

# Kamercommissies

## *Een wereld van verschil?!*



**Caspar Lombaers**  
**Masterscriptie**  
**Master Bestuur en Beleid**  
**Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap**  
**Universiteit Utrecht**  
**Begeleider: Prof. Dr. Mr. M.A.P. Bovens**  
**Tweede lezer: Dr. G.J. Brandsma**

## Afkortingen

AMvB	Algemene maatregelen van bestuur
Ao	Algemeen overleg
BBR	Benchmarken Benchlearning Rijk
BSG	Bureau Secretaris Generaal
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIP	Centraal Informatiepunt
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
Gw	Grondwet
KB	Koninklijk besluit
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
No	Nota-overleg
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RvOTK	Reglement van Orde van de Tweede Kamer
So	Schriftelijk overleg
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wo	Wetgevingsoverleg
WWI	Wonen, Wijken en Integratie

## Voorwoord

Het mogen doen van een Masteronderzoek is een unieke kans. In de vier maanden die dit onderzoek geduurd heeft, ben ik erachter gekomen dat er allerlei deuren voor een “onderzoeker” open gaan die anders gesloten zouden zijn gebleven. Het was opvallend hoeveel mensen met enthousiasme mij een kijkje in de keuken hebben gegeven van wat nog wel eens de Haagse kaasstolp wordt genoemd. Ik heb het zelf absoluut niet als een kaasstolp ervaren. Integendeel zelfs, het kostte weinig moeite om afspraken te maken en men was erg openhartig. Wat ik te zien kreeg heeft mij enorm gefascineerd. Hoewel ik al drie en half jaar Bestuurskunde heb gestudeerd en dacht dat ik wel het een en ander wist over hoe de landelijke politiek in elkaar zat heb ik ongelooflijk veel dingen geleerd. Een deel van de zaken die ik heb geleerd, vindt u terug in deze scriptie maar een groot gedeelte ook niet. Mijn enthousiasme voor de instituties die ik heb onderzocht is sterk toegenomen en wie weet kom ik na mijn studie daar nog wel eens terug...

Ik had deze fantastische ervaring nooit kunnen hebben zonder de hulp van een aantal mensen. Allereerst wil ik Fons van Leeuwen en Annet van Veen bedanken omdat zij mij de kans boden stage te lopen bij Benchmarken Benchlearning Rijk. Daarnaast was prof. Dr. Mark Bovens erg belangrijk voor mij. Hij was mijn begeleider tijdens mijn scriptie en zijn altijd constructieve commentaar zorgde ervoor dat ik elke keer weer wist hoe ik verder moest gaan. Net zoals mijn tweede lezer, Gijs-Jan Brandsma die niet alleen inhoudelijke goede tips gaf maar ook voor veel enthousiasme zorgde. Ook wil ik Martin Leeflang en Jan-Paul Bernard van de informatiedienst van de Tweede Kamer bedanken. Zij hielpen mij met vinden van de juiste cijfers. Daarnaast mijn dank aan Frans van Dijk, zonder wiens hulp de griffie van de Tweede Kamer nog steeds een mysterie voor mij zou zijn geweest.

Als laatste wil ik graag mijn ouders bedanken en deze scriptie aan hen opdragen. Zij hebben naast het helpen met deze scriptie, de afgelopen 22 jaar nog “wel wat meer” voor mij gedaan. Om maar eens een understatement te gebruiken.

Utrecht, juli 2011

Caspar Lombaers

## **Inhoudsopgave**

<b>Afkortingen</b> .....	2
<b>Voorwoord</b> .....	3
<b>Managementsamenvatting</b> .....	6
<b>H1. Inleiding</b> .....	8
1.1 Waarom Kamercommissies? .....	8
1.2 De Nederlandse democratie .....	9
1.3 Vraagstelling .....	9
1.4 Onontgonnen wetenschappelijk terrein .....	10
1.5 Eerst begrijpen dan verbeteren .....	10
<b>H2. Kamercommissies</b> .....	11
2.1 Commissies door de jaren heen.....	11
2.2 Definitie commissie .....	12
2.3 Kamercommissies in alle soorten en maten .....	12
2.4 Kamercommissies: wie zitten erin? .....	14
2.5 Wat mag de commissie? .....	15
2.6 Definitie werkwijze .....	16
2.6.1 Mondeling overleg met de bewindspersoon.....	17
2.6.2 Schriftelijk overleg met de bewindspersoon .....	18
2.6.3 Overige.....	19
2.7 Wat we al weten.....	20
2.8 Verschillen? Vermoedelijk wel... ..	22
2.8.1 Algemene verwachtingen .....	22
2.8.2 Algemeen Overleg .....	22
2.8.3 Verslag .....	23
2.8.4 Nota-overleg .....	24
2.8.5 Wetgevingsoverleg.....	25
2.8.6 Feitelijke vragen.....	26
2.8.7 Schriftelijk overleg.....	26
2.8.8 Technische briefing.....	27
2.9 Alles op een rijtje.....	28
<b>H3. Verschillen? Ja!</b> .....	30
3.1 Onderzoeksmethode.....	30
3.2 Actief... actiever... actiefst... ..	31
3.2.2 Algemeen Overleg .....	33
3.2.3 Verslag .....	34
3.2.4 Nota-overleg .....	35
3.2.5 Wetgevingsoverleg.....	36
3.2.6 Feitelijke vragen.....	37
3.2.7 Schriftelijk overleg.....	38

3.2.8 Technische briefing .....	40
3.3 De verschillen in één beeld .....	41
<b>H4. Verschillen... maar waarom dan?</b> .....	43
4.1 De kern van de zaak .....	43
4.2 Actief, actiever, actiefst omdat.....	44
4.2.1 Algemeen overleg en schriftelijk overleg.....	50
4.2.3 Verslagen .....	54
4.2.4 Nota-overleg.....	55
4.2.5 Wetgevingsoverleg en feitelijke vragen .....	56
4.2.6 Technische briefing .....	58
4.3 Een steeds completer rijtje .....	59
<b>H5. De toets doorstaan</b> .....	61
5.1 Activiteit ministerie algemeen .....	61
5.2 Persoonlijke relaties .....	62
5.3 Geld activeert... niet .....	64
5.4 De bewindspersoon .....	64
5.5 Politieke gevoeligheid doet praten.....	66
5.6 Achterban: vloek of zegen? .....	68
5.7 Wetproductie ministerie .....	70
5.8 Nota's van het ministerie.....	71
5.9 Het juiste gereedschap voor de (complexe) klus .....	73
5.10 Open ministerie en bewindspersoon .....	75
5.11 Kortom.....	77
<b>H6. Conclusie</b> .....	79
6.1 U Vraagt, wij antwoorden .....	79
6.2 De theorie in de praktijk .....	80
6.2.1 Rationale en party modes .....	80
6.2.2 De sterke commissie .....	82
6.2.3 Budgeting .....	82
6.2.5 Complexe vraag, technisch instrument.....	84
6.2.6 Politieke vriendschap .....	84
6.3 Discussie en vervolgonderzoek .....	85
6.4 Aanbevelingen.....	86
6.4.1 In de toekomst kijken .....	87
6.4.3 Eerst begrijpen dan verbeteren.....	90
<b>Literatuur</b> .....	92
<b>Bijlage 1. Figuren en Tabellen</b> .....	94
<b>Bijlage 2. Verantwoording cijfers verkregen uit VIP-systeem</b> .....	95

## Managementsamenvatting

De Tweede Kamer heeft haar voorbereidende werkzaamheden ondergebracht bij commissies. Dit houdt in dat voordat een wetsvoorstel in de algemene zaal wordt behandeld eerst een commissie zich erover gebogen moet hebben. Per ministerie is er één commissie in het leven geroepen die onderwerpen binnen het vakgebied van dat ministerie moeten voorbereiden. Deze commissies heten de vaste commissies. Het is ambtenaren van verschillende ministeries opgevallen dat er verschillen bestaan in hoe deze commissies te werk gaan. Dit is opvallend want alle vaste commissies zien er formeel hetzelfde uit. Zij hebben hetzelfde ledenaantal en bevoegdheden. In deze scriptie is onderzocht welke verschillen er bestaan in werkwijze tussen de vaste commissies en hoe deze verschillen verklaard kunnen worden.

Vaste commissies hebben het recht op informatie. Dit houdt in dat als zij een bewindspersoon een vraag stellen hij op kort termijn moet antwoorden. Daarnaast kunnen commissies een bewindspersoon verplichten naar de Kamer te komen om met hem een onderwerp te bespreken. Deze rechten hebben vorm gekregen in een groot aantal instrumenten. Voor dit onderzoek is gekeken naar alle commissie-instrumenten die druk leggen op de ministeries en bewindspersonen. Dit zijn het algemeen overleg, wetgevingsoverleg, notaoverleg, schriftelijke overleg, feitelijke vragen, verslagen, nadere verslagen en technische briefings. In deze scriptie wordt met 'werkwijze van de commissie' dus de inzet van de acht bovenstaande instrumenten bedoeld.

Eerst is er gekeken welke verschillen er bestaan in werkwijze. Dankzij een database van de Tweede Kamer kon per instrument in beeld worden gebracht hoe vaak het per commissies tijdens Balkenende-IV gebruikt is. Daarna zijn er interviews afgenomen bij direct betrokkenen (6 Kamerleden, 4 griffiers en 5 ambtenaren). In deze interviews is gevraagd naar hoe de respondenten deze verschillen zouden verklaren. Vervolgens zijn deze verklaringen weer getest met behulp van cijfers.

De uitkomst is dat er grote verschillen bestaan in werkwijze tussen de vaste commissies. Deze worden verklaard door het feit dat de commissies op de volgende factoren van elkaar verschillen:

- Politieke gevoeligheid van de onderwerpen de commissie behandelt.
- Technische complexiteit van de onderwerpen de commissie behandelt.
- Aantal wetsvoorstellen dat het aanverwante ministerie indient.
- De nabijheid van de achterban bij de commissie.
- Aantal nota's dat het aanverwante ministerie indient.
- Algemene activiteit van het aanverwante ministerie.
- De openheid van de bewindspersoon en zijn ministerie richting de commissie.

Daarnaast werden er nog een aantal andere factoren aangedragen, die na toetsing niet van toepassing bleken:

- De persoonlijke relatie tussen de commissieleden.
- De sterkte van de aanverwante bewindspersoon.
- De grootte van het budget van het ministerie.

Er wordt geconcludeerd dat veel van deze factoren moeilijk te beïnvloeden zijn en dat de betrokken partijen (ministeries en commissies) vaak beter de situatie kunnen accepteren dan deze proberen te veranderen. Echter er zijn wel een drietal aanbevelingen. Ten eerste kunnen ministeries aan de hand van deze lijst met verklaringen voor een kabinetsperiode de verwachte druk vanuit de commissies in kaart brengen en hierop inspelen met de personele bezetting. Ten tweede zouden de ministeries en de Tweede Kamer meer tijd moeten investeren in onderlinge communicatie. Veel ergernis kan voorkomen worden als beide partijen goed van elkaar weten wat men kan verwachten in de onderlinge communicatie. Als derde wordt aanbevolen beleidsambtenaren op de ministeries en de individuele Kamerleden meer voorlichting te geven over elkaars werk. Zodat men beter impliciete signalen van elkaar begrijpt en erop kan inspelen. Kortom, men moet meer naar de toekomst kijken, de communicatie verbeteren en een beter wederzijds begrip kweken.

# H1. Inleiding

## 1.1 Waarom Kamercommissies?

Toen u deze scriptie voor ogen kreeg zal u vast de foto op de voorkant zijn opgevallen. Waarschijnlijk vraagt u zich af waarom er niet een iets interessantere foto is gekozen van de plenaire (grote) zaal van de Tweede Kamer. Het antwoord op deze vraag is simpel: deze foto toont de dagelijkse realiteit.

De reden dat de plenaire vergadering vaak zo slecht bezocht wordt, is dat Kamerleden zich allemaal specialiseren. Binnen de partijen spreekt men af welk Kamerlid over welk onderwerp gaat zodat hij zich kan verdiepen in dat onderwerp in plaats van over alle onderwerpen een klein beetje te weten. Deze specialisatie vindt je ook terug in de inrichting van de Tweede Kamer. Men heeft er namelijk voor gekozen om een groot aantal commissies op te richten. Er bestaan commissies die huishoudelijke zaken voor de Tweede Kamer regelen, zoals het Presidium. Er zijn tijdelijke commissies die zijn ingesteld om een onderwerp tijdelijke extra aandacht te geven, bijvoorbeeld de commissie 'financieel stelsel'. Er bestaan parlementaire commissies om misstanden te onderzoeken, zoals de Bijlmerramp. Maar in deze scriptie staan de vaste commissies centraal. Per ministerie is er één vaste commissie die belast is met het behandelen van onderwerpen die met het betreffende ministerie te maken hebben. De vaste commissies hebben allemaal evenveel leden (23) en hebben dezelfde bevoegdheden.

Echter als men naar de agenda van de verschillende vaste commissies kijkt dan valt op dat er grote verschillen bestaan tussen de commissies. Bepaalde commissies vergaderen veel vaker dan andere commissies<sup>1</sup>. Dit wordt nog eens bevestigd door de verhalen van ambtenaren die aangeven dat de commissies ook erg verschillen in "output", bijvoorbeeld het aantal brieven dat zij schrijven<sup>2</sup>.

Deze verschillen in werkwijze tussen vaste commissies zijn erg relevant. Want de vaste commissies creëren veel werk voor de ministers en hun ambtenaren. De vaste commissies controleren namens de Tweede Kamer de regering. Om dit goed te kunnen doen, hebben zij het recht om de bewindspersoon<sup>3</sup> te bevragen. Wat er in de praktijk vaak op neer komt dat de bewindspersoon de vragen weer doorspeelt naar zijn ambtenaren, die vervolgens druk in de weer moeten om de antwoorden te formuleren.

---

<sup>1</sup> Commissie agenda: <http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/index.jsp>

<sup>2</sup> Gesprek met ambtenaren BBR, 7 februari 2011, Den Haag

<sup>3</sup> Met bewindspersoon wordt verwezen naar ministers en staatsecretarissen.



In dit kader is recentelijk de beleidsdruk vanuit de Tweede Kamer op de verschillende ministeries in kaart gebracht en geanalyseerd (Petri Benschop, Scriptie, 2009). Hier kwamen veel interessante verschillen naar voren in de druk die op de verschillende ministeries wordt gelegd door de Tweede Kamer. Echter de exacte mechanismen achter deze druk zijn nog niet bekend. In deze scriptie wordt hierop ingespeeld door de “*black box*” van de Tweede Kamer open te maken. In plaats van de Tweede Kamer als een geheel te beschouwen, zal de specifieke rol van de vaste commissies worden uitgelicht. Hopelijk leidt dit tot een nog beter begrip (bij de betreffende ambtenaren en het Nederlandse publiek in het algemeen) over de mechanismen van de Tweede Kamer.

Deze scriptie begint met de vraagstelling en uitleg van de relevantie van het onderzoek (H1). Vervolgens zal gekeken worden naar de begripsdefinitie en zal het onderwerp van een kader voorzien worden. Daarna zal aan de hand van literatuur en interviews verwachtingen worden geformuleerd over waar en hoeveel verschillen bestaan tussen commissies (H2). Vervolgens zullen deze verwachtingen getest worden met behulp van de cijfers van de Tweede Kamer over de vaste commissies. Hier zal een lijst met de meest opmerkelijke verschillen uit voortkomen (H3). Daarna zal met behulp van literatuur en interviews gekeken worden hoe deze verschillen verklaard kunnen worden (H4). Vervolgens zullen deze verklaringen getest worden met behulp van allerlei bestaande gegevens (H5). Deze scriptie zal afsluiten met een beantwoording van de hoofdvraag en een reflectie op de geleerde theoretische en praktische lessen (H6).

## **1.2 De Nederlandse democratie**

Het doel van deze scriptie is om een beter begrip te krijgen van hoe de Nederlandse democratie, in de vorm van de vaste commissies, in de praktijk werkt en hoe deze verbeterd kan worden.

## **1.3 Vraagstelling**

Deze doelstelling leidt tot de volgende vraag:

*“In hoeverre verschillen de werkwijzen van de vaste Tweede Kamercommissies? En hoe kunnen deze verschillen verklaard worden?”*

Dit leidt tot de volgende deelvragen:

- ❖ Wat is een vaste Tweede Kamercommissie?
- ❖ Welke instrumenten heeft een vaste Tweede Kamercommissie?
- ❖ Hoe kunnen deze instrumenten worden gebruikt?
- ❖ Wat is het verschil in het gebruik van de instrumenten door de verschillende vaste Tweede Kamercommissies?

- ❖ Welke verklaringen bestaan er voor de verschillen in het gebruik van de instrumenten door vaste Tweede Kamercommissies?
- ❖ Welke verklaringen zijn van toepassing op de verschillen in het gebruik van de instrumenten door vaste Tweede Kamercommissies?

#### **1.4 Onontgonnen wetenschappelijk terrein**

Binnen Nederland is er veel beschrijvende literatuur over hoe het commissiestelsel in elkaar zit (Bovend'Eert en Kummeling, 2010; Van Schagen, 1994; Hagelstein, 1991; Fransen en Van Schagen, 1990; Kooiman, 1976) maar er is nauwelijks onderzoek gedaan naar verschillen tussen de commissies. Deze scriptie zal dus een voor Nederland nieuw onderzoeksgebied aanboren; commissievergelijkend onderzoek. Hopelijk kunnen in deze scriptie de fundamenten worden gelegd voor verder onderzoek naar één van de belangrijkste elementen van het Nederlandse parlementaire systeem. Daarnaast voegt deze scriptie ook iets toe aan het internationale onderzoek naar commissiestelsels. Buiten Nederland is er al wel onderzoek gedaan naar verschillen tussen commissies (Bowler en Farrell, 1995; Whitaker, 2006; Yordanova; 2009). Maar deze onderzoeken concentreren zich vaak op de individuele commissiesamenstelling of algemene commissie-instrumenteninzet. Deze scriptie beoogt commissies te vergelijken op losse instrumenten en minder de output van commissies als één geheel te zien. Hierdoor legt deze scriptie een basis voor de verfijning van commissievergelijkend onderzoek.

#### **1.5 Eerst begrijpen dan verbeteren**

De Tweede Kamer vervult een essentiële rol binnen de Nederlandse democratie. De Kamer controleert de regering, zodat zij geen misbruik van haar macht kan maken. Echter om in te kunnen schatten in hoeverre deze controle daadwerkelijk plaatsvindt, is het van belang om het systeem achter de controle goed te kunnen begrijpen. We weten dat de Tweede Kamer een groot deel van haar controlerende functie bij de commissies heeft ondergebracht, maar er is nog niet veel bekend over hoe deze commissies in de praktijk functioneren. Voor veel mensen, zelfs naaste medewerkers die dicht op de commissies staan, kan het Nederlandse commissiestelsel nog wel eens een mysterie zijn. De relatie tussen wat er in gaat en wat er uitkomt is voor velen slecht zichtbaar. Deze scriptie wil de black box van de commissie openmaken. Door transparantie te creëren over de werkingen van het parlement worden we pas echt in staat gesteld om te beoordelen of de regering in juiste mate door het parlement gecontroleerd wordt. Mochten er suboptimale situaties geconstateerd worden dan zullen er aanbevelingen geformuleerd worden zodat deze scriptie bijdraagt aan een verbetering van de Nederlandse democratie.

## H2. Kamercommissies

In dit hoofdstuk zal uiteen worden gezet hoe het commissiestelsel in Nederland is ontstaan, wat er precies verstaan wordt onder het begrip Kamercommissie, welke bevoegdheden de Kamercommissies hebben en hoe deze bevoegdheden worden uitgeoefend.

### 2.1 Commissies door de jaren heen

De Staten-Generaal (Tweede en Eerste Kamer) bestaat al sinds 1576 en heeft sinds die tijd veel veranderingen ondergaan. Tot 1885 bestond er een rijke variatie aan commissies (Hagelstein, 1991, pg. 56-86) met de argumenten dat commissies beter zijn in geheimhouding dan een plenaire vergadering, dat besluitvorming sneller en efficiënter kan plaatsvinden en dat de leden van de commissie zich kunnen ontwikkelen tot specialisten. Echter in 1885 werd het commissiesysteem volledig omgegooid. Voortaan moesten alle volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer alle wetsvoorstellen lezen en beoordelen; arbeidsverdeling vond niet meer plaats. Deze wijziging vond plaats omdat de Tweede Kamer bang was dat specialisten een té bepalende stem zouden krijgen in de besluitvorming. Door hun vakkennis zouden zij 'gewone' vertegenwoordigers buiten spel zetten, die zouden niet meer goed in staat zijn hun controlerende functie uit te voeren en hiermee zou het systeem minder democratisch worden.

Echter door de jaren heen begon de druk op de Tweede Kamer steeds meer toe te nemen (Hagelstein, 1991, pg. 56-86). De regering begon beleid te maken op allerlei nieuwe terreinen en de werklust voor de parlementariërs ging omhoog. Door deze verhoogde druk nam de roep om specialisatie weer toe. Een trend richting een commissiestelsel werd ingezet, maar het gebeurde in kleine stapjes. Het zou nog tot 1966 duren voordat Kamercommissies officieel in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK) werden vastgelegd. Het commissiestelsel "piekte" eind jaren tachtig. Op dat moment was Nederland zelfs Europees kampioen in het aantal commissies (Strom, 1998, pg. 13).

Echter in de daarop volgende jaren vond een kentering plaats, ingeluid door het rapport van de commissie-Deetman (1991, pg. 44). In dit rapport werd gesteld dat commissies zó specialistisch waren geworden dat zij zich nu in alle fases van de besluitvorming begaven, ook in het maken van wetgeving. Volgens de commissie-Deetman werd de Tweede Kamer hierdoor "medeplichtig" aan beleid en kon zij achteraf haar controlefunctie niet meer goed uitvoeren. De commissies moeten namelijk achteraf controleren in hoeverre de regering beleid goed ten uitvoer heeft gebracht, maar als de commissies zelf voor een groot verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van het beleid is het maar de vraag in hoeverre zij nog in staat zijn het beleid achteraf kritisch te controleren. Daarnaast stelde de commissie-Deetman dat een meer generalistische inslag ook goed zou zijn voor de samenhang van het beleid, opdat Kamerleden buiten hun eigen vakgebied

zouden kijken. Sindsdien is het aantal commissies wat afgenomen en hebben de commissies een klein beetje van hun formele macht verloren. Maar het commissiestelsel is nog steeds zeer bepalend in de algemene besluitvorming van de Tweede Kamer. Kamerleden geven bijvoorbeeld aan dat zij in geval van een plenaire stemming normaliter de fractiespecialist uit de desbetreffende commissie volgen (Andeweg en Thomassen, 2007).

## **2.2 Definitie commissie**

De Tweede Kamer is het hoogste democratisch gekozen orgaan van Nederland. In die hoedanigheid bepaalt zij dan ook zelf en hoe zij wil werken (Art. 72 Gw). De werkwijze van de Tweede Kamer wordt vastgelegd in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK).

Bovend'Eert en Kummeling (2010, pg. 150) definiëren Kamercommissies als volgt:

*“bij of krachtens het RvOTK ingesteld en door het instellingsbesluit als zodanig aangeduid collegiale organen van de Kamer, bestaande uit Kamerleden”.*

De Tweede Kamer bepaalt dus zelf hoe een commissie eruit ziet, wie er zitting in heeft en welke bevoegdheden de commissies hebben. Echter er is één beperking, namelijk dat een Kamercommissie alleen uit Kamerleden kan bestaan. De reden hiervan ligt in artikel 71 van de Grondwet. In dit artikel is de parlementaire onschendbaarheid van bewindslieden en parlementariërs vastgelegd. Dit houdt in dat Kamerleden niet vervolgd kunnen worden voor wat zij zeggen in of schrijven aan *“vergaderingen van de Staten-Generaal of commissies daaruit”*. Kortom, commissies komen voort uit de Staten-Generaal en daarin hebben alleen Kamerleden zitting (Bovend'eert en Kummeling, 2010, pg. 151).

## **2.3 Kamercommissies in alle soorten en maten**

Uit de vorige paragraaf kunnen we concluderen dat om uit te vinden hoe Kamercommissies in elkaar zitten het van belang is om het RvOTK nader te bestuderen. Hoofdstuk VII van het RvOTK gaat over de commissies en begint met een opsomming van de verschillende soorten commissies. Door de verschillende soorten commissies te beschouwen, begrijpt men de unieke situatie van de vaste commissies, waar in deze scriptie naar gekeken wordt.

❖ Vaste commissies (art. 16 RvOTK)

Er is vastgelegd dat elk ministerie zijn eigen vaste commissie heeft, behalve het ministerie van Algemene Zaken. Daarnaast bestaat er een vaste commissie voor Europese Zaken en Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. De bulk van het werk van parlementariërs vindt plaats in de vaste commissies.

❖ Algemene commissies (art. 17 RvOTK)

Een algemene commissie wordt door de Tweede Kamer voor de duur van één zitting<sup>4</sup> ingesteld. Algemene commissies worden ingesteld voor onderwerpen die van groot belang zijn voor de uitoefening van de taken van de Tweede Kamer en meerdere ministeries (en dus vaste commissies) overkoepelen<sup>5</sup>. Het doel van de algemene commissie is de vaste commissies te adviseren en ondersteunen en het onderwerp waarvoor zij is ingesteld langzaam te integreren in het werk van de vaste commissies (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, pg. 151).

❖ Themacommissies (art. 17a RvOTK)

Deze worden, net zoals algemene commissies, door de Tweede Kamer voor één zitting ingesteld. Ook hier gaat het over onderwerpen van groot belang die meerdere ministeries overkoepelen<sup>6</sup>. Echter het doel van een themacommissie is het bevorderen van een politieke meningsvorming (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, pg. 152). In tegenstelling tot algemene commissies mogen themacommissies geen voorbereidend onderzoek naar wetsvoorstellen doen (art. 90 RvOTK). Kortom, haar taak is meer opiniërend en minder operationeel.

❖ Tijdelijke commissies (art. 18 RvOTK)

Een tijdelijke commissie kan door de Tweede Kamer worden ingesteld rondom een specifiek onderwerp. De Kamer bepaalt dan een termijn waarbinnen de commissie zijn opdracht, meestal het maken van een rapport, moet uitvoeren. Deze commissies zijn dus meer tijdelijk en beperkt van aard.

---

<sup>4</sup> Één zitting is de periode tussen twee verkiezingen.

<sup>5</sup> Op dit moment zijn twee algemene commissies: 'Immigratie en Asiel' en 'Jeugdzorg'.

<sup>6</sup> Op dit moment is er één themacommissie: Dierhouderij.

❖ Overige commissies (art. 19 tot en met 22a RvOTK)

Daarnaast bestaan er nog enkele commissies die zich specifiek op een bepaald onderwerp richten zoals: de geloofsbrieven van nieuwe Kamerleden, verzoekschriften en burgerinitiatieven, veranderingen van het RvOTK en controle van Rijksuitgaven. Dit zijn allemaal commissies die speciale bevoegdheden en taken hebben, net zoals de commissie van onderzoek (enquête) die ook door de Kamer tijdelijk kan worden ingesteld.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de vaste commissies een unieke plek innemen tussen de andere soorten commissies. Vaste commissies zijn redelijk permanente commissies, waar de Kamerleden een groot gedeelte van hun parlementaire tijd doorbrengen, die als taak hebben de dagelijkse gangen van de regering te controleren. In tegenstelling tot de andere commissies die vaak veel tijdelijker van aard zijn en zich vaak op één specifiek onderwerp richten. Gezien het belang van de vaste commissies voor de dagelijkse gang van zaken in het parlement is ervoor gekozen deze commissies te bestuderen in deze scriptie.

#### **2.4 Kamercommissies: wie zitten erin?**

Uit het bovenstaande stuk kan men opmaken dat er een groot aantal commissies een rol spelen bij de werkzaamheden van de Tweede Kamer. Er zal nu nader worden ingegaan op welke mensen er zitting hebben in deze commissies en hoe zij geselecteerd worden.

De formele gang van zaken is als volgt. De voorzitter van de Tweede Kamer bepaalt uit hoeveel Leden een commissie bestaat, maar dat kan de Kamer veranderen<sup>7</sup>. Vervolgens vindt de eerste vergadering van de commissie plaats onder leiding van de Kamervoorzitter en kiezen de Leden van de commissie een voorzitter en plaatsvervangende voorzitter (art. 25 RvOTK).

Echter in de praktijk en aanvullend aan de formele gang van zaken vinden er nog enkele andere belangrijke zaken plaats (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, pg. 154-155). Ten eerste wordt de Kamervoorzitter in al zijn keuzes bijgestaan door het Presidium. Het Presidium is het dagelijkse bestuur van de Tweede Kamer dat kort na de verkiezingen wordt samengesteld uit één Lid van alle grote partijen en de Kamervoorzitter.<sup>8</sup> Vervolgens gaat de voorzitter in samenspraak met het Presidium en de fractievoorzitters op zoek naar de beste verdeling van de commissielidmaatschappen. Hierbij is het gebruikelijk dat evenredigheid ten opzichte van de zetelverdeling in de Kamer voorop staat. Dus als een partij 20% van de stemmen heeft gehaald kan zij ook op 20% van de commissieplekken aanspraak maken. Dit leidt ertoe dat de kleine

---

<sup>7</sup> Tijdens het Kabinet Balkenende IV: 25 pers. Per commissie, tijdens Rutte I: 23 pers. Per commissie.

<sup>8</sup> Er nemen negen leden zitting in het Presidium, hierdoor kunnen kleine partijen "buiten de boot vallen".

partijen niet alle commissies vertegenwoordigd zijn. Als de voorzitter de definitieve verdeelsleutel bekend heeft gemaakt dan geven de fracties aan wie zij in welke commissie zullen zetten.

Als vervolgens de commissies voor het eerst bijeenkomen dan is de stemming over wie de voorzitter wordt vaak een formaliteit. Ook dit is al uitonderhandeld door de verschillende partijen en ook hierbij is sprake van een evenredige verdeling naar zetelaantal (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, pg. 155). Tijdens deze eerste zitting krijgt elke commissie een griffie, die vervolgens weer extra ambtelijke ondersteuning kan aanvragen.

## **2.5 Wat mag de commissie?**

Commissies hebben een rijk scala aan bevoegdheden (art. 27 RvOTK). De commissies mogen zelf weten wanneer zij deze bevoegdheden uitoefenen, behalve als ze kosten met zich meebrengen; dan moeten zij het Presidium om toestemming vragen.

### ❖ Mondeling en schriftelijk overleg met de Bewindspersoon.

Tweede Kamerleden hebben het grondwettelijke recht op informatie. Ze zijn dus te allen tijde bevoegd om de bewindspersoon vragen te stellen en deze moet zo snel mogelijk antwoorden. Dit kan ofwel door de bewindspersoon naar de commissie te roepen en een mondeling overleg te voeren, ofwel door een brief te schrijven met vragen.

### ❖ Hoorzitting.

Een commissie kan besluiten een hoorzitting te houden met een bepaalde groep betrokkenen. Dit kan zijn om de mening van burgers te peilen (rondetafelgesprekken), om de opinie van deskundigen te horen of om, met toestemming van de bewindspersoon, bepaalde ambtenaren te bevragen. Een commissie kan zelf bepalen hoe zij dit organiseert (bv. open of gesloten uitnodiging, open of gesloten hoorzitting, etc.). Iemand heeft echter niet de plicht te verschijnen voor een Kamercommissie als hij uitgenodigd wordt (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, pg. 411)

### ❖ Werkbezoeken.

De commissies kunnen besluiten een situatie met eigen ogen te willen zien en dus een werkbezoek te houden. Dit varieert van een bezoek aan een bedrijf tot een bezoek aan land.

- ❖ Zich laten voorlichten door colleges van advies.  
Zoals de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, etc. Deze colleges van advies hebben bepaalde specifieke expertise in huis en staan bekend om het feit dat ze neutraal zijn. Dit maak hen tot betrouwbare informatiebron voor de commissies.
  
- ❖ Grote projecten voordragen.  
Als de Tweede kamer een bepaald onderwerp heel belangrijk vindt dan kan zij het ministerie verplichten haar nog zorgvuldiger haar van informatie te voorzien. Het desbetreffende onderwerp wordt dan benoemd tot groot project<sup>9</sup>.

## 2.6 Definitie werkwijze

De bovengenoemde bevoegdheden leiden ertoe dat commissies op veel punten in 'werkwijze' van elkaar kunnen verschillen. Als deze allemaal zouden worden meegenomen dan zou dat 'werkwijze' tot een heel ruim begrip maken, ten koste van de scherpte van dit onderzoek en ten koste van de overzichtelijkheid. Daarom is ervoor gekozen 'werkwijze' toe te spitsen op enkele van de bovengenoemde commissiewerkvormen en bevoegdheden.

In dit onderzoek zal 'druk op ministeries' als uitgangspunt genomen worden voor de afbakening van de 'werkwijze'. Zoals in de inleiding al werd aangegeven is één van de aanleidingen voor deze scriptie het recente onderzoek naar verschil in beleidsdruk vanuit de Tweede Kamer op ministeries. Hierin werd beleidsdruk gedefinieerd als 'druk vanuit de omgeving waar het departement op moet reageren en dus de handelingsvrijheid van het departement inperkt' (BBR, 2009). Een andere aanleiding was dat er vanuit de ministeries het geluid kwam dat de commissies op verschillende manieren opereren richting de ministeries en dus op verschillende manieren druk leggen op de ministeries<sup>10</sup>. Beide aanleidingen hebben overeen dat er geredeneerd wordt vanuit 'druk op de ministeries'. Dit lijkt dus een goede bril om ook dit onderzoek mee te bekijken.

Maar bijna alles wat een commissie doet legt direct of indirect druk op een ministerie. Als een commissie bijvoorbeeld een rondetafelgesprek houdt met experts dan is het ministerie in eerste instantie daar niet bij betrokken. Maar de informatie die de commissie van de experts krijgt zal zeker gebruikt worden in contacten met de ministeries. Echter gezien de omvang van de scriptie en de noodzakelijke eenduidigheid van de uitkomsten is het van belang een duidelijk afgebakende definitie te hanteren. Daarom is gekozen alleen te kijken naar de instrumenten die

---

<sup>9</sup> Voorbeelden zijn: Joint Strike Fighter, Betuweroute en de Ecologische Hoofdstructuur.

<sup>10</sup> Gesprek met ambtenaren BBR, 7 februari 2011, Den Haag



*direct* druk leggen op de ministeries. Dit leidt tot de volgende definitie van ‘werkwijze van een commissie’:

*De werkwijze van een commissie is de gecombineerde inzet door een commissie van verschillende instrumenten, die direct druk leggen op een ministerie.*

Er zal nu worden besproken welke commissie-instrumenten aan deze criteria voldoen.

### **2.6.1 Mondeling overleg met de bewindspersoon**

Er zijn drie soorten ‘instrumenten’ waarmee de commissies hun mondeling overleg met de bewindspersoon in de praktijk kunnen brengen:

- ❖ **Wetgevingsoverleg (art. 39 RvOTK)**  
Wanneer er een wetsvoorstel van de regering binnenkomt bij de Tweede Kamer, dan bepaalt het Presidium met steun van de Tweede Kamer naar welke commissie de stukken worden doorgestuurd (of in uitzonderlijke gevallen naar meerdere commissies). Vervolgens gaat de commissie discussiëren over het wetsvoorstel. Dit kan via een wetgevingsoverleg. Doel van het wetgevingsoverleg is het behandelen van de technische en specialistische aspecten, zodat het plenaire debat later op hoofdlijnen gevoerd kan worden. Tijdens een wetgevingsoverleg mogen Kamerleden moties indienen, echter er wordt pas in de plenaire vergadering over gestemd. Daarnaast mogen alle Kamerleden bij wetgevingsoverleggen aanwezig zijn en wordt er altijd een woordelijk verslag gemaakt (Bovend’Eert en Kummeling, 2010, pg. 409).
  
- ❖ **Nota-overleg (art. 40 RvOTK)**  
Soms worden er stukken ontvangen van de regering of van een Kamerlid die extra aandacht verdienen. In dit geval kan het Presidium die stukken in handen stellen van een commissie. Het doel van een dergelijk nota-overleg is meestal een beknopt verslag van de discussie. Echter als de commissie wil kan zij de Kamer toestemming vragen om moties te mogen indienen tijdens het nota-overleg. Dit onder de voorwaarde dat er een stenografisch verslag wordt gemaakt en dat alle Kamerleden aanwezig mogen zijn (Bovend’Eert en Kummeling, 2010, pg. 409).

❖ Algemeen overleg (art. 41 RvOTK)

De drie bovengenoemde overleggen vinden plaats aan de hand van stukken die de commissies ter beschikking worden gesteld. Maar de commissies kunnen ook zelf het initiatief tot een overleg nemen. Het RvOTK stelt dat een commissie over elk onderwerp betreffende haar beleidsterrein een overleg kan houden. Dit onder de voorwaarde dat zij dit van te voren mededeelt en dat er een stenografisch verslag wordt gemaakt.

Vanzelfsprekend leggen deze overleggen druk op de bewindspersoon, aangezien hij zelf een aantal uur fysiek aanwezig moet zijn. Daarnaast wordt de bewindspersoon vaak vergezeld door enkele ambtenaren en is er een groep ambtenaren bezig geweest mogelijke vragen voor te bereiden en na afloop onbeantwoorde vragen alsnog te beantwoorden. Door het aantal overleggen per commissie in kaart te brengen kan het verschil worden geconstateerd tussen hoeveel druk die de commissies door middel van mondeling overleg op de bewindspersoon leggen.

<b>Mondeling overleg waarbij aanwezigheid bewindspersoon vereist is</b>	
<i>Wetgevingsoverleg</i>	n.a.v. wetsvoorstel regering of Kamerlid
<i>Nota-overleg</i>	n.a.v. een door de regering of Kamer ingebracht stuk
<i>Algemeen Overleg</i>	Geen vaststaande aanleiding

### **2.6.2 Schriftelijk overleg met de bewindspersoon**

Individuele Kamerleden zijn in principe altijd bevoegd om schriftelijk vragen stellen aan de bewindspersoon. Echter vanuit de commissie kunnen ook schriftelijke vragen worden gesteld:

❖ Verslag van feitelijke vragen.

De commissie kan tot de constatering komen naar aanleiding van een ingekomen stuk, of in uitzonderlijke gevallen zelfs zonder ingekomen stuk, dat zij meer technische details of uitleg wil. In zo een geval worden de losse vragen van de commissieleden gebundeld in een lijst met feitelijke vragen.

❖ Verslag van een schriftelijk overleg.

Bij een verslag van een schriftelijk overleg wordt ook een lijst gemaakt van de vragen van de individuele commissieleden, net zoals bij de feitelijke vragen. Echter het schriftelijk overleg is bedoeld voor de meer politieke vragen.

- ❖ verslag naar aanleiding van een wetsvoorstel (RvOTK art. 32)  
Meestal aangeduid als verslag. Dit is een samenvoeging van de meningen en vragen van de commissieleden naar aanleiding van een door de regering (of Kamerlid) gedaan wetsvoorstel. De commissie is verplicht een verslag te schrijven. De regering reageert hierop met een nota naar aanleiding van het verslag.

De commissies mogen zich in principe niet rechtstreeks tot de ambtenaren richten, maar moeten dat altijd via de bewindspersoon doen. Echter de meeste vragen worden meteen doorspeeld naar de verantwoordelijke ambtenaar. Hierdoor leveren schriftelijke vragen druk op voor het ministerie als geheel. Door te kijken hoeveel feitelijke vragen, verslagen van schriftelijke overleggen en (wets)verslagen er geproduceerd worden per commissie kunnen er verschillen worden geconstateerd tussen de schriftelijke druk die commissies op de ministeries leggen.

Schriftelijk overleg waardoor activiteit ambtenaren vereist is	
<i>Feitelijke vragen</i>	n.a.v. technische onduidelijkheden in regeringsstukken
<i>Schriftelijk overleg</i>	n.a.v. ingekomen stukken
<i>Verslag</i>	n.a.v. wetsvoorstel van regering of Kamerlid

### 2.6.3 Overige

Naast de bevoegdheid tot mondeling en schriftelijk overleg met de bewindspersoon kan er ook een direct overleg met ambtenaren plaatsvinden. Dit heet een *technische briefing*. Als een onderwerp erg ingewikkeld is en de bewindspersoon de commissie graag wat extra informatie wil aanbieden dan kan een bewindspersoon een technische briefing voorstellen. Of als een commissie graag wat extra informatie wil dan kan zij de bewindspersoon om een technische briefing vragen. De commissie kan dit niet afdwingen. Een technische briefing legt vanzelfsprekend beslag op de tijd van de ambtenaren.

Bevoegdheid waardoor extra activiteit ambtenaren vereist is	
<i>Technische briefing</i>	n.a.v. voorstel bewindspersoon

Deze zeven commissie-instrumenten leggen rechtstreeks druk op de ministeries. Het ministerie zal altijd een reactie moeten geven, ofwel door een fysiek overleg met een bewindspersoon en/of ambtenaar, ofwel door een schriftelijke reactie te sturen. De gecombineerde inzet van deze acht instrumenten wordt in dit onderzoek beschouwd als de werkwijze van een commissie.

## 2.7 Wat we al weten

De vraag die centraal staat binnen dit onderzoek is op welke manier de vaste commissies van de Tweede Kamer in werkwijze van elkaar verschillen. Naar deze vraag is nog niet eerder onderzoek gedaan. Echter elementen van deze vraag zijn wel eerder onderzocht.

Zoals al eerder werd gesteld bevindt Nederlands onderzoek naar de inrichting van de Tweede Kamer zich op ofwel het institutionele niveau (Bovend'Eert en Kummeling, 2010; Van Schagen, 1994; Hagelstein, 1991; Franssen en Van Schagen, 1990; Kooiman, 1976) ofwel op het individuele niveau (Andeweg en Thomassen, 2007 en 2004; Andeweg, 1997; Thomassen, Van Schendelen en Zielonka-goei, 1992), maar niet op het niveau daartussen; het commissieniveau.

Uitzondering hierop is Van Schendelen (1992). Hij vroeg Kamerleden de verschillende commissies te rangschikken op basis van prestige. Hier kwam duidelijk uit naar voren dat sommige commissies als veel meer prestigieus worden gezien dan andere commissies. Dit is dus een eerste aanwijzing dat ondanks het feit dat de commissie formeel hetzelfde zijn ingericht er toch verschillen optreden. Helaas, gaat Van Schendelen niet in op de gevolgen van prestigeverschillen voor de werkzaamheden van de commissies. Echter als we buiten Nederland gaan kijken dan gaat men wel een stap verder. Zo concludeerden Halligan et al. (2001) dat verschillen in prestige tussen Australische commissies tot verschillen in activiteit leiden. Zij stellen dat meer prestige tot meer *reports* leidt, helaas zonder verder erg diep op het mechanisme in te gaan.

Aangezien de onderzoeken over het Nederlandse commissiesysteem niet veel houvast biedt is er gekeken naar internationaal onderzoek. Misschien is er een vergelijking te trekken tussen verschillen in commissies in buitenlandse parlementen en het Nederlandse parlement. Één interessante tak van sport is het onderzoek naar '*committee composition*' (Bowler en Farrell, 1995; Whitaker, 2006; Yordanova; 2009-I). Hierbij wordt gekeken naar in hoeverre de achtergrond van Kamerleden verbonden is met de commissie waarin zij zitten. Yordanova (2009) onderzocht de commissies van het Europese parlement en kwam tot de conclusie dat er drie soorten commissies bestaan. Deze drie categorieën ontstaan door de '*rationale*' waarmee commissieleden in een commissie gaan (of gezet worden). Allereerst ziet zij het *distributive rationale*, hierbij kiezen commissieleden ervoor om in een commissie te gaan omdat zij denken in die commissie hun achterban het beste te kunnen bedienen. Dit kunnen geografische aanhangers zijn (kiezers uit het kiesdistrict) maar ook aanhangers vanuit een bepaald belang (zoals Greenpeace of de werkgevers). Ten tweede bespreekt zij het *informational rationale*, waarbij een parlement haar leden zo gelijkmatig over commissies verdeelt om te zorgen dat de voorbereiding die in commissies wordt gedaan aansluit bij de mening van het parlement als

geheel. Als derde ziet zij het *Partisan rationale*, hierbij plaatsen de politieke partijen de meest prominente Kamerleden in commissies zodat zij de partij kunnen profileren voor de volgende verkiezingen. Afhankelijk van welk *rationale* overheersend is in een commissie zal de commissie anders functioneren. Vervolgens deelt Yordanova de commissies van het Europees Parlement in langs deze *rationales*. Zij gaat verder niet in op verschillen in instrumentinzet ten gevolge van verschillende *rationales*, maar het lijkt een logische veronderstelling dat als commissies verschillen van insteek dat er dan ook verschillen optreden in instrumentinzet. Bijvoorbeeld, denkend vanuit het *partisan rationale* lijkt het logisch om een instrument te kiezen dat potentieel veel aandacht kan opwekken. Deze *rationales* kunnen in Nederland ook tot verschillen leiden tussen commissies. Maar hierop zal later in het stuk worden teruggekomen.

Rationale
<i>Distributive</i> . Commissieleden willen in een commissie om hun achterban te bedienen.
<i>Informational</i> . Het parlement wil Leden in een commissie om zo goed mogelijk onderwerpen voor te bereiden.
<i>Partisan</i> . Partijen willen Leden in een commissie om de partij te profileren.

Een andere tak van sport bij het onderzoeken van commissies is de *report allocation* (Yordanova, 2009-II; Hausemer, 2006; Mamadouh en Raunio, 2003; Neuhold, 2001). Hierbij wordt gekeken naar hoeveel *reports* de commissies van het Europese Parlement (EP) uitbrengen en hoe verschillen verklaard kunnen worden. Één ding dat wij hiervan kunnen leren is dat de toevoer voor commissies erg belangrijk is en voor verschillen kan zorgen. Mamadouh en Raunio (2003) beschrijven hoe de *Agricultural Committee* sterk in aantal uitgebrachte *reports* daalde nadat men een aparte *Fisheries Committee* had opgericht. Het feit dat er opeens een andere commissie was die onderwerpen overnam van de *agricultural* commissie zorgde ervoor dat de *agricultural* commissie minder instrumenten inzette. Dit lijkt een open deur maar ook in Nederland zullen bepaalde commissies een groter werkterrein hebben dan andere commissies. Het is aannemelijk dat dit in Nederland ook tot verschillen in instrumentinzet zal leiden.

Als laatste zal een onderzoek uit Italië worden aangehaald. Della Sala (1993) onderzocht de verschillen tussen vaste commissies in het Italiaanse parlement. Hij constateerde dat de commissies verschillen in hoe complex de onderwerpen zijn die zij moeten behandelen, dit heeft gevolgen voor de manier waarop de commissies hun tijd indelen. Della Sala zag drie categorieën commissieactiviteiten; *reference*, het raadplegen van experts en verzamelen van informatie, *legislative*, waarmee hij naar de controlerende functie van commissies verwijst en *policy*, waarmee het maken van beleid door commissies wordt bedoeld. Na onderzoek bleek dat de verhouding tussen deze drie activiteiten verschilde per commissie. De oorzaak hiervan, volgens

Della Sala ligt in de mate van complexiteit. Hoe complexer de onderwerpen die een commissie moet behandelen hoe minder *legislative* en hoe meer *reference*. Hoewel de kanttekening gemaakt moet worden dat het Italiaanse parlementaire systeem grote verschillen vertoont met het Nederlandse systeem (Strom, 1998), toont dit wel aan dat commissies, die dezelfde institutionele basis hebben, toch kunnen verschillen in instrumentinzet.

## **2.8 Verschillen? Vermoedelijk wel...**

In de voorgaande paragrafen is de werkwijze van de commissie geoperationaliseerd in een achttal instrumenten die de commissies kunnen inzetten. Vervolgens is in de vorige paragraaf aangegeven wat eerder onderzoek heeft laten zien over verschillen tussen de werkwijze van commissies. Daarnaast is een drietal explorerende interviews gehouden met een coördinerende griffier van de Tweede Kamer, met een Tweede Kamerlid die gedurende twee kabinetsperiodes zitting had in meerdere vaste Kamercommissies en met een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de hand van de literatuur en deze twee explorerende interviews is er per commissie-instrument een verwachting geformuleerd in hoeverre de commissies van elkaar verschillen.

### **2.8.1 Algemene verwachtingen**

Uit de explorerende gesprekken met de respondenten kwam naar voren dat er veel verschillen bestaan tussen de commissies. In sommige commissie wordt veel meer tijd gestoken door de parlementariërs dan in andere commissies. De respondenten verwachten unaniem dat er grote verschillen zullen worden aangetroffen tussen de commissies.

#### **Verwachting: verschil in inzet van commissie-instrumenten over het algemeen**

De verschillen tussen de commissies in instrumentinzet zijn over het algemeen groot

### **2.8.2 Algemeen Overleg**

Het algemeen overleg is een van de kerntaken van de commissie. Voor het overgrote deel van de commissies geldt waarschijnlijk dat zij met het instrument algemeen overleg de meeste tijd kwijt zijn van alle instrumenten. Bij een algemeen overleg nodigt de commissie één of meerdere bewindspersonen uit om te komen overleggen met de commissie. Dit duurt gemiddeld anderhalf tot drie uur. Een bewindspersoon mag dit verzoek in principe niet afslaan.

Kamerleden vinden het feit dat je direct met een bewindspersoon kan praten en je dossier kan opbouwen het grote voordeel van een algemeen overleg. Echter zij zien als nadeel dat je je

minder goed kan profileren ten opzichte van een plenaire vergadering, daarom wordt er vaak een voortgezet algemeen overleg aangevraagd.

De verwachting is echter dat er geen grote verschillen zullen zijn tussen de aantallen algemeen overleg per commissie. De respondenten gaven aan dat ze vaak meer algemeen overleg willen houden dan agendatechnisch mogelijk is. Er is dus een 'plafond' en alle commissies zitten aan dat plafond want ze zouden meer willen dan mogelijk is. Daarnaast zitten in alle commissies evenveel commissieleden dus het plafond ligt overal ongeveer even hoog. Aansluitend hierop zei één van de respondenten:

*“Er zit een natuurlijke rem op het aantal algemene overleggen want je moet daarvoor heel veel mensen bij elkaar brengen.”*

Kortom, alle commissies zitten qua aantallen algemeen overleg aan hun plafond en hun plafond ligt ongeveer even hoog dus zullen de verschillen tussen de commissies in aantallen algemeen overleg klein zijn.

### **Verwachting: verschil aantallen algemeen overleg**

#### **De verschillen tussen de commissies in de aantallen algemeen overleg zijn klein**

### **2.8.3 Verslag**

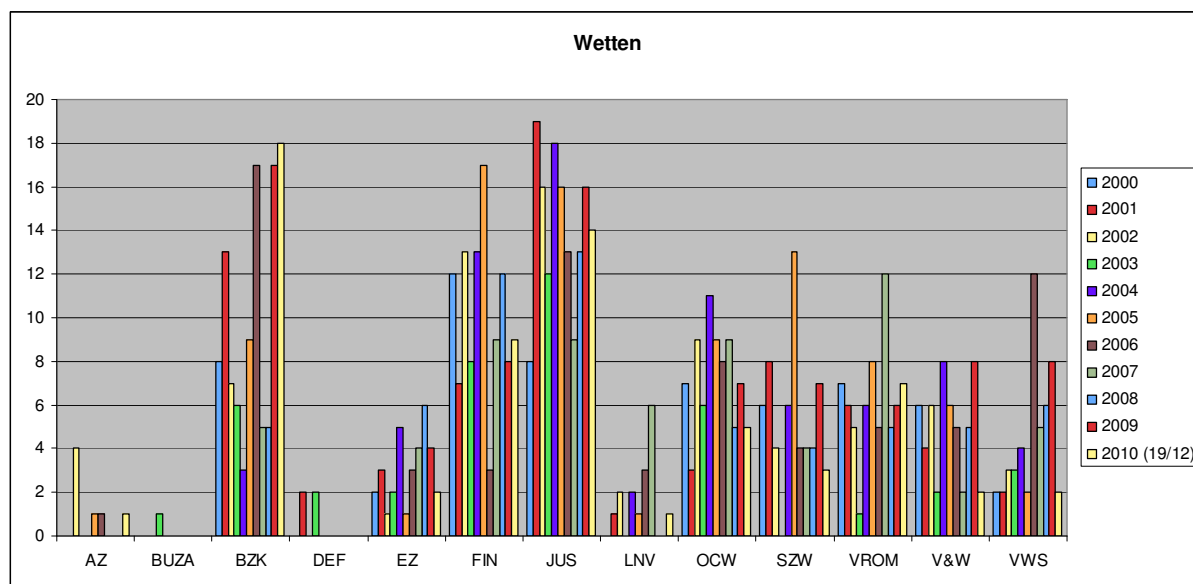
Van alle instrumenten die de commissie heeft is het verslag het enige instrument waar de commissie gedwongen gebruik van moet maken (RvOTK art. 32). Als er een wetsvoorstel van de bewindspersoon komt dan moet een commissie daarop reageren met een verslag<sup>11 12</sup>.

Het aantal verslagen dat een commissie produceert is dus direct afhankelijk van de hoeveelheid wetten die het ministerie indient. In de volgende figuur staat hoeveel wetten elk departement de afgelopen jaren heeft gemaakt.

<sup>11</sup> Ook bij initiatiefwetsvoorstellen van Kamerleden moet een commissie reageren met een verslag, dit is echter zeldzaam.

<sup>12</sup> De commissie kan ook besluiten een blanco verslag te sturen, maar dit komt zeer weinig voor.

Figuur 1. Aantal wetten per ministerie (BBR 2011)



Gezien de grote verschillen in aantallen wetten en het feit dat commissies moeten reageren op een wetsvoorstel met een verslag, is de verwachting dat er grote verschillen zullen bestaan tussen de commissies in aantallen verslagen, waarbij vooral de vaste commissies voor BZK, Justitie en Financiën erbovenuit zullen steken.

#### Verwachting: verschil aantal verslagen

**De verschillen tussen de commissies in het aantal verslagen dat zij produceert zijn groot. De commissies voor BZK, Justitie en Financiën zullen het hoogste scoren.**

#### 2.8.4 Nota-overleg

Officieel mag een nota-overleg van een commissie gaan over alle stukken die de commissie heeft binnengekregen. Men hoeft dus niet per se naar aanleiding van een "nota" van een bewindspersoon een nota-overleg te houden en men mag een nota-overleg houden zonder dat er een nota is. Hierin is een nota-overleg dus hetzelfde als een algemeen overleg; het mag over alle ingekomen stukken gaan.

Echter, wat een nota-overleg uniek maakt is dat men meer spreektijd heeft dan tijdens een algemeen overleg. In principe heeft men tussen de zes en acht uur voor een nota-overleg. Daarnaast mag men, in tegenstelling tot een algemeen overleg, moties indienen tijdens het nota-overleg. Als laatste is er nog het verschil dat men een nota-overleg op maandag mag plannen, terwijl dit niet mag met plenaire vergaderingen.



De respondenten gaven verschillende antwoorden op de vraag hoeveel nota-overleg hun commissies houden. Sommige zeiden dat er zo nu en een nota-overleg gehouden wordt (commissie voor VWS) terwijl anderen zeiden dat ze haast geen nota-overleg houden (Commissie voor Defensie en Justitie). We kunnen er dus vanuit gaan dat er verschillen worden aangetroffen.

#### **Verwachting: verschil aantallen nota-overleg**

**De verschillen tussen de commissies in de aantallen nota-overleg zijn aanwezig. De commissies voor Defensie en Justitie scoren waarschijnlijk laag.**

#### **2.8.5 Wetgevingsoverleg**

Officieel kan een commissie besluiten tot een wetgevingsoverleg naar aanleiding van een wetsvoorstel van de bewindspersoon en net zoals bij een nota-overleg hebben de Leden tijdens een wetgevingsoverleg meer spreektijd, mag men moties indienen en mag het wetgevingsoverleg op maandag plaatsvinden. Agendatechnisch kan het dus soms handig zijn om een wetgevingsoverleg te houden in plaats van een algemeen overleg of plenair overleg. Echter een Kamerlid vertelde:

*“Een wetgevingsoverleg is de uitzondering omdat bijna alle wetgeving plenair wordt behandeld. Dit is logisch want wetsvoorstellen behandelen is de core business van de Tweede Kamer”*

Daarnaast gaven de respondenten aan dat ze zo nu en dan wel eens een wetgevingsoverleg hadden maar dat het dan meestal over de begroting van het departement gaat. Een ministerie moet namelijk zijn begroting laten vastleggen in een wet maar voordat een wet van kracht is moet de Kamer er mee instemmen. Het debat over deze begroting vindt altijd plaats in de vorm van een wetgevingsoverleg. Of, zoals een griffier aangaf:

*“[Een] redelijk gelijkmatige verdeling in de wetgevingsoverleggen valt te [verwachten] omdat men over de begrotingen altijd een wetgevingsoverleg houdt, en alle ministeries hebben een begroting”*

Kortom, de respondenten verwachten ten eerste dat het wetgevingsoverleg niet zo vaak gebruikt wordt en ten tweede dat alle commissies het ongeveer even vaak gebruiken omdat ze allemaal begrotingen hebben die ze behandelen in de vorm van een wetgevingsoverleg.

#### **Verwachting: verschil aantallen wetgevingsoverleggen**

**De verschillen tussen de commissies in de aantallen wetgevingsoverleggen zijn klein.**

#### **2.8.6 Feitelijke vragen**

Een commissie heeft de bevoegdheid om schriftelijk te corresponderen met een bewindspersoon waar en wanneer zij wil. Zij heeft het grondwettelijk recht op informatie van de bewindspersoon en deze wordt dus ook geacht (snel) te reageren op de vragen van de Kamer. De commissies hebben hun bevoegdheid tot het voeren van schriftelijk overleg ingedeeld in twee vormen van overleg, namelijk feitelijke vragen en schriftelijke overleg. Deze vormen kennen enkele inhoudelijke verschillen.

Feitelijke vragen worden vaak gesteld als voorbereiding op een algemeen overleg. Dit is een schriftelijke vragenronde waarbij de commissieleden die vragen hebben deze opsturen naar de griffier die ze vervolgens bundelt en doorstuurt naar het ministerie. Deze bundeling van enkele vragen wordt een feitelijke vraag genoemd. Enkele griffiers gaven aan dat de vragen feitelijk van aard moeten zijn en als ze merken dat de vraag politiek is dat ze dan de vraag niet opnemen in de vragenlijst. Belangrijk detail is dat feitelijke vragen anoniem zijn, de commissieleden kunnen dus niet 'aantonen' aan hun partij of achterban dat zij een vraag hebben gesteld.

De respondenten gaven aan dat ze behoorlijke verschillen verwachten. Kamerleden die in meerdere commissies zitten zien dat de ene commissie veel meer feitelijke vragen stelt dan de andere commissie. De geïnterviewde griffiers beaamden dit beeld.

#### **Verwachting: verschil aantal feitelijke vragen**

**De verschillen tussen de commissies in het aantal feitelijke vragen zijn erg groot.**

#### **2.8.7 Schriftelijk overleg**

De andere vorm van schriftelijk correspondentie met de bewindspersoon is het schriftelijke overleg. Een commissie kan besluiten tot het houden van een schriftelijk overleg over een bepaald onderwerp, wat in wezen inhoudt dat de leden afzonderlijk hun vragen naar de griffier sturen. Groot verschil met de feitelijke vragen is dat bij een schriftelijk overleg de fractie en soms

de naam van de indiener vermeld wordt en dat een schriftelijk overleg niet per se aan een algemeen overleg vooraf gaat. Daarnaast zijn deze vragen vaak een stuk politieker van aard. Soms is het na een schriftelijk overleg afgelopen, maar er kan ook een algemeen overleg of plenair overleg op volgen.

Griffiers en Kamerleden gaven twee redenen om een schriftelijk overleg te voeren. De eerste reden is dat er een stuk binnenkomt dat men als te licht beschouwt om er een algemeen overleg over te voeren maar als te zwaar beschouwt om helemaal niet op te reageren. De tweede reden is dat men snel een reactie van de bewindspersoon wil op een stuk maar dat er op de agenda geen tijd meer is voor een algemeen overleg. Aldus een griffier:

*“Een schriftelijk overleg is een alternatief voor als je geen tijd meer hebt om een algemeen overleg te houden”*

Uit beide antwoorden blijkt dat een schriftelijk overleg in zekere mate een vervanger is voor een algemeen overleg. Ofwel wegens de inhoud ofwel wegens de agenda besluit men tot een schriftelijk overleg ten nadele van een algemeen overleg. Aan het aantal algemene overleggen zit een duidelijk plafond, maar dit bij schriftelijk overleg niet het geval, aangezien alle commissieleden individueel kunnen besluiten of ze vragen willen toevoegen aan het schriftelijk overleg.

De verwachting is dat er grote verschillen zullen zijn in de aantallen schriftelijke overleggen die de commissies houden. Bijvoorbeeld *“Justitie doet niet vaak een schriftelijk overleg”* terwijl bij de commissie voor *“VWS ze over elke kleine brief van het ministerie een schriftelijk overleg ... willen”* aldus twee verschillende respondenten.

#### **Verwachting: verschil aantallen schriftelijke overleggen**

**De verschillen tussen de commissies in de aantallen schriftelijke overleggen zijn groot. De commissie voor VWS is een uitschieter naar boven en Justitie naar beneden.**

#### **2.8.8 Technische briefing**

De technische briefing is een opkomend fenomeen bij de vaste commissies. Bij een technische briefing stelt de bewindspersoon een groepje ambtenaren samen die de leden van een commissie gaan *briefen* over een bepaald onderwerp. Normaal mogen ambtenaren geen contact hebben met Tweede Kamerleden, maar in dit geval hebben ze toestemming van de

bewindspersoon. Het voorstel tot een technische briefing kan vanuit zowel de bewindspersoon als vanuit de commissie komen.

Dit instrument, dat de commissie niet kan afdwingen, wordt door sommige ministeries als zeer positief ervaren omdat het een hoop schriftelijke correspondentie kan voorkomen. Nadeel is wel dat de ambtenaren goed moeten opletten geen politieke uitspraken te doen.

Ook hier lijken weer grote verschillen te bestaan tussen commissies. Zo zei een respondent over OCW: *“Dit is nieuw en wordt toegejuicht, het wordt vaker vanuit de kamer gevraagd en het wordt vaker aangeboden.”* Een andere respondent gaf daarentegen aan dat de commissie voor *“BZK ... heel weinig technische briefings [heeft].”*

#### **Verwachting: verschil aantallen technische briefings**

**De verschillen tussen de commissies in het aantal technische briefings dat zij hebben zijn groot. De commissie voor OCW is een uitschieter naar boven en BZK naar beneden.**

### **2.9 Alles op een rijtje**

In dit hoofdstuk is de werkwijze van een commissie geoperationaliseerd in acht commissie-instrumenten. Vervolgens is er aan de hand van literatuur en interviews per commissie-instrument een verwachting geformuleerd over welke verschillen er zouden bestaan. De verwachtingen, die in de volgende tabel zijn samengevat, zullen in het volgende hoofdstuk getest worden.

<b>Instrument</b>	<b>Verwachting verschil</b>
<i>Algemeen</i>	De verschillen tussen de commissies in instrumentinzet over algemeen zijn groot
<i>Algemeen overleg</i>	De verschillen tussen de commissies in de aantallen algemeen overleg zijn klein
<i>Verslag</i>	De verschillen tussen de commissies in het aantal verslagen dat zij produceert zijn groot. De commissies voor BZK, Justitie en Financiën zullen het hoogste scoren.
<i>Nota-overleg</i>	De verschillen tussen de commissies in de aantallen nota-overleg zijn aanwezig. De commissies voor Defensie en Justitie scoren waarschijnlijk laag.
<i>Wetgevingsoverleg</i>	De verschillen tussen de commissies in de aantallen wetgevingsoverleggen zijn klein.
<i>Feitelijke vragen</i>	De verschillen tussen de commissies in het aantal feitelijke vragen zijn erg groot.
<i>Schriftelijk overleg</i>	De verschillen tussen de commissies in de aantallen schriftelijke overleggen zijn groot. De commissie voor VWS is een uitschieter naar boven en Justitie naar beneden.
<i>Technische briefing</i>	De verschillen tussen de commissies in het aantal technische briefings dat zij hebben zijn groot. De commissie voor OCW is een uitschieter naar boven en BZK naar beneden.

### **H3. Verschillen? Ja!**

In het vorige hoofdstuk is per commissie-instrument een verwachting geformuleerd over de kwantitatieve verschillen tussen de commissies. In dit hoofdstuk zullen de verwachtingen uit het vorige hoofdstuk getoetst worden aan de hand van, voor dit onderzoek verzamelde, gegevens. Eerst zal er een korte uitleg volgen over hoe de gegevens verzameld zijn en vervolgens zullen alle verwachtingen uit hoofdstuk twee naast deze gegevens worden gelegd. Ook is aan de geïnterviewde ambtenaren gevraagd hoeveel druk elk instrument op een ministerie legt, aangezien dit onderzoek vanuit een ambtelijke bril is geschreven. Hierdoor wordt het gemakkelijker om vanuit de ambtelijke optiek de instrumenteninzet op waarde te schatten. Het hoofdstuk zal afsluiten met een schematische samenvatting.

#### **3.1 Onderzoeksmethode**

Er is gekozen om een vergelijking te maken tussen de vaste commissies tussen 22 februari 2007 en 20 februari 2010, dit is de periode dat het kabinet Balkenende-IV missionair was. Er is voor deze periode gekozen omdat dit zo een recent mogelijke aaneengesloten periode is waarin de vaste commissies dezelfde personele samenstelling hadden. Met uitzondering van het kabinet Rutte dat nog niet lang genoeg zit om een duidelijke vergelijking tussen de commissies te kunnen maken.

De werkwijze van een commissie is in hoofdstuk twee uiteengezet in wetgevingsoverleg, nota-overleg, algemeen overleg, feitelijke vragen, schriftelijk overleg, verslagen, nadere verslagen en technische briefings. De frequentie van deze werkvormen per commissie kunnen via het VIP-systeem van het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer worden achterhaald. Dit is een digitaal archief met de verslagen van de bovengenoemde werkwijzen. De gegevens zullen met behulp van Excel worden verwerkt in tabellen en tegen elkaar worden uitgezet in grafieken. Voor meer uitleg over de kwantitatieve dataverzameling zie bijlage twee.

Naast de eerder genoemde explorerende interviews uit het vorige hoofdstuk zijn er ook een aantal 'normale' interviews gehouden. Het betreft de volgende respondenten:

- 6 (oud)Kamerleden die tijdens Balkenende-IV in een commissie hebben gezeten en daarnaast nog minimaal één regeringsperiode in de Kamer zaten. Hiervoor is gekozen omdat Kamerleden met ervaring met meerdere regeringsperiodes beter in staat zijn vergelijkingen te maken tussen verschillende commissies door de tijd heen. Het betrof zowel Leden van de coalitie als oppositie.
- 4 griffiers die tijdens Balkenende-IV in een commissie hebben gezeten en daarnaast nog minimaal één andere regeringsperiode griffier waren. De griffiers zijn afkomstig van verschillende commissies.

- 5 ambtenaren van het Bureau Secretaris Generaal (BSG) of een soortgelijke afdeling met een coördinerende functie op het vlak van de informatiestroom tussen Kamer en ministerie/bewindspersoon. Er is voor ambtenaren met deze functie gekozen omdat zij binnen ministeries (het meeste)/veel zicht hebben op de ambtelijk-politieke contacten. De ambtenaren kwamen van vier verschillende ministeries.

Er is voor gekozen niet de naam of ander kenmerken van deze respondenten bekend te maken waaraan ze geïdentificeerd zouden kunnen worden, opdat de respondenten in vertrouwelijkheid zo eerlijk mogelijke antwoorden konden geven, ook op politieke gevoelige vragen. De informatie uit de interviews komt verspreid over de volgende hoofdstukken aan bod.

### **3.2 Actief... actiever... actiefst...**

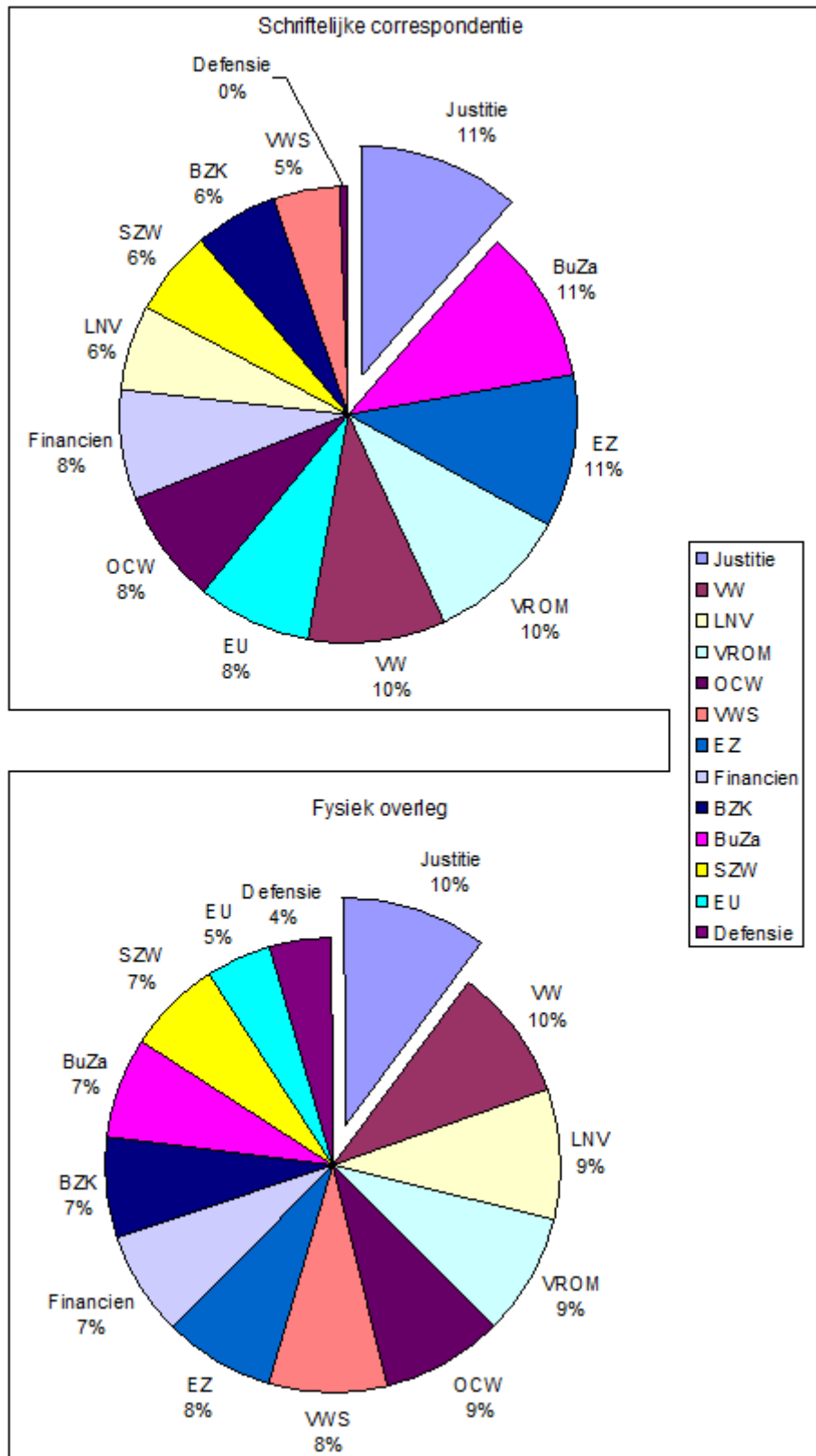
Uit de cijfers blijkt dat de commissies erg verschillen in hoe 'actief' ze zijn. Om een indicatie te geven hoe druk de commissies over de gehele linie zijn, zijn alle fysieke overleggen (algemeen overleg, wetgevingsoverleg en notaoverleg) opgeteld en zijn alle schriftelijke correspondentie (feitelijke vragen, schriftelijke overleg, verslagen, nadere verslagen) opgeteld. Hierbij tellen wetgevingsoverleg en notaoverleg zwaarder, omdat zij langer duren. Daarentegen, alle schriftelijke correspondentie is als even zwaar wegend geteld aangezien de respondenten aangaven daar geen maat op te kunnen zetten. Daarnaast kunnen beide vormen niet worden opgeteld omdat de respondenten geen mogelijkheid zagen een verhouding te geven tussen fysiek overleg en schriftelijke correspondentie. Men kon bijvoorbeeld niet aangeven hoeveel correspondentie gelijk staat aan één uur fysiek overleg. Ondanks deze beperkingen valt op dat de commissies kwantitatief verschillen, sommige hebben meer instrumenten ingezet tijdens Balkenende-IV dan ander commissies, er is dus een verschil in activiteit.

**Verwachting: de verschillen tussen de commissies in instrumentinzet zijn over het algemeen groot**

Uitkomst: de verschillen tussen de commissies in instrumentinzet over het algemeen zijn groot

Er zal nu worden doorgedaan met een bespreking van de resultaten per instrument.

Figuur 2. Percentage fysiek overleg en schriftelijke correspondentie per commissie tijdens Balkenende-IV

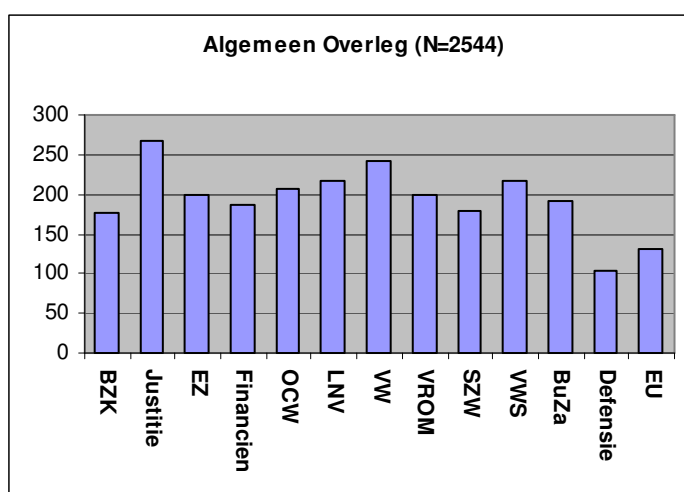




### 3.2.2 Algemeen Overleg

Dit is het instrument waarbij de commissies verhoudingsgewijs het dichtst bij elkaar liggen. Echter wanneer men naar de onderstaande grafiek kijkt dan valt op dat er toch behoorlijke verschillen bestaan tussen de hoeveelheid algemeen overleg die de commissies houden, met als duidelijke koploper de vaste commissie voor justitie. Ook opvallend is het feit dat de commissie voor LNV redelijk hoog scoort, vooral als men het aantal wetten in acht neemt dat de commissie voor LNV moest behandelen en de omvang van het ministerie. Kortom, de kwantitatieve verschillen zijn percentueel het kleinst maar zijn toch duidelijk aanwezig. Daarom is het interessant om te kijken waarom er toch nog zoveel verschil tussen de commissies zit tegen de verwachting in.

Figuur 3. Aantal algemene overleggen tijdens Balkenende-IV



**Verwachting: de verschillen tussen de commissies in de aantallen algemeen overleg zijn klein**

Uitkomst: de verschillen tussen de commissies in de aantallen algemeen overleg zijn duidelijk aanwezig.

Volgens de geïnterviewde ambtenaren kan de voorbereidingstijd voor een algemeen overleg sterk variëren afhankelijk van een groot aantal factoren<sup>13</sup>. Maar vaste elementen zijn dat één of meerdere ambtenaren een dossier voorbereiden, dat de bewindspersoon ongeveer een week van te voren met een aantal betrokken ambtenaren een bespreking erover heeft en dat vervolgens de bewindspersoon met een aantal ambtenaren naar het algemeen overleg gaat. De

<sup>13</sup> veel media aandacht kost extra tijd, complexiteit vraagstuk, departementale afstemming kost tijd, het aantal agendapunten, etc.

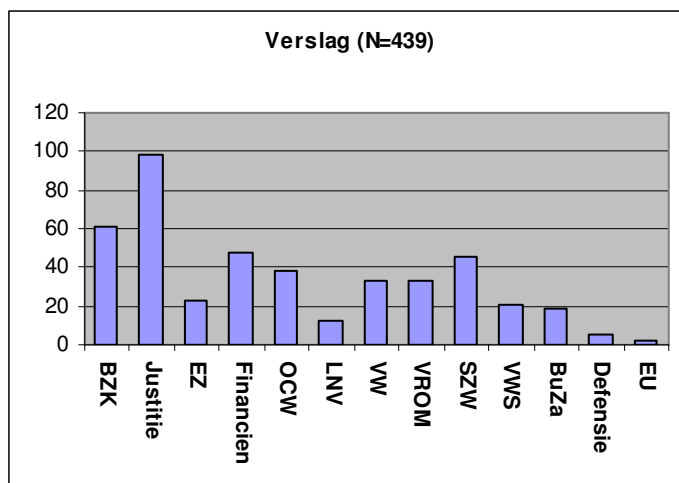
respondenten gaven aan dat de voorbereidingsduur van een algemeen overleg kan variëren tussen één persoon twee dagen en één persoon drie weken, of zelfs een hele groep drie weken.

Het ministerie en de bewindspersoon willen het liefst zo weinig mogelijk algemeen overleggen, omdat dit veel tijd kost voor zowel de bewindspersoon als de ambtenaren<sup>14</sup>. Echter een voordeel van een algemeen overleg ten opzichte van schriftelijk overleg is dat een bewindspersoon meteen kan reageren op vragen. Dit kan weer schriftelijke vragen kan schelen. Als men kijkt naar de hoeveelheid algemeen overleg en de voorbereiding die dit kost op het ministerie dan is dit één van de instrumenten waar de ministeries het meeste tijd aan kwijt is.

### 3.2.3 Verslag

Kijkend naar de cijfers valt op dat er grote verschillen bestaan tussen de commissies, dit bevestigt de verwachting. De vaste commissie voor Justitie, BZK en Financiën scoren inderdaad hoog, alhoewel Financiën minder opvalt dan van te voren gedacht. Daarnaast lijkt er een soort achterhoede in de vorm van LNV en Defensie. De vraag is waar deze achterhoede en voorhoede vandaan komen.

Figuur 4. Aantal verslagen tijdens Balkenende-IV



<sup>14</sup> Uitzondering is verkiezingstijd, dan willen bewindspersonen juist een podium om zich te profileren.

**Verwachting: De verschillen tussen de commissies in het aantal verslagen dat zij produceert zijn groot. De commissies voor BZK, Justitie en Financiën zullen het hoogste scores.**

Uitkomst: De verschillen tussen de commissies in het aantal verslagen dat zij produceert zijn groot. De commissies voor BZK en Justitie scoren het hoogst en LNV en Defensie scoren het laagst.

Na een verslag is de bewindspersoon weer verplicht te reageren met een nota naar aanleiding van het verslag. Dit is geen standaardreactie die het ministerie heeft klaarliggen, aldus één van de ambtenaren:

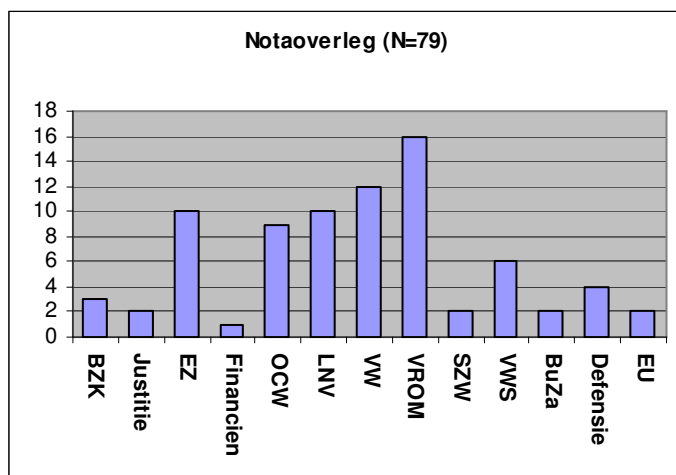
*“meestal wordt daar [een nota naar aanleiding van het verslag] wel even flink op gestudeerd, het zijn over het algemeen flinke teksten”.*

Kortom, het ministerie is flink wat tijd kwijt met een dergelijke nota. Volgens de respondenten bezorgt, afhankelijk van de uitgebreidheid van het verslag, een nota een ambtenaar minimaal vijf dagen werk. Maar gezien het beperkte aantal nota's naar aanleiding van verslag dat elke jaar geschreven moet worden zal dit instrument een relatief kleine belasting zijn voor de departementen.

### **3.2.4 Nota-overleg**

De respondenten waren redelijk verdeeld over het aantal nota-overleggen dat ze zagen langskomen. Kijkend naar de cijfers valt op dat de commissies in twee groepen te verdelen zijn. Groep één bestaande uit commissies met negen of meer nota-overleggen en groep twee bestaande uit commissies met vier of minder nota-overleggen, waarbij VWS ertussen valt. Het is interessant om te kijken waarom deze tweedeling bestaat.

Figuur 5. Aantal nota-overleggen tijdens Balkenende-IV



**Verwachting: De verschillen tussen de commissies in de aantallen nota-overleg zijn aanwezig. De commissies voor Defensie en Justitie scoren waarschijnlijk laag.**

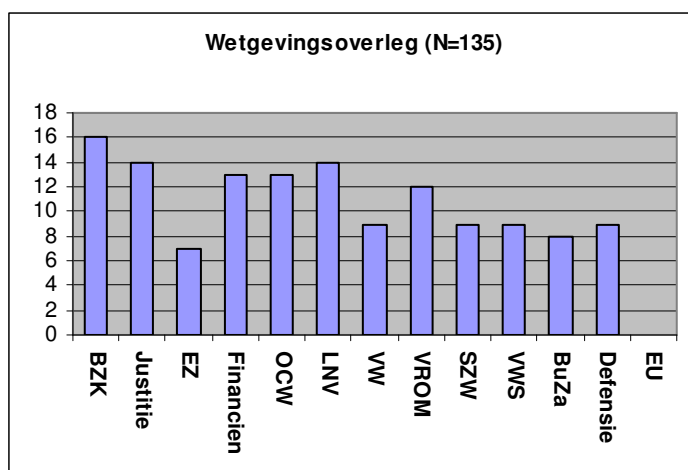
Uitkomst: de verschillen tussen de commissies in de aantallen nota-overleg zijn duidelijk zichtbaar. Er lijken twee groepen te bestaan, een groep met commissies die wél en een groep die geen nota-overleggen hebben.

De voorbereiding bij een ministerie van een nota-overleg verschilt niet veel van die met een algemeen overleg. Het legt alleen fysiek iets langer beslag op de bewindspersoon. Een ambtenaar vertelde dat ministeries ook wel eens vragen om een nota-overleg vanwege agendatechnische redenen, bijvoorbeeld omdat de bewindspersoon alleen op maandag beschikbaar is. Kortom, een nota-overleg is qua werkdruk iets intensiever dan een algemeen overleg omdat de bewindspersoon langer aanwezig moet zijn.

### 3.2.5 Wetgevingsoverleg

Officieel kan een commissie besluiten tot een wetgevingsoverleg naar aanleiding van een wetsvoorstel van de bewindspersoon. Echter als men naar het aantal wetgevingsoverleggen kijkt en deze vergelijkt met het aantal verslagen (die verplicht zijn in reactie op een wetsvoorstel) dan ziet men meteen dat een wetgevingsoverleg meer uitzondering is dan regel. Vooral als je meeneemt dat elk ministerie jaarlijks twee tot drie begrotingsoverleggen houdt in de vorm van een wetgevingsoverleg dan blijven er weinig wetgevingsoverleggen over waartoe een commissie 'echt' besloten heeft. Zoals al werd verwacht is er een redelijk gelijkmatige verdeling. BZK heeft echter wel de meeste, het is interessant om te kijken waarom dat zo is.

Figuur 6. Aantal wetgevingsoverleggen tijdens Balkenende-IV



**Verwachting: de verschillen tussen de commissies in de aantallen wetgevingsoverleggen zijn klein.**

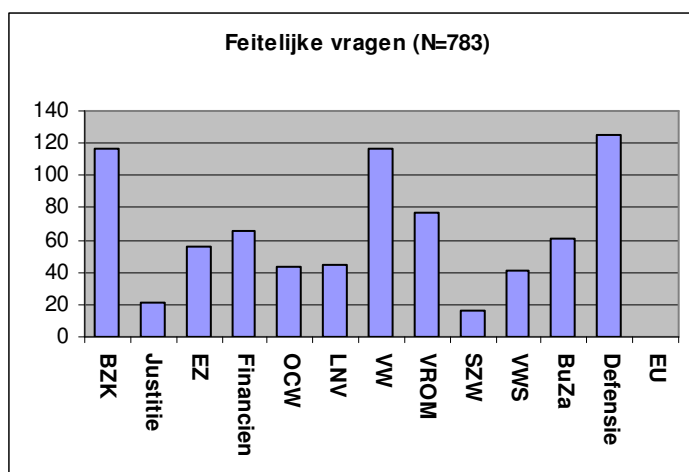
Uitkomst: de verschillen tussen de commissies in de aantallen wetgevingsoverleg zijn klein. Met BZK als redelijk duidelijke nummer één.

Aangezien een wetgevingsoverleg meestal een begrotingsoverleg is vergt het wel een andere voorbereiding voor ministeries. Er komen vaak relatief veel vragen aan de hand van de begroting en die vragen worden door heel het departement uitgezet aangezien een begroting over alle facetten van een departement gaat. Dit vergt dus meer tijd van ambtenaren dan een nota-overleg of een algemeen overleg, dat meestal over één onderwerp gaat of over een cluster van onderwerpen. Over hoeveel tijd dit exact gaat vonden de respondenten erg moeilijk om aan te geven.

### 3.2.6 Feitelijke vragen

Feitelijke vragen zijn niet-politieke vragen die voor een algemeen overleg gesteld kunnen worden aan de bewindspersoon. Bij het bekijken van de cijfers vallen drie commissies meteen op, de commissies voor BZK, VW en Defensie. Deze commissies springen er duidelijk uit op het gebied van feitelijke vragen. Opvallend is ook de lage score van Justitie, die op veel andere terreinen vaak juist erg hoog scoort. De verwachting dat de verschillen groot zouden zijn kloppen en Defensie is zoals verwacht een uitschieter. Echter men moet ook kijken naar de uitschieters van VW en BZK en de lage score van Justitie.

Figuur 7. Aantal feitelijke vragen tijdens Balkenende-IV



**Verwachting: de verschillen tussen de commissies in het aantal feitelijke vragen zijn erg groot.**

Uitkomst: de verschillen tussen de commissies in het aantal feitelijke vragen zijn erg groot. De commissies voor Defensie, BZK en VW stellen veel feitelijke vragen, de commissie voor Justitie weinig.

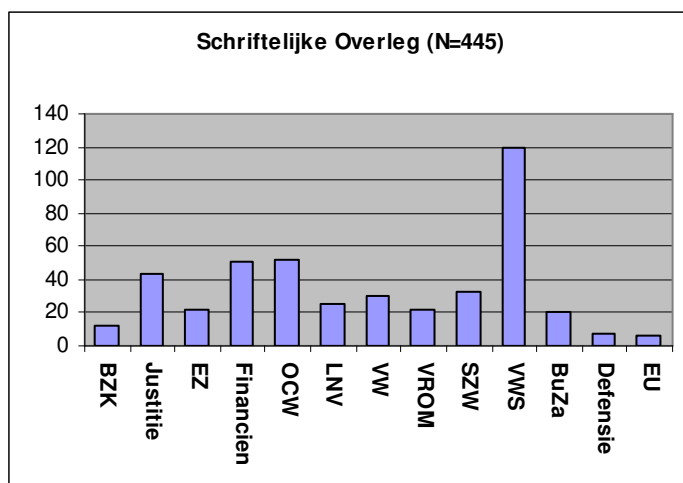
De tijd die een ministerie kwijt is met feitelijke vragen varieert sterk. Maar men geeft aan dat men gemiddeld er even lang mee bezig is als met de voorbereiding van een algemeen overleg. Het voordeel van een feitelijke vraag ten opzichte van fysiek overleg is dat een bewindspersoon niet naar de Kamer hoeft te komen. Echter het nadeel is dat een bewindspersoon tijdens een fysiek overleg meteen onduidelijkheden kan wegnemen, terwijl een schriftelijk antwoord dat niet kan. Dus moet men zeer zorgvuldig formuleren om te zorgen dat er geen misverstanden ontstaan. Kortom, de geïnterviewde ambtenaren schatten dat feitelijk overleg ongeveer evenveel werkdruk creëert als fysiek overleg. Er is echter kwantitatief meer fysiek overleg dan schriftelijk overleg tussen de commissies en de ministeries, dus zal dit instrument iets minder hard drukken op het ministerie dan bijvoorbeeld het algemeen overleg.

### 3.2.7 Schriftelijk overleg

Bij schriftelijk overleg is het mogelijk voor commissieleden om de bewindspersoon meer politieke vragen te stellen dan bij feitelijke vragen mogelijk is. Als men naar de cijfers kijkt dan valt meteen de uitschieter van VWS op, dit werd al verwacht maar zó een grote uitschieter was niet voorzien. Echter de verwachting dat Justitie laag zou scoren blijkt niet waar. De uitschieter van VWS vertekent enigszins het beeld van de andere commissieaantallen. Men zou kunnen denken dat

de andere commissies een redelijk gelijkmatig patroon hebben in vergelijking tot VWS, maar nadere bestudering toont aan dat dit anders ligt. Zo heeft OCW bijvoorbeeld bijna twee maal zoveel schriftelijk overleg als LNV. Kortom, de commissies verschillen flink in de hoeveelheid schriftelijk overleg dat zij voeren. Het is interessant om het 'waarom' van dit grillige patroon te onderzoeken.

Figuur 8. Aantal schriftelijke overleggen tijdens Balkenende-IV



**Verwachting: de verschillen tussen de commissies in de aantallen schriftelijke overleggen zijn groot. De commissie voor VWS is een uitschieter naar boven en Justitie naar beneden.**

Uitkomst: De verschillen tussen de commissies in de aantallen schriftelijk overleg zijn groot. De commissie voor VWS is een zeer grote uitschieter naar boven.

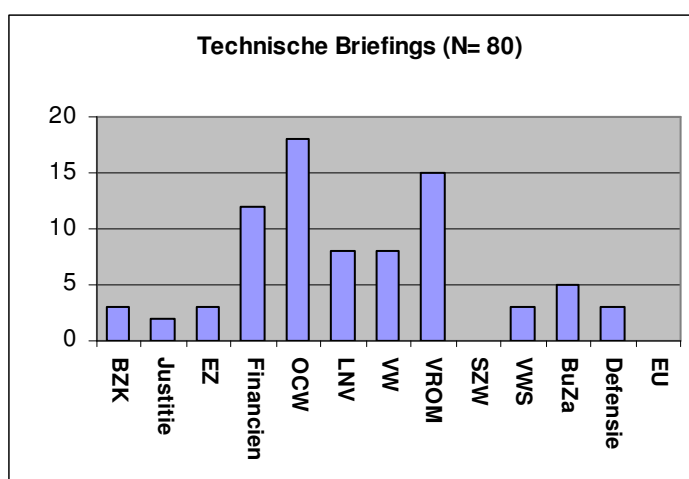
Zeer opvallend was dat de ambtenaren aangaven geen onderscheid te maken tussen schriftelijk overleg en feitelijke vragen. Een ambtenaar merkte op dat feitelijke vragen in zijn ogen niet echt bestaan. Men vraagt zich altijd af met welk politiek motief een vraag gesteld wordt. Veel zaken die men als feit zou kunnen beschouwen, kunnen toch politiek zijn, bijvoorbeeld in de definitie die in de vragen gehanteerd wordt.

Gezien het feit dat ze geen onderscheid maken tussen beide soorten overleg is er ook geen onderscheid te maken in de hoeveelheid tijd die ze hiermee kwijt zijn. We gaan uit dus uit van wat er in de vorige paragraaf bij feitelijke vragen is aangegeven, één tot drie ambtenaren die gemiddeld een week ervoor uittrekken. Hiermee drukt het schriftelijke overleg over het algemeen een flinke stempel op de tijd van het ministerie maar minder dan de feitelijke vragen of het algemeen overleg.

### 3.2.8 Technische briefing

Bij een technische briefing geven ambtenaren, met toestemming van de bewindspersoon, een commissie extra (niet-politieke) toelichting op een onderwerp. Wat bij de cijfers meteen opvalt, is dat de commissie voor OCW, die over het algemeen gemiddeld scoort, nu opeens de nummer één is. Ook opvallend is dat er een groot aantal commissies is met een zeer lage score. De verwachting was dat BZK een uitschieter naar beneden zou zijn. Het klopt inderdaad dat BZK laag scoort maar met deze commissies nog een groot aantal andere commissies. Dus ook hier, net zoals bij de nota-overleggen, lijkt een soort scheiding te bestaan.

Figuur 9. Aantal technische briefings in 2009<sup>15</sup>



**Verwachting: de verschillen tussen de commissies in het aantal technische briefings dat zij hebben zijn groot. De commissie voor OCW is een uitschieter naar boven en BZK naar beneden.**

Uitkomst: de verschillen tussen de commissies in het aantal technische briefings dat zij hebben zijn groot. De commissie voor OCW is een uitschieter naar boven, daarnaast is een groep commissies die zeer weinig technische briefings heeft.

Dit instrument, dat de commissie niet kan afdwingen, wordt door sommige ministeries als zeer positief ervaren omdat het een hoop schriftelijke correspondentie kan voorkomen. Nadeel is wel dat de ambtenaren goed moeten opletten geen politieke uitspraken te doen. Het is niet een heel intensief instrument omdat veel van de kennis die de ambtenaren overdragen al aanwezig is. De

<sup>15</sup> Wordt pas sinds 2009 bijgehouden.



moeite gaat zitten in het feit dat ambtenaren moeten weten welke informatie ze niet mogen vertellen. Al bij al legt de technische briefing niet bijzonder veel druk op de ministeries.

### 3.3 De verschillen in één beeld

In dit hoofdstuk is gekeken naar welke verschillen er bestaan tussen de commissies door per instrument de verwachtingen te vergelijken met de daadwerkelijke cijfers uit het VIP-systeem. Hierbij is ook telkens aangegeven wat opvalt aan de cijfers en dus interessant zou zijn om te proberen te verklaren in het volgende hoofdstuk. Vervolgens is aangegeven hoeveel druk elk instrument op de ministeries legt. Om het overzicht te bewaren is ervoor gekozen om een korte schematische samenvatting te geven.

Instrument	Relatieve werkdruk <sup>16</sup> op bewindspersoon/ambtenaren	Vraag n.a.v. verschillen
<i>Algemeen beeld</i>		- Waarom verschillen de commissies in hoe druk ze over de gehele linie zijn?
<i>Algemeen overleg (core business commissie)</i>	Gemiddeld / gemiddeld	- Waarom zijn er, ondanks de relatief gelijkmatige spreiding, toch nog grote verschillen in de hoeveelheid algemeen overleg? - Waarom scoort LNV hier relatief hoog voor het aantal wetten dat zij moest behandelen?
<i>Verslag (verplichte reactie op wetsvoorstel)</i>	Laag / hoog	- Waarom zijn er twee sterke uitschieters (BZK en justitie) naar boven en twee naar beneden (Defensie en LNV)?
<i>Nota-overleg (uitgebreid mondeling overleg met motiemogelijkheid)</i>	Hoog / gemiddeld	- Waarom is er een significante tweedeling tussen commissies die het instrument veel en weinig gebruiken?
<i>Wetgevingsoverleg (meestal overleg over begroting ministerie)</i>	Hoog / hoog	- Waarom heeft BZK zoveel wetgevingsoverleg?

<sup>16</sup> Omdat de kwantitatieve werkdruk (fte/uren) van een instrument sterk varieert afhankelijk van politieke gevoeligheid, uitgebreidheid, etc. Is ervoor gekozen hier de relatieve werkdruk van de instrumenten ten op zichten van elkaar weer te geven.

<p><i>Feitelijke vragen (niet-politieke vragen voor een algemeen overleg)</i></p>	<p>Laag / gemiddeld</p>	<p>- Wat verklaart de hoge scores van BZK, VW en Defensie? - Waarom scoort justitie zeer laag op feitelijke vragen?</p>
<p><i>Schriftelijk overleg (individuele politieke vragen samengevoegd)</i></p>	<p>Laag / gemiddeld</p>	<p>- Waarom heeft VWS significant meer schriftelijke overleg? - Waarom is schriftelijke overleg 'grillig' verdeeld over de commissies?</p>
<p><i>Technische briefings (ambtenaren geven mondelijke toelichting)</i></p>	<p>Laag / gemiddeld of hoog</p>	<p>- Wat verklaart de uitschieter bij OCW? - Waarom scoren de meeste commissies erg laag?</p>

## **H4. Verschillen... maar waarom dan?**

In de vorige twee hoofdstukken is gekeken naar het eerste gedeelte van de hoofdvraag; welke verschillen bestaan er in werkwijze tussen de commissies? Nu zal worden doorgedaan met het tweede gedeelte van de hoofdvraag: wat verklaart de verschillen in werkwijze tussen de commissies?

Het vorige hoofdstuk is geëindigd met een opsomming van de vragen die zijn ontstaan naar aanleiding van de verzamelde cijfers. In dit hoofdstuk zal door worden gegaan op deze vragen. Er is naar literatuur gezocht die kan helpen bij het beantwoorden van deze vragen en de respondenten is gevraagd naar wat volgens het oorzaken zouden kunnen zijn voor de verschillen. De verklaringen die deze twee bronnen samen hebben gegeven zullen in dit hoofdstuk worden weergegeven. Vervolgens zullen deze mogelijke verklaringen in hoofdstuk vijf worden getest.

### **4.1 De kern van de zaak**

Voordat we door kunnen gaan met het behandelen van de verwachtingen rondom verklaringen is het van belang nog een keer goed naar de mechanismen te kijken binnen de commissies. In deze scriptie wordt gekeken naar de beslissingen die de commissie als geheel neemt, maar het is belangrijk niet voorbij te gaan aan het feit dat een commissie uit 25 commissieleden bestaat. Zoals eerder vermeld wordt tijdens zogenaamde procedurevergaderingen per commissie besloten welke instrumenten de commissie de komende weken gaat inzetten. Tijdens deze procedurevergaderingen doet de voorzitter in combinatie met de griffier voorstellen hoe men zou kunnen omgaan met bepaalde onderwerpen en vervolgens is het aan de commissieleden om te besluiten of zij deze voorstellen overnemen.

De afweging die individuele commissieleden/Kamerleden constant moeten maken is hoeveel tijd zij in een bepaald onderwerp willen steken. Er komen zoveel onderwerpen op de individuele Leden af dat zij een strenge selectie moeten toepassen. Daarnaast moeten zij bedenken welke instrumenten zij het beste kunnen gebruiken om hun doel te bereiken: individuele instrumenten of commissie-instrumenten. Daar komt nog eens bij dat Kamerleden vaak lid zijn van twee of drie commissies dus moet ook de afweging gemaakt worden hoeveel tijd er in welke commissie gestoken wordt. Al deze afwegingen komen terug tijdens de procedurevergaderingen. Deze bepalen uiteindelijk wat de commissie als geheel besluit. In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de motivatie achter deze overwegingen.

#### 4.2 Actief, actiever, actiefst omdat...

Een eerste blik op de cijfers uit hoofdstuk drie riep de vraag op: waarom verschillen de commissies in hoe druk ze over de gehele linie zijn? Vanuit de respondenten en de literatuur kwamen er vier mogelijke verklaringen.

##### *Kletsministeries*

Één manier van ministeries om druk te leggen op commissies is door middel van het maken wetten, die moeten commissies namelijk beantwoorden met een verslag. Hierop zal later in dit hoofdstuk worden teruggekomen. Echter, naast wetten maken doen ministeries nog veel meer en volgens de respondenten verschillen de ministeries in mate van activiteit. Vaak werd gesteld dat 'actieve' ministeries tot meer werk leiden voor de commissies. Hierbij is activiteit geoperationaliseerd in twee zaken. Ten eerste het aantal andere soort regels (dan wetten) dat een ministerie maakt. Hierbij moet men denken aan algemene maatregelen van bestuur (AMvB's), gewone Koninklijke besluiten (KB's), ministeriele regelingen, beleidsregels rijksdienst en circulaire rijksdienst. Ten tweede het aantal beleidsmedewerkers dat een ministerie in dienst heeft<sup>17</sup>. Dat zijn de medewerkers die uiteindelijk de commissies het meeste werk bezorgen, omdat zij de plannen maken namens het ministerie. Beide vormen van activiteit leggen niet verplichte druk op een commissie, zoals het verplichten tot een verslag, maar zouden wel indirect tot extra druk leiden. Aldus een ambtenaar:

*“VWS, SZW en OCW werden vroeger de kletsministeries genoemd omdat ze de meeste brieven stuurden.”*

De respondenten gaven aan dat een druk ministerie niet leidt tot meer gebruik van één specifiek instrument. Maar dat een druk ministerie waarschijnlijk over de gehele linie zichtbaar zou zijn.

De vraag is echter hoe volgend de commissies zijn richting de ministeries. Een ministerie kan nog zo actief zijn maar een commissie kan zelf besluiten wat ze ermee doet. Ze kan besluiten de onderwerpen van het ministerie te negeren en zich liever op andere zaken te richten, bijvoorbeeld omdat andere onderwerpen politiek gevoeliger en daarom interessanter zijn. Uit een vergelijkend onderzoek tussen achttien Europese parlementen blijkt dat het Nederlandse stelsel één van de stelsels is die de meeste ruimte biedt voor het parlement en haar commissies om de eigen agenda te bepalen (Döring, 1995, pg. 223-246). Enkele structurele kenmerken van 'sterke' commissies zijn: dat er niet over een onderwerp gestemd kan worden voordat het in een commissie is geweest, dat commissies wetgeving niet alleen nakijken maar ook mogen

---

<sup>17</sup> Cijfers van Benchmarken Benchlearning Rijk (2001) *Vergelijking van de departementale regelsystemen. Een verkennende notitie over de beelden en indicatoren die het op kan leveren.* Den Haag.

herschrijven en dat commissies zelf bepalen wanneer zij welk onderwerp behandelen. Het Nederlandse stelsel scoort zeer hoog op het eerste en derde kenmerk en iets lager op het tweede kenmerk. Kortom, commissies in Nederland zijn 'sterk' en kunnen hun eigen agenda bepalen.

Het is dus maar de vraag of commissies hun mate van activiteit laten bepalen door de mate van activiteit van het ministerie, gezien de sterke controle die zij hebben over de eigen agenda. Maar hier tegenover staat dat commissies dus ook de vrijheid hebben om de agenda van het ministerie wel te volgen. Het zou een gewoonte kunnen zijn om dit te doen. Daarnaast waren de respondenten overwegend stellig in heit feit dat actieve ministeries tot actieve commissies leiden, dus bij het formuleren van de verwachting gaan we uit van de verwachtingen van de respondenten.

#### **Verwachting: activiteit ministerie**

**Als een commissie te maken heeft met een actief ministerie dan leidt dit tot meer inzet van instrumenten over de hele linie**

#### *Vriend of vijand?*

De respondenten gaven aan dat botsende persoonlijkheden in een commissie ook grote gevolgen kunnen hebben. In 1987 concludeerde Caldeira en Paterson al dat een parlement niet bestaat uit losse berekenende individuen maar dat een parlement een '*structure of interpersonal relations is*', waarin vriendschap een grote rol speelt. Hoe vaker parlementariërs elkaar buiten verplichte samenkomstmomenten opzoeken en hoe informeler hun gedrag als zij samen zijn hoe beter hun vriendschap is (Caldeira en Paterso, 1987). Echter het tegenovergestelde kan ook voorkomen, namelijk dat parlementariërs elkaar juist niet willen zien buiten vergaderingen om en weinig interesse hebben om elkaar informeel te ontmoeten. In zo een geval zijn de persoonlijke relaties slecht. De respondenten werd gevraagd naar de mate waarin dit in de commissies voorkomt.

Over het mechanisme dat optreedt door botsende persoonlijkheden zijn de geïnterviewden verdeeld. De respondenten zijn het erover eens dat in commissies met een slechte sfeer men elkaar minder gunt, mensen op hun strepen gaan staan en dat men tijdens procedurevergaderingen stemmingen wil over het gebruiken van bepaalde instrumenten. Dit leidt ertoe dat de kwaliteit van de debatten minder wordt volgens de respondenten.

Gevraagd naar kwantitatieve gevolgen verwacht de ene helft van de respondenten dat wisselende meerderheden in een commissie met botsende persoonlijkheden alsmaar hun wil

zullen doordrukken om bepaalde overleggen op de agenda te krijgen. Hierdoor zouden botsende persoonlijkheden meer inzet van commissie-instrumenten over de gehele linie tot gevolg hebben. Echter de andere helft van de respondenten verwacht juist het tegenovergestelde effect. Zij denken dat alsmaar wisselende meerderheden zaken juist van de agenda af houden om elkaar dwars te zitten. Men gunt elkaar niets en daarom zouden botsende persoonlijkheden juist leiden tot de inzet van minder commissie-instrumenten over de gehele linie. Eén Kamerlid vat het belang van de persoonlijk relatie krachtig samen:

*“Het gaat erom hoe het tussen mensen is, gunnen mensen elkaar dingen of gunnen mensen elkaar niet dingen.”*

De mogelijk grote gevolgen van de kwaliteit van de informele verhouding tussen parlementariërs wordt onderschreven door Caldeira en Paterson (1987, pg. 4). Zij stelden:

*“The informal friendship structure of the legislature tends to lessen differences, based on divergent backgrounds and experiences, to mitigate against the development of potential conflict, to provide channels of communication and understanding among members who share goals, and to facilitate logrolling.”*

Zij deden een onderzoek naar vriendschapsrelaties in het Amerikaanse parlement. Door hun respondenten te vragen naar wie hun (parlementaire) vrienden zijn en vervolgens te kijken of dit ook gevolgen had voor de manier waarop gestemd werd. Zij concluderen dat groepen parlementariërs die een informele vriendschap hebben, vaker met elkaar zullen instemmen. Dit ondersteunt dus de hypothese van de tweede groep respondenten; dat in geval van slechte verhoudingen men elkaar niets meer gunt, niet met elkaar instemt en dus tot een afname van de inzet van commissie-instrumenten zou moeten leiden. Echter omdat de respondenten zo sterk verdeeld waren in hun mening is ervoor gekozen om twee verwachtingen te formuleren, die beiden antwoord geven op de vraag waarom commissies over de gehele linie van elkaar verschillen.

#### **Verwachting: persoonlijke relaties**

**Als in een commissie de persoonlijke relaties slecht zijn dan leidt dit tot de inzet van minder commissie-instrumenten over de hele linie.**

**Als in een commissie de persoonlijke relaties slecht zijn dan leidt dit tot de inzet van meer commissie-instrumenten over de hele linie.**

### *Geld activeert*

Een andere hypothese die door enkele respondenten geopperd werd, was dat de hoogte van het budget van een ministerie invloed heeft op de gehele activiteit van een commissie. Deze begrotingen variëren van 0,7 miljard voor het ministerie van VROM tot 68,6 miljard voor het ministerie van VWS<sup>18</sup>. Het idee is dat als er veel geld te verdelen valt een kleine wijziging in wetgeving grote gevolgen kan hebben en dat een partij/Kamerlid dus veel veranderingen teweeg kan brengen. De kans om partijpunten te kunnen realiseren leidt ertoe dat er meer uren worden gestoken in commissies die over veel budget gaan. Dit zou er vervolgens weer toe leiden dat commissies meer instrumenten zouden inzetten over de gehele linie. Dit aangezien men niet alleen meer politieke instrumenten (algemeen overleg en schriftelijk overleg) maar ook meer technische instrumenten (wetgevingsoverleg en feitelijke vragen) zal inzetten.

Het idee dat het kunnen schuiven met grote sommen geld commissieactiviteit zou opwekken wordt echter tegengesproken door ander onderzoek. Blöndal en Kristensen (2002, pg. 43-80) onderzochten de manier waarop commissies in Nederland invloed kunnen uitoefenen op de verschuivingen in het budget van ministeries. Zij kwamen tot de conclusie dat het Nederlandse systeem heel veel ruimte biedt voor commissies om het budget te veranderen. Dit komt omdat alle commissies hun eigen departement 'nakijken' en commissieleden zoveel en zo ver strekkende amendementen op de begroting mogen indienen als zij zelf willen. Echter, in de praktijk levert dit haast niets op:

*"It is not uncommon for a total of 60-120 amendments to be proposed for the budget bills and for about 5 to 10 of them to be approved. The monetary value of these amendments is generally not great."* (Blöndal en Kristensen, 2002, pg. 56).

Kortom, weinig wijzigingen in budgetten worden aangenomen en het gaat doorgaans niet om veel geld. Hierbij wordt er echter geen rekening gehouden met het feit dat commissieleden misschien al eerder invloed hebben gehad bij de totstandkoming van het budget, hetgeen zou kunnen verklaren waarom er achteraf weinig wordt gewijzigd. Daarom wordt bij het formuleren van de verwachting uitgegaan van de uitspraken van de respondenten, namelijk dat meer budget leidt tot meer inzet van instrumenten omdat commissies met veel budget makkelijker partijstandpunten kunnen verwezenlijken.

### **Verwachting: budget ministerie**

**Als een commissie te maken heeft met een ministerie met een groot budget dan leidt dit tot meer inzet van instrumenten over de hele linie**

<sup>18</sup> Miljoenennota 2010

### *De bewindspersoon*

Naast het feit dat een commissie verbonden is aan een bepaald ministerie is een commissie natuurlijk ook verbonden aan een bepaalde bewindspersoon. De respondenten waren unaniem over het feit dat een 'zwakke' bewindspersoon tot lagere kwaliteit overleg leidt, echter over de kwantitatieve gevolgen van een 'zwakke' bewindspersoon waren de respondenten het niet met elkaar eens. Sommige meenden dat een 'zwakke' bewindspersoon tot een hogere inzet van instrumenten leidt terwijl andere dachten dat een 'zwakke' bewindspersoon geen kwantitatieve gevolgen zou hebben. Eerst zal nu weergegeven wanneer een bewindspersoon 'zwak' of 'sterk' is.

Allereerst gaven respondenten aan dat een bewindspersoon die veel gezag uitstraalt sterker is. Commissies debatteren vaak op het scherpst van de snede over belangrijke onderwerpen. Als een bewindspersoon duidelijke zijn argumenten kan verwoorden en onder andere daardoor gezag uitstraalt, zal een commissie net iets meer van hem kunnen aannemen, zelfs als de argumenten leiden tot een voor de commissie negatieve conclusie, aldus een Kamerlid:

*“Sommige bewindspersonen kunnen hier binnenkomen en praten met een bepaalde autoriteit, terwijl bij andere bewindspersonen mensen al meteen interrupties plegen”*

Ten tweede noemden de respondenten de gave om te kunnen 'geven en nemen'. Een bewindspersoon die bedreven is het onderhandelen met de commissie heeft een betere relatie. Een bewindspersoon moet niet star zijn regeerakkoord proberen uit te voeren maar moet zorgen dat hij begrip heeft voor de situatie van de commissieleden. Een handige bewindspersoon bouwt van te voren wisselgeld in en zorgt dat hij soms de commissieleden credit geeft voor hun bijdrage aan een discussie. Bijvoorbeeld door de motie van een commissielid over te nemen en het een welkome bijdrage aan zijn beleid te noemen. Dit zorgt ervoor dat er minder overleg nodig om meerderheden te verwerven voor voorstellen. Een griffier vatte het als volgt samen:

*“Als een minister slim politiek opereert, afgezien van kennis enzo, komt hij gewoon heel ver. Geven en nemen”*

Als derde wordt de inhoudelijke kennis van de bewindspersoon genoemd. Vaak zitten er in een commissie een aantal Kamerleden die al heel lang met bepaalde onderwerpen bezig zijn. Bij hen kan irritatie ontstaan als een bewindspersoon voortdurend de antwoorden op vragen niet weet en moet beloven er later op terug te komen. Hierbij moet wel worden aangemerkt dat Kamerleden er begrip voor hebben dat een bewindspersoon niet alles kan weten, gezien de relatief korte periode



die hij in zijn functie zit. Door direct antwoord op vragen te weten voorkomt een bewindspersoon dat hij veel extra overleg moet voeren om vragen alsnog te beantwoorden.

Deze drie kenmerken is naar gevraagd bij het kwalificeren van sterke en zwakke bewindspersonen. Echter over de kwantitatieve gevolgen van een 'sterke' of 'zwakke' bewindspersoon waren de respondenten verdeeld. Een aantal stelden dat een 'zwakke' bewindspersoon voor elke wissel terug naar de commissie wordt gehaald en dat men vaker moet overleggen omdat de uitkomsten van de overleggen met een 'zwakkere' bewindspersoon kleiner zijn:

*“ [Minister A] die maakte er een puinhoop van dan kreeg je heel veel algemene overleggen die niet afgemaakt konden worden en dat moest je later verder en dat leverde veel algemene overleggen op”*

Aan de andere kanten werd ook vaak verteld dat de commissie niet vaker gebruik maakt van haar instrumenten. Als men eenmaal overleg heeft gevoerd met een bewindspersoon over een onderwerp dan is dat overleg afgesloten, of het nou een goed of een slecht overleg was. Zij stelden dat een 'zwakke' bewindspersoon alleen kwalitatieve verschillen opleverde.

Deze tegenstrijdige meningen komen ook terug in de literatuur over de invloed van ministers. Helaas is er geen onderzoek naar de specifieke invloed van Nederlandse ministers op de agenda van de Tweede Kamer, maar internationaal bestaat er wel literatuur. Zo heeft Chabal (2003) een kwalitatieve vergelijking gemaakt tussen enkele tientallen ministers uit vier verschillende landen (Frankrijk, Spanje, Engeland en Duitsland. Hij begint zijn onderzoek met een uiteenzetting van de verschillende visies op de invloed van ministers.

Aan de ene kant van het spectrum zijn er onderzoekers die stellen dat er zoveel structurele en politieke belemmeringen zijn dat de impact van de individuele minister niet zo groot is. Hij doelt hiermee op de aanhangers van de meer institutionele en structurele modellen. Zij stellen dat de cultuur van het ministerie, de politieke regels en de politieke aandacht van buiten af zoveel gewicht in de waagschaal leggen dat de individuele minister niet zoveel meer heeft in te brengen. Dit klinkt voor Nederland redelijk aannemelijk. De ministeries in Nederland hebben een sterke eigen cultuur (Enthoven, 2011) en de politieke regels zijn zo gemaakt dat de Tweede Kamer haar eigen agenda bepaalt. Kortom, het is inderdaad maar de vraag in hoeverre de minister nog kans heeft om zijn eigen stempel op de agenda te drukken.

Echter Chabal stelt dat hiermee te gemakkelijk voorbij wordt gegaan aan de kracht van de persoonlijke stijl van een minister. Hij gaat er vanuit dat ook de beslissingen van kleine spelers grote gevolgen kunnen hebben. Hij wil een 'culturele dimensie' aan de structurele modellen toevoegen. Hij stelt dat een minister inderdaad beperkt wordt door institutionele regels en andere actoren maar dat een minister door zich goed aan te passen aan de omstandigheden (culturele aanpassing) in staat is invloed uit te gaan oefenen. Ook dit valt te rijmen met de Nederlandse situatie. Immers als een minister stevig in het zadel zit dan zou hij via informele kanalen (bijv. contacten met Tweede Kamerleden) in staat moeten kunnen zijn om de agenda en daarmee de instrumentkeuze van de commissies te beïnvloeden. Chabal draagt meerdere voorbeelden aan waarbij een minister door krachtig optreden in staat was de besluitvorming en agenda te beïnvloeden. Als er dus vanuit Chabal wordt geredeneerd dan zou een sterke minister in staat moeten instrumentinzet van de commissies te beperken. Echter omdat de meningen onder de respondenten zo sterk verdeeld zijn is ervoor gekozen twee verwachtingen te formuleren.

#### **Verwachting: bewindpersoon**

**Als een commissie een sterke bewindspersoon heeft leidt dit tot de inzet van minder commissie-instrumenten over de hele linie.**

**Als een commissie een sterke bewindspersoon heeft leidt dit niet tot de inzet van minder commissie-instrumenten**

#### **4.2.1 Algemeen overleg en schriftelijk overleg**

Zowel bij het algemeen overleg als bij het schriftelijk overleg viel op de aantallen niet gelijk verdeeld waren over de commissies. Toen de respondenten hierna gevraagd werden koppelde ze beide commissie-instrumenten aan elkaar in de vorm van één verklaring.

##### *Veel praten over gevoelige onderwerpen*

De respondenten gaven als antwoord dat de politieke gevoeligheid van de onderwerpen die een commissie behandelt van invloed zijn op het aantal algemeen overleg en schriftelijk overleg. Politieke gevoeligheid is het belang dat individuen hechten aan een bepaald onderwerp. Als iemand zegt dat hij een onderwerp erg belangrijk vindt dan is dat voor hem een politiek gevoelig onderwerp. Als veel mensen zeggen dat een onderwerp erg belangrijk is dan is het voor de maatschappij een politiek gevoelig onderwerp (Wlezien, 2005). Hoe een onderwerp politiek gevoelig wordt bij veel mensen is helaas een onderwerp dat buiten de omvang van deze scriptie valt. Daarom nemen we de meningen van de respondenten over welke onderwerpen politiek gevoelig zijn als een gegeven, vooral op de punten waar de meningen overlappen. Door respondenten te vragen naar wat volgens hen maatschappelijk politiek gevoelige onderwerpen

zijn kan worden gekeken welke commissies de meeste politieke gevoelige onderwerpen hebben en daarmee de meest politiek gevoelige commissies zijn.

Op het moment dat Kamerleden een onderwerp tegenkomen dat politiek gevoelig is dan is er ruimte voor profilering. Dit houdt in dat er veel camera's aanwezig zijn en dat als een Kamerlid iets over het onderwerp zegt de kans dus groter is dat het opgepikt wordt door de media. Vervolgens zien en horen stemgerechtigden het Kamerlid met als gevolg dat de bekendheid van het Kamerlid (en zijn partij) toeneemt. Wat uiteindelijk (hopelijk) weer resulteert in meer stemmen bij de verkiezingen. Politiek gevoelige onderwerpen zorgen voor een drietal effecten. Ten eerste is er de *kans* voor een partij of Kamerlid om zich te profileren. Ten tweede is er de *plicht* om zich te profileren, want anders vraagt men zich af waarom een bepaalde partij zich niet "druk maakt" over een onderwerp. Als derde is er hoge *profileringsconcurrentie*, omdat de andere partijen/Kamerleden ook de kans en de plicht zien.

Dus, politieke gevoelige onderwerpen leiden tot een profileringskans/plicht/concurrentie die vervolgens weer tot twee effecten leidt op het niveau van de Kamercommissies:

1. Aantal woordvoerders. Nadat er verkiezingen hebben plaatsgevonden worden binnen de fracties de woordvoerschappen verdeeld. Dit houdt in dat per onderwerp bepaald wordt welk (Kamer)lid van de fractie de hoofdverantwoordelijke is en dus het woord mag voeren namens de fractie. In de grote fracties worden onderwerpen die als politiek gevoelig worden beschouwd vaak in stukjes geknipt, zodat meer Leden zich met het onderwerp bezig kunnen houden en dus opgeteld meer manuren vrij zijn om zich te mengen in de slag om profilering. Wat in een kleine fractie bijvoorbeeld het woordvoerschap immigratie is kan in een grote fractie verdeeld worden in woordvoerschap Marokkaans/Turkse immigratie en Oost-Europese immigratie.

Dit leidt ertoe dat in commissies met veel politiek gevoelige onderwerpen alle commissieplekken door woordvoerders bezet worden die inhoudelijk willen meepraten. Terwijl in minder politiek gevoelige commissies een fractie soms iemand alleen in de commissie zet zodat hij in geval van een stemming doorslaggevend kan zijn zonder dat er inhoudelijk iets van hem verwacht wordt<sup>19</sup>.

2. Aanwezigheid. Uit de interviews kwam naar voren dat er meer commissieleden aanwezig zijn bij vergaderingen als er een politiek gevoelig onderwerp speelt. Als er namelijk een belangrijk onderwerp speelt dan maak je een heel slechte indruk als partij als je niet aanwezig bent. "*Men zegt dan, die partij geeft kennelijk niet om gezondheidszorg*".

---

<sup>19</sup> Vaak zijn Leden lid van drie of vier commissies maar zitten ze 80% van hun commissietijd in maar één van deze commissies.

Kortom, waar bij minder politiek gevoelige onderwerpen leden vaak nog wel een vergadering laten schieten zijn bij politiek gevoelige onderwerpen vaak alle partijen aanwezig. Dit leidt ertoe dat iedereen wat wil zeggen en dat overleggen veel langer duren of vaker worden gehouden.

Kortom, als een onderwerp politiek gevoelig is dan leidt dit tot profileringskansen. Om hier voldoende op in te kunnen spelen hakken grote partijen politiek gevoelige onderwerpen in stukjes en stellen ze meer woordvoerders aan. Daarnaast zullen Kamerleden minder vaak een vergadering laten schieten als het over een politiek gevoelig onderwerp gaat. Dit alles leidt ertoe dat er meer manuren beschikbaar zijn om zich bezig te houden met politiek gevoelige onderwerpen. Brieven die normaal genegeerd zouden worden leiden, als ze over een politiek gevoelig onderwerp gaan, ineens wel tot de inzet van een commissie-instrument. Sommige commissies hebben (veel) meer politiek gevoelige onderwerpen dan andere commissies, wat ertoe leidt dat ze consequent meer manuren beschikbaar hebben en dus vaker instrumenten zullen gebruiken. Dit zal vaak algemeen en schriftelijk overleg zijn omdat men hierin het gemakkelijkst de politieke mening kwijt kan en deze op korte termijn in te plannen zijn.

Deze verwachtingen van de respondenten sluit aan bij wat Yordanova (2009, pg. 261-263) het *partisan rationale* noemt. Yordanova beschrijft in haar onderzoek naar de commissies van het Europese Parlement dat er verschillende *rationales* bestaan waarom Kamerleden in een commissie gaan. Het *partisan rationale* houdt in dat de leidingen van de partijen een bepaalde commissie heel erg belangrijk vinden omdat de commissie onderwerpen behandelt die veel in het nieuws komen en dus kansen bieden om stemmen te winnen bij verkiezingen. Daarom zorgen de partijleidingen dat er Kamerleden in de commissie zitting nemen die goed met de media kunnen omgaan en een bekend gezicht van de partij zijn. Als een commissie veel politiek gevoelige onderwerpen behandelt dan zal het *partisan rationale* snel gaan overheersen.

Hierdoor wordt de commissie gevuld met commissieleden die in *inter-party mode* staan (Andeweg, 1997), zij weten dat een belangrijk deel van hun taak in de commissie is om 'punten' te scoren voor de politieke partij waar ze toe behoren. Binnen commissies kan dit het beste gebeuren via algemeen en (in mindere mate) schriftelijk overleg. Deze vormen bieden de meeste kans om een politieke boodschap over te brengen. Kortom, politiek gevoelige onderwerpen leiden ertoe dat een commissie al snel wordt ingedeeld aan de hand van het *partisan rationale*. Partijen zetten prominenten in een commissie om de partijpunten duidelijk uit te dragen. Aangezien dit het beste gaat in (het meer politieke) algemeen overleg en schriftelijk overleg zal dit dus ook tot meer algemeen en schriftelijk overleg leiden.

### Verwachting: politieke gevoeligheid

**Als een commissie veel politiek gevoelige onderwerpen behandelt dan leidt dit tot meer algemeen en schriftelijk overleg.**

#### *Agrariërs en dierenrechten*

Een andere vraag die opkwam bij het kijken naar de aantallen algemeen overleg is waarom LNV er bij dit instrument uitspringt terwijl het op het aantal verslagen juist heel laag scoort. Dit geeft aan dat de commissie voor LNV verhoudingsgewijs veel algemeen overleg voert voor het aantal wetten dat het ministerie van LNV maakt. Volgens de respondenten zou LNV exemplarisch zijn voor een andere verklaring van de verschillen in het aantal algemeen overleg en schriftelijk overleg.

Zij stelden dat de nabijheid van de achterban een grote rol kan spelen bij het verklaren van verschillen. Hierbij grepen zij redelijk unaniem terug op het voorbeeld van de vaste commissie voor LNV:

*“Bij LNV had je natuur, daar had je constant de landbouwbelangen en de natuurbelangen, waarbij de lobbies er heel dicht op zaten”*

Volgens de respondenten was de commissie voor LNV gevuld met mensen die een achtergrond hadden in ofwel de agrarische sector ofwel de dierenrechten. Veel commissieleden waren bijvoorbeeld zelf boer geweest of waren nog steeds boer. Een Kamerlid heeft een nabije achterban als hij het representeren van een bepaalde groep mensen als zeer belangrijk beschouwt en hij frequent contact heeft met zijn achterban<sup>20</sup> (Andeweg en Thomassen, 2004). Hoe meer leden van een commissie aan deze voorwaarden voldoen, aangenomen dat de achterban betrekking heeft op de specifieke commissie, hoe dichter de achterban op de commissie staat. Door aan de respondenten te vragen naar de nabijheid van de achterban kunnen de commissies met de meest nabije en de minst nabije achterban worden vastgesteld.

Volgens de respondenten leidde bij LNV een zeer nabije achterban ertoe dat beide kampen (agrariërs en dierenrechten) bovenop alles zat wat de commissie voor LNV deed. Hierdoor is weinig ruimte voor compromis. Commissieleden moesten harde stadpunten innemen om te voorkomen dat hun directe achterban ze als zwak zou gaan zien:

*“...dat had je bij LNV heel erg, dan komen ook de meest onbenullige onderwerpen in het algemeen overleg.”*

---

<sup>20</sup> Andeweg en Thomassen hebben zeer frequent gedefinieerd als minimaal een keer per maand.

In meer gemoedelijke commissies is er een constant geven en nemen bij het opstellen van de commissieagenda. Soms trekt een lid het voorstel tot een algemeen overleg in omdat niemand anders het algemeen overleg wil en soms stemt een meerderheid in met algemeen overleg omdat één Lid het heel graag wil. Echter bij de commissie voor LNV wilden alle twee de kanten overal een algemeen overleg over en weigerden ze elkaars algemeen overleg. Per saldo zou dit tot meer algemeen en schriftelijk overleg hebben geleid. De meerderheid (agrarische belangen) stemde in met alle algemene overleggen die zij zelf wilde en de minderheid wist alsmat algemeen overleg op de agenda te krijgen door bijvoorbeeld met spoeddebatten te 'dreigen'.

Dit sluit aan bij wat Yordanova (2009, pg. 264-265) als het *distributive rationale* ziet. Zij stelt dat sommige onderwerpen een meer actieve achterban aantrekken dan andere onderwerpen. Als een achterban heel actief is dan zijn er waarschijnlijk ook Kamerleden die een achtergrond hebben met het onderwerp en de achterban. Deze Kamerleden, met een sterke achtergrond, zullen graag zitting willen nemen in de commissie die over hun onderwerp gaat zodat zij hun achterban van dienst kunnen zijn.

Deze Kamerleden nemen dan een *cross-party mode* (Andeweg, 1997) aan, waarbij ze het belang dat zij verdedigen boven het belang van objectieve informatievoorziening of partijbelangen stellen. Zij zullen zich allemaal erg actief opstellen en constant aan hun achterban willen laten weten dat zij voor hun belangen aan het vechten zijn. De beste commissie-instrumenten om dit te doen zijn het algemeen overleg en schriftelijk overleg. Kortom, een actieve achterban leidt tot een *distributive rationale* waarbij zeer betrokken Kamerleden zo hard mogelijk voor een belang vechten, door middel van algemeen en schriftelijk overleg.

#### **Verwachting: achterban**

**Als een commissie een achterban heeft die er zeer dicht op staat dan leidt dit tot meer algemeen en schriftelijk overleg.**

#### **4.2.3 Verslagen**

Kijkend naar het aantal verslagen dan vallen vooral de commissie voor BZK en Justitie op door het hoge aantal en de commissie voor LNV en Defensie door het lage aantal. De vraag is waarom zij zo verschillend scoren.

### *Ministerie als wetfabriek*

Het antwoord op deze vraag ligt in de aard van verslagen. Volgens het RvOTK moet een commissie altijd op een wetsvoorstel reageren met een verslag (RvOTK art. 32). Daarnaast gaven de respondenten aan dat commissies zich ook altijd aan deze verplichting houden. Zoals in paragraaf 3.3 te zien was zijn er (grote) verschillen in het aantal wetten dat de ministeries per jaar produceren. Logischerwijs zouden ministeries die veel wetten produceren dus tot veel verslagen moeten leiden.

### **Verwachting: wetproductie ministerie**

**Als een commissie te maken heeft met een ministerie dat veel wetten produceert dan leidt dit tot meer verslagen**

#### **4.2.4 Nota-overleg.**

Wat meteen opvalt als men naar het aantal nota's kijkt is dat er een scherpe scheiding lijkt te zijn tussen commissies die wel en geen nota-overleggen hebben. De vraag is waar deze scherpe scheiding vandaan komt.

#### *Nota's van het ministerie*

De respondenten in de Kamer gaven aan dat de aanleiding voor een nota-overleg bijna altijd een 'nota' van het ministerie is:

*“Aan een nota-overleg heb je weinig als commissie toe te voegen. De regering komt met een nota ergo je hebt een nota-overleg.”*

Het is echter niet verplicht om een nota-overleg te houden naar aanleiding van een nota van het ministerie, een commissie mag ook niet reageren of met een ander instrument. Men gaf aan dat lang niet op alle nota's een notaoverleg volgt. Een nota bevat vaak lange termijn plannen van een ministerie of bewindspersoon. Maar lange termijn plannen worden niet altijd in de vorm van een nota gestuurd. Soms heten ze ook notitie, verkenning, etc. Dit Kamerlid gaf aan een bepaalde willekeur bespeuren:

*“Bij VWS kom[en vaak] nota's, maar bij VW niet.... Van die ministeries krijgen we nooit een nota alleen maar beleidsnotities. Dit is heel technisch ik houd me daar als politicus nou nooit zo mee bezig.”*

Kortom, het lijkt erop dat de oorzaak van een nota-overleg het feit is dat een ministerie een nota heeft gestuurd. De reden dat bepaalde ministeries het een nota noemen en andere ministeries een notitie lijkt een kwestie van traditie.

#### **Verwachting: nota's van het ministerie**

**Als een commissie een ministerie heeft dat (traditioneel) vaak nota's stuurt dan leidt dit tot veel nota-overleg.**

#### **4.2.5 Wetgevingsoverleg en feitelijke vragen**

Zowel de verschillen in aantal wetgevingsoverleg als de verschillen in het aantal feitelijke vragen werd door de respondenten op dezelfde manier verklaard.

*Als het ingewikkeld wordt...*

Men gaf aan dat de technische complexiteit van de onderwerpen van invloed is op het aantal wetgevingsoverleggen en feitelijke vragen. Een onderwerp is technisch complex wanneer het heel erg kennisintensief is voor een Kamerlid (Halffman en Hoppe, 2005, pg. 147). Hiermee wordt verwezen naar het feit dat bij sommige onderwerpen men zich redelijk gemakkelijk in kan lezen terwijl andere onderwerpen veel meer uren voorbereiding vergen voordat het Kamerlid het gevoel heeft dat hij er iets 'zinnigs' over kan zeggen. Een commissie wordt gezien als technisch complex wanneer de respondenten aangeven dat er veel onderwerpen spelen die zeer kennisintensief zijn.

Omdat technisch complexe onderwerpen veel tijd vergen om goed te kunnen overleggen zal men vaker een wetgevingsoverleg houden. Want bij een wetgevingsoverleg is de hele dag beschikbaar om te overleggen in plaats van maar een paar uur zoals bij een algemeen overleg. Daarnaast zal men van te voren meer feitelijke vragen stellen; dit zijn vragen zonder politieke lading.

Ook hier sluit een *rationale* bij aan. In het geval van commissies waar veel technische onderwerpen spelen is er veel kans dat het *informational rationale* gaat overheersen (Yordanova, 2009, pg. 263-264). Bij het *informational rationale* redeneren partijen vanuit wat goed is voor het parlement in plaats van wat goed is voor hen zelf. Bij ingewikkelde onderwerpen is het fijn als een commissie het voorbereidende werk zo objectief mogelijk uitvoert zodat er later in het plenaire overleg duidelijkheid is over de keuzes. Daarom zullen partijen in commissies die veel technische complexe onderwerpen hebben graag Leden zetten die zo gedegen mogelijk werk leveren.



De commissieleden weten met welk motief ze in de commissie zijn 'gezet' en zullen waarschijnlijk een *non-party mode* (Andeweg, 1997) aannemen. Goede voorbereiding is hierbij belangrijker dan al meteen in de commissie partijpunten proberen door te drukken. Als een commissie gevuld is met veel Leden die gedegen onderzoek als prioriteit hebben dan zullen ze ook eerder kiezen voor instrumenten die hierbij aansluiten. Dit is het wetgevingsoverleg en de feitelijke vragen. Kortom, vanuit het *informational rationale* kan men ervan uitgaan dat er meer wetgevingsoverleg en meer feitelijke vragen gesteld worden in technisch complexe commissies.

Echter, Halfman en Hoppe (2005) komen tot een ander conclusie. Zij onderzochten hoe in het Nederlandse parlement omgesprongen wordt met onderwerpen die veel expertise vergen. Zij constateerden dat het parlement de afgelopen vijftien jaar veel meer mogelijkheden heeft gekregen om experts te raadplegen en meer instrumenten ter beschikking heeft om kennis te verzamelen. Echter, zij concludeerden dat het parlement maar zeer sporadisch gebruik maakt van deze instrumenten. De onderzoekers hebben het hierbij niet specifiek over wetgevingsoverleg en feitelijke vragen. Maar het feit dat de Kamer zichzelf meer mogelijkheden heeft gegeven en deze niet gebruikt roept de vraag op in hoeverre commissies zich wél van specialistische instrumenten zouden willen bedienen. Vanuit het onderzoek van Halfman en Hoppe zou men dan ook verwachten dat grotere technische complexiteit niet leidt tot extra wetgevingsoverleg of feitelijke vragen omdat Kamerleden niet geneigd zijn snel naar technische instrumenten te grijpen.

Aangezien de respondenten stellen dat er meer gebruik wordt gemaakt van wetgevingsoverleg en feitelijke vragen bij technische complexe onderwerpen en omdat vanuit Yordanova's en Andewegs visie een toename van wetgevingsoverleg en feitelijke vragen als reactie op technische complexe logisch lijkt, is de volgende verwachting geformuleerd. Echter hierbij moet men wel het onderzoek van Halfman en Hoppe in het achterhoofd houden.

**Verwachting: technische complexiteit**

**Als een commissie veel technisch complexe onderwerpen behandelt dan leidt dit tot meer wetgevingsoverleg.**

**Verwachting: technische complexiteit**

**Als een commissie veel technisch complexe onderwerpen behandelt dan leidt dit tot meer feitelijke vragen.**

#### 4.2.6 Technische briefing

Bij de aantallen technische briefings viel op dat veel commissies erg laag scoren op een paar uitzonderingen na, met als grootste uitschieter de commissie voor OCW.

##### *Openheid ministerie en bewindspersoon*

Formeel kan een bewindspersoon in zijn eentje toestemming geven voor een technische briefing, maar uit de gesprekken met de ambtenaren bleek dat de betreffende beleidsambtenaren en het ministerie als geheel het er ook mee eens moeten zijn. Zij zijn immers degene die de briefing gaan geven. Het aantal technische briefings lijkt dan ook afhankelijk van een combinatie van twee factoren:

Allereerst is het van belang dat een bewindspersoon open staat voor deze 'informele' manier van informatievoorziening. Er is dus aan de respondenten gevraagd hoe *“de attitude van de betreffende bewindspersoon aangaande dergelijke [politiek-ambtelijke] contacten”* (Enthoven, 2011, pg. 433) is. Onder andere is gevraagd in hoeverre ministers nog aan de Oukaze-Kok<sup>21</sup> vasthouden. Dit is een regel die toenmalig Minister-president Kok heeft ingesteld, die stelt dat rijksambtenaren alleen met de uitdrukkelijke toestemming van de bewindspersoon contact mogen hebben met een politicus. Uit onderzoek blijkt dat bewindspersonen erg verschillen in hoeverre zij nog vasthouden aan deze regel (Enthoven, 2011) en óók de respondenten zagen deze verschillen tussen bewindspersonen:

*“[Minister] Donner was erg een jurist die was ook erg van de formele verhouding met de kamer, de huidige minister is daar iets minder strak in.”*

Daarnaast is de grondhouding van het ministerie van belang. Uit het onderzoek van Enthoven (2011) naar de informatievoorziening van de Tweede Kamer blijkt dat de ministeries zich allemaal net wat anders opstellen richting de politiek. Bepalende factoren in de ambtelijke-politieke contacten zijn *“de bestaande cultuur en mores op een departement”* (Enthoven, 2011, pg. 433). Of zoals een Kamerlid het stelde:

*“Als je een gesloten departement hebt, bijvoorbeeld justitie, die waren altijd heel erg gesloten los van welke minister er nou zat.”*

Dit heeft deels te maken met de Oukaze-Kok maar gaat 'dieper'. Ministeries verschillen historisch gezien in hun opvattingen over openheid naar de politiek. Door naar deze opvattingen te vragen kan de openheid van de ministeries in kaart worden gebracht.

---

<sup>21</sup> Ministerie van Algemene Zaken, *aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren Nr. 98M004214*

Kortom, om technische briefings te krijgen heb je als commissie enerzijds een minister nodig die ervoor open staat en anderzijds een ministerie dat er ook voor open staat. Openheid hierbij is in hoeverre er nog wordt vastgehouden aan de Oukaze-Kok en hoe men vanuit de ministeriecultuur naar politiek-ambtelijke contacten kijkt. Dit sluit aan bij de conclusies van het onderzoek van Enthoven (2011, pg. 371-474) naar de rol van ambtelijke-politieke verhoudingen in de informatievoorziening van de Tweede Kamer.

### Verwachting: openheid ministerie en bewindspersoon

**Als een commissie een open bewindspersoon en open ministerie heeft leidt dit tot meer technische briefings.**

#### 4.3 Een steeds completer rijtje

In dit hoofdstuk is gekeken hoe de literatuur en respondenten de verschillen uit hoofdstuk drie zouden kunnen verklaren. Dit heeft geleid tot een aantal mogelijke verklaringen die in het volgende hoofdstuk getest zullen worden.

Instrument	Vraag n.a.v. verschillen	verklaring
<i>Algemeen beeld</i>	- Waarom verschillen de commissies in hoe druk ze over de gehele linie zijn?	<b>Activiteit ministerie algemeen</b> <b>Persoonlijke relaties</b> <b>Budget ministerie</b> <b>Bewindspersoon</b>
<i>Algemeen overleg (core business commissie)</i>  <i>Schriftelijk overleg (individuele politieke vragen samengevoegd)</i>	- Waarom zijn er, ondanks de relatief gelijkmatige spreiding, toch nog grote verschillen in de hoeveelheid algemeen overleg?  - Waarom scoort LNV hier relatief hoog voor het aantal wetten dat zij moest behandelen?	<b>Politieke gevoeligheid</b>  <b>Achterban</b>

<i>Verslag (verplichte reactie op wetsvoorstel)</i>	- Waarom zijn er twee sterke uitschieters (BZK en justitie) naar boven en twee naar beneden (Defensie en LNV)?	<b>Wetproductie ministerie</b>
<i>Nota-overleg (uitgebreid mondeling overleg met motiemogelijkheid)</i>	- Waarom is er een significante tweedeling tussen commissies die het instrument veel en weinig gebruiken?	<b>Nota's van het ministerie</b>
<i>Wetgevingsoverleg (meestal overleg over begroting ministerie)</i>	- Waarom heeft BZK zoveel wetgevingsoverleg?	<b>Technische complexiteit</b>
<i>Feitelijke vragen (niet-politieke vragen voor een algemeen overleg)</i>	- Wat verklaart de hoge scores van BZK, VW en Defensie? - Waarom scoort justitie zeer laag op feitelijke vragen?	<b>Technische complexiteit</b>
<i>Technische briefings (ambtenaren geven mondelinge toelichting)</i>	- Wat verklaart de uitschieter bij OCW? - Waarom scoren de meeste commissies erg laag?	<b>Open ministerie en bewindspersoon</b>

## H5. De toets doorstaan

In het vorige hoofdstuk is er gekeken welke mogelijke verklaringen er bestaan voor de verschillen die in hoofdstuk drie zijn beschreven. In dit hoofdstuk zullen deze mogelijke verklaringen worden getoetst om te kijken in hoeverre ze daadwerkelijk een verklaring bieden voor verschillen in werkwijze tussen commissie.

### 5.1 Activiteit ministerie algemeen

De respondenten hebben, in algemenere zin, vaak gesteld dat 'actieve' ministeries tot meer werk leiden voor de commissies. Waarbij druk staat voor het aantal regels dat zij produceren (behalve wetten) en het aantal beleidsmedewerkers.

#### Verwachting: activiteit ministerie

Als een commissie te maken heeft met een actief ministerie dan leidt dit tot meer inzet van instrumenten over de hele linie.

#### De cijfers bevestigen de verklaring in beperkte mate.

Voor deze test is gebruik gemaakt van cijfers uit *Vergelijking van de departementale regelsystemen* (BBR, 2011). Er is gekeken in hoeverre er een correlatie bestaat tussen enerzijds regelproductie en beleidsambtenaren en anderzijds fysiek overleg en schriftelijke correspondentie. Uit de cijfers blijkt een zwakke relatie te bestaan tussen het aantal fysiek overleg en het aantal gemaakte regels en beleidsambtenaren. De uitkomsten bij het aantal schriftelijke correspondentie zijn opmerkelijk, zo wordt een negatief verband te gesignaleerd tussen het aantal beleidsambtenaren en de hoeveelheid schriftelijke correspondentie door de commissie. Als laatste bestaat er nog een zwak positief verband tussen het aantal gemaakte regels en de hoeveelheid schriftelijke correspondentie.

<i>Tabel 1. verband activiteit ministerie en activiteit commissie</i>		<b>Beleids-ambtenaren</b>	<b>gemaakte regels (excl.wetten)</b>
<b>Totaal aantal fysiek overleg</b>	<i>Pearson Correlation</i>	,352	,359
	<i>Sig. (2-tailed)</i>	,263	,252
	<i>N</i>	12	12
<b>Totaal aantal schriftelijk overleg</b>	<i>Pearson Correlation</i>	-,278	,195
	<i>Sig. (2-tailed)</i>	,381	,544
	<i>N</i>	12	12

Er is dus een eenduidig verband tussen een actief ministerie en fysiek overleg door de commissie. Maar het verband tussen de activiteit van het ministerie en schriftelijke correspondentie is minder duidelijk. Ten eerste is het verband tussen het aantal beleidsmedewerkers en schriftelijke correspondentie negatief, dit is vreemd want het zou betekenen dat als een ministerie meer ambtenaren heeft die werk kunnen veroorzaken voor een commissie, dat een commissie dan minder schriftelijk overleg zou gaan voeren of dat als een commissie veel schriftelijke overleg voert dat een ministerie dan minder ambtenaren in dienst neemt. Ten tweede is de correlatie tussen het aantal gemaakte regels door het ministerie en de schriftelijke correspondentie door de commissie erg zwak.

Uit de cijfers blijkt dus een verband tussen de algemene activiteit van een ministerie en de activiteit van een commissie. Hierbij moet wel worden aangemerkt dat de correlatie erg zwak is, dat er één vreemd negatief verband tussen zit en dat je hieruit natuurlijk niet kan opmaken of een actief ministerie tot een actieve commissie leidt of vice versa.

## 5.2 Persoonlijke relaties

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe persoonlijke verhoudingen gevolgen kunnen hebben voor instrumentinzet van een commissie. Echter de respondenten waren verdeeld over het effect van een slechte persoonlijke relatie. De hypothesen waren; of men drukt met wisselende meerderheden van alles door of men houdt met wisselende meerderheden van alles tegen.

### Verwachting: persoonlijke relaties

Als in een commissie de persoonlijke relaties slecht zijn dan leidt dit tot de inzet van minder commissie-instrumenten over de hele linie.

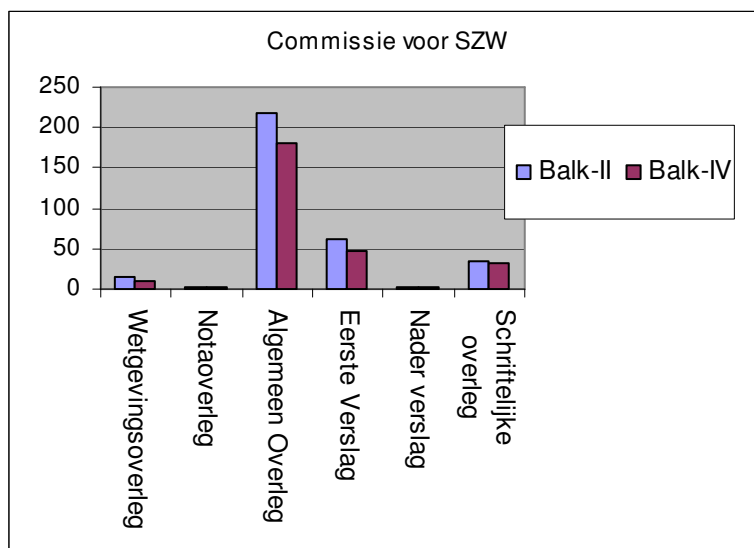
### De cijfers bevestigen de verklaring niet.

Als in een commissie de persoonlijke relaties slecht zijn dan leidt dit tot de inzet van meer commissie-instrumenten over de hele linie.

### De cijfers bevestigen de verklaring niet.

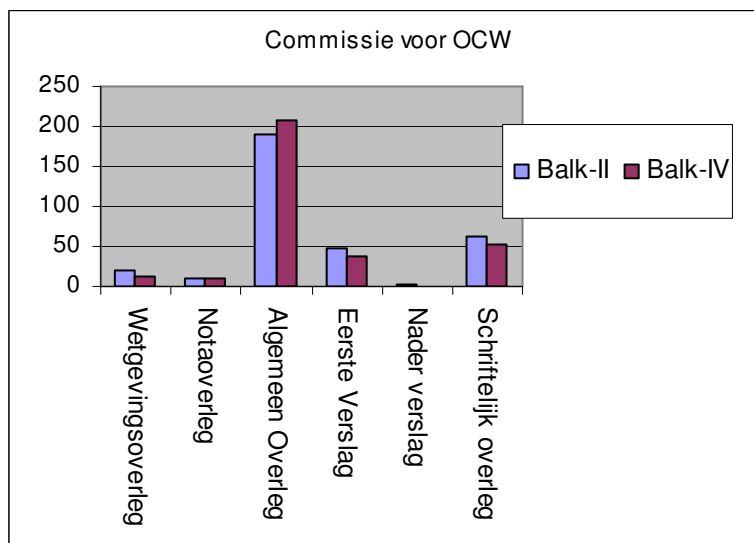
Een groot aantal respondenten gaf aan dat een goed voorbeeld van een commissie met botsende persoonlijkheden, de commissie voor SZW was tijdens Balkenende-IV, terwijl de sfeer tijdens Balkenende-II nog goed was. Een vergelijking tussen deze twee periodes leert dat het aantal algemene overleggen (-13%) en wetgevingsoverleggen (-40%) naar beneden is gegaan, echter het aantal eerste verslagen (dus wetsvoorstellen) (- 25%) is ook naar beneden gaan. Kortom, bij een commissie, die volgens de respondenten gekenmerkt werd door de slechte persoonlijke relaties, is geen bewijs gevonden voor één van de twee stellingen.

Figuur 10. Vergelijking commissie voor SZW tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV



Gevraagd naar een commissie waar de relaties juist erg goed waren wezen de respondenten naar de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tijdens Balkenende-IV. De commissieleden hadden veel informeel contact en zochten elkaar buiten officiële vergaderingen ook op. De cijfers geven een wisselend beeld. Het aantal wetten dat de commissie moest behandelen is afgenomen (-26%) en alle instrumenten behalve het algemeen overleg zijn ook verhoudingsgewijs afgenomen (-32%, -18%, -19%, -17%). Alleen het aantal algemeen overleg is toegenomen (+10%). Er is geen bewijs dat de instrumentinzet over de gehele linie is toe- of afgenomen door een goede relatie. Er wordt dus geen stelling bevestigd.

Figuur 11. Vergelijking commissie voor OCW tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV



### 5.3 Geld activeert... niet

Volgens sommige respondenten in het vorige hoofdstuk zou een verklaring voor verschillen tussen commissies het budget van het ministerie kunnen zijn. Als een ministerie veel geld heeft dan kan een relatief kleine verschuiving al grote gevolgen hebben. Dus kunnen leden van een commissie met een 'rijk' ministerie makkelijker dingen veranderen dan commissies met minder rijke ministeries. Hierdoor zou de commissie als geheel actiever worden, omdat iedereen kansen ziet om politieke punten te realiseren.

#### Verwachting: budget ministerie

Als een commissie te maken heeft met een ministerie met een groot budget dan leidt dit tot meer inzet van instrumenten over de hele linie

**De cijfers bevestigen deze verklaring niet.**

In de volgende tabel is het budget uitgezet tegen welke positie de commissie inneemt op de 'ranglijst' van opgetelde schriftelijke correspondentie en opgetelde fysieke overleggen. Zo kan men zien dat het ministerie van VWS in 2010 een begroting had van 68,6 miljard Euro en de commissie voor VWS 2<sup>e</sup> was in aantal schriftelijke correspondentie en 6<sup>e</sup> in aantallen fysiek overleg. Er is geen statische berekening voor nodig om te zien er geen verband is tussen de begroting van het ministerie en de activiteit van de commissie.

Tabel 2. Begroting ministeries 2010 in miljarden t.o.v. schriftelijke correspondentie en fysiek overleg

	Budget	Schriftelijk	Fysiek
VWS	68,6	2 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>
SZW	62	11 <sup>e</sup>	11 <sup>e</sup>
OCW	33,6	8 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>
BuZa	12,1	10 <sup>e</sup>	10 <sup>e</sup>
VW	11,6	3 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>
Defensie	7,6	6 <sup>e</sup>	12 <sup>e</sup>
BZK	5,9	1 <sup>e</sup>	9 <sup>e</sup>
Justitie	4,8	5 <sup>e</sup>	1 <sup>e</sup>
LNV	2,3	12 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>
EZ	2,1	9 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>
Financiën	1,4	4 <sup>e</sup>	8 <sup>e</sup>
VROM	0,8	7 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>

### 5.4 De bewindspersoon

In paragraaf 4.3.7 is uitgelegd dat er grote kwalitatieve verschillen kunnen ontstaan binnen een commissie door de kwaliteit van de bewindspersoon. Een sterke bewindspersoon leidt tot een veel beter debat, aldus de respondenten. Echter over de vraag welke kwantitatieve verschillen er



optreden waren de respondenten verdeeld. Enkele dachten dat een bewindspersoon vaker moest terugkomen naar de commissie als compensatie voor de slechte kwaliteit van het debat. Terwijl andere respondenten dachten dat er alleen maar meer plenaire vragen en debatten zouden komen door een zwakkere minister maar niet meer inzet van commissie-instrumenten.

<b>Verwachting: bewindspersoon</b>
Als een commissie een sterke bewindspersoon heeft leidt dit tot de inzet van minder commissie-instrumenten over de hele linie.
<b>De cijfers bevestigen deze verklaring niet.</b>
Als een commissie een sterke bewindspersoon heeft leidt dit niet tot de inzet van minder commissie-instrumenten over de hele linie.
<b>De cijfers bevestigen deze verklaring.</b>

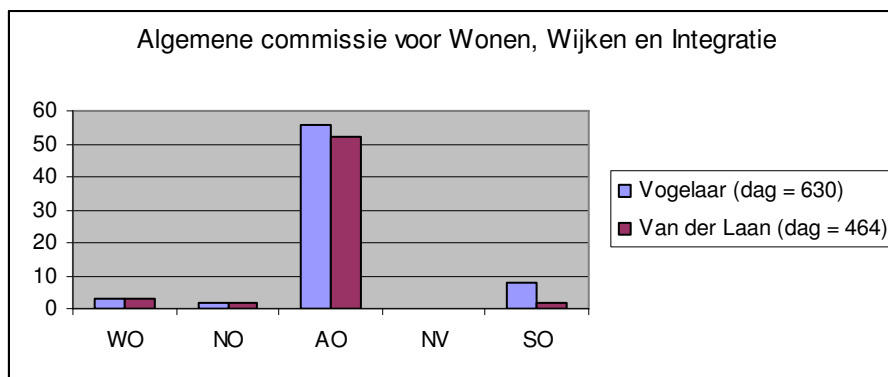
Men kan echter niet zomaar de cijfers van twee commissies met elkaar vergelijken in deze kwestie, omdat er teveel variabelen zijn. Daarom is er gekeken naar de periodes waarin Ella Vogelaar en vervolgens Eberhart van der Laan minister van Wonen, Wijken en Integratie waren. Hoewel dit een algemene commissie was in plaats van een vaste commissie, is het voordeel dat alle andere factoren behalve de minister gelijk zijn gebleven na het opstappen van Ella Vogelaar (de commissieleden, de onderwerpen, de maatschappelijke aandacht, etc.). De respondenten gaven aan dat Vogelaar een 'zwakke' minister was en dat Van der Laan een erg 'sterke' minister was, dus veel gezag had, kon geven en nemen en inhoudelijke kennis bezat.

De cijfers laten zien dat er nauwelijks verschil is tussen de twee ministers<sup>22</sup>. Uit de cijfers blijkt dus geen relatie tussen de 'kwaliteit' van de bewindspersoon en de kwantiteit waarmee een commissie zijn instrumenten inzet.

---

<sup>22</sup> Vogelaar is 166 dagen langer minister geweest dan Van der Laan. Maar Vogelaar is haar kabinetsperiode begonnen met de 100-dagen tour van het kabinet en zij heeft 1 zomerreces meer gehad.

Figuur 12. Vergelijking commissie voor WWI tijdens Vogelaar en Van der Laan



### 5.5 Politieke gevoeligheid doet praten

In het vorige hoofdstuk werd aangegeven dat sommige commissies meer politiek gevoelige onderwerpen behandelen dan andere commissies. Hierdoor ontstaat voor de partij en Leden een kans om zich te profileren. De respondenten gaven aan dat hierdoor meer woordvoerders zouden komen voor de desbetreffende commissie en dat men ook vaker aanwezig zou zijn bij commissievergaderingen. De extra tijd en mankracht die een politiek gevoelige commissie hierdoor krijgt zou vervolgens weer leiden tot extra algemeen en schriftelijk overleg omdat men hierin het gemakkelijkst de politieke mening kwijt kan.

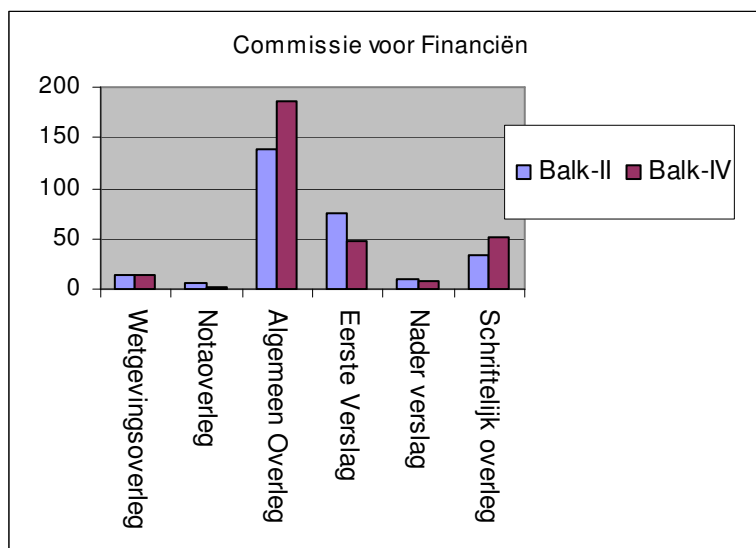
#### Verwachting: politieke gevoeligheid

Als een commissie veel politiek gevoelige onderwerpen behandelt dan leidt dit tot meer algemeen en schriftelijk overleg.

#### De cijfers bevestigen grotendeels de verklaring

Het simpelweg vergelijken van commissies die meer en minder politiek gevoelig zijn, is niet zinvol omdat hierbij te veel variabelen verschillen. In plaats daarvan wordt er gekeken commissies door de tijd heen. Om deze verklaring te testen kijken we naar een voorbeeld dat door veel respondenten werd genoemd, namelijk de bankencrisis met als hoogtepunt de nationalisatie van ABN/Fortis op 4 oktober 2008. De respondenten gaven aan dat de vaste commissie voor Financiën niet veel politiek gevoelige onderwerpen had totdat de bankencrisis toesloeg. Als men de cijfers van deze commissie vergelijkt voor de periode Balkenende-II en Balkenende-IV dan is er inderdaad een opmerkelijke stijging zichtbaar in het aantal algemene overleggen en schriftelijke overleggen, terwijl het aantal wetsvoorstellen over de periode Balkenende-IV juist minder is geworden. Kortom, dit voorbeeld lijkt te bevestigen dat politieke gevoeligheid tot meer algemeen overleg en schriftelijk overleg leidt.

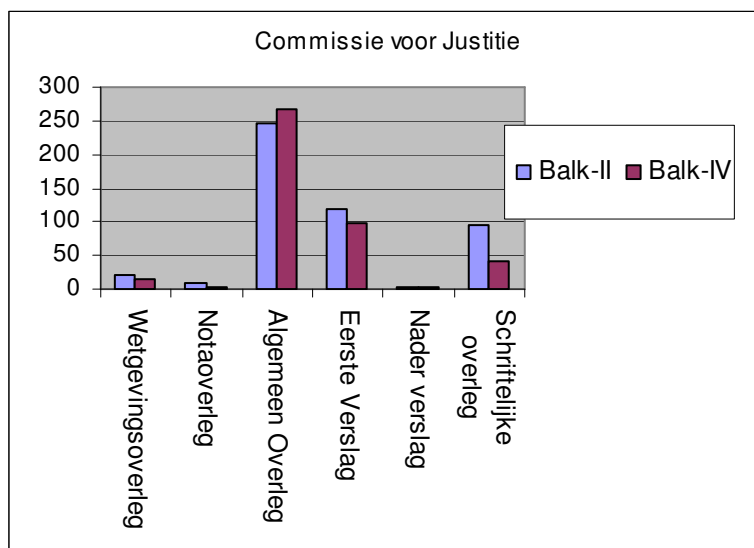
Figuur 13. Vergelijking commissie voor Financiën tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV



De commissie voor Financiën is een voorbeeld van een commissie die politiek gevoeliger is geworden. Daar tegenover staat de commissie voor Justitie. Volgens de respondenten zal de commissie voor Justitie altijd een politiek gevoelige commissie zijn, maar was deze commissie tijdens Balkenende-II nog een stuk politiek gevoeliger dan tijdens Balkenende-IV. De cijfers geven een gemengd beeld. Enerzijds zijn het aantal wetsvoorstellen met 8% omhoog gegaan net zoals het aantal algemeen overleg dat ook 8% is gestegen. Echter het schriftelijke overleg is met 54% gedaald.

Omdat de lichte stijging in algemeen overleg verklaard kan worden door de lichte stijging in het aantal wetsvoorstellen lijkt het erop dat bij de commissie voor Justitie minder politieke gevoeligheid alleen maar tot minder schriftelijk overleg heeft geleid.

Figuur 14. Vergelijking commissie voor Justitie tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV



### 5.6 Achterban: vloek of zegen?

Uit de cijfers kwam naar voren dat de commissie voor LNV relatief veel algemeen overleg houdt. Vooral als men dit afzet tegen het aantal wetten dat de commissie moest behandelen. Hierbij kwam de vraag dan ook op waarom LNV relatief hoog scoorde. De respondenten gaven aan dat dit deels door de politieke gevoeligheid van het onderwerp kwam<sup>23</sup>. Maar men gaf ook aan dat hier meespeelde dat de achterban bovenop het onderwerp zat. Het verschil is dat politieke gevoeligheid over media aandacht en maatschappelijke aandacht gaat en dat het bij de achterban meer om specifieke aandacht van branche en direct betrokkenen gaat. Dit leidt tot een conflictueuze sfeer in de commissie, waarin de commissieleden zo veel mogelijk algemeen overleg en schriftelijk overleg willen hebben over voor hun achterban belangrijke onderwerpen.

#### Verwachting: achterban

Als een commissie een achterban heeft die er zeer dicht op staat dan leidt dit tot meer algemeen en schriftelijk overleg.

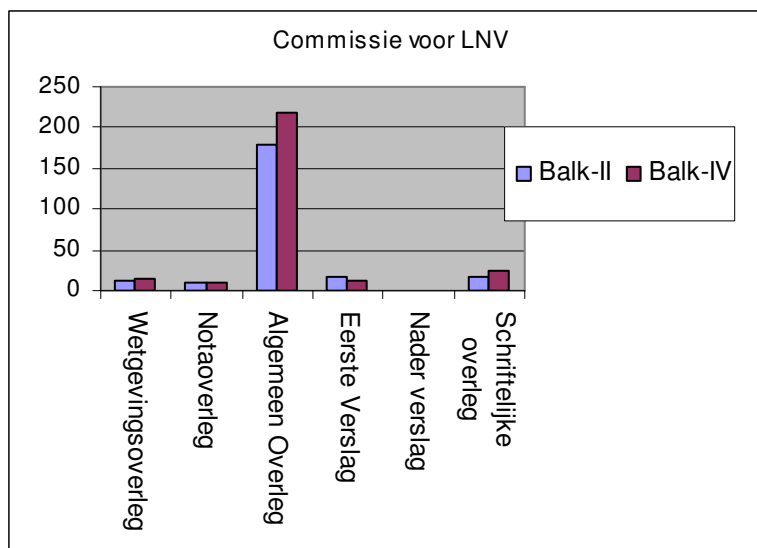
**De cijfers bevestigen deels de verklaring.**

Een manier om deze hypothese te toetsen, is door een vergelijking te maken tussen de commissie voor LNV tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV. Aangezien de respondenten aangaven dat de achterbannen er minder dicht opzaten tijdens Balkenende-II. Uit deze

<sup>23</sup> Na de landelijke verkiezingen van 2006 was de Partij voor de Dieren met 2 zetels in de Tweede Kamer gekomen, zij genereerde veel aandacht voor het onderwerp dierenrechten.

vergelijking blijkt inderdaad dat het aantal algemene overleggen (+21%) en schriftelijke overleggen (+47%) zijn toegenomen, terwijl de commissie de helft minder wetten (-56%) hoefde te behandelen.

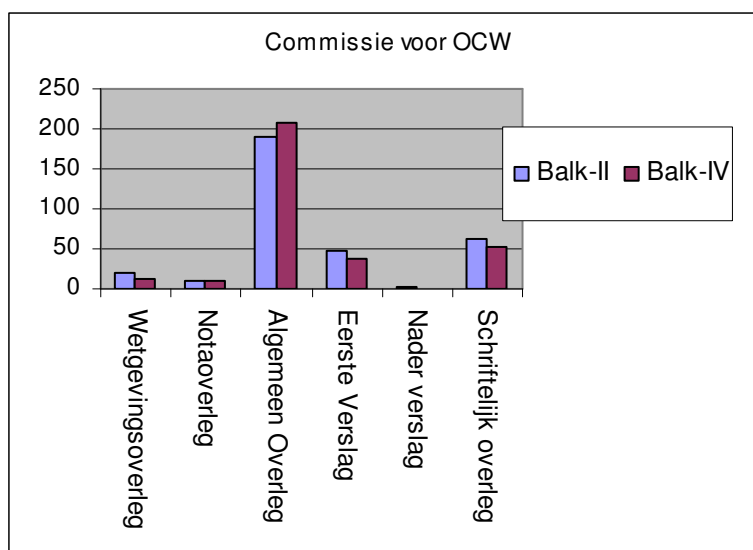
Figuur 15. Vergelijking commissie voor LNV tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV



Een commissie waar een tegengestelde beweging heeft plaatsgevonden, is de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Daar had tijdens Balkenende-II nog 80% van de commissieleden een achtergrond in onderwijs, cultuur of wetenschap, terwijl dit tijdens Balkenende-IV nog maar 56% was<sup>24</sup>. De cijfers geven een wisselend beeld. Het aantal wetsvoorstellen is naar beneden gegaan en daarmee ook de instrumentinzet van alle instrumenten behalve het algemeen overleg, dit is tegen de trend in gestegen.

<sup>24</sup> Informatie uit biografieën commissieleden op [www.parlement.com](http://www.parlement.com)

Figuur 16. Vergelijking commissie voor OCW tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV



Kortom, de commissie voor LNV bevestigt de verklaring dat een nabije achterban tot meer overleg zou leiden, echter de commissie voor OCW laat een gemengd beeld zien. De instrumentinzet is in ongeveer gelijke tred met het aantal wetsvoorstellen gedaald, er is alleen meer algemeen overleg gekomen.

### 5.7 Wetproductie ministerie

Commissies zijn verplicht als reactie op een wetsvoorstel een verslag te schrijven, dit leidde tot de logische volgende verwachting:

#### **Verwachting: wetproductie ministerie**

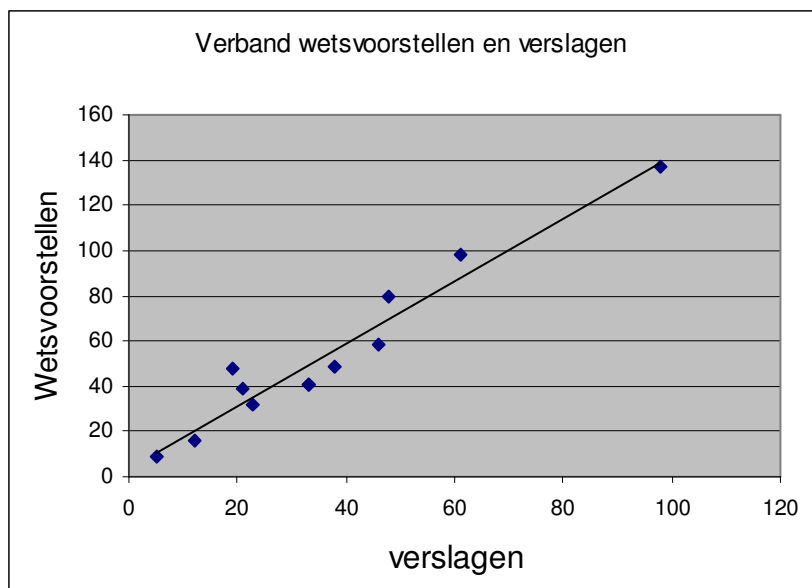
Als een commissie te maken heeft met een ministerie dat veel wetten produceert dan leidt dit tot meer verslagen

**De cijfers bevestigen de verklaring.**

Deze verwachting lijkt bevestigd te worden door de cijfers. Wetsvoorstellen en gemaakte verslagen zijn per commissie tegen elkaar gezet in een scatterplot. Geen van de commissies (blauwe puntjes) ligt erg ver van de trendlijn, dit betekent dat de verhouding wetsvoorstellen-gemaakte verslagen bij elke commissie ongeveer hetzelfde is. Hoe meer wetten een ministerie dus produceert hoe meer verslagen de commissie maakt. Het feit dat er meer wetten zijn ingediend dan verslagen zouden zijn gemaakt, is te verklaren door het feit dat wetten vaak door meerdere bewindspersonen worden ingediend, terwijl er maar één commissie een verslag

schrijft. In zo een geval zijn de wetsvoorstellen dubbel geteld. Als men dit meeneemt dan lijkt er inderdaad een verband te zijn tussen wetsvoorstellen en verslagen.

Figuur 17. Wetsvoorstellen t.o.v. verslagen per commissie tijdens Balkenende-IV



### 5.8 Nota's van het ministerie

In het vorige hoofdstuk gaven de respondenten aan dat de aanleiding van een nota-overleg bijna altijd een 'nota' van het ministerie is. Daarom zouden commissies die een ministerie hebben die traditioneel veel nota's stuurt vaker een notaoverleg dan commissies die een ministerie hebben waar het zeer ongebruikelijk is om een nota te sturen.

<b>Verwachting: nota's van het ministerie</b>
Als een commissie een ministerie heeft dat (traditioneel) vaak nota's stuurt dan leidt dit tot veel nota-overleg.
<b>De cijfers bevestigen de verklaring.</b>

Om dit te onderzoeken is gekeken naar hoeveel nota's de verschillende ministeries naar de Tweede Kamer hebben gestuurd tijdens Balkenende-IV. Helaas zijn deze cijfers enigszins problematisch. Sinds het kabinet Rutte zijn namelijk sommige ministeries veranderd:

- De ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Verkeer en Waterstaat (VW) zijn opgegaan in het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IM) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

- Het ministerie voor Justitie is opgegaan in het ministerie voor Justitie en Veiligheid (JenV).
- De ministeries van Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) zijn samengegaan in het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (ELI).

Het systeem van de overheid dat het aantal verstuurd nota's bijhoudt, is maar deels overgegaan naar deze nieuwe ministeries<sup>25</sup>. Voor de periode Balkenende-IV zijn de volgende aantallen verstuurd nota's per ministerie gevonden:

Tabel 3. Aantal naar de Tweede Kamer verstuurd nota's per ministerie tijdens Balkenende-IV

Ministerie(s)	Verstuurd nota's
OCW	24
BZK	9
BuZa	11
Defensie	0
ELI (EZ en LNV)	52 (0 en 0)
Financiën	0
VenJ (Justitie)	3 (0)
SZW	2
VWS	19
IM (VROM <sup>26</sup> en VW)	73 (19 en 0)

Er is voor gekozen om het aantal verstuurd nota's door ELI (52) en IM (73) gelijk te verdelen over respectievelijk EZ (26) en LNV (26), en VROM (36 + 19) en VW (36). Het aantal gestuurd nota's en verslagen zijn tegen elkaar uitgezet in een scatterplot. Hieruit blijkt duidelijk dat er een verband bestaat, de commissies (blauwe stipjes) liggen allemaal redelijk dicht bij de trendlijn. Dit bevestigt de verklaring dat meer gestuurd nota's tot meer verslagen leidt.

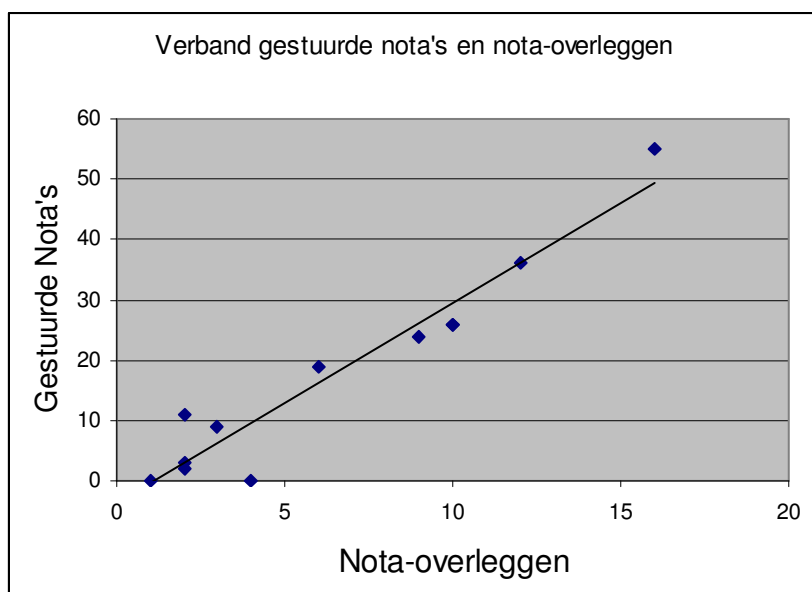
Vreemde uitzondering is de commissie voor Defensie, deze heeft 4 nota-overleggen maar 0 verstuurd nota's van het ministerie van Defensie. Mogelijkerwijs houdt het ministerie van Defensie niet bij hoeveel zij nota's zij stuurt of neemt de commissie voor Defensie soms een nota van bijvoorbeeld het ministerie van Buitenlandse Zaken voor haar rekening.

<sup>25</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/zoeken>.

<sup>26</sup> Kennelijk zijn niet alle verstuurd nota's van VROM na de verandering van de ministeries in het systeem overgezet naar IM, zoals bij EZ, LNV, VW en Justitie wel het geval lijkt.



Figuur 18. gestuurde nota's t.o.v. nota-overleggen per commissie tijdens Balkenende-IV



### 5.9 Het juiste gereedschap voor de (complexe) klus

Een andere te verwachten oorzaak van verschillen tussen de instrumentinzet van commissies is de technische complexiteit van de onderwerpen. Een onderwerp is technisch complex als het kennisintensief is voor een Kamerlid, dus als het Kamerlid een meer dan gemiddelde voorbereidingstijd nodig heeft om het onderwerp te kunnen begrijpen en behandelen. Omdat wetgevingsoverleg en feitelijke vragen de meest geschikte instrumenten zijn om inhoudelijke expertise op te doen, waren de volgende twee verwachtingen geformuleerd:

#### Verwachting: technische complexiteit

Als een commissie veel technisch complexe onderwerpen behandelt dan leidt dit tot meer wetgevingsoverleg.

#### De cijfers bevestigen deze verklaring

#### Verwachting: technische complexiteit

Als een commissie veel technisch complexe onderwerpen behandelt dan leidt dit tot meer feitelijke vragen.

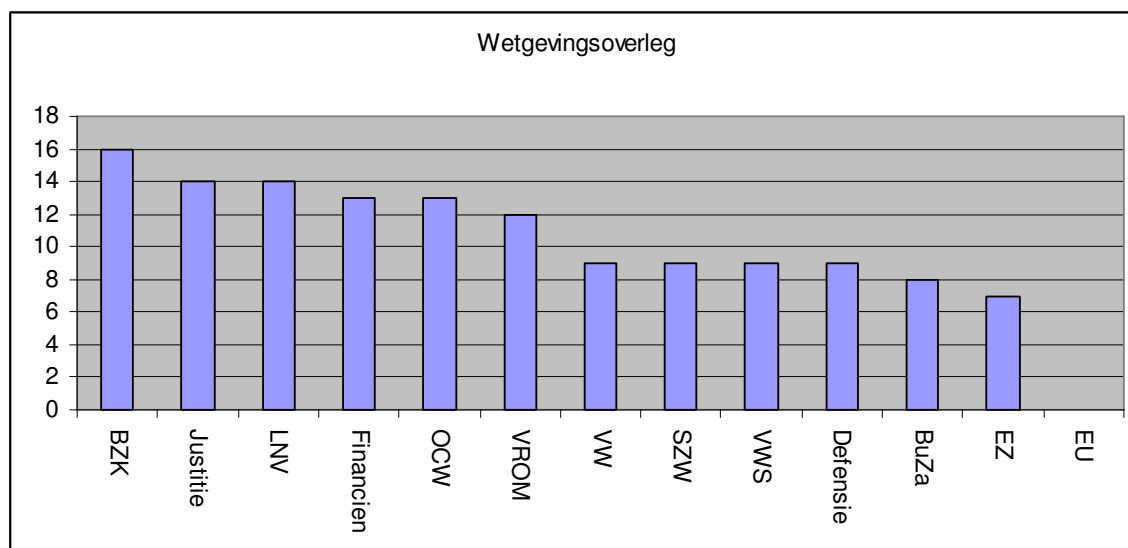
#### De cijfers bevestigen grotendeels deze verklaring

Gevraagd naar welke commissies veel kennisintensieve onderwerpen hebben verwezen de respondenten naar twee commissies. Ten eerste de commissie voor Defensie, zij gaven aan dat deze commissie altijd erg veel technisch complexe vraagstukken behandelt. Ten tweede de commissie voor Binnenlandse Zaken die tijdens Balkenende-IV veel technische complexe

wetgeving moest verwerken, voornamelijk dankzij de staatkundige veranderingen in de Nederlandse Antillen<sup>27</sup>. Gevraagd naar de tegenovergestelde commissie gaven de respondentenvaak de commissie voor Buitenlandse Zaken als voorbeeld. Deze commissie moet soms erg sensitief handelen en goed aanvoelen hoe verhoudingen liggen maar behandelt weinig kennisintensieve onderwerpen.

Als we naar het aantal wetgevingsoverleggen kijken dan ontstaat in eerste instantie een gemengd beeld. De commissie voor BZK heeft naar verwachting veel wetgevingsoverleg (1<sup>e</sup>) en de commissie voor BuZa heeft erg weinig wetgevingsoverleggen (11<sup>e</sup>). Echter de verwachting was dat de vaste commissie voor Defensie ook erg hoog zou scoren maar dit blijkt niet te kloppen (10<sup>e</sup>). Echter hierbij moet men wel in acht nemen dat de commissie voor Defensie op bijna alle instrumenten heel laag scoort; verslagen (12<sup>e</sup>), algemeen overleg (13<sup>e</sup>) en schriftelijk overleg (12<sup>e</sup>). In dit geval heeft de commissie voor Defensie maar 1 wetgevingsoverleg minder dan de nummer 7. Verhoudingsgewijs lijkt het aantal wetgevingsoverleggen van Defensie dus toch boven gemiddeld. Kortom, de cijfers bevestigen dat veel technisch complexe onderwerpen leidt tot meer wetgevingsoverleg.

Figuur 19. Aantal wetgevingsoverleggen per commissie tijdens Balkenende-IV

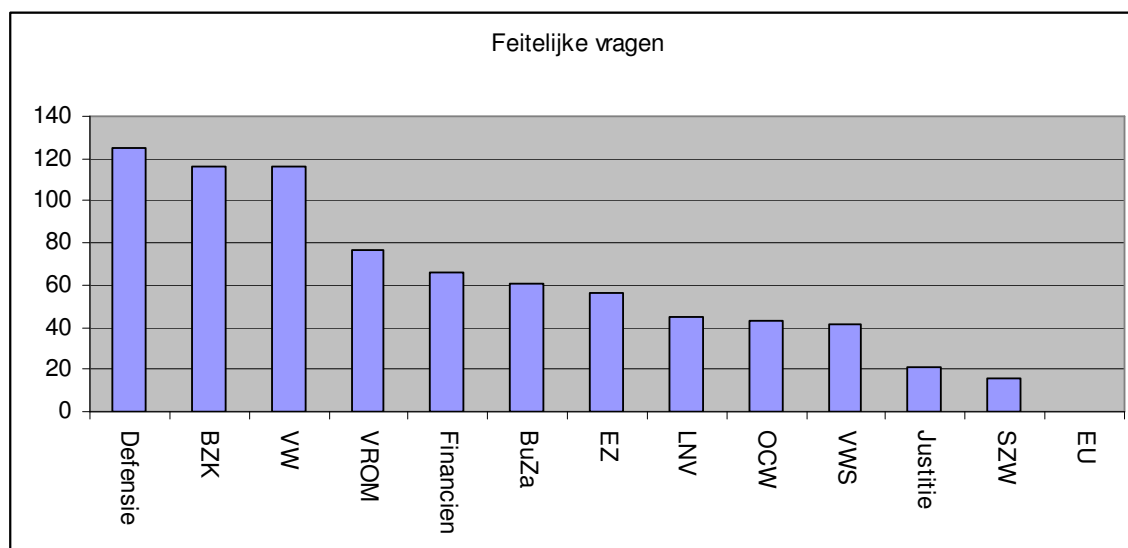


Kijkend naar het aantal feitelijke vragen valt meteen op dat de commissie voor Defensie en de commissie voor BZK respectievelijk eerste en tweede zijn. Dit was ook de verwachting. Echter de commissie voor BuZa scoort gemiddeld (6<sup>e</sup>), dit is hoger dan verwacht. Kortom, het lijkt erop dat

<sup>27</sup> De eilanden Curacao en Sint Maarten werden een nieuw land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden bijzondere gemeente. Dit had veel 'constitutionele' voeten in de aarde.

veel technisch complexe onderwerpen tot meer feitelijke vragen leiden, maar BuZa scoort te hoog om deze verklaring even stellig te accepteren als de vorige verklaring omtrent wetgevingsoverleg.

Figuur 20. Aantal feitelijke vragen per commissie tijdens Balkenende-IV



### 5.10 Open ministerie en bewindspersoon

Een technische briefing is een bijeenkomst waarbij ambtenaren vanuit hun expertise (niet-politieke) informatie aan een commissie geven. De respondenten gaven aan dat je de combinatie van een open bewindspersoon en een open ministerie nodig hebt om een technische briefing te krijgen als commissie. Als één van de twee (bewindspersoon of ministerie) er niets in ziet dan is de kans klein dat een commissie veel technische briefings krijgt.

#### Verwachting: Verwachting: openheid ministerie en bewindspersoon

Als een commissie een open bewindspersoon en open ministerie heeft leidt dit tot meer technische briefings.

**De cijfers bevestigen deze verklaring.**

Om dit te testen is de respondenten gevraagd naar de openheid van verschillende bewindspersonen en ministeries. Hieruit kwamen drie soorten situaties naar voren:

Ten eerste gaven de respondenten aan dat het ministerie van OCW een 'open' ministerie is en dat minister Plassterk van OCW ook erg open was. De verwachting is dat dit tot veel technische

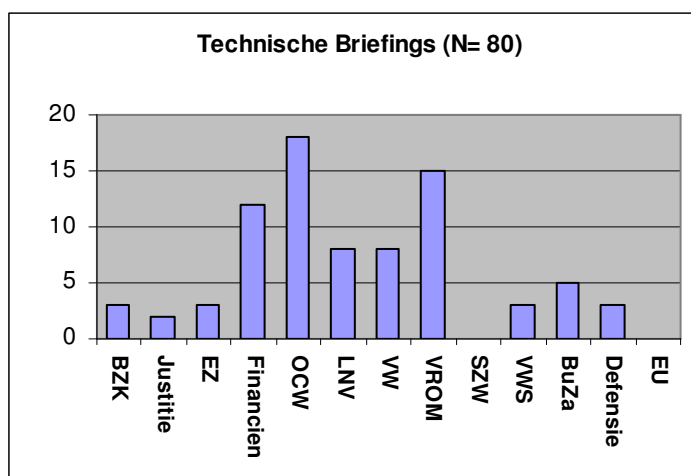
briefings zou moeten leiden en dit is duidelijk terug te zien in de cijfers, de commissie voor OCW heeft namelijk de meeste technische briefings gehad.

Ten tweede gaven de respondenten aan dat minister Donner (SZW) een meer formele minister was die niet van technische briefings hield op een ministerie (SZW) dat noch erg gesloten noch erg open is. De verwachting is dat dit tot weinig technische briefings leidt, omdat één van de twee beslissende factoren, namelijk een open minister, ontbreekt. De cijfers bevestigen dit; het ministerie van SZW heeft in 2009 niet één technische briefing gehad.

Daarnaast is er ook onderzoek gedaan naar welke departementen meer en minder gesloten zijn (Enthoven, 2011, pg. 371-474). Uit dit onderzoek kwam naar voren dat bijvoorbeeld het ministerie van Defensie zeer gesloten en formeel is. Meest genoemde voorbeeld van de respondenten was het ministerie van Justitie. Opnieuw is de verwachting dat door het ontbreken van één van de twee beslissende factoren, er weinig technische briefings zijn. Dit wordt bevestigd door de cijfers; de commissies voor Defensie en Justitie hadden respectievelijk drie en twee technische briefings in 2009 en zitten daarmee ver onder het gemiddelde.

Kortom, de openheid (dus de mate waarin aan de Oukaze-Kok wordt vastgehouden en de historische culturele waarden ten opzichte van ambtelijke-politiek contacten) van de bewindspersoon en het ministerie lijken doorslaggevend bij het bepalen van hoe vaak een commissie een technische briefing heeft.

Figuur 21. Aantal technische briefings in 2009<sup>28</sup>

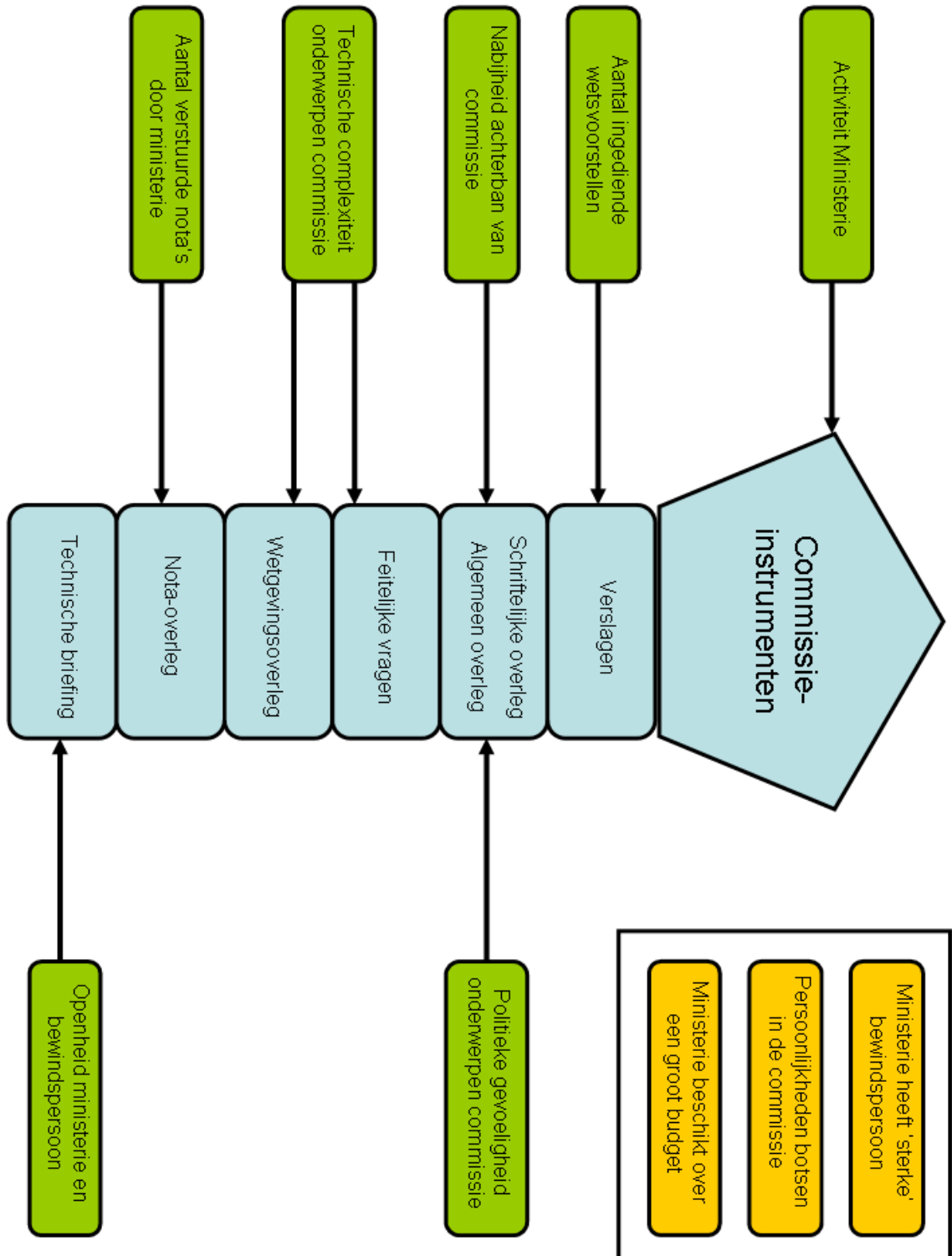


<sup>28</sup> Worden pas sinds 2009 bijgehouden.

### **5.11 Kortom**

In dit hoofdstuk zijn de verklaringen van de respondenten voor verschillen in instrumentgebruik door de commissies getest. De uitkomsten van deze toetsing zijn op de volgende pagina schematisch weergegeven. Hierin staan alle pijlen voor een positief verband, groene hokjes zijn verklaringen die door de test heen zijn gekomen en gele hokjes zijn niet door de test heen gekomen.

Figuur 22. Oorzaken van verschillen tussen commissies in instrumentinzet.



## H6. Conclusie

In dit hoofdstuk zal het verhaal sluitend worden gemaakt. Allereerst zal de hoofdvraag worden beantwoord. Daarna zal worden ingegaan op de theoretische kant van dit onderzoek. Er zal worden teruggekeken naar de gebruikte literatuur, er zal een korte discussie volgen over bepaalde keuzes die zijn gemaakt bij de opzet van dit onderzoek en er zullen mogelijkheden voor toekomstig onderzoek worden gegeven. De scriptie sluit af met enkele praktische aanbevelingen waar de betrokken partijen (ministeries en commissies) hun voordeel uit kunnen halen.

### 6.1 U Vraagt, wij antwoorden

De vraag die centraal stond in deze scriptie was:

*“In hoeverre verschillen de werkwijzen van de vaste Tweede Kamercommissies? En hoe kunnen deze verschillen verklaard worden?”*

Op de eerste vraag kan stellig worden geantwoord met: de werkwijzen van de commissies verschillen in sterke mate. Allereerst viel op dat ene commissie simpelweg actiever is dan de andere commissie. De commissie voor Justitie houdt zowel de meeste fysieke overleggen als de meeste schriftelijke correspondentie en de commissie voor Defensie is op beide vlakken het minste actief. Daarnaast verschillen de werkwijzen van de commissies ook sterk per instrument.

Dit zorgde voor een goede opstap naar de tweede vraag die centraal stond: Hoe kunnen deze verschillen verklaard worden? Het antwoord hierop is wat uitgebreider dan het vorige antwoord. De verschillen worden namelijk verklaard door het feit dat de commissies op de volgende factoren van elkaar verschillen:

- Politieke gevoeligheid van de onderwerpen de commissie behandelt.
- Technische complexiteit van de onderwerpen de commissie behandelt.
- De nabijheid van de achterban bij de commissie.
- Aantal wetsvoorstellen dat het aanverwante ministerie indient.
- Aantal nota's dat het aanverwante ministerie indient.
- Algemene activiteit van het aanverwante ministerie.
- De openheid van de bewindspersoon en zijn ministerie richting de commissie.

De specifieke mix van deze factoren per commissie is bepalend voor de werkwijze van de commissie, zo kunnen verschillen dus verklaard worden.

Er werden nog drie andere factoren genoemd, maar die doorstonden de test niet:

- De persoonlijke relatie tussen de commissieleden.
- De grootte van het budget van het ministerie.
- De sterkte van de aanverwante bewindspersoon.

Kennelijk zijn deze factoren van minder groot belang dan men denkt.

## 6.2 De theorie in de praktijk

In hoofdstuk drie zijn, aan de hand van literatuur, enkele hypothesen geformuleerd. Er is aangegeven dat er niet veel literatuur bestaat die direct op het onderwerp in gaat maar er is wel veel gebruik gemaakt van bronnen die indirect een indicatie gaven over welke resultaten verwacht konden worden. Door deze verwachtingen naast de daadwerkelijk gevonden resultaten te leggen kunnen we wat toevoegen aan de bronnen die ten grondslag lagen aan de verwachtingen. Hier zullen de belangrijkste theorieën behandeld worden.

### 6.2.1 Rationale en party modes

Een aantal keer in deze scriptie zijn de *rationale* van Yordanova (2009) in combinatie met de *party modes* van Andeweg (1997) langsgelopen. Yordanova (2009) onderscheidt drie soorten *rationale* die een belangrijke rol kunnen spelen bij hoe commissies worden ingedeeld. Allereerst ziet zij het *distributive rationale*, hierbij kiezen commissieleden ervoor om in een commissie te gaan omdat zij denken in die commissie hun achterban het beste te kunnen bedienen. Dit kunnen geografische aanhangers zijn (kiezers uit het kiesdistrict) maar ook aanhangers vanuit een bepaald belang (zoals Greenpeace of de werkgevers). Ten tweede bespreekt zij het *informational rationale*, waarbij een parlement haar leden zo gelijkmatig over commissies verdeelt om te zorgen dat de voorbereiding die in commissies wordt gedaan aansluit bij de mening van het parlement als geheel. Als derde ziet zij het *Partisan rationale*, hierbij plaatsen de politieke partijen de meest prominente Kamerleden in commissies zodat zij de partij kunnen profileren voor de volgende verkiezingen. Afhankelijk van welk *rationale* overheersend is in een commissie zal de commissie anders functioneren.

Als leden namelijk vanuit het *distributive rationale* in een commissie zijn gegaan dan zullen zij een *cross-party mode* aannemen. Hierbij stellen zij het belang van hun achterban voorop en zijn zij bereid met iedereen samen te werken die hetzelfde belang dient, onafhankelijk van bij welke partij deze medestanders zitten. Als Leden vanuit het *informational rationale* in een commissie zitten dan vinden zij het degelijk voorbereiden van onderwerpen het belangrijkste. Hierbij nemen zij dan een *non-party mode* aan, wat inhoudt dat zij niet meer in partijen of kampen denken, maar samen een zo goed mogelijke voorbereiding willen hebben. Als laatste kunnen Leden vanuit het *partisan rationale* in de commissie zijn gekomen, hierbij wil de partij dat zij zichzelf en de partij zo



veel mogelijk profileren. Hierbij nemen zij een *inter-party mode* aan, oprechte samenwerking met commissieleden van andere partijen is dan uitgesloten, maar er is wel intensiever contact met de bewindslieden van de eigen partij.

Rationale	Mode	Gevolg commissie
<i>Distributive.</i> Commissieleden willen in een commissie om hun achterban te bedienen.	<i>Cross-party.</i> Commissieleden werken met iedereen samen die hetzelfde belang nastreeft.	De commissie zal veel algemeen en schriftelijke overleg hebben, zo komen leden het duidelijkst voor hun achterban op. (LNV)
<i>Informational.</i> Het parlement wil Leden in een commissie om zo goed mogelijk onderwerpen voor te bereiden.	<i>Non-party.</i> Commissieleden werken met elkaar samen zodat expertise wordt gedeeld.	De commissie zal veel feitelijke vragen en wetgevingsoverleg hebben, zo kunnen ze het meest degelijk voorbereiden. (BZK, Defensie)
<i>Partisan.</i> Partijen willen Leden in een commissie om de partij te profileren.	<i>Inter-party.</i> Commissieleden werken niet samen met leden van andere partijen maar wel met eigen bewindslieden.	De commissie zal veel algemeen en schriftelijk overleg hebben, zo kunnen zij het beste profileren. (Financiën)

De respondenten hadden aangegeven dat in de commissie voor LNV veel Leden zaten die specifiek voor één belang opkwamen. De verwachting was dus dat hier een distributive rationale tot een cross-party mode zou leiden, waardoor alle commissieleden zo hard mogelijk voor hun belang willen opkomen, wat tot meer algemeen en schriftelijk overleg zou leiden. Uit de cijfers kwam dit inderdaad naar voren. Echter bij de commissie voor BZK kwam juist heel sterk een *informational rationale* naar voren. Tijdens Balkenende-IV was de commissie verantwoordelijk voor de voorbereiding van de staatkundige veranderingen in de Nederlandse Antillen. De Leden in deze commissie werden duidelijk gemotiveerd door de gedachte dat zij zo goed mogelijk de wetgeving wilde voorbereiden voordat het plenair in de Kamer zou komen, dus een non-party mode. Uit de cijfers kwam naar voren dat dit inderdaad tot veel wetgevingsoverleg en feitelijke vragen leidden. Daarnaast speelt eigenlijk in veel commissies ook nog de *partisan rationale* mee. Commissieleden gaven aan dat aan het begin, wanneer de commissieposten door de partijleiding worden verdeeld, er sprake is van een behoorlijke concurrentie om de meer 'prestigieuze' plekken. Door de bankencrisis werd de commissie voor Financiën opeens een commissie waar

profileren heel belangrijk werd. Commissieleden gingen in inter-party mode en het leidde tot meer algemeen en schriftelijk overleg.

De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat de theorieën van Yordanova en Andeweg goede brillen zijn om mee naar commissies te kijken, vooral de combinatie van beide theorieën. Echter de aangehaalde voorbeelden zijn wel extremen, de verwachting is dat in de meeste commissies de *rationale/mode* door elkaar heen lopen en dat afhankelijk van welk onderwerp er speelt men ook wisselt van *mode* (Damgaard, 1995, pg. 271-302)

### **6.2.2 De sterke commissie**

In 1995 is er een vergelijkend onderzoek gedaan naar hoe sterk commissies in Europa zijn (Döring, 1995). In dit onderzoek zijn commissies uit achttien landen vergeleken op enkele structurele kenmerken zoals: kan er een plenair besluit worden genomen zonder dat een commissie zich er eerst over gebogen heeft? Mag een commissie naast het nakijken van een wet deze wet ook herschrijven? En mag een commissie zelf bepalen wanneer en welk onderwerp zij behandelt? In Nederland is het antwoord respectievelijk ja, een beetje en ja. De auteur concludeert in zijn onderzoek dat Nederland hiermee een van de sterkste commissies heeft van Europa. De vraag die hierdoor ontstaat, is in hoeverre commissies nog geneigd zullen zijn om het ministerie te volgen.

De respondenten spraken de verwachting uit dat een druk ministerie leidt tot een drukke commissie, maar cijfers wijzen dit niet uit. Het lijkt er dus op Dörings kenmerken goed weergeven hoe 'sterk' commissies zijn. Het gevolg hiervan is dat de grip van de ministeries op de commissies versoepeld. Maar dit zijn slechts de uitkomsten van één land. Het zou interessant zijn om in andere landen ook te kijken welke gevolgen de kenmerken van Döring hebben op de relatie tussen ministerie en commissie.

### **6.2.3 Budgeting**

In 4.2.6 is een onderzoek van Blöndal en Kristensen (2002) aangehaald over *budgeting* in het Nederlandse parlementaire stelsel. Zij stellen dat Nederland redelijk uniek is in vergelijking met andere landen omdat in Nederland elke commissie zijn eigen ministerie 'nakijkt' op het gebied van het de begroting. In veel andere landen is er één commissie die alle begrotingen bekijkt in plaats van allerlei losse commissies. Blöndal en Kristensen constateren dat deze opzet er toe heeft geleid dat commissieleden hun begrotingswerk zeer serieus nemen. Hoewel de commissievergadering over de begroting vaak maar vier uur duurt, vindt er ook uitgebreid schriftelijk overleg plaats tussen de commissieleden en bewindspersoon.

De respondenten gaven aan dat hoe meer budget een ministerie heeft hoe actiever commissies worden. Immers een relatief kleine verschuiving in het budget kan al grote maatschappelijke gevolgen hebben. Het idee is dat als een commissie veel geld tot haar beschikking heeft er dus ook eerder partijpunten kunnen worden gerealiseerd.

Echter Blöndal en Kristensen concludeerden al de Nederlandse commissies in combinatie met het voltallige parlement weinig lijken te doen met de (in Europees verband) unieke situatie waarin zij zich bevinden. Zij zagen dat er erg weinig amendementen die wijzigingen in de begroting voorstellen ook daadwerkelijk worden aangenomen en dat de wijzigingen die worden ingewilligd vaak weinig geld verschuiven. Ook in dit onderzoek is geen cijfermatig verband gevonden tussen de begroting van een ministerie en de activiteit van een commissie. De conclusie van Blöndal en Kristensen wordt hierin dus bevestigd.

#### **6.2.4. De (non-)invloed van de minister**

Binnen de academische wereld woedt een discussie over de invloed van een individuele minister op de besluitvorming en de agendavorming van een parlement. Aan de ene kant staan de structurele/institutionele georiënteerde onderzoekers (Chabal, 2003, pg. 31-33). Zij stellen dat een individuele minister niet zoveel invloed kan uitoefenen, omdat andere factoren veel zwaarder wegen en de bewegingsvrijheid van de minister bijna tot nul inperken. In de Nederlandse situatie moet men dan denken aan de cultuur van een ministerie, met al haar ambtenaren die al ver voordat de minister kwam op hun huidige positie zaten. Of aan het feit dat we de regel hebben dat de Tweede Kamer en de commissies hun eigen agenda bepalen. De aanhangers van deze stroming concluderen dan ook dat de invloed van een individuele minister nihil is.

Echter Chabal (2003) concludeert na een internationaal vergelijkend onderzoek dat een individuele minister wel daadwerkelijk invloed heeft op de agenda. Hij accepteert dat er veel structurele/institutionele barrières bestaan voor een minister om invloed uit te kunnen oefenen, maar voegt daar een culturele dimensie aan toe. Hij stelt dat een minister zich aan de instituties kan aanpassen en vervolgens zijn persoonlijke stijl kan gebruiken invloed uit te oefenen. Hij onderstreept deze conclusie met een aantal voorbeelden uit Spanje en Frankrijk.

In hoofdstuk zes werd geconcludeerd dat de inzet van commissie-instrumenten niet veranderde nadat Van der Laan, Ella Vogelaar als minister had opgevolgd. Dit is natuurlijk geen sluitend bewijs dat een minister geen inspraak heeft op de agenda van de commissie, maar het toont wel aan dat als deze invloed bestaat hij waarschijnlijk redelijk gering is. Andere factoren zoals de politieke gevoeligheid van onderwerpen en de persoonlijkheden van de Kamerleden zijn in Nederland waarschijnlijk bepalender bij het vaststellen van de agenda's van de commissies.

Kijkend naar de invloed van een minister op de commissieagenda lijkt theorie van Chabal in Nederland dus niet op te gaan.

### **6.2.5 Complexe vraag, technisch instrument**

In 2005 brachten Halffman en Hoppe een onderzoek uit naar hoe zéér technische informatie door de Tweede Kamer verkregen wordt. Zij geven aan dat sommige onderwerpen meer tijd vergen van Kamerleden om zich goed op te voorbereiden dan andere onderwerpen. Zij noemen dit kennisintensieve onderwerpen. De onderzoekers beschrijven een trend waarin de Tweede Kamer zich de afgelopen vijftien jaar steeds meer mogelijkheden heeft toegeëigend om expertise in te winnen. Echter het valt ze op dat de Tweede Kamer maar zeer sporadisch gebruik maakt van deze mogelijkheden.

Het onderzoek van Halffman en Hoppe was op parlementair niveau, dit onderzoek zat één niveau lager op commissie niveau. De resultaten lijken erop te wijzen dat de theorie van Halffman en Hoppe op dit niveau niet opgaat. De cijfers laten duidelijk zien dat als een commissie meer technische complexe onderwerpen behandelt dat dan het aantal wetgevingsoverleg en feitelijke vragen omhoog gaat. Dit zijn twee instrumenten die bij uitstek geschikt zijn voor commissieleden om complexe informatie in te winnen. De conclusie van Halfman en Hoppe dat Nederlandse parlementariërs maar weinig gebruik maken van hun technische instrumenten lijkt dus niet op te gaan voor commissies. Zodra de onderwerpen technischer beginnen commissieleden vaker technische instrumenten te gebruiken.

### **6.2.6 Politieke vriendschap**

Caldeira en Patterson (1987) hebben een uitgebreid onderzoek gedaan naar vriendschapsrelaties tussen parlementariërs in Amerika. Zij stelden dat deze politieke vriendschappen grote gevolgen kunnen hebben voor de manier waarop politici met elkaar omgaan. In geval van een goede relatie is er betere communicatie en wordt er gemakkelijker onderhandeld over bepaalde onderwerpen. De kern van hun verhaal is dat bevriende parlementariërs eerder met elkaars ideeën zullen instemmen dan parlementariërs met een neutrale of slechte informele verhouding.

Ook binnen dit onderzoek is gekeken naar de gevolgen van een goede en/of slechte verhoudingen. Door de respondenten te vragen naar in hoeverre zij vriendschappelijke banden zagen binnen commissies, dus dat parlementariërs elkaar ook buiten vergaderingen om zien en dan informeel met elkaar omgaan. Hierdoor kwam naar voren dat in sommige commissies persoonlijkheden hard botsten terwijl in andere commissies men juist zeer amicaal met elkaar omging. De gevolgen voor de inzet van commissie-instrumenten was echter niet eenduidig. Er

kwam niet uit de cijfers naar voren dat botsende persoonlijkheden tot meer of minder instrumentinzet zou leiden.

Vanuit het onderzoek van Caldeira en Patterson was de verwachting geformuleerd dat een slechte verhouding tot minder instrumentinzet zou leiden. Omdat parlementariërs in zo een geval niet met elkaars voorstellen tot vergadering zouden instemmen. Aangezien dit niet bevestigd wordt door dit onderzoek is het de vraag in hoeverre de theorie van Caldeira en Patterson betrekking heeft op agendavorming. Caldeira en Patterson richten zich in hun onderzoek vooral op de gevolgen van informele relaties op besluitvorming. Het lijkt er dus op dat deze theorie misschien minder geschikt is voor het analyseren van agendavorming in de Nederlandse commissiecontext.

### **6.3 Discussie en vervolgonderzoek**

In dit onderzoek is geprobeerd zoveel mogelijk de beweringen van de respondenten te toetsen aan de 'objectieve' werkelijkheid. Hiervoor zijn de cijfers gebruikt die Tweede kamer zelf verzameld heeft over de commissies tijdens de periode Balkenende-IV. Het gaat echter maar om één periode van iets meer dan drie jaar. Tijdens deze drie jaar waren een groot aantal variabelen grotendeels hetzelfde, zoals de personen die commissielid waren, bewindspersoon, voorzitter en griffier. Echter het zou ook interessant kunnen zijn om deze variabele te variëren. Helaas, is het informatie systeem dat gebruikt is voor de vergaring van de cijfers iets minder secuur voor de periode Balkenende-I tot en met Balkenende-III. Sommige gegevens konden wel 'veilig' worden opgehaald maar een aantal andere gegevens ook weer niet waardoor niet altijd de historische vergelijkingen gemaakt konden worden die de onderzoeker graag zou willen maken (bijvoorbeeld het aantal technische briefings). Het zou daarom interessant zijn om ditzelfde onderzoek over drie jaar na het kabinet Rutte(-I) te herhalen. Op dat moment zullen de accurate cijfers van meerdere kabinetperiodes aanwezig zijn en zou het dus interessant zijn om alle verklaringen uit deze scriptie nogmaals tegen het licht te houden. Hierbij moet wel worden aangemerkt dat de indeling van de ministeries zijn veranderd (bijv. EZ en LNV zijn nu ELI) en dat de vaste commissies dus ook veranderd zijn.

Nog een discussiepunt bestaat over de hoek die gekozen is van waaruit dit onderwerp is onderzocht. Er is namelijk vanuit een ministeriele blik naar de commissies gekeken. Alleen de instrumenten die merkbare druk op de ministeries leggen zijn meegenomen. Op deze manier is de werkwijze van commissies gedefinieerd in termen van werkdruk op ministeries. Maar er zijn nog meer manieren om naar de werkwijze van de commissies te kijken. Zo zou men vanuit de druk op individuele Kamerleden naar commissies kunnen kijken. Dan zouden instrumenten zoals werkbezoeken, rondetafelgesprekken en hoorzittingen opeens een stuk interessanter worden om

te bekijken. Of men zou meer vanuit de organisatiewetenschappen naar de commissies kunnen kijken en zich meer richten op groepsprocessen en leiderschapsrollen. Concluderend, de vaste commissies van de Tweede Kamer zijn een bijzonder interessant studieobject die nog niet vaak zijn bekeken. Het zou daarom interessant zijn om ook vanuit andere perspectieven onderzoek te doen naar de commissies.

Als laatste zijn er nog twee onderwerpen die tijdens dit onderzoek naar voren kwamen en die absoluut de moeite waard zijn voor verdere bestudering in vervolgonderzoek. Allereerst zou het zeer interessant zijn om de invloed van de griffie op de Tweede Kamer en op de ministeries te onderzoeken. De griffiers zit overal bij en zijn vaak de spil van de commissies. Zij verwerken alle informatie en onderhouden contact met de ministeries. Gezien de schijnbaar grote invloed van de griffie op het politieke proces in het Nederlandse parlement is het opvallend dat hier nog nooit (publiekelijk) onderzoek naar gedaan is. Tweede onderwerp is de politiek-ambtelijke verhouding tussen de Kamer en de ministeries. Hoewel Enthoven (2011) al een zeer interessant onderzoek heeft gedaan naar de informatiestromen in en rondom de Tweede Kamer, zou ook hier nader onderzoek op zijn plaats zijn. Tijdens dit onderzoek viel op dat de ministeries hun contact richting de politiek allen anders hebben ingedeeld. Het in kaart brengen en verklaren van deze verschillen zou een zeer interessant onderwerp zijn voor een later onderzoek.

#### **6.4 Aanbevelingen**

In 2009 is door Petri Benschop een Masteronderzoek gedaan naar politieke druk vanuit de Tweede Kamer op de departementen door de jaren heen. Zij kwam tot de conclusie dat de druk vanuit de Tweede Kamer in de loop van de jaren is toegenomen. Aan het einde van haar scriptie stelt zij zichzelf de vraag in hoeverre departementen politieke druk kunnen proberen te verminderen, zij antwoordt als volgt:

*“het [is] voor de Nederlandse parlementaire democratie van belang dat onze volksvertegenwoordigers ongestoord hun controlerende en (mede)wetgevende bevoegdheden kunnen blijven uitvoeren. Een groot deel van de politieke druk zal derhalve onbeheersbaar (moeten) blijven.”*

In dit onderzoek is een veel specifiekere gedeelte van politieke druk vanuit de Tweede Kamer onderzocht. Er is alleen gekeken naar de vaste commissies van de Tweede Kamer tijdens de periode Balkenende-IV. Echter de kern van de kern van het verhaal is hetzelfde; een groot deel van de politieke druk vanuit de commissies zal en moet onbeheersbaar blijven. Er zijn een groot aantal factoren die bepalen welke werkwijze vaste commissies hanteren. De meeste van deze factoren zijn niet te beïnvloeden door de ministeries. Sterker nog, het zou zelfs niet wenselijk zijn

als de ministeries dit konden, want het is van groot belang dat de Tweede Kamer ongestoord haar controlerende taken kan uitvoeren. Het goede nieuws is dat de ambtenaren die benaderd zijn voor dit onderzoek allemaal goed doordrongen waren van dit feit, men is het erover eens dat een onafhankelijk parlement belangrijk is.

#### 6.4.1 In de toekomst kijken

Echter, dit in het achterhoofd houdend, zijn er wel enkele “kleinere” factoren waar winst te behalen valt. Ten eerste kunnen ministeries aan de hand van de structurele verklaringen voor een kabinetsperiode een inschatting maken van hoeveel druk er vanuit een commissie op hen af zal gaan komen. Door bijvoorbeeld te kijken naar de politieke gevoeligheid en technische complexiteit van de onderwerpen die per ministerie op de agenda staan, kan een analyse worden gemaakt van de druk die vanuit commissies op hen af zal komen. Dit zou kunnen bijvoorbeeld in de vorm van een checklist (zie volgende pagina voor concept). Het hebben van deze kennis zorgt er niet voor dat er minder druk vanuit de commissies op het ministerie zal komen, maar kan er wel voor zorgen dat een ministerie zich beter kan instellen op de druk. Bijvoorbeeld door tijdelijk een extra medewerker aan te stellen bij het bureau secretaris generaal die kan helpen bij de voorbereiding van overleg met de commissie.

#### **Aanbeveling: checklist**

Gebruik voor een kabinetsperiode als ministerie een checklist om druk vanuit de commissies te voorspellen. Speel daar vervolgens op in door bijvoorbeeld de personele bezetting van het BSG aan te passen.

#### *Toelichting bij conceptchecklist*

Na het invullen van de checklist telt u alle meer (+1), minder (-1) en gelijk (0) uit kolom vier bij elkaar op. Hoe hoger de score uitvalt hoe relatief meer druk uw commissie deze kabinetperiode op uw ministerie zal leggen ten opzichte van de vorige kabinetsperiode.

Door deze checklist bij alle ministeries uit te zetten kan er ook een kwantitatieve vergelijking worden gemaakt tussen de ministeries. In dat geval kan er gekeken naar welke positie uw ministerie aanneemt bij de aantallen ten opzichte van andere ministeries.

Daarnaast kan de checklist ook nog worden aangescherpt door hem uit te zetten bij de verschillende directoraten-generaal binnen één ministerie. In zo een geval moeten alle ‘uw ministeries’ worden veranderd in ‘uw directoraat-generaal’. De vraag over het aantal prominenten en aantal bewindspersonen moet wel hetzelfde blijven.

Invullen na kabinetsformatie

Structurele oorzaak	Vraag	Aantal	Meer, minder of gelijk t.o.v. begin vorige kabinetsperiode?
<i>Politieke gevoeligheid</i>	Hoe vaak wordt uw ministerie genoemd in het regeerakkoord?		
	Hoe vaak wordt een onderwerp van uw ministerie genoemd in het regeerakkoord?		
	Hoeveel partijprominenten hebben zitting genomen in de aan uw ministerie gelieerde commissie?		
	Hoeveel Kamerleden hebben een woordvoederschap gelieerd aan uw ministerie?		
	Hoeveel bewindspersonen heeft uw ministerie deze kabinetsperiode?		
<i>Algemene activiteit</i>	Hoeveel beleidsmedewerkers heeft u in dienst?		
	Hoeveel regels (excl. wetten) verwacht uw ministerie deze kabinetsperiode te produceren?		
<i>Technische complexiteit</i>	Welk percentage van de onderwerpen die uw ministerie op de agenda heeft staan schat u in als bovengemiddeld technisch?		
<i>Wetproductie</i>	Hoeveel (concept)wetten heeft uw ministerie op dit moment op de agenda staan?		
	Hoeveel wetten verwacht uw ministerie deze kabinetsperiode te produceren?		
<i>Notaproductie</i>	Hoeveel nota's heeft uw ministerie nu op de agenda staan?		
	Hoeveel nota's verwacht uw ministerie deze kabinetsperiode te produceren?		



#### 6.4.2 Wat zegt u?

Een tweede punt waar winst te behalen valt, is in de onderlinge communicatie tussen de ministeries en de commissies. Elk ministerie heeft mensen in dienst, vaak bij het bureau secretaris generaal (BSG) of een soortgelijke afdeling, die in direct contact staan met de griffier (of zelfs voorzitter) van de gelieerde Kamercommissie. Hoe de communicatie is ingericht kan sterk verschillen per ministerie en commissie. Juist omdat veel van de factoren die verschillen veroorzaken niet te beïnvloeden zijn, is het van belang dat men goed kijkt naar de factoren waar men wel invloed op heeft. Nog te vaak lijkt er sprake van ongestructureerde communicatie. De ministeries lijken gebruik te maken van een systeem dat door de jaren heen is ontstaan, men zou systematischer naar de politiek-ambtelijke communicatie moeten gaan kijken.

Men zou deze politiek-ambtelijke relatie op twee niveaus kunnen verbeteren (Bovens, Pikker en Harreman, 2004). Allereerst op het individuele niveau. Hierbij gaat het erom dat de contactambtenaren van het ministerie en de griffier van de bijbehorende commissie elkaar persoonlijk beter leren kennen en dat men elkaar bepaalde vragen stelt: *“wat is de aard van deze relatie? Wat voor relatiepatronen zijn er in deze relatie? Wat is ieders rol? Wat voor gedrag verwachten we op welk moment van de ander? Welk gedrag kan de ander van mij verwachten?”* (pg. 46). Daarnaast is het zinvol als men op collectief niveau ook de verwachtingen duidelijker maakt. Het zou goed zijn als de verschillende BSG's van de ministeries met elkaar bespreken hoe zij hun contact naar de Tweede Kamer hebben ingericht en wat zij van elkaar kunnen leren. Daarnaast zou het goed als (een afvaardiging van) het ministerie zou gaan praten met het Presidium (bestuur Tweede Kamer) en het bestuur van de ondersteunende staf van de Tweede Kamer. Het doel van zo een ontmoeting zou moeten zijn om de onderlinge verwachtingen duidelijk te krijgen.

Nog een andere manier om de communicatie te verbeteren is door het sturen van een planningsbrief. Sommige ministeries sturen om de zoveel weken een brief naar de commissie met een gedetailleerde planning. Het is goed om dit soort structurele communicatiemomenten in te bouwen in de relatie tussen ministerie en Kamer. Echter, opnieuw is het van belang te beseffen dat hierdoor de politieke druk vanuit de commissies maar minimaal zal afnemen, het gaat hier in eerste instantie om een kwalitatieve verbetering. Echter, als er eenmaal een goede communicatie bestaat dan is de kans wel groter dat ministeries incidenteel zaken kunnen insteken zonder daarmee de commissie op haar tenen te trappen. Er dus ook een kleine kwantitatieve winst te behalen.

### **Aanbeveling: communicatie**

Zorg als ministeries en als Tweede Kamer dat je duidelijk hebt geformuleerd wat je van elkaar verwacht in de onderlinge communicatie. Houdt vervolgens een gezamenlijke bijeenkomst om deze verwachtingen te delen en stuur om de zoveel weken een planningsbrief naar de commissie.

#### **6.4.3 Eerst begrijpen dan verbeteren**

Derde en laatste punt waar winst te behalen valt is in het kweken van begrip tussen de Kamerleden, (beleids)ambtenaren en ondersteunende staf van de Kamer. Tijdens het onderzoek viel op dat Kamerleden en ambtenaren elkaars (impliciete) signalen niet altijd begrijpen. Zo werd er bij enkele ministeries aangegeven dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen commissiebriefjes, schriftelijke overleg en feitelijke vragen. Dit waren volgens enkele van de geïnterviewde ambtenaren 'gewoon vragen die beantwoord moeten worden'. Echter, deze drie vormen van correspondentie hebben volgens griffiers en Kamerleden allemaal een verschillende lading. Dit soort 'misverstanden' leidt ertoe dat de impliciete boodschappen van de Kamer naar de ministeries en vice versa niet begrepen worden, wat weer kan leiden tot irritatie. Er bestaan al verschillende initiatieven om wederzijds het begrip te verhogen. Zo heeft het BBR (een onderdeel van BZK) onlangs een bijeenkomst georganiseerd tussen ambtenaren en de griffie, waarbij de griffiers uitlegden hoe zij te werk gaan. Beide 'kampen' gaven aan hier veel nieuwe inzichten aan te hebben over gehouden. Een ander interessant initiatief vindt plaats bij het ministerie van SZW. Daar worden klasjes gegeven voor beleidsambtenaren, waarbij een Kamerlid wordt uitgenodigd om een presentatie te geven, ook hiermee waren de ervaringen erg positief. Door meer wederzijds begrip te kweken tussen Kamer en ministeries kan beter worden ingespeeld op elkaar behoeftes. Hierbij kan het initiatief zowel door de Kamer als door de ministeries genomen worden.

### **Aanbeveling: begrip**

Geef voorlichting aan (beleids)ambtenaren, Kamerleden en ondersteunende staf van Kamer over elkaars werkzaamheden. Met behulp van gezamenlijke klasjes en/of bijeenkomsten krijgt men meer begrip voor elkaars situatie.

Kortom, het is niet mogelijk noch wenselijk dat ministeries de druk vanuit de commissies van de Tweede Kamer drastisch verminderen. Echter door aan de hand van een checklist van te voren druk per ministerie te voorspellen, door de communicatie tussen contactambtenaren en griffier te verduidelijken en door meer wederzijds begrip tussen (beleids)ambtenaren en de Kamerleden te kweken kunnen er wel kwalitatieve (en kleine kwantitatieve) stappen gezet worden naar een situatie waarbij ministerie en Kamer beter op elkaars behoeftes inspelen.

- Kamercommissies: een wereld van verschil?! -

## Literatuur

- Andeweg, R. (1997). Role Specialization or Role Switching? Dutch MPs between Electorate and Executive. *Journal of Legislative Studies* 3 (1):110-127.
- Andeweg, R. en Thomassen, J. (2004). Beyond collective representation: individual members of parliament and interest representation in the Netherlands. *Journal of Legislative Studies* 10 (4): 47 - 69
- Andeweg, R. en Thomassen, J. (2007). *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de democratie*. Den Haag (ROB)
- Benchmarken Benchlearning Rijk (2009). *Beleidsdruk in beeld. Een kwantitatieve vergelijking van directoraten-generaal*. Den Haag.
- Benchmarken Benchlearning Rijk (2011). *Vergelijking van de departementale regelsystemen. Een verkennende notitie over de beelden en indicatoren die het op kan leveren*. Den Haag.
- Benschop, P. (2009). *Politieke druk: een onbeheersbare factor? Een analyse van Kamerinterventies in de periode 1981-2008*. Masterscriptie, Universiteit Utrecht, Bestuur- en Organisationswetenschap.
- Blöndal, J. en Kristensen, J. (2002). Budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*. Parijs.
- Bovens, M., Pikker, G. en Harreman, A. (2004). *Op elkaar aangewezen: een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren*. Universiteit Utrecht.
- Bovend'Eert, P. en Kummeling, H. (2010). *Het Nederlandse Parlement*. 10<sup>e</sup> druk. Deventer: Kluwer
- Bowler, S. en Farrell, M. (1995). The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-Ordination. *British Journal of Political Science*, Vol. 25 (2), pg. 219-243
- Caldeira, G en Patterson, S (1987). Political friendship in the legislature. *Journal of politics*, vol. 49, pg. 953 - 976
- Chabal, P. (2003). Do ministers matter? The individual style of ministers in programmed policy change. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69 (1). 29-49
- Commissie Deetman (1991). *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. Kamerstuk. Tweede Kamer 1990-1991, 21 427, nr. 3*
- Damgaard, E (1995). How Parties Control Committee Members. In (Döring) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Potsdam
- Della Sala, V. (1993). The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work? *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 18 (2), pg.157-183
- Döring, H. (1995). *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Potsdam.
- Enthoven, G. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer?* Eburon: Delft
- Fransen, H. en Van Schagen, J. (1990). *Over de orde, mijnheer de voorzitter, werkwijze van de Tweede Kamer, Reglement van Orde van de Staten Generaal, toegelicht aan de hand van de praktijk*. Den Haag.
- Gesprek ambtenaar (2011). Gesprek met Fons van Leeuwen op 7 februari 2011 te Den Haag.
- Hagelstein, G. (1991). *De parlementaire commissies*. Monografie 6, Nederlands Parlementrecht, Groningen: Wolters-Noordhoff
- Halfmann, W. en Hoppe, R. (2005). Science/policy boundaries: A changing division of labour in Dutch expert policy advice, in: Maasen, S. en Weingart, P. (ed.) *Democratization of expertise? exploring novel forms of scientific in political decision-making*. Nederland: Springer.

- Halligan, J., Power, J. en Miller, R. (2001). The three committee systems of the Australian parliament. A developmental overview? *Australasian Parliamentary Review*, Vol. 16(2), pg. 160–66.
- Hausemer, P. (2006). Participation and Political Competition in Committee Report Allocation Under What Conditions Do MEPs Represent Their Constituents? *European Union Politics*, Vol. 7 (4), pg. 505–530
- Kooiman, J. (1976). *Over de Kamer gesproken*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Mamadouh, V. en Raunio, T. (2003). The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation. *JCMS 2003*, Vol. 41 (2). pg. 333–51
- Neuhold, C. (2001). The "Legislative Backbone" keeping the Institution upright? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process. *European Integration online Papers*, Vol. 5 (10)
- Strom, K (1998). Parliamentary committees in european democracies, *The Journal of Legislative Studies* 4 (1): 21 – 59
- Thomassen, J., en Van Schendelen, M. en Zielonka-goei, M. (1992). *De Geachte afgevaardigde*. Muiderberg: Dick Coutinho.
- Van Schagen, J. (1994). *De Tweede Kamer der Staten Generaal, een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*. Zwolle.
- Van Schendelen, M. (1992) Fracties en kamercommissies in Thomassen, J., Van Schendelen, M. en Zielonka-goei, M. *De geachte afgevaardigde... hoe Kamerleden denken over het Nederlandse parlement*. Muiderberg: Coutinho
- Whitaker, R. (2006). New kids on the Brussels block: committee assignments in the European Parliament before and after enlargement. *The Federal Trust conference on The European Parliament and the European political space*. London
- Wlezien, C. (2005). On the salience of political issues: The problem with 'most important problem'. *Electoral Studies* 24: 555-579.
- Yordanova, N. (2009-I). The Rationale behind Committee Assignment in the European Parliament. Distributive, Informational and Partisan Perspectives. *European Union Politics*. Vol.10 (2), pg. 253–280
- Yordanova, N. (2009-II). Legislative Power of the European Parliament Committees: Plenary Adoption of Committee Reports. *11th Biannual Conference of the European Union Studies Association*. Los Angeles

## Bijlage 1. Figuren en Tabellen

<i>Figuur 1. Aantal wetten per ministerie (BBR 2011)</i> .....	24
<i>Figuur 2. Percentage fysiek overleg en schriftelijke correspondentie per commissie tijdens Balkenende-IV</i> .....	32
<i>Figuur 3. Aantal algemene overleggen tijdens Balkenende-IV</i> .....	33
<i>Figuur 4. Aantal verslagen tijdens Balkenende-IV</i> .....	34
<i>Figuur 5. Aantal nota-overleggen tijdens Balkenende-IV</i> .....	36
<i>Figuur 6. Aantal wetgevingsoverleggen tijdens Balkenende-IV</i> .....	37
<i>Figuur 7. Aantal feitelijke vragen tijdens Balkenende-IV</i> .....	38
<i>Figuur 8. Aantal schriftelijke overleggen tijdens Balkenende-IV</i> .....	39
<i>Figuur 9. Aantal technische briefings in 2009</i> .....	40
<i>Figuur 10. Vergelijking commissie voor SZW tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV</i> .....	63
<i>Figuur 11. Vergelijking commissie voor OCW tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV</i> .....	63
<i>Figuur 12. Vergelijking commissie voor WWI tijdens Vogelaar en Van der Laan</i> .....	66
<i>Figuur 13. Vergelijking commissie voor Financiën tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV</i> .....	67
<i>Figuur 14. Vergelijking commissie voor Justitie tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV</i> .....	68
<i>Figuur 15. Vergelijking commissie voor LNV tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV</i> .....	69
<i>Figuur 16. Vergelijking commissie voor OCW tijdens Balkenende-II en Balkenende-IV</i> .....	70
<i>Figuur 17. Wetsvoorstellen t.o.v. verslagen per commissie tijdens Balkenende-IV</i> .....	71
<i>Figuur 18. gestuurde nota's t.o.v. nota-overleggen per commissie tijdens Balkenende-IV</i> .....	73
<i>Figuur 19. Aantal wetgevingsoverleggen per commissie tijdens Balkenende-IV</i> .....	74
<i>Figuur 20. Aantal feitelijke vragen per commissie tijdens Balkenende-IV</i> .....	75
<i>Figuur 21. Aantal technische briefings in 2009</i> .....	76
<i>Figuur 22. Oorzaken van verschillen tussen commissies in instrumentinzet</i> .....	78
<i>Tabel 1. verband activiteit ministerie en activiteit commissie</i> .....	61
<i>Tabel 2. Begroting ministeries 2010 in miljarden t.o.v. schriftelijke correspondentie en fysiek overleg</i> .....	64
<i>Tabel 3. Aantal naar de Tweede Kamer verstuurde nota's per ministerie tijdens Balkenende-IV</i>	72

## Bijlage 2. Verantwoording cijfers verkregen uit VIP-systeem

- De gegevens van de periode *Balkenende-IV* zijn meer accuraat dan de gegevens van de periode *Balkenende-II*, omdat er minder eenduidig is gecodeerd in het systeem. Dit zou opgelost kunnen worden door handmatig te gaan turven, dit past echter niet binnen de grootte van deze scriptie.
- De aantallen *wetgevingsoverleg*, *nota-overleg*, *algemeen overleg* en *schriftelijke overleg* zijn zeer betrouwbaar, omdat ze letterlijk per commissie uit het systeem gehaald konden worden.
- Hierbij moet worden aangemerkt dat sommige dossiers door meerdere commissies tegelijk behandeld worden, deze dossiers zijn dubbel geteld, dus als twee commissies aanwezig waren bij een wetgevingsoverleg dan kregen ze alle twee +1. Dit is zo gedaan omdat het VIP systeem niet in staat is een scheiding aan te brengen tussen “enkele” en “dubbele” dossiers, dit kan alleen met handmatig turven.
- Balkenende-IV, dubbelpercentages:  
Wetgevingsoverleggen: 15% dubbel  
Nota-overleggen: 43% dubbel  
Algemene Overleggen: 34% dubbel  
Schriftelijke Overleg: 0%
- Deze percentages zijn verkregen door het opgetelde aantal van een bepaald soort overleg in de tabel te vergelijken met het totaal van een soort overleg in het VIP-systeem. Dus als je aan VIP vraagt naar “wetgevingsoverleg” + “Comm. A, B, C, etc.” dan is dit aantal groter dan als je VIP vraagt naar het aantal “wetgevingsoverleg”.
- Het *eerste verslag* en *nader verslag* stonden niet als dergelijke in het systeem. Echter op elk verslag volgt een nota van de bewindspersoon of staatssecretaris, dus is er het aantal nota's geteld.
- Helaas wordt er in de nota's niet aangegeven aan welk commissie(s) de nota gericht is, dus zijn de aangegeven aantallen niet het aantal nota's per commissie maar zijn het het aantal nota's per bewindspersoon. Meestal beantwoordt een bewindspersoon verslagen van zijn of haar 'eigen' commissie. Echter soms moet een bewindspersoon ook een andere commissie bedienen. Dus het kan zo zijn dat een bewindspersoon van ministerie A een nota heeft geschreven in reactie op een verslag van commissie B en dat in de tabel commissie A +1 heeft gekregen.
- Bij *ingediende wetsvoorstellen* is per bewindspersoon (incl. staatssecretaris) gekeken hoeveel wetsvoorstellen er door hem zijn ingediend. Hierbij ontstaan twee problemen. Ten eerste kunnen er twee (of meer) bewindspersonen een wetsvoorstel indienen, dus ontstaan er weer dubbele (5%). Ten tweede kan bewindspersoon A een voorstel indienen waarna de Kamer besluit om commissie B ernaar te laten kijken, terwijl in de tabel commissie A +1 krijgt.
- *Schriftelijke Overleg* tijdens Balkenende II lijkt het minst betrouwbaar te zijn. Ca. 20% van de overleggen is niet bij een commissie gecodeerd. De grootste coderingsfouten zitten bij VWS en OCW, kleinere fouten bij VROM en BZK
- Er is besloten de Vaste commissies voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de Rijksuitgaven erbuiten te laten aangezien zij heel laag scoren. En omdat niet alle gegevens verzameld konden worden over deze commissies omdat ze geen bewindspersoon hebben.