de Uitgebreide Commissievergaderingen geschrapt en vervangen door het wetgevingsoverleg, het nota-overleg en een algemeen overleg. Als laatste kan er een hoofdlijnen debat over wetsvoorstellen plaatsvinden in plaats van een voorbereidend onderzoek in commissieverband. Samen met de oprichting van een Bureau Wetgeving zou dit bijdragen aan het effectiever doorlopen van het wetgevingsproces en zou ook de kwaliteit van wetgeving hiermee gebaat zijn.⁵⁶ Echter stelt staatsrechtgeleerde Henk Kummeling dat deze ontwikkelingen niet tot echte verbeteringen van parlementaire betrokkenheid en kwaliteit van de parlementaire inbrengen hebben geleid. 'De teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever zet zich voort'.⁵⁷

Verandering in de Kamer

Bij juristen en staatsrechtgeleerden is het probleem van trage wetgeving al decennia bekend. In 1984 constateerde C. Fasseur dat 'Klachten over de traagheid van de wetgever (...) zijn zo oud als de weg naar Kralingen'.⁵⁸ Maar niet alleen trage wetgeving is volgens juristen het probleem van de medewetgevende rol van de Tweede Kamer. De Jong en Kummeling zien sinds de jaren negentig een verandering in de samenstelling van de Kamer die de medewetgevende taak niet bevordert. De verandering in de Kamer en Kamerleden en de incidentenpolitiek zijn de volgende rode draden van dit onderzoek welke hieronder besproken worden.⁵⁹

Als eerste zitten Kamerleden steeds korter in de kamer. Waar in 1959 de gemiddelde kamerervaring 7,3 jaar was, was dit in 2005 nog maar 3,7 jaar, dit is net geen hele kabinetsperiode. Kamerleden zijn 'passanten in de Haagse Politiek' geworden. Sinds de jaren zestig werd een doorstroming van zo'n 25 procent gezien als normaal, maar bij de verkiezingen van '94 werd de helft van de leden vervangen met groot verlies bij de gevestigde partijen. Het korte Kamerlidmaatschap bracht als gevolg met zich mee dat er geen collectief geheugen werd opgebouwd. Dit institutionele geheugen is noodzakelijk bij het stellen van lange termijndoelen. Aangezien wetgeving een kwestie van de lange adem is, al dan niet als gevolg van het trage wetgevingsproces, gaat goede wetgeving hieraan onderdoor.⁶⁰

Ten tweede zijn Kamerleden door de korte zittingsduur ook minder bekend met de wetgevingsprocedure. Dit is mede toe te bedelen aan het feit dat de opleidingsachtergrond van Kamerleden is veranderd. Waar in de jaren zeventig zeker de helft van de Kamer uit juristen bestond, was dit in 2006 nog maar een kwart. Ook dit draagt niet bij aan de kennis van Kamerleden over het wetgevingsproces en de juridische kwaliteit van wetgeving.⁶¹

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Boven'Eert en Broeksteeg 'Vertrouwen in het parlement?' 26.

⁵⁷ de Jong en Kummeling, 'De teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever', 67-69.

⁵⁸ Wim Voermans 'Micro-processoren in het wetgevingsproces' *Wetgeving en de maat van tijd* (Deventer, 1994) 66.

⁵⁹ De Jong en Kummeling, 67-72.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem; J.Th.J. van den Berg en B. H. Van den Braak, 'Kamerleden als passanten in de Haagse politiek. De maatschappelijke herkomst van Tweede-Kamerleden 1970-2004', *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* (2004) 69-70.

Media en incidentalisme

Niet alleen de samenstelling van de Kamer zorgt voor problemen rondom de wetgevende taak, ook invloeden van buitenaf spelen een rol. Media en televisie zijn van negatieve invloed op de wetgeving. De invloed van de media is sinds de jaren zestig toegenomen, met de komst van televisiedebat stond de politicus zo in uw huiskamer. Hierdoor kwam de politicus als individu steeds meer op de voorgrond. Met een verhit debat of een serie kritische vragen over maatschappelijke kwesties die op dat moment van belang zijn, kan een politicus meer media-aandacht verwerven, dan op de achtergrond bezig zijn met het voorbereiden van een wetsvoorstel. Naast controleur en medewetgever is de politicus ook een volksvertegenwoordiger. Door toegenomen betrokkenheid en invloed van media gaat deze functie de komende tijd een steeds belangrijkere rol spelen.⁶²

Staatsrechtgeleerde Paul Bovend'Eert ziet een verband tussen de afnemende rol van de Tweede Kamer als medewetgever, de invloed van de media en incidentenpolitiek. Ook in de parlementaire zelfreflectie van 2007-2009, welke in het volgende hoofdstuk uitvoerig aanbod komt, wordt dit verband gelegd. Incidentenpolitiek is politiek die gericht is op het oplossen van een actueel probleem, hoewel de lange termijnvisie hier ontbreekt. Het actuele probleem wordt via de media in de aandacht gebracht waarna er gevraagd wordt aan Kamerleden hier snel op te reageren. Deze reactie vindt zowel binnen als buiten het parlement plaats. In de media verschijnen de 'pittige reacties' van politici die reageren op het incident. De wisselwerking tussen politiek en media zorgt daarom voor een toenemende mate van het incidentalisme is de politiek.⁶³

De effecten van incidentenpolitiek werden al eerder opgemerkt. In een interne notitie stelde de PvdA in 1985 dat de incidentenpolitiek dreigde het controle- en wetgevingsmechanisme te overheersen en voor chaotische agenda's te zorgen. 'Je maakt nu eenmaal sneller en gemakkelijker de *blitz* met een spitse mondelinge vraag of een flitsende inbreng bij een interpellatie over een onderwerp dat gister nog de opening van de avondbladen vormde dan met een gedegen schriftelijke beschouwing over de herziening van een deel van het Burgerlijk Wetboek.'⁶⁴ stond in deze notitie geschreven.

Naast de overvolle agenda constateerde de parlementaire zelfreflectie van 2007-2009 nog een ander gevaar van incidentenpolitiek namelijk dat Kamerleden zich gaan profileren om het profileren. Profilering is voor Kamerleden noodzakelijk om te 'overleven'. Door profilering komt het Kamerlid meer in beeld en krijgen ze bij verkiezingen meer stemmen. Voor sommige Kamerleden is het spoeddebat of een interpellatie een middel om een podium te creëren en hierdoor goed zichtbaar te zijn. Het risico van profileren is dat onderwerpen besproken worden waar de Kamer of zelfs de regering geen bevoegdheid over heeft. Het Kamerlid laat hiermee zien dat hij of zij maatschappelijk betrokken is, zonder daadwerkelijk het beleid te herzien. Om die reden zorgt incidentenpolitiek en profilering voor lege hulzen.⁶⁵

Enige nuance moet echter wel worden aangebracht. In 2017 deed Lotte Melenhorst onderzoek naar de invloed van de media op de Nederlandse wetgeving. In haar promotieonderzoek concludeerde ze dat de invloed van media op wetgeving beperkt is. De media zetten weliswaar, indirect, onderwerpen op de politieke agenda, maar vervolgens heeft de media weinig tot geen invloed op de mening van de politici. Hoewel de media geen invloed heeft op de politieke standpunten rondom wetgeving, heeft zij wel invloed op het proces van wetgeving en hoeveel tijd er in de kamer gespendeerd wordt aan de plenaire behandeling van wetgeving. Dat is daarmee ook gelijk het gevaar

⁶² De Jong en Kummeling, 70; Hoetink, 84.

⁶³ Bovend'Eert en Broeksteeg, 38.

⁶⁴ Hoetink, 366.

⁶⁵ Hoetink, 371.

van incidentenpolitiek, de parlementaire agenda overvol raakt met actuele kwesties en spoeddebatten waardoor minder tijd overblijft voor de andere zaken zoals het opstellen van wetgeving.⁶⁶

Modern wetgeven

Naast de veranderingen in de samenstelling van de Kamer, zagen ook juristen de houding van het parlement tegenover de wetgevende taak langzamerhand veranderen. Er ontstond een langzame verschuiving van het gebruik maken van traditionele wetgevingsinstrument, zoals het amendementsrecht, naar het kiezen voor controlemiddelen en delegering. Dit wordt door De Jong en Kummeling 'modern wetgeven' genoemd.⁶⁷

Een van de belangrijkste ontwikkelingen die zich sinds de jaren 70 heeft voorgedaan is de toename van kaderwetgeving. De behoefte die ontstond om de overheid in te perken, mondde uit in een reactie van deregulering, marktwerking en zelfregulering uit. Het gevolg daarvan was dat minder onderwerpen in formele wetten werden vastgelegd om de 'macht' bij de overheid weg te halen. Bij kaderwetgeving gaat het om wetgeving waar de formele wetgever de invulling van het wettelijk kader in belangrijke mate aan 'lagere' regelgevers of decentrale overheden overlaat.⁶⁸

Door het delegeren van wetgeving kwam er minder wetgeving bij de Tweede Kamer terecht, dit is een gevaar voor de parlementaire verhoudingen van de Kamer. Ook de Tweede Kamer is zich hiervan bewust en daarom bestaat er de voorhangprocedure. Bij gedelegeerde wetgeving kan er aan de hand van een of meerdere AMvB's (Algemene Maatregel van Bestuur) bepaald worden of de desbetreffende wet aan de Staten-Generaal voorgelegd moet worden. In het geval dat dit gebeurt kan er gedurende een periode van dertig dagen door een vijfde deel van de kamer besloten worden dat de inwerkingtreding alsnog bij de wet geregeld moet worden. Hierdoor kan het parlement alsnog invloed uitoefenen op gedelegeerde wetgeving.⁶⁹

Echter was de Kamer van mening dat de wetgever zich zoveel mogelijk dient te beperken tot het stellen van algemene kaders om eenzijdige belangenbehartiging te voorkomen in het proces van zelfregulering en handhaving. Geheel in lijn met de dereguleringsdrang waar het parlement zich al enkele decennia in bevindt, is de kaderwetgeving het voornaamste kenmerk van modern wetgeven. Mocht de voorhangprocedure te veel worden ingezet, stookt dit met de effectiviteit en snelheid waarmee gedelegeerde wetgeving ingesteld kan worden.⁷⁰

Juristen waarschuwde in de jaren negentig al dat meer delegatie zal zorgen voor minder parlementaire betrokkenheid. Ook in de nota's werd delegatie en kaderwetgeving besproken. Om het wetgevingsproces te versnellen werd er een verdere verruiming van de mogelijkheden tot delegatie geopperd door de toetsingscommissie. Echter zag de Kamer dit voorstel niet zitten. Juist een verruiming van de delegatie zal leiden tot meer voorhangprocedures, wat uiteindelijk meer parlementaire 'bemoeienis' zal betekenen. Als er meer voorhangprocedures zijn, de tijdswinst die wordt behaald met het effectiever maken van de wetgevingsprocedure, teniet wordt gedaan. Hierdoor blijft er steeds minder parlementaire betrokkenheid tot wetgeving over.⁷¹

⁶⁶ Lotte Melenhorst, 'De wetgevende macht van de media?: Een kwantitatieve analyse van media-effecten op de behandeling van wetsvoorstellen', *Res Publica* 55 (2013) 481–503.

⁶⁷ De Jong en Kummeling, 73.

⁶⁸ Koole, 161.

⁶⁹ De Jong en Kummeling, 73-75

⁷⁰ Ibidem, 74.

⁷¹ *Kamerstukken II 1993/94*, 23462, nr. 1, 20.

En de Kamer?

De Kamer houdt zich in haar nota's vooral bezig met het versnellen van het trage wetgevingsproces. Het zou allemaal effectiever, sneller en simpeler kunnen. Als het wetgevingsproces sneller zou verlopen, zou ook de kwaliteit van wetgeving hierbij gebaat zijn. Wetsvoorstellen zouden dan minder lang op de planken te liggen. Daarnaast zouden ook door kwalitatief goede en effectiever tot stand gekomen wetten bijdragen aan het controleren van de overheid. Het gevolg van een traag wetgevingsproces en decentralisatie zorgde voor een toename in kaderwetgeving. De overheid delegeerde wetgeving naar lagere of lokale overheden, met als gevolg dat wet- en regelgeving sneller tot stand komt. Wat de oplossing leek, zorgde juist voor minder parlementaire betrokkenheid bij wetgeving. Daarnaast zorgden de veranderingen in de Kamer en Kamerleden, incidentenpolitiek en het 'moderne wetgeven' voor een verschuiving in de parlementaire kerntaken. Hoewel er in deze periode veel aan de wetgeving gewerkt werd, lijkt de Tweede Kamer haar rol als medewetgever steeds minder op haar te nemen.

Hoofdstuk 3 – Kamer als medebestuurder en volksvertegenwoordiger

In dit derde en laatste hoofdstuk worden de losse eindjes aan elkaar geknoopt. Na een periode van rust ontstond er langzamerhand weer rumoer. Rumoer in de Kamer maar ook rumoer onder de burgers. De opkomst van het populisme drukte zijn stempel in de Kamer, met name op partijen en Kamerleden. Daarnaast zien we dat hoewel er beweerd werd dat het wetgevingshuis 'af' is, het tegenovergestelde wordt bewezen. Eveneens werden externe machten zoals de Europese Unie steeds belangrijker.

Na een periode van relatieve rust in de Kamer en pogingen om het wetgevingsproces te verbeteren, sloeg begin de 21^e eeuw de sfeer om. Politicus Pim Fortuyn creëerde het beeld dat de politiek het Nederlandse volk was kwijtgeraakt, waarmee hij veel aanhangers kreeg. In de tijd van zakelijkheid en ontideologisering leek de kloof tussen burger en politiek nog groter te zijn geworden. Deze onrust heerste niet alleen onder het volk, maar nam ook in de Tweede Kamer toe.

De daadwerkelijke verandering bleek uit de verkiezingsuitslag in mei 2002, net na de moord op Fortuyn. De populistische partij LPF, Lijst Pim Fortuyn, was met 26 zetels de grootste nieuwkomer. Echter hield dit kabinet het nauwelijks één jaar vol en werden er in april 2003 nieuwe verkiezingen gehouden. Als gevolg van deze twee verkiezingen was zeker driekwart van de Kamer vervangen. De gemiddelde Kamerervaring daalde daardoor naar slechts vierenhalf jaar. De verkiezingsuitslag voor de LPF viel bij de tweede verkiezingen tegen en uiteindelijk ging de partij ten onder aan onderlinge verdeeldheid.⁷²

Een populistische partij die wel langer standhield, vandaag de dag nog steeds, was de PVV. Deze partij profiteerde van de onrust die de LPF zowel in de Kamer als onder het volk had losgemaakt. De taboe op het theatrale debat, welke er onder premier Kok heerste, was verdwenen en maakte plaats voor emotie met daarbij de nodige commotie. Samen met de PVV in de rechterhoek, groeide langzaam de SP in de linkerhoek uit tot een volwaardige partij die ook voor de nodige oproer en extremen zorgde. Beide partijen boden een nieuw geluid tegen de oude 'arrogante' politiek en lieten het volk zich meer gehoord voelen.⁷³

Na het jaar 2002 kwam de kritiek op de politiek in de Kamer pas echt aan. Afgelopen decennia was er hard aan de regels en procedures gewerkt, desalniettemin concludeerde Kamervoorzitter Frans Weisglas dat dit niet de oplossing was voor de kritiek op de werkwijze van de Kamer. De wens om de werkwijze te veranderen was niet nieuw, maar het om de zoveel jaar veranderen van het Regelement van Orde bracht geen zoden aan de dijk. Samen met het Presidium stelde zij in een notitie dat het zou niet moeten gaan om de structuur maar om de cultuur van de Tweede Kamer. 'De belangrijkste reden daarvoor lijkt te zijn dat de burgers in het land zich onvoldoende herkennen in het werk en de werkwijze van hun volksvertegenwoordigers.'⁷⁴ Het doel van de notitie was om de 'culturele werkwijze' van de Kamer te herzien, dit leidde echter tot een toename van moties, vragen en interrupties en andere instrumenten. Hierdoor nam de onrust verder toe. Door veelvoudig gebruik werden de instrumenten bot en konden burgers het idee krijgen dat zijn niet meer centraal staan in 'ons' werk, aldus Weisglas.⁷⁵

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard

De discussie over de werkwijze van de Kamer hield aan en daarom besloot de Kamer opnieuw een

⁷² Aerts, *In dit Huis*, 422-435; Piet de Rooy, *Ons stipje op de wereldkaart* (Amsterdam, 2014) 269-290.

⁷³ Aerts, 426-431.

⁷⁴ *Kamerstukken II 2003/2004*, 29262 nr.2.

⁷⁵ Aerts, 428-429; *Kamerstukken II 2003/2004*, 29262 nr.2.

parlementair zelfonderzoek te verrichten. Het onderzoek startte in 2007 en werd twee jaar later aan de Kamer gepresenteerd. De stuurgroep bestond voornamelijk uit Kamerleden en maakte gebruik van bronnen die hiervoor kritiek hadden op het functioneren van het parlement. Dit waren met name oude zelfreflecties en rapporten van adviesorganen. Onder Kamervoorzitter Gerdi Verbeet werden een vijftal kritische vragen gesteld die de positie, werkwijze en reputatie van de Kamer aan de kaak stelden. Vergeleken met de vorige rapporten leek dit onderzoek een systematische aanzet tot verandering van de werkwijze te ontbreken. Men moest simpelweg weer vertrouwen in de Kamer krijgen en de politiek weer zelfvertrouwen geven, vandaar ook de titel 'Vertrouwen en Zelfvertrouwen'.⁷⁶

Ondanks dat de parlementaire zelfreflectie weinig tot geen scherpe aanbevelingen gaf, kwamen er door dit rapport en de notitie van het Presidium wel een paar adequate probleemstellingen aan het licht. Weisglas pleitte in de notitie al voor een versterking van de positie van het parlement, daarbij kwamen enkele doelstellingen naar voren. Een van deze doelstellingen was de verbetering van de kwaliteit van onze 'kerntaken': het controleren van de regering en mede-wetgeving. In de zelfreflectie werd dan ook de vraag gesteld of er sprake was van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder. Hoewel er al enkele decennia een discussie gaande is over het meeregeren van het parlement, wordt hier duidelijk het verband gelegd tussen aan de ene kant het meeregeren en aan de andere kant de verschuiving van de kerntaken. De nadruk lag hier op de problemen die dit verband met zich meebracht. Het lijkt hier langzamerhand aan het licht te komen dat de parlementaire kerntaken verschoven zijn. Met name het verdwijnen van de medewetgevende taak naar de achtergrond vond het Presidium een zorgwekkende ontwikkeling.⁷⁷

Naast het meeregeren, merkte het Presidium en de stuurgroep op dat ook de monistische verhoudingen van het parlement, de groeiende informatie- en kennisachterstand, korter wordende zittingsduur van Kamerleden en incidentenpolitiek problematisch zijn voor de werkwijze van de Kamer. Het Presidium noemt hier een aantal belangrijke rode draden van dit onderzoek. Hoewel deze problematiek al eerder besproken werd in de zelfreflectie, kwamen deze punten al eerder terug in voorgaande rapporten. De aanpassingen die dit rapport teweeg heeft gebracht zijn bijvoorbeeld de verandering van het spoeddebat naar het dertigledendebat. Daarnaast kreeg de Tweede Kamer een eigen toekomst- en onderzoeksagenda in 2009. Het dertigledendebat zou ervoor moeten zorgen dat minderheden in de Kamer actuele gebeurtenissen kunnen bespreken, zonder afhankelijk te zijn van de meerderheid. Ook nam het dertigledendebat tijd weg van de plenaire vergaderingen, waardoor er meer tijd overblijft voor andere onderwerpen. De toekomst- en onderzoeksagenda moest de onafhankelijke informatietoever van de Kamer bevorderen en de informatie- en kennisachterstand wegwerken. Het accent van deze veranderingen lag nog steeds op de controlerende functie. Er valt op te merken dat er aan de medewetgevende kant weinig aandacht wordt besteed.⁷⁸

Het wetgevingshuis is 'af'

Het feit dat er weinig aan de wetgevende kant gebeurde, is te verklaren aan de hand van de visies van externe gesprekspartners die in het rapport Vertrouwen en Zelfvertrouwen zijn meegenomen. Deze externe gesprekspartners waarmee voorzitter Verbeet had gesproken, waren vooral oud-Kamerleden, maar ook personen die direct betrokken waren bij het parlementaire proces en

⁷⁶ Bovend'Eert en Broeksteeg, 20-31.

⁷⁷ Bovend'Eert en Broeksteeg, 26-28; Rapport Vertrouwen en zelfvertrouwen 2007-2009.

⁷⁸ Rapport Vertrouwen en Zelfvertrouwen, *Kamerstukken II 2008/2009*, 31845 nr. 3, 8-60; Aerts, 415-419; Bovend'Eert en Broeksteeg, 25-28.

‘beeldbepalende persoonlijkheden’ uit de wetenschap.⁷⁹ Deze externe gesprekspartners stelde dat ‘het wetgevingshuis min of meer af is’. In plaats van het vernieuwen van wetten moest de Tweede Kamer haar aandacht richten op de uitvoering van wetgeving, waarbij de overheid bij zal moeten bijsturen binnen de bestaande wettelijke kaders. Er werd hier geen aandacht besteed aan het vormen van goede wetten, maar enkel op de uitvoering daarvan.

Staatsrechtgeleerde Paul Bovend’Eert stelt dat dit een zorgwekkende ontwikkeling in de kamer is. Steeds minder Kamerleden en fracties nemen deel aan het wetgevingsproces, hierdoor gaat de medewetgevende rol langzaam verloren. Binnen de Kamer liepen de visies over de bevoegdheden van het parlement uiteen. Er werd te veel aandacht besteed aan de praktische kanten van de politiek en minder aandacht aan de oude rol van Kamerleden om met elkaar een manier te vinden om de maatschappij te ordenen.⁸⁰

De stuurgroep voegde zich niet bij de visie van de externe gesprekspartners. Er was behoefte aan een systematische controle van wetgeving en het Kamerlid kan daarvoor zorgen. De Kamer dient een eigen positie in te nemen tussen het bestuur en de burger. De aanbeveling van de stuurgroep was dan ook om een uitvoeringstoets in te stellen. Een uitvoeringstoets ex ante bij de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen en ex post – voor de verbetering van beleid en uitvoering. Hiermee trachtte de stuurgroep de uitvoering van wetten en het beleid te verbeteren, eventueel zou een dergelijk voorstel kunnen bijdragen aan de parlementaire betrokkenheid van Kamerleden bij een wetvoorstel.⁸¹

Een hoofdrol voor wetgeving

Beleid en controle kregen in het rapport Vertrouwen en Zelfvertrouwen nog steeds de hoofdrol. Tot frustratie van Bovend’Eert werd er geen duidelijke invulling gegeven aan de kerntaken van het parlement. Het onderzoek van het Presidium van een paar jaar geleden deed dat namelijk wel. ‘Het is bepaald teleurstellend dat in het Nederlandse parlement een eenduidige visie op zijn kernfuncties en bevoegdheden ontbreekt.’ aldus Bovend’Eert.⁸² Juist zou een dergelijke parlementaire zelfreflectie had een hoop verschil kunnen maken. De stuurgroep had door de kracht van argumenten een keuze kunnen maken welke benadering van de functies de voorkeur verdiend.

Bovend’Eert pleit ervoor om de medewetgevende taak wel een hoofdrol te laten vervullen en dat het wetgevingshuis helemaal niet ‘af’ is. Waar andere van mening zijn dat de wetgevende taak van de Tweede Kamer komende jaren van marginaal belang is, zet Bovend’Eert bij deze uitspraak vraagtekens. Wegens de economische crisis, welke in 2008 zijn hoogste punt bereikte, zou er belangrijke en nieuwe wetgeving ontstaan op het gebied van ondernemingsrecht, bank- en effectenrecht, sociale verzekeringen en arbeidsrecht. Dit fenomeen zagen we tevens als gevolg van de oliecrisis in 1973, toen er behoefte was een nieuwe wetgeving op sociaal en economisch gebied. Volgens Bovend’Eert moet beseft worden dat in een complexe samenleving die zich snel ontwikkeld, juist behoefte is aan een sterke wetgever. De wetgevingsfunctie zal daarom altijd een belangrijke overheidsfunctie blijven en dient van meer aandacht te genieten.⁸³

Daarnaast hoort in een democratische rechtsstaat het primaat van de wetgever gewaarborgd te zijn. Met deze waarde valt of staat een democratische rechtsstaat. In de parlementaire zelfreflecties kwam de waarborging van deze waarde weinig terug. Zowel binnen als buiten het parlement gaan

⁷⁹ *Kamerstukken II 2008/2009*, 31845 nr. 3, 18.

⁸⁰ Bovend’Eert en Broeksteeg, 29.

⁸¹ *Kamerstukken II 2008/2009*, 31845 nr. 3, 11.

⁸² Bovend’Eert en Broeksteeg, 29.

⁸³ Bovend’Eert en Broeksteeg, 29-30.

velen er tegenwoordig vanuit dat het parlement in de praktijk geen belangrijke rol meer vervult bij de totstandkoming van wetgeving. Hierdoor is de rol van het parlement sterk teruggedrongen.⁸⁴

Europa

Daar bovenop is er nog een belangrijke ontwikkeling waarom de wetgevende taak wel de ‘hoofdról’ verdiend. Bovend’Eert kaart aan dat de totstandkoming van de Europese Unie-regelgeving juist tot een verzwaring dan een verlichting van de wetgevende taak heeft geleid.⁸⁵ De Kamer heeft zowel bij de voorbereiding van die regelgeving als bij de implementatie een belangrijke wetgevingsfunctie te vervullen. Hier heeft de Tweede Kamer weinig aandacht voor. De invloed van Europa op de verschuiving van parlementaire kerntaken in Nederland is in dit onderzoek een rode draad die we de afgelopen 30 jaar sterk zien terugkomen.

Sinds de totstandkoming van de Europese Unie in 1992 gingen nationale parlementen op een aantal beleidsgebieden bevoegdheden delen met het Europese Parlement. In de Kamer was er weinig aandacht voor de verandering die dat teweegbracht ten opzichte van haar controlerende en medewetgevende taak. Bij het eerste debat over de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht waren opmerkelijk genoeg meer bewindslieden dan Kamerleden aanwezig. Ondanks dat het parlement hierna pogingen deed om wel grip te krijgen op Europa, had de Tweede Kamer als instituut een deel van haar controlerende en wetgevende macht overgedragen aan het Europese Parlement. Vooral het Verdrag van Lissabon uit 2009 is hierin toonaangevend. Dit verdrag zorgde ervoor dat het Europese Parlement een volwaardige medewetgever is geworden.⁸⁶

Doordat het Europese Parlement steeds meer bevoegdheden heeft gekregen, valt ook de marginale houding van de Tweede Kamer steeds meer op. Sinds de jaren tachtig is de Kamer zich steeds meer gaan richten op het maken van beleid. Hierdoor is de medewetgever steeds meer een medebestuurder geworden.⁸⁷ De Kamer stemde regelmatig in met voorstellen van wet, die slechts de ruwe kaders van de Europese regelgeving regelen. Daarnaast stemde zij ook in met wetsvoorstellen die lagere regelgevers machtigen om af te wijken van de formele wet. Vaak dient de implementatie van Europese regelgeving met enige snelheid te geschieden. De formele wetgevingsprocedure duurt hiervoor te lang. Bovend’Eert vindt het kwalijk dat er vanuit de Kamer nauwelijks bezwaar wordt gemaakt tegen deze wijze van implementatie en juist hier zou de medewetgever meer initiatief moeten tonen.⁸⁸

De invloed van Europa op ons nationale parlement is al sinds de jaren negentig een punt van discussie. Hoe groter de Europese Unie en het Europese Parlement werden, hoe groter de invloed op ons land. Hoe groter de invloed, hoe meer controle het Europees Parlement vereist. Sinds het verdrag van Lissabon neemt ook de Europese besluitvorming toe. Betreffende de parlementaire cultuur, die volgens Weisglas enige vernieuwing moest ondergaan, valt er juist een versterking van de huidige cultuur op te merken. De parlementaire instrumenten zijn volop in gebruik zijn en het rumoer in de Kamer is luider dan ooit. De afstand tussen burger en politiek blijft bestaan, net als de kritiek op het functioneren van het parlement. Volgens Bovend’Eert functioneerde de reflectie ondermaats. ‘Een grondige heroverweging van de wijze van parlementaire behandeling van wetsvoorstellen is niet aan de orde geweest.’ De wetgevende taak stond niet in de schijnwerpers.

⁸⁴ Bovend’Eert, *Het Nederlands Parlement*, 227-233; Bovend’Eert en Broeksteeg, 29-31.

⁸⁵ Bovend’Eert en Broeksteeg, 30.

⁸⁶ ‘Nederland en het Europees Parlement. Investeren in nieuwe verhoudingen.’ Adviesraad Internationale Vraagstukken (Den Haag, 2012) 6-8.

⁸⁷ Aerts, 421; *Kamerstukken II 2008/2009*, 31845 nr. 3, 18-35.

⁸⁸ Bovend’Eert en Broeksteeg, 32.

Een nieuwe reflectie

Ongeveer tien jaar na de publicatie van de vorige reflectie werd er opnieuw een onderzoek ingesteld naar het parlementair functioneren. In opdracht van het Kabinet-Rutte II werd de Staatscommissie Parlementair Stelsel samengesteld in 2017. Eind 2018 presenteerde de commissie, onder leiding van voorzitter Johan Remkes, het rapport. In 'Lage drempels, hoge dijken' werd onderzoek verricht naar de toekomstbestendigheid van het huidige parlementaire stelsel. De onderzoekscommissie bestond deze keer niet uit Kamerleden maar uit hoogleraren, juristen en oud-Kamerleden, met uitzondering van Remkes. Hoewel er verschillende aanleiding voor het rapport waren, zoals de toenemende invloed van Europese besluitvorming, lag toch de nadruk van dit rapport op de afstand tussen burger en politiek en de kritiek op het parlementair functioneren.⁸⁹

Het doel van de staatscommissie was tweedelig. Als eerste wilde de commissie de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat versterken. De afstand tussen de burger en de politiek was dermate groot geworden dat de democratie gevaar liep. Een afschaffing van de democratie was onwenselijk, daarom moet de democratie zich kunnen verdedigen en weerbaar zijn. Als tweede moest de inhoudelijke representatie versterkt worden. Niet iedereen voelde zich (inhoudelijk) vertegenwoordigd door de huidige parlementaire democratie, waardoor sommige groepen afstand namen van de democratie. Hoewel de staat van wetgeving kort wordt aangestipt, ligt de nadruk in het rapport vooral op de betrokkenheid van de burger bij de politiek.

In het rapport worden enkele aanbevelingen gedaan zoals een gekozen minister-president, formateur of burgemeester. Daarbij wordt er gesproken over een verandering van het kiesstelsel naar het Duitse voorbeeld of een klein districtenstelsel. Verder speculeert men over correctief wetgevingsreferendum en het volksinitiatief. Komende jaren blijven deze aanbevelingen een discussie waarover menig staatsrechtgeleerden uiteenlopende visies hebben.⁹⁰

Hoewel de staat van wetgevende taak van de Tweede Kamer betreuenswaardig was, was de focus op de vertegenwoordigende taak zo opmerkelijk eigenlijk niet. Als verschillende groepen zich inhoudelijk niet vertegenwoordigd voelen en de parlementaire democratie niet voor iedereen even goed werkt, loopt men het gevaar dat deze burgers afstand gaan doen van de democratie. Dit is een risico omdat de democratische rechtsstaat haar legitimiteit ontleent aan haar kiezers. Zonder democratische verkiezingen is er geen democratische rechtstaat.

Het gevaar van de afstand tussen burger en politiek

De afstand die ontstaat tussen burger en de politiek is dus van wezenlijk gevaar voor de democratische rechtstaat. Niet alleen voor de democratie is de afstand tussen de politiek en burgers een gevaar, ook voor de wetgevende functie van de Tweede Kamer. Vandaar dat de 'kloof tussen burger en bestuur' de laatste rode draad in dit onderzoek vormt. De oorsprong van de kloof in zelfreflecties, de veranderende houding richting politieke partijen en het individualisme zullen aantonen dat de kloof een belangrijke factor is in de verschuiving van parlementaire kerntaken.

Deze zogenaamde 'kloof' is al langer bekend. In het rapport van de OOW-commissie werd aangekaart dat de afstand tussen de politiek en het maatschappelijke middenveld al sinds de jaren zestig aanwezig was. Ook bij commissie-Vraagpunten moest de relatie tussen de kiezers en het openbaar bestuur verbeterd worden om het overheidsoptreden legitiem te maken. Daarnaast wilde de commissie-Vraagpunten ook de relatie tussen kiezer en gekozene – de volksvertegenwoordigende rol van het parlement – bijschaven. Rond de jaren negentig speelde men al enige tijd met de vraag hoe

⁸⁹ *Kamerstukken II 2008/2009*, 31845 nr. 3, 18-31.

⁹⁰ Bovend'Eert en Kummeling 248-263; P.P.T Bovend'Eert, 'De minister-president: een regeringsleider zonder bevoegdheden?' *Ars Aequi Libri* (Nijmegen, 2005), 9-33.

de democratie directer gemaakt kan worden, zodat de kiezer zich meer betrokken voelt bij de democratie.⁹¹

In het rapport van commissie-Vraagpunten werd er tevens duidelijk de nadruk gelegd op de relatie tussen kiezer-gekozene. Na een lage opkomst tijdens de gemeenteraadsverkiezingen werden op aanraden van Deetman twee nieuwe commissies ingesteld. Deze twee commissies verkende mogelijkheden om de democratie directer te maken en de burger meer bij de politiek te betrekken.⁹²

Wat de twee commissies wel constateerde is dat de ontevredenheid van het volk met het democratisch functioneren zal neerslaan in de verschillende vormen van politieke participatie, de opkomst bij verkiezingen, de partijkeuze, in het bijzonder de keuze voor protestpartijen en als laatste het lidmaatschap van partijen. In de jaren negentig, de tijd wanneer de commissies opereerde, was er niet veel reden tot ongerustheid. Hoewel er een zekere teruggang was in de kiezersaantallen en partijlidmaatschap, was er geen trend die duidde op ernstige kwalen van politiek en bestuur. De groei van protestpartijen was eveneens niet zorgwekkend, dit gebeurde immers in onze buurlanden ook.⁹³

Rond de eeuwenwisseling veranderde dit zorgeloze beeld enigszins. Opkomstcijfers bij de verkiezingen laten een dalende trend zien, protestpartijen lijken een steeds grote kans te hebben op electoraal succes en de partijlidmaatschappen lopen nog verder terug. Vergeleken met andere landen zijn de Nederlandse factoren nog steeds geen reden tot zorgen. Een andere nuance die ook aan te brengen valt, is dat politieke participatie zich op een andere manier laat zien. Lidmaatschap van een politieke partij is niet de enige weg om politiek betrokken te zijn. Onderzoek naar de politieke participatie in Nederland laat zien dat in de periode 1971 tot 1998 de participatie juist gestegen is. Niet in de vorm van partij participatie maar in de vorm van activisme. Dit activisme vond buiten de partijen plaats en werd bevorderd door de media. Bovendien was tachtig procent van de Nederlanders in 2000 nog (zeer) tevreden met de wijze waarop Nederland als democratie functioneert. Er bestaat dus geen eenduidig beeld over de politieke participatie van burgers.⁹⁴

Het einde van partijen en het begin van individualisme

Hoewel er geen eenduidig beeld bestaat, valt er te constateren dat de politieke partij langzaam zijn grip verliest, met name op het maatschappelijke middenveld. Populistische partijen springen in om de belangen van het onbegrepen middenveld te behartigen. Politicoloog Bernard Manin heeft deze ontwikkeling bestudeerd en concludeerde dat de tijd van een 'partijdemocratie' voorbij is en overgaat naar een 'toeschouwersdemocratie'. Door de versplintering van politieke partijen, opkomst van populisme en de grote groep zwevende kiezers staat de partij steeds minder centraal. Bij de toeschouwersdemocratie staat de partijleider in het middelpunt, zowel van de partij als tijdens de verkiezingen. Door de opkomst van verschillende media kan de partijleider direct tot de burger spreken. De burger is een toeschouwer geworden en wacht af welke partijleider het beste zijn of haar belangen vertegenwoordigt. Ook de kloof tussen burger en de politiek wordt hier groter, aldus Manin.⁹⁵

Manin stelt dat de overgang van de partijdemocratie naar de toeschouwersdemocratie zich rond de jaren zeventig bevindt. Er was aanhoudende kritiek op de manier hoe politiek in Nederland bedreven werd. Punten van kritiek waren onder andere achterkamertjespolitiek, slechte representatie en het

⁹¹ *Kamerstukken II 1990/1991, 21427 nr. 3, 18-21.*

⁹² Joop van Holsteyn en Cas Mudde (red.), *Democratie in Verval* (Amsterdam, 2002) 34-36.

⁹³ *Ibidem.*

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ Manin, *The principles of representative government*, 202.

ingewikkelde politieke jargon. Vandaar dat er in de meeste rapporten en commissies de reflectie op de volksvertegenwoordigende taak van het parlement veelal terugkomt. De kloof tussen kiezer en gekozenen is sinds de jaren zeventig blijven groeien.⁹⁶

Niet alleen Manin merkt de afnemende rol van politieke partijen en kloof tussen burger en politiek op. Ook de Franse politicoloog Pierre Rosanvallon bestudeerde de zogenaamde 'crisis van de parlementaire democratie'. Deze crisis houdt in dat de burgers zich niet meer gerepresenteerd voelen door de huidige parlementaire democratie. Volgens Rosanvallon waren partijen en vakbonden in de 19^e en 20^e eeuw de instituties waar de burger zijn representativiteit vond. De weerspiegeling van de maatschappij was door middel van deze instituties terug te zien in de politiek. Echter veranderde de maatschappij van een sociale welvaartsstaat naar een 'society of individuals'. In een individualistische samenleving waren partijen en vakbonden niet meer nodig. Niet meer de groep moest vertegenwoordigd worden maar het individu.⁹⁷

Niet alleen de vakbonden en partijen werden minder belangrijk door van de individualisering van de samenleving, ook het parlement onderging veranderingen. Als wetgevende macht maakte het parlement universele wetten, die waren toepasbaar op de gehele samenleving. In een tijd van individualisme hebben burgers juist behoefte aan wetten die toepasbaar zijn op specifieke situaties. De politiek moet tijdens het opstellen van wetten en regelgeving rekening houden met hun doelpopulatie. Rosanvallon stelt dat het parlement gepaard gaat bij een passieve behandeling van 'rule of law'. Het opstellen van algemene wetten zorgt ervoor dat deze wetten makkelijker toepasbaar zijn op verschillende situaties. Echter vergt dit wel een sterke en autonome uitvoerende macht. Rosanvallon concludeert dat in een maatschappij van individuen de wetgever vervangen zal worden door de uitvoerende macht.⁹⁸

Dat de uitvoerende macht de wetgever op den duur zal vervangen worden, is van belang voor het begrijpen van de verschuiving van de parlementaire kerntaken. Doordat algemene regelgeving en wetten een sterkere regering vereisen, krijgt het controleren van de regering steeds meer prioriteit. Dit verband verklaart ook waarom er in het Nederlandse parlement steeds minder de nadruk wordt gelegd op de wetgevende taak. De kloof tussen de burger en politiek heeft waarachtig invloed op de verschuiving van parlementaire kerntaken.

En hoe nu verder?

Kort na het rapport van staatscommissie Remkes, viel het Kabinet-Rutte III als gevolg van de toeslagenaffaire. In de media en in de Kamer werd veel gesproken over de behoefte aan een 'nieuwe bestuurscultuur'. Na de verkiezingen werd Rutte met ruim twee miljoen stemmen opnieuw verkozen en beloofde hij beter te doen. Tijdens de verkiezingen predikte ook D66-leider Sigrid Kaag over haar plannen voor het nieuwe leiderschap in de Tweede Kamer, 'Leiderschap dat omkijkt naar mensen en verder kijkt naar morgen'.⁹⁹ Desalniettemin koos Kaag toch voor het ministerschap in plaats van een positie in de Kamer, daar waar zij daadwerkelijk haar leiderschap had kunnen laten en voor een culturele omwenteling had kunnen zorgen in de Kamer.¹⁰⁰

⁹⁶ Manin, 220.

⁹⁷ William Selinger, 'Populism, parties, and representation: Rosanvallon on the crisis of parliamentary democracy', *Constellations* 27 (2020) 231–243; Pierre Rosanvallon, *The New Social Question: Rethinking the Welfare State* (Princeton 2000).

⁹⁸ Selinger, 'Populism, parties, and representation', 231–243.

⁹⁹ D66 'Nieuw leiderschap' <https://d66.nl/nieuw-leiderschap/>

¹⁰⁰ Marcel ten Hooven, 'Gecanceld: een nieuwe bestuurscultuur' *De Groene Amsterdammer* 1 (5 januari 2022).

Eind 2021 presenteerde Werkgroep van der Staaij een nieuw rapport over het functioneren van de Tweede Kamer. In de werkgroep zaten vooral Tweede Kamerleden van het nieuwe Kabinet-Rutte IV, welke zich toen der tijd nog diep in de formatieproblematiek begaf. Het rapport genaamd 'Versterking taken en positie Tweede Kamer' richtte zich op de medewetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functie en de informatievoorzieningen. De hoofdvraag waar de werkgroep zich mee bezighield luidde 'Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de praktische voorstellen ook daadwerkelijk worden opgepakt op een manier die beklijft?'.¹⁰¹ Na jaren van lange parlementaire zelfreflecties, zonder toepasbare en gerichte aanbevelingen, kwam dit rapport met effectieve 'oplossingen' voor de huidige problematiek.

Aan wetgeving werd in het rapport van de werkgroep Van der Staaij dan ook gepaste aandacht besteed. De werkgroep concludeerde dat de aandacht voor wetgeving was afgezwakt en daarmee de verhouding tussen wetgeving en controle op de plenaire agenda verschoven was. Daarnaast kwam er vanuit verschillende rapporten en publicaties naar voren dat er bij de wetsbehandelingen weinig systematische aandacht werd besteed aan de kwaliteit van wetgeving. Niet alleen de kwaliteit was ontoereikend, maar ook was er te weinig rekening gehouden met andere factoren die invloed hadden op de wetgeving. De werkgroep noemt hier bijvoorbeeld de Europese dimensie en een goed begrip van de behoeftes en vermogens van burgers die naar situatie en omstandigheden kunnen verschillen. Als laatste werden de wetgevingsinstrumenten waarover de Kamer beschikt, te weinig benut.¹⁰²

De praktische aanbevelingen waarmee wetgeving weer vorm moest krijgen, keerden terug in het debat van 15 maart 2022. In dit debat stond het rapport van werkgroep van de Staaij centraal. Kamerleden Jan Paternotte (D66) en Roelof Bisschop (SGP) opperde een motie waarin de woensdagen gereserveerd werden voor het behandelen van wetgeving.¹⁰³ In het rapport van Van der Staaij werd aanbevolen om een vaste dag in de Kamer te reserveren voor wetgeving. De motie werd met een meerderheid aangenomen. Op dit moment, precies 2 maanden later na het aannemen van de motie, zien we wetgeving vaker terug komen op woensdagen in de plenaire agenda.

Ongeveer vijftien jaar geleden werd in het rapport 'Vertrouwen en zelfvertrouwen' gesteld dat het wetgevingshuis af is, dat lijkt nu zeker niet het geval te zijn. Het Europees Parlement heeft steeds meer invloed op de Nederlandse wetgeving, daarom is het van belang dat de wetgever deze ontwikkelingen goed in de gaten houdt. Als laatste zien we dat de groeiende afstand tussen burger en bestuur en de individualisering een grotere invloed heeft op de verhouding tussen de kerntaken van de Tweede Kamer dan aanvankelijk gedacht werd.

¹⁰¹ Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, *Kamerstukken II 2021/D50091*.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ 'Tweede Kamer wil woensdag reserveren voor behandeling wetgeving' De Nederlandse Grondwet (15 maart 2022)

https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlr9n0yoe6v8/nieuws/tweede_kamer_wil_woensdag_reserveren

Conclusie

In het actualiteitendebat van het Montesquieu Instituut vorig jaar april werd de vraag gesteld wat de relatie is tussen de media en incidentenpolitiek en wat we van deze relatie kunnen leren tegen de achtergrond van de toeslagenaffaire. Jesse Frederik merkte op dat de aandacht van de media en het volk verslaptte zodra het in de politiek niet meer over het politieke spelletje gaat. De parlementaire behandeling van wetgeving kreeg nauwelijks aandacht in de media. ‘Beroerde wetgeving baant zich vaak geruisloos een weg door het parlement om een paar jaar later voor maatschappelijke verontwaardiging te zorgen en dan klinkt de vraag “hoe kan het dat er zulke beroerde wetgeving is aangenomen, moeten we niet een parlementaire enquête houden?”’. Dat parlementaire enquêtes en reflecties een reactie zijn op beroerde wetgeving is in deze scriptie duidelijk geworden.

Voor het beantwoorden van de deelvraag ‘Welke factoren waren van invloed op de verschuiving van de parlementaire kerntaken?’ wordt er gekeken naar de rode draden. Een van de rode draden is de informatieachterstand van de Tweede Kamer. Deze probleemanalyse komt uit de parlementaire zelfreflecties naar voren. Doordat er informatie tekortschiet of niet toegankelijk genoeg is, moet de Kamer meer tijd en moeite steken in het verkrijgen van deze informatie. Deze tijd en moeite wordt weggenomen bij haar andere taken, waaronder het wetgeven. Het transparanter maken van informatie voor de Kamer, regering en commissies zal ervoor zorgen dat het controleren en uitvoeren van beleid makkelijk wordt. Hierdoor blijft er automatisch meer tijd over voor wetgeven.

Het tweede punt betreft de incidentenpolitiek. Op de plenaire agenda werden steeds meer actuele thema’s gezet, waardoor agenda steeds voller raakte met korte termijnproblemen. Wetgeving is een product dat juist gebaat is bij een lange termijnvisie. Dit is tevens het gevolg van de lange doorlooptijd van het wetgevingsproces. Door het incidentalisme blijft er minder tijd over voor wetgeving tijdens de plenaire vergaderingen.

De derde rode draad is de verandering in de Kamer en Kamerleden. Afgelopen veertig jaar is de samenstelling van de Kamer veranderd. Door een steeds korter wordende zittingsduur van Kamerleden, ontbreekt de kennis en kunde van het wetgevingsproces onder Kamerleden. Daarnaast zitten er steeds minder juristen in de Kamer die verstand hebben van kwalitatief goede wetgeving. Eveneens wordt de politicus als individu steeds belangrijker en krijgt deze ook steeds meer media-aandacht. Hierdoor werd de nadruk op de volksvertegenwoordigende taak gelegd in plaats van de wetgevende taak. De veranderingen zorgde ervoor dat in de Kamer minder aandacht besteed werd aan (goede) wetgeving.

Naast het belangrijker worden van de vertegenwoordigende taak, valt ook de drang tot meeregeren op te merken. Dit is tevens de vierde rode draad. Tussen regering en Kamer ontstond een monistische verhouding. Doordat de Tweede Kamer zich bond aan het regeerakkoord, richtte zij zich meer op beleid dan op wetgeving.

De kloof tussen burger en bestuur vormt de vijfde rode draad van dit onderzoek. De kloof tussen de burger en bestuur is sinds de jaren zestig aanwezig. In eerste instantie moet de kloof verkleind worden om het overheidsoptreden legitiem te maken. Rosanvallon heeft verder aangetoond dat in een samenleving van individuen een passieve houding van wetgeving werd aangeraden. De wetgever zal uiteindelijk vervangen worden door de uitvoerende macht. Dit verklaarde waarom de kloof tussen burger en bestuur een verschuiving van parlementaire kerntaken veroorzaakte, in het bijzonder de verminderde aandacht voor wetgeving.

De laatste rode draad betreft de invloed van het Europees Parlement. We zien dat het Europees Parlement in de jaren negentig steeds meer bevoegdheden kreeg. Er werd steeds meer Europese

regelgeving ingevoerd, wat leidde tot een verzwaring van de controlerende taak van het Nederlandse Parlement. Tegelijkertijd moest de Europese regelgeving met enige snelheid geschieden. De formele procedures in Nederland duurde hiervoor te lang, waardoor de Kamer vaak sneller akkoord ging met een voorstel. De verzwaring van de controlerende taak en de snelheid waarmee Europese wetgeving door het parlement passeerde, bemoeilijkt de wetgevende taak.

De rode draden beantwoorden niet alleen de hierboven genoemde deelvraag, ze beantwoorden ook voor een deel de volgende vraag: 'Welke problemen zijn er rondom de wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende taak en hoe zijn deze te verklaren?'. Rondom de vertegenwoordigende taak spreekt vooral de afstand tussen de burger en de politiek. De huidige democratie zou niet meer voor iedereen even goed werken. Dit is te verklaren aan de hand van de vervreemding van de burgers met de politiek, afbreuk van politieke partijen en individualisering.

De problemen rondom de controlerende taak vinden hun oorsprong in de jaren tachtig, waar het gebrek aan controle af te leiden was aan de hand van de RSV-enquête. Een te grote overheid en verzorgingsstaat zorgde voor een bemoeilijking van het controleren van de regering. In de jaren tachtig, negentig en begin van de 21^e eeuw werd een beleid gevoerd om de controlerende taak te verbeteren.

De problemen rondom de wetgevende taak zijn tweeslachtig. In de zelfreflecties en aanvullende juridische literatuur komen vooral de problemen rondom het trage wetgevingsproces en ondermaatse kwaliteit van wetgeving naar voren. Dit bleef tot aan de toeslagenaffaire een punt van kritiek. Daarnaast zien we in de historische en juridische literatuur dat de terugtred van de wetgever wordt aangemerkt als probleem. Dit zal effect hebben op de democratie, trias politica en de burgers.

Als laatste werd er antwoord gezocht op de volgende deelvraag: 'Hoe wordt het ideaal van de parlementaire kerntaken geschetst in de zelfreflecties en hoe proberen ze dit ideaal te verwezenlijken?'. In de zelfreflecties zijn er verschillende houdingen van de Tweede Kamer tegenover de kerntaken opgemerkt. Rond de jaren tachtig en negentig treed de Kamer veelal als controleur op, terwijl in het begin van de 21^e eeuw veranderde zij naar een heuse volksvertegenwoordiger. Deze idealen werden verwezenlijkt aan de hand van verschillende aanbevelingen. Om de controlerende taak te versterken werd de informatietoever in de Kamer toegankelijker gemaakt en werd het contact tussen Kamer en kabinet verbeterd. Voor een directere democratie en een verbetering van de volksvertegenwoordiging werd er gediscussieerd over een gekozen minister-president en referenda.

Afgelopen jaar werd de medewetgevende taak door de Kamer pas echt opgemerkt. Het rapport van Van der Staaij legde hier flink de nadruk op het versterken van de wetgevende taak. Hoewel de afgelopen veertig jaar de wetgevende taak niet van een voorrangsfunctie genoot, is er aandacht aan wetgeving besteed. Er werd een Bureau Wetgeving ingevoerd en werden naar manieren gezocht om de kwaliteit van wetgeving en het wetgevingsproces te verbeteren. Door middel van kaderwetgeving werd er een oplossing gezocht voor de regeldichtheid eind van de vorige eeuw. Daarnaast waren er in de jaren negentig verschillende nota's en rapporten die zich richtte op de wetgeving. Als gevolg van het rapport van Van der Staaij krijgt wetgevingswoensdag een kans.

Een eenduidige antwoord op de vraag hoe de verschuiving van parlementaire kerntaken van de Tweede Kamer te verklaren is, ontbreekt. Aan de hand van dit onderzoek valt wel te concluderen dat er altijd naar een evenwicht tussen de wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende taak zal moeten worden gezocht. Zo blijft de democratie in beweging.

Literatuur

Commissies, Kamerstukken en rapporten

‘Geen powerplay maar fair play. Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag’ *Nationale Ombudsman* rapportnummer: 2017/095 (9 augustus 2017).

‘Lage drempels, hoge dijken’ *Staatscommissie parlementair stelsel* (Amsterdam, 2018).

‘Nederland en het Europees Parlement. Investeren in nieuwe verhoudingen.’ Adviesraad Internationale Vraagstukken (Den Haag, 2012).

‘The Netherlands opinion on the legal protection of citizens.’ *Raad van Europa* rapportnummer: 1031/2021 (Straatsburg, 18 oktober 2021).

Kamerstukken II 2003/2004, 29262 nr.2.

Klem tussen balie en beleid, *Kamerstukken II 2020/2021*, 35387, nr. 2.

Ongekend Onrecht, *Kamerstukken II 2020*, 35510, nr. 2.

Rapport onderzoek van de organisatie en de werkwijze der Kamer, *Kamerstukken II 1985/1986*, 19336 nr. 2.

Rapport Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, *Kamerstukken II 1990/1991*, 21427 nr. 3 herdruk.

Rapport Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwingen, *Kamerstukken II 1993/1994*, 21427 nr. 101.

Rapport Vertrouwen en Zelfvertrouwen, *Kamerstukken II 2008/2009*, 31845 nr. 3.

Rapport Voortvarend Wetgeven, *Kamerstukken II 1993/94*, 23462, nr. 1.

Rapport Zicht op Wetgeving, *Kamerstukken II 1990/91*, 22008, nrs. 1-2.

Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, *Kamerstukken II 2021/D50091*.

Secundaire literatuur

Adams, M., en W.J. Witteveen, ‘Democratisch wetgeven en de rol van het parlement: Over de zoektocht naar het algemeen belang.’ *De ordening van mechanismen van rechtsvorming in de democratische rechtsstaat* (Amsterdam, 2014) 37-63.

Aerts, R.A.M. (red.), *In dit Huis: twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam, 2015).

Ankersmit, Frank, *Political representation* (Stanford, 2002).

Beunders, Henri, ‘De terugkeer van de klassenstrijd. De angst van de visieloze burgerij voor ‘de massa’ lijkt op die van rond 1900.’ *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 1* (2011) 15-28.

Bokhorst, Meike, *Bronnen van legitimiteit: Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*. (Amsterdam, 2014).

Bovend’Eert, P.P.T. en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlands Parlement* (Deventer, 2017).

Bovend’Eert, P.P.T, ‘De minister-president: een regeringsleider zonder bevoegdheden?’ *Ars Aequi Libri* (Nijmegen, 2005), 9-33.

- Bovend'Eert, P.P.T. en J.L.W. Broeksteeg 'Vertrouwen in het parlement? Kanttekeningen bij een parlementaire zelfreflectie' *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 1 (2010), 24-50.
- De Jong, M.A.D.W. en H.R.B.M. Kummeling 'De teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever' *De staat van wetgeving: opstellen aangeboden aan C.A.J.M. Kortmann* (Deventer, 2009) 67-97.
- de Rooy, Piet, *Ons stipje op de wereldkaart* (Amsterdam, 2014).
- den Boer M.M. e.a. Ministerie van Binnenlandse zaken. Stafafdeling constitutionele zaken en wetgeving., *Gegeven de Grondwet: bundel ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken* (Deventer 1988).
- Duyvendak, Jan Willem, *De planning van ontplooiing: wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. (Den Haag, 1999).
- Fredrik, Jesse, *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire* (Amsterdam, 2021)
- Hoetink, Carla, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer* (Nijmegen, 2018).
- Konijnenbelt, Willem 'Het parlement als wetgever', *Gegeven de Grondwet*, (Deventer, 1988) 131-145.
- Koole, Ruud, *Twee Pijlers. Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*. (Amsterdam, 2021).
- Lijphart, Arend, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam, 2008).
- Manin, Bernard, *The principles of representative government* (Cambridge, 1997).
- Melenhorst, Lotte 'De wetgevende macht van de media?: Een kwantitatieve analyse van media-effecten op de behandeling van wetsvoorstellen', *Res Publica* 55 (2013) 481–503.
- Muyllle, Koen J. 'Improving the effectiveness of parliamentary legislative procedures', *Statute Law Review*, (Oxford 2003), 169-186.
- Prak, Maarten en Jan Luiten van Zanden, *Nederland en het poldermodel. Sociaal-economische geschiedenis van Nederland 1000-2000* (Amsterdam, 2013).
- Romein, Jan, *Op het Breukvlak van twee eeuwen* (Amsterdam, 1976).
- Rosanvallon, Piere, *The New Social Question: Rethinking the Welfare State* (Princeton 2000).
- Rosanvallon, Pierre, en Arthur Goldhammer, *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. (Cambridge, 2008).
- Selinger, William 'Populism, parties, and representation: Rosanvallon on the crisis of parliamentary democracy', *Constellations* 27 (2020) 231–243.
- te Velde, Henk, *Van regentenmentaliteit tot populisme: politieke tradities in Nederland* (Amsterdam 2010).
- ten Hooven, Marcel 'Gecanceld: een nieuwe bestuurscultuur' *De Groene Amsterdammer* 1 (5 januari 2022).

van den Berg, J.Th.J. en B. H. Van den Braak, 'Kamerleden als passanten in de Haagse politiek. De maatschappelijke herkomst van Tweede-Kamerleden 1970-2004', *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* (2004) 69-81.

van Doorn, J.A.A. 'Ontvlechting van Staat en Maatschappij' *NRC* (3 november 1983).
https://www.nrc.nl/nieuws/1983/11/03/ontvlechting-van-staat-en-maatschappij-kb_000027828-a3450958?t=1645008146.

van Holsteyn, Joop en Cas Mudde (red.), *Democratie in Verval* (Amsterdam, 2002).

van Zwol, Richard (red.) *Openbaar bestuur in historisch perspectief* (Den Haag, 2015) 39.

Veerman, G.J., *Over wetgeving. Principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, (Den Haag, 2007).

Voermans, Wim 'Micro-processoren in het wetgevingsproces' *Wetgeving en de maat van tijd* (Deventer, 1994) 65-89.

Overig

'De (on-)betrouwbare overheid met o.a. Pieter Omtzigt' *De Balie* (26 februari 2021)
<https://www.youtube.com/watch?v=AA61RUwf0hw> (raad gepleegd op 13 januari 2022).

D66 'Nieuw leiderschap' <https://d66.nl/nieuw-leiderschap/> (raad gepleegd op 2 april 2022).

'Tweede Kamer wil woensdag reserveren voor behandeling wetgeving' *De Nederlandse Grondwet* (15 maart 2022)
https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlr9n0yoe6v8/nieuws/tweede_kamer_wil_woensdag_re_serveren (raad gepleegd op 17 april 2022).