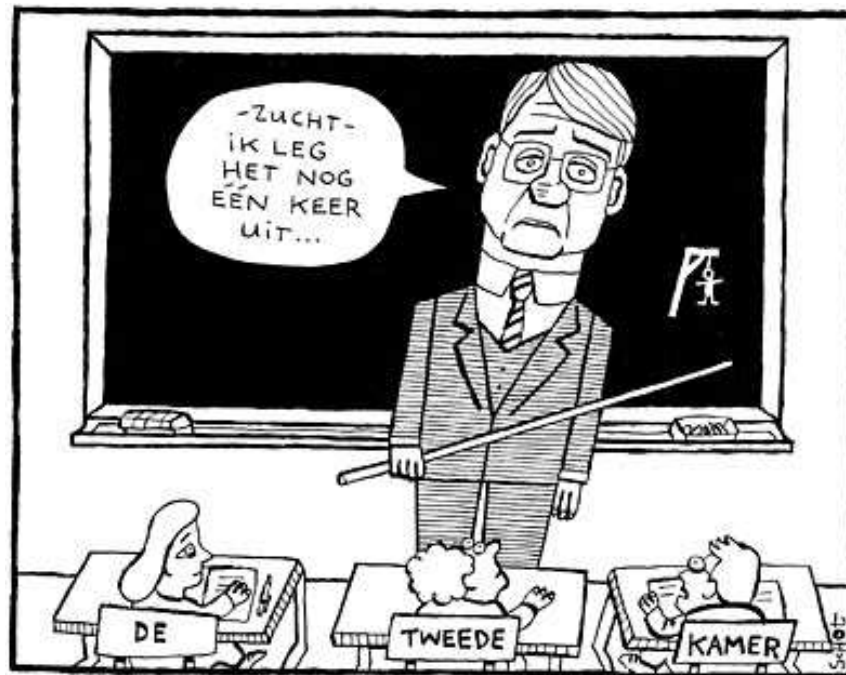


Politieke druk: een onbeheersbare factor?

Een analyse van Kamerinterventies in de periode 1981-2008



Petri Benschop

Utrecht, juni 2009



Universiteit Utrecht

Politieke druk: een onbeheersbare factor?

Een analyse van Kamerinterventies in de periode 1981-2008

Datum: 25 juni 2009

Auteur: Petri Benschop

Studentnummer: 0325295

E-mail: petri.benschop@gmail.com

Opleiding: Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Afstudeerrichting: Master Bestuur en Beleid

Instelling: Universiteit Utrecht

Begeleider: Dhr. Prof. Dr. M.A.P. Bovens

Tweede lezer: Mw. Prof. Dr. M.J. Trappenburg

*Illustratie voorpagina:
Politieke spotprent, B. van der Schot (2005)*

Voorwoord

'Die Politik ist keine Wissenschaft - wie viele der Herren Professoren sich einbilden - sondern eine Kunst.'

- Otto von Bismarck -

Politiek is geen wetenschap. Op het Binnenhof heerst de waan van de dag, was ook mijn perceptie voordat ik aan deze scriptie begon. Toen ik de opdracht kreeg om de ontwikkeling van politieke druk vanuit de Tweede Kamer over een tijdspanne van meer dan 25 jaar in kaart te brengen leek me dat een haast onmogelijke opgave. Om over het ontwaren van patronen en toekomstbeelden nog maar niet te spreken. Toch besloot ik de uitdaging aan te gaan en aan de slag te gaan als stagiair bij Benchmarken Benchlearning Rijk (BBR), onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ik kreeg hier de mogelijkheid een kijkje te nemen in twee werelden. De eerste periode bracht ik door in het gebouw van de Tweede Kamer, alwaar ik mijn kwantitatieve data verzamelde. Vele uren bracht ik hier door. Wanneer ik mijzelf af en toe een pauze gunde, zwierf ik rond in het imposante gebouw. Een boeiende nieuwe wereld voor mij, waar ik voorheen alleen via de krant en tv mee te maken had gehad. Met een USB-stick vol data onder mijn arm ben ik vervolgens naar de Bezuidenhoutseweg vertrokken om mijn scriptie te schrijven te midden van het BBR-team. Naast het uitwerken en analyseren van de verzamelde gegevens werd ik meegenomen naar interviews met vertegenwoordigers van verschillende ministeries. Zo kreeg ik ook een kijkje in de keuken van die andere wereld. Voor deze mooie ervaring ben ik het hele BBR-team dan ook dankbaar. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar Annet van Veen en Fons van Leeuwen. Zij hebben mij tijdens de stage intensief en met veel enthousiasme begeleid. Daarnaast wil ik mijn eerste begeleider, dhr. M. Bovens, bedanken voor zijn uitstekende coaching. Zijn opbouwende kritiek hielp me iedere keer een stuk verder op weg. Daarnaast gaat een woord van dank uit naar mijn tweede lezer, mw. M. Trappenburg. Ten slotte wil ik ook mijn ouders bedanken voor hun steun tijdens mijn gehele studieperiode. En hiermee doel ik uiteraard niet alleen op steun in de vorm van 'het aardse slijk'!

Utrecht, juni 2009

Petri Benschop

Samenvatting

Het in kaart brengen van de ontwikkeling van de politieke druk in de periode 1981 – 2008, alsmede de verschillen in politieke aandacht tussen departementen en periodes, staat centraal in dit onderzoek. Vanuit de Tweede Kamer wordt er druk gelegd op de beleidsmakers in de verschillende departementen, in de vorm van Kamerinterventies. De inzet van deze interventies is onderzocht.

Er is getracht een antwoord te vinden op de volgende vraag:

Hoe is de ontwikkeling in politieke druk vanuit de Tweede Kamer op de verschillende departementen in de periode 1981 tot en met 2008, welke patronen zijn hierin te ontwaren en hoe zijn deze patronen te verklaren?

Een kwantitatieve verkenning levert verschillende beelden op. De politieke druk is in de loop der jaren sterk toegenomen. Alleen al het aantal schriftelijke Kamervragen is sinds begin jaren tachtig verdrievoudigd. De stijgende trend zet zich nog steeds voort. Ook zijn er tussentijdse schommelingen zichtbaar, jaren van toename en afname wisselen elkaar af. Daarnaast is gebleken dat de belangstelling vanuit de Kamer voor de verschillende departementen niet evenredig verdeeld is. Er zijn departementen die meer vragen om de oren krijgen dan andere. Zo krijgen Justitie, VWS en Buitenlandse Zaken door de jaren heen de meeste vragen, terwijl vooral AZ en Defensie erg laag zitten. Vanaf 2006 is er bij haast alle departementen een enorme stijging zichtbaar. Het gaat ook om ministeries die voorheen altijd een redelijk gelijkmatige score hadden en opeens de lucht in schoten, zoals LNV, VROM en OCW. Ook de andere parlementaire drukmiddelen laten een stijgende trend zien: het aantal mondelinge Kamervragen, moties, parlementaire onderzoeken, initiatiefwetten en spoeddebatten nemen toe. Wat betreft de interpellaties is er een dalende trend zichtbaar. Aan het begin van de jaren tachtig werd het instrument nog veelvuldig gebruikt. Vaak wordt als reden voor de afname de introductie van het spoeddebat in 2004 genoemd. Dit instrument lijkt inderdaad de interpellatie te hebben verdrongen.

Er zijn verschillende verklaringen voor de patronen in politieke druk. De lange termijn stijging van politieke druk kan onder andere worden gekoppeld aan de verbrokkelde relatie tussen burger en politiek. Kamerleden moeten zich steeds meer in de kijker spelen in de strijd op de kiezersmarkt. Dit doen zij onder andere door het stellen van Kamervragen en het aanvragen van debatten.

De politieke druk vanuit de Tweede Kamer is vanaf 1981 toegenomen en de verwachting is dat deze druk de komende jaren verder zal stijgen. Met name de controlebevoegdheden worden vaker ingezet, vooral door de oppositie. Profileerdrang is een vast onderdeel geworden van de parlementaire cultuur. Daarnaast spelen de commerciële en parlementaire media een steeds grotere rol in de aanlevering van agendapunten en het in beeld brengen van het werk van de Kamerleden. Kamerleden reageren via de media op incidenten. Ook de inperking van de mogelijkheden voor Kamerleden om in contact te treden met ambtenaren heeft voor een verhoogde druk gezorgd.

De druk kan periodiek afnemen wanneer er bijvoorbeeld een brede meerderheidskabinet zetelt. Ook een meer

dualistische verhouding tussen regering en parlement kan de drang van de oppositie tot parlementair activisme verminderen. Wanneer de oppositie zich buitenspel gezet voelt, worden er meer vragen gesteld en spoeddebatten aangevraagd. De druk op de afzonderlijke departementen zal blijven schommelen als gevolg van incidenten, crises, grote stelselwijzingen of andere zaken waardoor een bepaald deelterrein tijdelijk sterker in de belangstelling staat van politiek en media. Ook de aanwezigheid van single-issue partijen leidt tot pieken op bepaalde deelterreinen. Daarnaast kan een 'onhandige' minister zorgen voor verhoogde druk. Door de politieke en maatschappelijke gevoeligheid en de 'zwaarte' van bepaalde portefeuilles, staan bepaalde departementen altijd sterker in de belangstelling dan andere.

Teneinde de druk op de ministeries te verlichten zijn er een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn erop gericht om het parlementaire activisme richting departementen beter te organiseren. Er dient niet te worden gestreefd naar een rantsoenering van interventiemogelijkheden. De uitvoering van de controlerende en wetgevende bevoegdheden vormt immers het fundament van onze parlementaire democratie. Het realiseren van een efficiëntere aanpak van het incasseren van politieke druk is echter wel aanbevelenswaardig. Ten eerste dient de informatievoorziening op de departementen te worden verbeterd. Departementen moeten Kamerleden pro-actief gaan informeren, bijvoorbeeld in het geval van een incident, welke aanleiding zou kunnen geven voor Kamervragen. Daarnaast dienen de mogelijkheden voor Kamerleden om in contact te kunnen treden met ambtenaren op de ministeries te worden versoepeld. Ten tweede moeten de departementen zich gaan toeleggen op het managen van media-aandacht. Door journalisten pro-actief te informeren kan worden voorkomen dat onjuistheden in de media verschijnen, waar in de Kamer vervolgens vragen over worden gesteld. Ten derde moet er worden gestart met het monitoren van politieke druk. Door systematisch de druk te monitoren kan worden bijgehouden of de patronen zich doorzetten en of er onder bepaalde omstandigheden inderdaad een toename zichtbaar is. Een handig instrument om te controleren hoe hoog een departement scoort wat betreft politieke druk is het maken van een 'checklist'. Op deze lijst staan factoren die veranderingen in parlementair activisme teweeg kunnen brengen. Wanneer deze factoren onder elkaar worden geplaatst en hier vervolgens een score aan wordt gekoppeld, kan de mate van druk in een bepaalde periode worden gemeten. Vervolgens dient er in kaart gebracht te worden hoe er op ministeries pro-actief gereageerd kan worden op opkomende politieke druk. Het ministerie kan hierop voorbereid zijn, door bijvoorbeeld haar personeelsbeleid op fluctuaties in politieke druk af te stemmen.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
1. INLEIDING	8
1.1 AANLEIDING	8
1.2 DOELSTELLING	9
1.3 VRAAGSTELLING	9
1.4 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	10
1.5 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	10
1.6 OPZET ONDERZOEK	10
2. WAT IS POLITIEKE DRUK?	12
2.1 INLEIDING	12
2.2 POLITIEKE (OFWEL PARLEMENTAIRE) DRUK ALS ONDERDEEL BELEIDSDRUK	12
2.2.1 <i>Wat is druk?</i>	12
2.2.2 <i>Wat is beleidsdruk?</i>	12
2.2.3 <i>Wat is politieke druk?</i>	13
2.3 BEVOEGDHEDEN TWEEDE KAMER, HET PARLEMENTAIR INSTRUMENTARIUM	14
2.3.1 <i>Bevoegdheden inzake wetgeving</i>	14
2.3.2 <i>Bevoegdheden inzake controle van de regering</i>	15
2.3.3 <i>Overige bevoegdheden</i>	18
2.4 CONCLUSIE	19
3. ACHTERGRONDEN PARLEMENTAIR ACTIVISME	20
3.1 INLEIDING	20
3.2 ONTWIKKELINGEN IN DE VERHOUDING TUSSEN REGERING EN PARLEMENT	20
3.3 PATRONEN IN POLITIEKE DRUK	22
3.4 VERKLARINGSFACTOREN ONTWIKKELING POLITIEKE DRUK	24
3.4.1 <i>De externe factoren: maatschappelijke en economische context</i>	25
3.4.2 <i>De interne factoren: politieke en institutionele context</i>	27
3.5 CONCLUSIE	33
4. METHODOLOGISCH KADER	34
4.1 INLEIDING	34
4.2 ONDERZOEKSMETHODE ALGEMEEN	34
4.3 ONDERZOEKSMETHODE PER PARLEMENTAIR DRUKMIDDEL	35
4.3.1 <i>Schriftelijke Kamervragen</i>	35
4.3.2 <i>Mondelinge vragen en interpellaties</i>	36
4.3.3 <i>Initiatiefwetten, moties en spoeddebatten</i>	36
4.3.4 <i>Parlementaire onderzoeken en enquêtes</i>	36
5. DE ONTWIKKELING VAN POLITIEKE DRUK VANUIT DE TWEEDE KAMER IN DE PERIODE 1981-2008	37
5.1 INLEIDING	37
5.2 SCHRIFTELIJKE KAMERVVRAGEN	37
5.2.1 <i>Totaaloverzicht</i>	37
5.2.2 <i>Schriftelijke Kamervragen per departement</i>	38
5.2.3 <i>Conclusie</i>	52
5.3 MONDELINGE KAMERVVRAGEN	53
5.4 INTERPELLATIES EN SPOEDDEBATTEN	55
5.5 INITIATIEFWETTEN	56
5.6 MOTIES	57
5.8 PARLEMENTAIRE ONDERZOEKEN EN ENQUÊTES	58
5.9 CONCLUSIE	60
6. PATRONEN EN VERKLARINGEN	61

6.1 INLEIDING	61
6.2 ALGEMENE PATRONEN IN DE ACTIVITEIT VAN DE TWEDE KAMER	61
6.3 PATRONEN IN POLITIEKE DRUK, DE VERSCHILLEN TUSSEN DEPARTEMENTEN	63
6.3 SCHRIFTELIJKE KAMERVragen IN 2008, TWEE MAANDEN UITGELICHT	66
6.4 CONCLUSIE	70
7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	72
7.1 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG	72
7.2 AANBEVELINGEN	73
7.3 POLITIEKE DRUK: EEN ONBEHEERSBARE FACTOR?	75
BRONVERMELDING	77
BIJLAGE 1. OVERZICHT FIGUREN	79
BIJLAGE 2. OVERZICHT TABELLEN	80

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

‘Verder doorgaan op de weg van de waan van de dag en de spoeddebatten is niet de weg die leidt tot het herstel van het gezag van de politiek en het vertrouwen in de politici.’¹ Aldus de weinig optimistische woorden van premier Balkenende op een CDA-congres in 2005. De politieke druk, zoals deze door de Tweede Kamer op politici en beleidsmakers in de departementen wordt gelegd, neemt toe. Politici klagen over een toename van parlementair activisme. Ministers en staatssecretarissen worden steeds vaker naar de Kamer geroepen voor spoeddebatten en zijn steeds meer tijd kwijt aan het beantwoorden van Kamervragen.

Er bestaan grote verschillen tussen de departementen in werkwijzen en routines. Er wordt in dit verband ook wel gesproken van een verkokerde overheid. Eén van de kabinetsdoelstellingen van het kabinet-Balkenende IV is een einde maken aan deze verkokering en zodoende een kleinere en slagvaardigere overheid te realiseren. Departementen moeten meer op elkaar gaan lijken en leren van elkaars *best practices*, zo luidt het devies. De Nota Vernieuwing Rijksdienst (NVD) is het programma waarmee het kabinet invulling geeft aan deze doelstelling.

Voordat de ‘ontkokering’ in gang gezet kan worden dienen eerst de verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende departementen zichtbaar te worden gemaakt. Een dergelijke vergelijking kan worden gemaakt middels het in kaart brengen van de beleidsdruk, ofwel “de druk die door de omgeving wordt gelegd op een Directoraat-generaal en de beleidsmaker”. Het onderdeel Benchmarks Benchmarking Rijk (BBR) van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) heeft de opdracht gekregen om deze druk in kaart te brengen. BBR tracht een actieve bijdrage te leveren aan de duurzame kwaliteitsverbetering van de rijksoverheid door verschillen in kaart te brengen en daarmee de departementen de gelegenheid te bieden om van elkaar te leren. Beleidsdruk bestaat uit verschillende aspecten. Eén van deze aspecten is politieke druk. Vanuit de politiek wordt er druk gelegd op de beleidsmakers in de verschillende departementen, in de vorm van Kamerinterventies. De interventies die worden toegepast zijn onder andere Kamervragen, moties en debatten. Het in kaart brengen van de ontwikkeling van politieke druk in de tijd zal centraal staan in dit onderzoek. Een verkennend onderzoek uitgevoerd door BBR over de periode 2006 tot en met 2008 heeft reeds uitgewezen dat er in deze periode een toename van het aantal Kamerinterventies zichtbaar is.

Uit interviews, uitgevoerd door BBR met vertegenwoordigers van alle departementen, kwam het beeld naar voren dat er op de departementen vaak wordt geredeneerd vanuit de gevoelswaarde: “politiek overkomt je”. Vanuit dat opzicht zou gesteld kunnen worden dat politieke druk een onbeheersbare factor is. Dit is echter nog niet eerder uitgebreid onderzocht. Wellicht zouden er, wanneer er trends in politieke aandacht in beeld gebracht worden, heel andere conclusies worden getrokken. Door trends door te trekken kunnen toekomstige politieke interventies voorspelbaar worden en kan er als departement op worden geanticipeerd. De voordelen die zo worden behaald passen binnen de doelstellingen van de Nota Vernieuwing Rijksdienst van het huidige kabinet om een slimmere en efficiëntere rijksoverheid te realiseren.

1 Premier Jan Peter Balkenende, geciteerd in C. van Baalen, et al., 2006: 7

Door middel van een rijksbrede analyse van de politieke druk over een langere periode zal inzichtelijk worden of er patronen te ontwaren zijn en of er duidelijke verschillen zijn in politieke aandacht tussen de departementen. Er zal tevens een poging worden gedaan om deze patronen te verklaren. Eventueel komt hieruit een toekomstvisie voort, een model aan de hand waarvan de toekomstige ontwikkeling van politieke druk kan worden gevolgd.

1.2 Doelstelling

Het doel van deze scriptie is het onderzoeken van de ontwikkeling van de politieke druk in de periode 1981 – 2008, om vervolgens de verschillen in politieke aandacht tussen departementen en periodes in kaart te brengen en eventuele patronen te ontwaren en te verklaren.

1.3 Vraagstelling

Teneinde bovenstaande doelstelling te halen zal er in dit onderzoek gezocht worden naar een antwoord op de volgende vraag:

Hoe is de ontwikkeling in politieke druk vanuit de Tweede Kamer op de verschillende departementen in de periode 1981 tot en met 2008, welke patronen zijn hierin te ontwaren en hoe zijn deze patronen te verklaren?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn er een aantal deelvragen opgesteld. Deze vragen zijn opgedeeld in analytische vragen en onderzoeksvragen.

Analytische vragen

- Welke vormen van druk wordt uitgeoefend op departementen?
- Wat wordt er verstaan onder politieke druk?
- Op welke wijze kan de Tweede Kamer politieke druk uitoefenen?
- Welk instrumentarium heeft de Tweede Kamer voorhanden met betrekking tot haar controlefunctie?
- Welk instrumentarium heeft de Tweede Kamer voorhanden met betrekking tot haar (mede)wetgevende functie?
- Wat zijn de overige mogelijkheden van de Tweede Kamer om politieke druk uit te oefenen?
- Welke veranderingen in de verhouding tussen regering en parlement hebben er plaatsgevonden?
- Welke mogelijke patronen in politieke druk zijn aan te wijzen?
- Welke contextfactoren zijn mogelijk van invloed op de ontwikkeling van politieke druk en parlementair activisme?

Onderzoeksvragen

- Hoeveel schriftelijke Kamervragen zijn er gesteld door de Tweede Kamer in de periode 1981-2008?
- Hoeveel mondelinge Kamervragen zijn er gesteld door de Tweede Kamer in de periode 1981-2008?
- Hoeveel interpellaties zijn er geweest in de periode 1981-2008?
- Hoeveel spoeddebatten zijn er geweest in de periode 1981-2008?
- Hoeveel initiatiefwetten zijn er ingediend door de Tweede Kamer in de periode 1981-2008?

- Hoeveel moties zijn er ingediend c.q. aangenomen in de periode 1981-2008?
- Hoeveel parlementaire onderzoeken zijn er geweest in de periode 1981-2008?
- Hoeveel parlementaire enquêtes zijn er geweest in de periode 1981-2008?

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Onderzoek naar parlementair activisme heeft zich tot op heden vooral gericht op het functioneren van het parlement. In dit onderzoek wordt echter het departement als uitgangspunt genomen. De zaak wordt van de andere kant bekeken, vanuit de bewindspersonen en hun portefeuilles. Zijn er ministeries die zich onderscheiden wat betreft politieke aandacht en is dit verklaarbaar? Om een plausibel beeld te scheppen van de politieke druk zijn bewijzen nodig. Hiervoor is het noodzakelijk dat er gegevens over de inzet van parlementaire instrumenten over een langere periode en rijksbreed worden verzameld en geanalyseerd.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Met dit onderzoek worden aangrijpingspunten geboden voor het realiseren van een efficiëntere en slagvaardigere overheid. Om dit te bereiken is het zaak dat er beter inzicht komt in de druk die op de verschillende departementen vanuit de Tweede Kamer wordt uitgeoefend door middel van de inzet van parlementaire instrumenten. Dit onderzoek hoopt hier, middels het in beeld brengen van de politieke druk, aan bij te dragen.

1.6 Opzet onderzoek

In dit onderzoek zal middels een kwantitatieve analyse van het gebruik van de controlerende, (mede)wetgevende en overige bevoegdheden van de Tweede Kamer, meer inzicht worden verkregen in de politieke druk die wordt uitgeoefend op de bewindslieden in de regering en de ambtenaren op de ministeries.

Hoofdstuk 2 en 3 bevatten het theoretisch kader van dit onderzoek. De analytische vragen zullen in deze hoofdstukken worden beantwoord en de centrale begrippen zullen worden verhelderd. Hoofdstuk 2 staat in het teken van het begrip 'politieke druk'. Er zal een uitleg worden gegeven van dit begrip en van de manieren waarop de Tweede Kamer deze druk kan uitoefenen. In hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op het fenomeen parlementair activisme. Er wordt gekeken naar de patronen in parlementair activisme zoals deze in de literatuur naar voren komen. Ook zullen er een aantal verklarende factoren voor de ontwikkeling van politieke druk worden uiteengezet. Er zullen verbanden worden gelegd tussen de ontwikkeling van politieke druk en enkele contextfactoren die mogelijk van invloed zijn op deze druk. Met andere woorden, tegen welke achtergrond heeft de ontwikkeling van de politieke druk zich voltrokken in deze periode?

In hoofdstuk 4 zal de onderzoeksmethode worden verantwoord. Er wordt ingegaan op de wijze waarop de kwantitatieve data zijn verzameld en de manier waarop dit databestand is geanalyseerd.

In hoofdstuk 5 en 6 worden de resultaten van het kwantitatieve onderzoek gepresenteerd. De onderzoeksgegevens en de bijbehorende analyse zullen hier naar voren komen. In hoofdstuk 5 komen de resultaten per afzonderlijk instrument aan bod. Er zal hier een antwoord worden gezocht op de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 6 volgt een algemeen overzicht van de onderzoeksresultaten. Hierin zal gekeken worden naar de patronen in de ontwikkeling van politieke

druk gezien over de gehele periode. Voorts zullen de verklaringsfactoren worden toegepast.

In hoofdstuk 7 zal de conclusie volgen en wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag. Ook zullen er aanbevelingen worden gedaan. Eén van de doelstellingen van dit onderzoek is om na te gaan of het mogelijk en wenselijk is een permanente monitor op te zetten waarmee de toe- en afname van de politieke druk in de toekomst kan worden gevolgd. Dit kan een rijksbrede monitor zijn, of een monitor op departementaal niveau.

2. Wat is politieke druk?

2.1 Inleiding

Alvorens de ontwikkeling van politieke druk in beeld wordt gebracht dient eerst het begrip 'politieke druk' te worden verhelderd. Hier wordt naartoe gewerkt middels de beantwoording van een drietal vragen:

- Wat is druk?
- Wat is beleidsdruk?
- Wat is politieke druk?

Vervolgens zal er een omschrijving worden gegeven van de instrumenten die de Tweede Kamer paraat heeft om politieke druk uit te oefenen.

2.2 Politieke (ofwel parlementaire) druk als onderdeel beleidsdruk

2.2.1 Wat is druk?

In de natuurkunde wordt druk omschreven als de kracht die per oppervlakte-eenheid wordt uitgeoefend. In de Van Dale wordt aan het begrip 'druk' een viertal betekenissen toegedicht:

1. de kracht die op of tegen iets drukt;
2. moeilijke omstandigheid;
3. het vermenigvuldigen door drukken;
4. verschijning in boekvorm.

2.2.2 Wat is beleidsdruk?

De departementen van waaruit beleid wordt gevormd functioneren niet in isolement. Vanuit de omgeving wordt er voortdurend druk uitgeoefend op de beleidsmakers in deze departementen. Dit wordt beleidsdruk genoemd. In figuurlijke zin is de eerste omschrijving van 'druk' volgens de Van Dale van toepassing: de kracht die op of tegen iets drukt. Bij beleidsdruk is er sprake van externe krachten die op of tegen het departement drukken.

Beleidsdruk kan derhalve worden gedefinieerd als de druk die vanuit de omgeving op de departementen wordt uitgeoefend. Het gaat om druk vanuit de omgeving waar een departement op moet reageren.² Beleidsdruk bestaat uit verschillende aspecten en zorgt voor een inperking van de handelingsvrijheid van de departementen.

Beleidsdruk kan zich op verschillende manieren manifesteren. De organisatie Benchmarken Benchlearning Rijk (BBR) heeft de opdracht gekregen om de beleidsdruk in beeld te brengen. Zij doet dit middels het uitvoeren van een Benchmark Beleid. *Benchmarken* houdt in dat vergelijkingen worden gemaakt die uitnodigen om buiten de muren van de eigen organisatie te gaan kijken. Door verschillen in kaart te brengen, *best practices* te inventariseren en (kennis)netwerken te stimuleren wordt het mogelijk van elkaar te leren. Het uiteindelijke doel is het verbeteren van de eigen prestaties. 'Leren van verschillen en sturen op kansen' is het credo. BBR heeft een aantal indicatoren ontwikkeld

2 Benchmarken Benchlearning Rijk (quickscan), 2009: 4

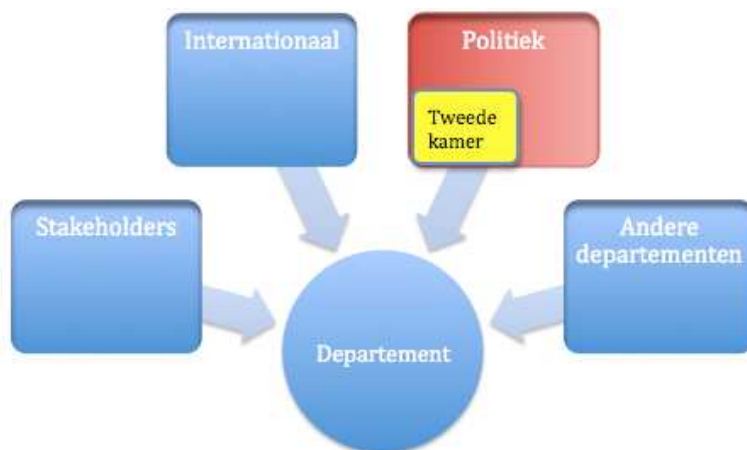
waarmee de beleidsdruk kan worden gemeten. Het betreffen de indicatoren politiek, internationaal, stakeholders en andere departementen.³ De indicator politiek vormt de politieke druk op de departementen. Het betreffen politieke interventies zoals Kamervragen, debatten en moties. Ten tweede komt er druk vanuit internationale hoek. Dit is druk die wordt uitgeoefend door andere landen en supranationale en internationale organisaties, zoals de EU en de VN. Ten derde wordt er druk uitgeoefend door andere departementen. Ook van binnenuit kan er druk worden uitgeoefend. Ten vierde is er sprake van druk vanuit de stakeholders: belangenorganisaties, burgers, bedrijven, enzovoorts.⁴

2.2.3 Wat is politieke druk?

Een deel van de beleidsdruk is afkomstig uit de politiek. Politieke druk kan worden gedefinieerd als de druk die vanuit de politiek op de departementen wordt gelegd. Deze druk kan worden veroorzaakt door de regering, de staatssecretarissen en het parlement.⁵

De Tweede Kamer heeft een groot aandeel in het uitoefenen van politieke druk op de departementen.⁶ Dit aandeel komt voort uit haar taak als controleur van de regering en haar rol als (mede)wetgever. De Tweede Kamer is onze volksvertegenwoordiging. Vanuit die basisfunctie moet de Kamer appelleren aan wat er onder het volk leeft en dit naar buiten brengen tegenover de regering. De Tweede Kamer oefent politieke druk uit door middel van Kamerinterventies. Deze interventies nemen verschillende vormen aan en hebben gemeen dat zij de departementen in het algemeen en de verantwoordelijke minister of staatssecretaris in het bijzonder⁷, in meer en mindere mate aan het werk zetten. De druk vanuit de Tweede Kamer op de departementen vormt het onderzoeksobject in deze studie. In de onderstaande figuur staat de beleidsdruk schematisch weergegeven.

Figuur 1. Model beleidsdruk



3 Benchmarken Benchlearning Rijk (beleidsdruk in beeld), 2009: 5

4 Benchmarken Benchlearning Rijk (quickscan), 2009: 4

5 Ibidem: 6

6 De Eerste Kamer oefent eveneens politieke druk uit op de departementen. De druk vanuit de Eerste Kamer is niet betrokken in dit onderzoek.

7 Deze fungeert immers als intermediair tussen de Tweede Kamer en de ministeries.

2.3 Bevoegdheden Tweede Kamer, het parlementair instrumentarium

De Tweede Kamer kan politieke druk uitoefenen, doordat zij over een aantal belangrijke bevoegdheden beschikt. De meeste bevoegdheden – ook wel aangeduid als parlementaire rechten – staan in de Grondwet verankerd. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer geeft een nadere uitwerking over de hantering van deze rechten.⁸ Met betrekking tot de bevoegdheden van de Kamer kan er onderscheid worden gemaakt tussen wetgevende en controlerende bevoegdheden. Voorts zijn er nog enkele bevoegdheden die noch onder de wetgevende, noch onder de controlerende bevoegdheden vallen. Deze zullen apart worden behandeld.

2.3.1 Bevoegdheden inzake wetgeving

In Nederland komen wetten tot stand in samenspraak tussen regering en parlement. De Tweede Kamer oefent haar medewetgevende functie uit sinds het van kracht worden van de Grondwet in 1814.⁹ De Kamer beschikt over het vermogen om door de regering ingediende wetsvoorstellen te verwerpen of te amenderen. Daarnaast kan de Tweede Kamer zelf wetsvoorstellen indienen. De begrippen Recht van amendement en Recht van initiatief zullen thans worden verduidelijkt.¹⁰

Recht van amendement

Een belangrijke bevoegdheid inzake de medewetgevende taak van de Tweede Kamer betreft het recht van amendement. Dit recht biedt de Kamer de mogelijkheid wijzigingen aan te brengen in wetsvoorstellen. De regering heeft vervolgens de keuze om de wijziging te accepteren. Doet zij dit niet, dan heeft de regering de optie om het voorstel weer in te trekken.¹¹ Het opstellen van een wet is zodoende een proces waarbij regering en parlement middels 'duwen en trekken' tot een compromis komen.

Initiatiefwetten

De Tweede Kamer mag ook zelf wetsvoorstellen indienen, ze beschikt over het recht van initiatief. Hoewel de meeste initiatieven tot het indienen van wetsvoorstellen van de regering komen, zijn er wel degelijk Kamerleden die van dit recht gebruik maken. Er zijn enkele uitzonderingen voor het gebruik van dit recht: met betrekking tot de erfopvolging inzake de monarchie, de neerlegging van koninklijk gezag, algemene begrotingswetten en het besluit tot mobilisatie heeft de Kamer geen recht tot initiatief.¹²

Tweede Kamerleden schrijven zelf de initiatiefwetsvoorstellen, maar kunnen ook hulp krijgen bij het schrijven door hun eigen medewerkers of medewerkers van het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer. Maar ook ambtenaren van het ministerie dat over het onderwerp gaat, kunnen de Kamerleden helpen. De Kamer dient een initiatiefvoorstel,

8 G. Visscher, 1994: 18

9 Ibidem: 19

10 Een groot deel van de bevoegdheden zijn meetpunten in dit onderzoek. In samenspraak met BBR is ervoor gekozen om de initiatiefwetten wel te onderzoeken, maar de amendementen niet.

11 W. van Deth & C.P.M. Vis, 2000: 83-84

12 P.P.T. Bovend'eert & H.R.B.M. Kummeling, 2004: 177

vergezeld van een memorie van toelichting, schriftelijk en ondertekend bij de voorzitter in te dienen. Tevens is er de verplichting om rechtstreeks advies te vragen aan de Raad van State (RvS). Op het advies van de RvS wordt een reactie geschreven door de initiatiefnemer, welke beide openbaar worden gemaakt. Wanneer de Tweede Kamer het voorstel van de initiatiefnemer aanvaardt, dan is het een voorstel van de Kamer geworden.¹³ Vervolgens dient het voorstel in de Eerste Kamer te worden aangenomen en door de regering te worden bekrachtigd.

Met betrekking tot het recht van initiatief dienen wetsvoorstellen sinds 1983 door één of meer leden aanhangig te worden gemaakt. De indiener(s) kunnen zelf het wetsvoorstel intrekken. Tot 1983 was dat formeel een beslissing die door de Tweede Kamer werd genomen.¹⁴ Sinds 1989 heeft de Tweede Kamer tevens de verplichting om rechtstreeks advies te vragen aan de Raad van State over initiatiefvoorstellen.¹⁵ Dit heeft een aanzienlijke tijdsbesparing betekend, daar kritiek nu meteen kan worden verwerkt. Ook wordt de regering meer betrokken bij de procedure rond de behandeling van initiatiefwetten. Initiatieven konden vanaf toen in een vroeg stadium al worden geblokkeerd.

Op het eerste gezicht lijkt een initiatiefwet nauwelijks tot druk op het departement te leiden. De parlementariër komt immers zelf met een wet, hetgeen de ambtenaar op het ministerie eerder ontlast dan belast. Toch wordt de initiatiefwet onderzocht, omdat het inzichten kan bieden in de mate van parlementair activisme in een bepaalde periode. Oppositievoeren en profileerdrang zijn belangrijke redenen voor Kamerleden om initiatiefwetten in te dienen. Ook dienen initiatiefvoorstellen als pressiemiddel om de regering onder druk te zetten, bijvoorbeeld als de regering ondanks een (herhaalde) Kameruitspraak niet tot de gevraagde wetgeving komt.¹⁶ Treedt een initiatiefwet in werking dan heeft de Kamer in directe zin invloed uitgeoefend. Daarnaast kan volgens Visscher middels het recht van initiatief ook op indirecte wijze invloed worden uitgeoefend. Een initiatiefvoorstel welke het Staatsblad niet haalt, komt dikwijls later, weliswaar in gewijzigde vorm, terug in een voorstel van de regering. Verschillende wetten kunnen dan ook als een compromis worden gezien tussen een (gestrand) initiatiefvoorstel en een wetsvoorstel van de regering.¹⁷ Het onderwerp heeft de aandacht van de bewindspersoon en diens ambtenaren en het initiatief werkt op die manier toch door.

2.3.2 Bevoegdheden inzake controle van de regering

De bevoegdheden met betrekking tot het controleren van het regeringsbeleid komen voort uit het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministers en staatssecretarissen dienen verantwoording af te leggen voor hun handelen aan het parlement. Teneinde deze controletaak te kunnen uitvoeren beschikt de kamer over een aantal bevoegdheden. Onderdeel van deze bevoegdheden is het Inlichtingenrecht dat alle individuele Kamerleden toekomt. De regering is verplicht om de Kamer de inlichtingen te verschaffen waar het om vraagt. Slechts wanneer beantwoording in strijd is met het belang van de staat kan hiervan worden afgeweken.¹⁸

13 P.P.T. Bovend'eert & H.R.B.M. Kummeling, 2004: 179

14 H.M. Franssen, et al., 1986: 13-14

15 P.P.T. Bovend'eert & H.R.B.M. Kummeling, 2004: 177

16 Ibidem: 183

17 G. Visscher, 1994: 753

18 P.P.T. Bovend'eert & H.R.B.M. Kummeling, 2004: 219

Het inlichtingenrecht wordt als een belangrijke bevoegdheid van de Tweede Kamer gezien. Het vragenrecht en het interpellatierecht zijn twee bijzondere vormen van dit recht. Deze zullen worden behandeld. Tevens komt de mogelijkheid tot het indienen van moties aan bod.

Interpellaties

Ten eerste beschikt de Tweede Kamer over het Recht van interpellatie. Het interpellatierecht is een politiek zwaar middel dat relatief weinig wordt gebruikt. Het wordt doorgaans ingezet als uiterst redmiddel, wanneer andere instrumenten geen effect hebben gehad.¹⁹

Middels een interpellatie kan een Kamerlid tijdens een plenair debat inlichtingen vragen aan de minister of staatssecretaris. De interpellatie verschilt van een Kamervraag, doordat het de normale vergaderorde doorbreekt. Het onderwerp van de interpellatie moet dan ook voldoen aan de voorwaarde, dat het 'vreemd is aan de orde van de dag'. Met andere woorden, nog niet op de dikwijls overvolle agenda van de Kamer voorkomt.²⁰

Bij een interpellatie worden de aan de minister te stellen vragen vooraf ingediend. De minister geeft vervolgens antwoord in het debat, waarna de vragensteller opnieuw het woord krijgt. Het is in feite een één-tweetje tussen Kamerlid en minister. Pas nadat de vragensteller twee keer aan het woord is geweest krijgt de rest van de Kamer eenmaal de kans om te reageren.²¹ Het komt vaak voor dat een interpellatiedebat leidt tot het indienen van een motie.

Spoeddebatten

Het spoeddebat is een soort interpellatie, maar iets anders van opzet. Anders dan bij de interpellatie hoeven bij een spoeddebat de vragen niet vooraf te worden ingediend. Daarnaast hebben bij een spoeddebat alle Kamerleden in principe evenveel spreektijd, terwijl de interpellant tweemaal zoveel aan het woord is dan de rest van de Kamer.²²

Het spoeddebat is een relatief recent fenomeen. De toenmalige Kamervoorzitter, Frans Weisglas, bracht de noodzakelijke steun voor een spoeddebat terug van een Kamermeerderheid in 2003 tot slechts dertig voorstanders.²³ Hij had daar twee redenen voor. In de eerste plaats om de minderheden in de Kamer meer ruimte te geven om een spoeddebat aan te vragen. Voorheen konden dergelijke voorstellen altijd geblokkeerd worden door de coalitiefracties in de Kamer, welke logischerwijs een meerderheid vormen. Een tweede reden waarom Weisglas de mogelijkheid tot het aanvragen van een spoeddebat wilde versoepelen was zijn wens om de Kamerdebatten te verlevendigen en om beter te kunnen inspelen op de actualiteit.²⁴ Het spoeddebat kan enkel worden tegengehouden wanneer minimaal honderd Kamerleden tegen stemmen.²⁵

19 Raad voor het openbaar bestuur, 2005: 12

20 P.P.T. Bovend'eert & H.R.B.M. Kummeling, 2004: 257-258

21 C. van Baalen, et al., 2006: 100

22 Ibidem

23 Ibidem: 99

24 F.W. Weisglas, 'Spoeddebat niet weer inperken', NRC Handelsblad, 16 maart 2007

25 C. van Baalen, et al., 2006: 100

Mondelinge en schriftelijke Kamervragen

Naast het interpellatierecht beschikken individuele Kamerleden over het recht om de bewindslieden vragen te stellen. Oud-griffier van de Tweede Kamer De Beaufort noemde het stellen van vragen 'een middel om politieke ideeën uit te dragen, dat relatief weinig tijd kost'.²⁶ Het Vragenrecht werd in 1906 ingevoerd om het aantal interpellaties terug te schroeven. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de schriftelijke en mondelinge Kamervraag.

De schriftelijke vraag is een laagdrempelig parlementair instrument. Er is geen Kamermeerderheid voor nodig en ze kan op elk moment worden gesteld. De vraag wordt ingediend bij de Kamervoorzitter en doorgestuurd naar de betreffende minister of staatssecretaris. De voorzitter kan er overigens ook toe besluiten om een vraag niet door te zenden, bijvoorbeeld vanwege een beledigende inhoud of omdat de vraag reeds door een andere parlementariër is gesteld. Schriftelijke vragen dienen binnen drie weken te worden beantwoord, dan wel te worden voorzien van de melding dat beantwoording niet mogelijk is.²⁷

Mondelinge vragen worden behandeld tijdens het wekelijkse vragenuurtje, op dinsdagmiddag. Het vragenuurtje wordt live op de televisie en op internet uitgezonden. Het is daarom voor Kamerleden een uitgelezen moment om de bewindspersoon aan de tand te voelen over een actueel onderwerp, om zodoende zelf in de schijnwerper te komen.²⁸ Bij onderwerpen die sterk in de publieke belangstelling staan wordt er dan ook vaak gekozen voor mondelinge vraagstelling, terwijl bij meer gedetailleerde en technische vragen vaker wordt gekozen voor de schriftelijke variant.²⁹

Pas in 1987 werd het vragenrecht in de Grondwet verankerd. Vanaf toen werden de bewindspersonen wettelijk verplicht de Tweede Kamer de door een of meer Kamerleden verlangde inlichtingen te geven. In 1984 en 1991 werden er belangrijke wijzigingen aangebracht met betrekking tot het vragenuurtje. Vanaf 1984 vindt het wekelijkse vragenuurtje plaats op dinsdag, zodat er gereageerd kon worden op zaken die zich in het weekend hadden voorgedaan. Er werd ook een zeer beperkte spreektijd ingesteld en de mogelijkheid voor andere Kamerleden om op de vragen te reageren. Zodoende ontstond er een levendiger debat.³⁰ Vanaf 1991 krijgen de bewindspersonen niet meer de vraag voorafgaand aan het vragenuurtje toegezonden, maar slechts het onderwerp dat zal worden besproken.

Parlementaire moties

De Tweede Kamer kan via een motie een uitspraak doen over een bepaald onderwerp. Van deze mogelijkheid wordt door de Kamer veelvuldig gebruik gemaakt. Bijna elk debat wordt wel met één of meerdere moties afgesloten.³¹ Wanneer er door de Kamer een motie wordt ingediend, dient het kabinet positie in te nemen met betrekking tot de uitspraak.

De zwaarste vorm van de motie is de motie van wantrouwen. Hierbij wordt door het parlement een negatief oordeel

26 Raad voor het openbaar bestuur, 2005: 12

27 A. Wille, 2005: 409-410

28 C. van Baalen, et al., 2008: 65-66

29 P.P.T. Bovend'eert & H.R.B.M. Kummeling, 2004: 264-265

30 C. van Baalen, et al., 2006: 92-93

31 Raad voor het openbaar bestuur, 2005: 12

over het beleid van een bewindspersoon of van het gehele kabinet uitgesproken. Het aannemen van een motie van wantrouwen leidt tot het aftreden van een of meerdere bewindslieden, of van het kabinet als geheel.³² De motie van wantrouwen zorgt voor grote politieke druk op de betrokken bewindspersonen. Moties van wantrouwen komen echter relatief weinig voor.

2.3.3 Overige bevoegdheden

Een belangrijke bevoegdheid die niet tot het tot stand brengen van wetgeving of de controle op het regeringsbeleid behoren is het Recht van onderzoek. Wanneer de kamer gebruik maakt van dit recht, heeft het er behoefte aan om inlichtingen in te winnen buiten de regering om. Dit levert indirecte politieke druk op.

Parlementair onderzoek

Het gaat bij parlementaire onderzoeken om onderzoekscommissies die primair bestaan uit leden van het parlement, die namens de betrokken Kamer een bepaald omschreven onderwerp nader onderzoeken.³³ De Kamer kan tevens aan de Algemene Rekenkamer of een externe commissie vragen het onderzoek te verrichten.³⁴ Een parlementair onderzoek kan worden ingesteld wanneer het vermoeden bestaat dat het kabinet de Kamer onvoldoende heeft ingelicht of wanneer het kabinet onvoldoende adequaat is opgetreden.³⁵ Het zijn vooral incidenten die aanleiding geven tot de instelling van een parlementair onderzoek. Het is een ingrijpend en tijdrovend middel en wordt eigenlijk alleen toegepast wanneer de reguliere vormen van parlementaire controle niet voldoen. Er zijn verschillende onderzoeksvormen mogelijk. Het komt ook voor dat binnen een onderzoek verschillende onderzoeksvormen elkaar afwisselen.³⁶

Enquêterecht

Onderdeel van het recht van onderzoek is het enquêterecht. De Wet op de Parlementaire Enquête biedt de Kamer aanvullende bevoegdheden naast de reguliere bevoegdheden van het parlement.³⁷ Hierin staat dat de bewindslieden verplicht zijn om te verschijnen en (onder ede) te antwoorden. Slechts wanneer het belang van de Staat in het geding is kan informatie worden achtergehouden. Parlementaire enquêtes komen niet veel voor: sinds 1983 zijn er slechts acht enquêtes gehouden.³⁸ Voor die tijd waren het vooral de regeringsfracties die het gebruik ervan tegenhielden. Het instellen van een enquête werd namelijk gezien als een blijk van wantrouwen jegens de vaak nog zittende bewindspersonen. De enquêtes richtten zich vanaf 1983 primair op (falend) overheidsbeleid. Vaak leidde het dan ook tot het aftreden van verantwoordelijke ministers. Voor die tijd waren het de grote maatschappelijke problemen die aanleiding gaven tot het uitvoeren van een enquête.

32 <http://www.parlement.com>, geraadpleegd op 27 februari 2009

33 E.R. Muller & N.J.P. Coenen, 2002: 14

34 <http://www.parlement.com>, geraadpleegd op 27 februari 2009

35 E.R. Muller & N.J.P. Coenen, 2002: 21

36 Ibidem: 31-32

37 Ibidem: 37

38 P.P.T. Bovend'eert & H.R.B.M. Kummeling, 2004: 316

2.4 Conclusie

De centrale vraag in dit hoofdstuk luidt: wat is politieke druk? Politieke druk kan worden omschreven als de druk die vanuit de politiek op de departementen wordt gelegd. Dit onderzoek richt zich primair op de politieke druk die vanuit de Tweede Kamer wordt uitgeoefend. Er wordt in het bijzonder gekeken naar de mate waarin de druk wordt toegepast middels het gebruik van de parlementaire instrumenten.

3. Achtergronden parlementair activisme

3.1 Inleiding

Met parlementair activisme wordt de mate waarin het parlement druk uitoefent op de regering bedoeld. De verhouding tussen regering en parlement is hierbij cruciaal. Het begrip ministeriële verantwoordelijkheid is hiermee onlosmakelijk verbonden en kan een verklaring bieden voor parlementair activisme van de Kamer. Het parlementaire activisme is geen statisch gegeven, het is door de jaren heen aan verandering onderhevig. De verklaringen voor deze schommelingen kunnen in verschillende hoeken worden gezocht.

3.2 Ontwikkelingen in de verhouding tussen regering en parlement

Ministeriële verantwoordelijkheid

De verhouding tussen regering en parlement is gestoeld op het principe van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen. De minister legt op grond van zijn eigen verantwoordelijkheid verantwoording af aan de Kamer.³⁹ Met de bepaling 'De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk' werd deze regel al in 1848 in de Grondwet vastgelegd.⁴⁰ Het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid is gebaseerd op het weberiaanse model van het primaat van de politiek en de loyaliteit van de ambtenaar. De bewindspersonen zijn verantwoordelijk voor alles wat er op het departement gebeurt. De ambtenaren hebben deze verantwoordelijkheid niet, maar van hen wordt wel verwacht dat zij zich dienstbaar en loyaal conformeren aan de wensen van de politieke gezagsdragers. Het vormt de basis voor de uitoefening van het beginsel van de democratische controle op het openbaar bestuur.

Met de bewindspersonen worden overigens de ministers en staatssecretarissen bedoeld. De minister maakt deel uit van de regering en geeft over het algemeen de leiding aan een ministerie. Daarnaast zijn er ministers zonder portefeuille. Zij hebben wel een eigen beleidsterrein maar staan niet aan het hoofd van een ministerie. Een redelijk nieuw fenomeen is de programmaminister. Deze minister ressorteert onder het ministerie van een andere minister, maar heeft wél een eigen portefeuille. De staatssecretaris heeft een deel van de portefeuille van de minister onder zijn hoede en draagt hier zelf de volledige verantwoordelijkheid voor. Zijn handelen valt echter wel weer onder de verantwoordelijkheid van de minister. Uit het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid komt voort dat het parlementaire activisme zich in eerste instantie richt op de ministers en staatssecretarissen, zij zijn immers verantwoordelijk en vangen de klappen op. De politieke druk vanuit het parlement op de departementen wordt dus hoofdzakelijk via de regering uitgeoefend. Om die reden zal de relatie tussen regering en parlement verder worden uitgelegd.

Een dualistisch stelsel?

De relatie tussen bewindspersonen en Kamerleden kent verschillende verschijningsvormen. De rol van het parlement kan in deze relatie worden aangeduid als 'institutie', 'arena' en 'marktplaats'. In het institutionele model treden

39 R.K. Visser, 2008: 51

40 G. Visscher, 1994: 15

minister en parlementariërs elkaar tegemoet als leden van twee afzonderlijke, homogene instituties: de regering en het parlement. In het arenamodel is het parlement geen homogeen geheel, maar een platform voor partijpolitieke strijd. Vaak staan hierbij de coalitiepartijen tegenover de oppositiepartijen. Het parlementaire stelsel brengt immers mee dat de oppositiefracties een fundamenteel andere relatie onderhouden met de regering dan de coalitiefracties. De regeringsfracties dienen bij hun parlementaire activiteiten rekening te houden met loyaliteiten jegens de coalitiepartijen en het kabinet.⁴¹ In het marktplaatsmodel staan verschillende combinaties van Kamerleden en ministers tegenover elkaar. De coalities worden gevormd op basis van wederzijdse belangen.⁴²

Bij de ontwikkeling van ons parlementaire stelsel werd een dualistische vorm nagestreefd, een vorm waarbij regering en parlement elk hun eigen functie en verantwoordelijkheden hebben.⁴³ Het is hierbij van belang dat beide organen onafhankelijk en zelfstandig kunnen opereren en elkaar zodoende in evenwicht houden. Het institutionele model past bij een dualistische staatsvorm. In formele zin is er inderdaad sprake van een dualistisch stelsel, zo mogen zowel ministers als staatssecretarissen geen lid zijn van het parlement.⁴⁴

De tegenhanger van het dualisme is het monisme, waarbij het ene orgaan overwicht op of leiding heeft over het andere orgaan.⁴⁵ In deze staatsvorm is het parlement meer een arena en marktplaats. Vooral de laatste jaren is er in de verhouding tussen regering en parlement een monistische tendens zichtbaar, waarbij de macht van het parlement duidelijk is achter gebleven bij die van de regering. De oppositie delft hierbij vooral het onderspit. Dit komt met name door de nauwe samenwerking tussen het kabinet en de meerderheidsfracties in de Tweede Kamer. Ook het verschijnen van steeds gedetailleerdere regeerakkoorden is hieraan debet.⁴⁶ Er worden regeerakkoorden opgesteld, omdat er doorgaans te weinig vertrouwen is tussen coalitiepartijen om zonder "contract" een kabinetsperiode te beginnen. Tijdens kabinetsformaties worden de coalitiefracties nauw betrokken bij het opstellen van het regeringsprogramma. Zo trachten zij invloed uit te oefenen op het in de kabinetsperiode te voeren beleid. Doordat zij zo nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling van het regeerakkoord, bestaat de kans dat zij het regeringsbeleid minder kritisch zullen volgen. De controlerende taak wordt zo vooral een zaak van de oppositie, de minderheid in de Kamer.⁴⁷

In de jaren tachtig werd het tevens gebruikelijk dat de premier wekelijks in overleg ging met de fractievoorzitters van de regeringspartijen.⁴⁸ In 2002 kwam er felle kritiek van onder andere Pim Fortuyn op deze vorm van achterkamertjespolitiek en het was dan ook één van de speerpunten van de LPF om hier een eind aan te maken. Er wordt tegenwoordig nog steeds 'Torentjesoverleg' gevoerd, alleen wordt het niet meer als zodanig aangeduid. Regelmatig overleg tussen ministers en fractievoorzitters heeft dan ook een vaste plaats gekregen in ons staatsbestel. Coalitiefracties vertonen veelal ook sterk de neiging om bewindspersonen van hun partij te steunen. Daar deze fracties

41 H.M. Franssen, 1986: 5-6

42 Raad voor het openbaar bestuur, 2007: 36

43 R.K. Visser, 2008: 30

44 <http://www.parlement.com>, geraadpleegd op 30 maart 2009

45 P.P.T. Bovend'eert & H.R.B.M. Kummeling, 2004: 351

46 G. Visscher, 1994: 6-7

47 Raad voor het openbaar bestuur, 2007: 39-40

48 J.J. Woltjer, 2005: 662-663

samen een meerderheid vormen in de Kamer, betekent dit voor de oppositie een sterk nadelige positie.

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht besteed aan de toegenomen vervlechting van ministers en Kamerleden en is er door verschillende kabinetten gestreefd naar een meer dualistische verhouding tussen kabinet en parlement, waarbij het institutionele model de boventoon moet voeren. De politieke bindingen tussen kabinet en fracties zouden moeten worden ingeperkt.⁴⁹ Al tijdens de kabinetten-Kok werd de noodzaak van een meer dualistische verhouding benadrukt, hoewel met weinig resultaat. In de kabinetten-Balkenende werd dit streven voortgezet door in het kabinetsprogramma alleen hoofdlijnen te noemen. Een vergrote afstand tussen regering en parlement zou de ruimte voor debat met de Kamer, alsmede de speelruimte voor besluitvorming vergroten.⁵⁰ Ook zijn de mogelijkheden om het parlementaire instrumentarium toe te passen verruimd. Vooral de oppositie heeft hier voordeel bij. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de instelling van de dertig-ledenregel voor de aanvraag van een spoeddebat in 2003.

3.3 Patronen in politieke druk

In de literatuur wordt veelvuldig gesproken over een toename van parlementair activisme in de afgelopen decennia. Een actiever parlement heeft tot gevolg dat de politieke druk op de departementen ook is gestegen. Er worden verschillende beweegredenen genoemd voor de toegenomen inzet van parlementaire middelen, waaronder het beïnvloeden van het regeringsbeleid, maar ook profilering en het zoeken van publiciteit.⁵¹ De toename kan ook worden toegeschreven aan de monistische trend die hiervoor is beschreven. De meerderheid van de Kamer houdt de regering de hand boven het hoofd. Vooral de oppositiepartijen in het parlement voelen zich hierdoor buitenspel gezet, waardoor zij vaker geneigd zijn om naar de instrumenten te grijpen.⁵² De patronen in politieke druk, zoals deze in de literatuur naar voren komen, zullen worden beschreven.

(Mede)wetgeving: afnemende trend?

Woltjer betoogt in zijn standaardwerk dat de rol van het parlement als (mede)wetgever de laatste decennia sterk is veranderd. De Kamer heeft haar wetgevende taak voor een deel overgedragen aan de rechterlijke macht. Steeds vaker treedt de rechter op als pseudo-wetgever, wanneer de onderwerpen te controversieel zijn om in de Kamer overeenstemming te bereiken. Daarnaast krijgen steeds meer internationale regels gelding in Nederland en is het aan de rechter om de Nederlandse wet aan deze rechtsregels te toetsen.⁵³ Ook Wille stelt dat het zwaartepunt van het parlementaire werk sinds de jaren zeventig steeds meer is verschoven van medewetgeving naar het controleren van de regering.⁵⁴

Er is voorts een overgang zichtbaar waarbij het primaat verschuift van de ontwikkeling van nieuwe wetten naar de aanpassing van bestaande wetgeving. Op de onlangs gehouden conferentie Parlementaire Zelfreflectie kwamen verschillende redenen naar voren waarom er tegenwoordig meer de nadruk wordt gelegd op 'verbouwingwetgeving'.

49 P.P.T. Bovend'eert & H.R.B.M. Kummeling, 2004: 353

50 Ibidem: 354

51 G. Visscher, 1994: 46

52 Debat Conferentie Parlementaire Zelfreflectie, 25 maart 2009, Den Haag

53 J.J. Woltjer, 2005: 659

54 A. Wille, 2005: 425

In de eerste plaats omdat de meeste wetten er simpelweg al zijn. De grote lijnen liggen er; de grote wetgevingsoperaties zijn reeds afgerond. Ten tweede wordt steeds meer de nadruk gelegd op de uitvoering van beleid. Wanneer beleid niet succesvol blijkt te zijn kan er voor worden gekozen om de wet aan te passen. Ten derde komt het gros van de wetgeving tegenwoordig uit Europa. Deze wetten moeten geïmplementeerd worden in Nederland. Dit gebeurt doorgaans door middel van aanpassing van bestaande wetgeving.⁵⁵

Is de rol van de Tweede Kamer als (mede)wetgevende macht uitgespeeld? Er is ook een andere trend zichtbaar. Kleine, nieuwe oppositiepartijen willen juist wel nieuwe wetten maken. Een goed voorbeeld is de Partij voor de Dieren (PvdD). Naast ideologische motieven gebruiken zij hun recht van initiatief om zich te profileren en publiciteit te zoeken. Daarnaast is het een manier voor de oppositie om de coalitieverhoudingen te doorbreken.⁵⁶

Controle van de regering: stijgende trend!

De rol van de Kamer als controlerende macht is geenszins afgenomen. De Kamer is zich steeds meer met details van het overheidsbeleid gaan bezighouden en roept de ministers vaker ter verantwoording. De mogelijkheden om de regering te controleren zijn ook toegenomen. Sinds de jaren tachtig is het mogelijk om in het wekelijkse vragenuurtje mondelinge vragen te stellen. Een andere manier om de parlementaire mogelijkheden te versterken is de invoering van de Dag der Verantwoording in 2000: vanaf dat jaar worden op de derde woensdag in mei de jaarverslagen van de verschillende ministeries aan de Tweede Kamer aangeboden.⁵⁷

Het jaarlijkse aantal gestelde schriftelijke vragen is volgens Wille aan schommelingen onderhevig. In haar artikel stelt zij dat deze fluctuaties een vaste historische golfbeweging in de politiek weerspiegelen, waarin de 'koude', politiek gedistantieerde, bestuurlijke en kleurloze periodes de 'warme' en meer ideologische periodes afwisselen.⁵⁸

Over het algemeen is er een stijgende trend zichtbaar. Dit geldt voor de meeste parlementaire activiteiten. Het aantal ingediende moties is door de jaren heen aan sterke schommelingen onderhevig. Bovend'eert noemt hiervoor een aantal factoren. Een sterk gepolariseerde Kamer leidt bijvoorbeeld tot hoge pieken. Vooral de oppositie tracht zich middels het indienen van moties te profileren.⁵⁹ Het instrument van de motie is in de loop der jaren van karakter veranderd. Vroeger werd de motie door de Kamer gebruikt om aan het einde van een inhoudelijk debat een uitspraak te doen in een meningsverschil met de regering. Tegenwoordig wordt het door kamerleden hoofdzakelijk ingezet als profileringsinstrument. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een vervienvoudiging van het aantal moties in de laatste 20 jaar.

Het aantal interpellaties dat jaarlijks in de Tweede Kamer wordt ingediend wisselt sterk. Er is een grote piek geweest tussen 1967 en 1989, waarna het aantal interpellaties weer sterk daalde.⁶⁰ Bovend' eert schrijft deze schommelingen

55 Debat Conferentie Parlementaire Zelfreflectie, 25 maart 2009, Den Haag

56 P. 't Hart et al., 2002: 123-124

57 A. Wille, 2005: 409

58 Ibidem: 410-411

59 P.P.T. Bovend'eert & H.R.B.M. Kummeling, 2004: 289

60 <http://www.parlement.com>, geraadpleegd op 27 maart 2009

door de jaren heen vooral toe aan de wisselende kracht en activiteit van de oppositie. Het toegenomen contact tussen Kamer en bewindslieden in de kamercommissies heeft een remmende werking op het aantal interpellaties. Daarnaast nemen spoeddebatten tegenwoordig vaak de plaats in van de interpellatie.⁶¹ Deze instrumenten hebben in principe dezelfde functie, maar de mogelijkheden zijn bij het spoeddebat een stuk ruimer voor de Kamer.⁶² Tot 2003 werden er nog meer interpellaties gehouden dan spoeddebatten, na dat jaar zijn de rollen omgedraaid.

Incidentenpolitiek?

De groei van het parlementaire activisme zorgt voor grote druk op de verschillende ministeries. Zo gaat er bijvoorbeeld veel tijd en geld zitten in de beantwoording van Kamervragen. De beantwoording van één enkele schriftelijke Kamervraag zou al zo'n € 1.750,- kosten.⁶³ Ook is de drukverdeling tussen de departementen niet evenredig. Bepaalde departementen krijgen meer vragen om de oren dan andere. Parlementaire instrumenten worden steeds vaker ingezet, waardoor de effectiviteit afneemt. Wille spreekt in dit verband over de Wet van de afnemende meeropbrengst.⁶⁴ Er wordt ook wel gesproken over de uitholling van het parlementair instrumentarium. Volgens 't Hart lijkt de groei aan Kamervragen niet tot meer tevredenheid in de Kamer en op het ministerie te hebben geleid. Het beantwoorden van het enorme aantal Kamervragen wordt door ambtenaren op de ministeries als een groot probleem gezien: het kost zeeën van tijd en geld.⁶⁵ Ook gaat het ten koste van andere taken. Wanneer een minister naar de Kamer wordt geroepen, wordt de agenda automatisch omgegooid.⁶⁶ Ook de Tweede Kamer zelf ziet in dat het overmatige gebruik leidt tot het bot worden van de instrumenten. De Raad voor het openbaar bestuur ondervroeg in 1997 Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie. Hoewel het merendeel van de Kamerleden tevreden is over het functioneren van het parlement en de democratie, wordt het in toenemende mate najagen van de waan van de dag als bron van ergernis gezien.⁶⁷ Volgens Witteveen heeft de democratische neiging om de waan van de dag te volgen twee problematische aspecten. Enerzijds is de kans groot dat emoties de boventoon gaan voeren ten koste van de rationele bestanddelen van het debat. Anderzijds leidt het volgen van de waan van de dag tot tijdsdruk. Er moet snel worden gereageerd op actuele zaken, waarbij er soms te snel en te weinig doordacht wordt beslist en geoordeeld.⁶⁸ De politiek wordt steeds meer beheerst door kortetermijnbelangen en de nadruk ligt steeds meer op incidenten. Een Kamerlid zei hier het volgende over: 'We praten over zaken die hoofdzakelijk vanuit de media naar ons toekomen. Er wordt te pas en te onpas misbruik gemaakt van schriftelijke vragen, mondelinge vragen, interpellaties (...) Discussies verzanden al snel in details.'⁶⁹

3.4 Verklaringsfactoren ontwikkeling politieke druk

Hierna zullen de politieke verhoudingen en ontwikkelingen in de jaren waarover het onderzoek zich uitstrekt aan de

61 P.P.T. Bovend'eert & H.R.B.M. Kummeling, 2004: 232

62 C. van Baalen, et al, 2006: 100

63 A. Wille, 2005: 421

64 Ibidem: 424

65 P. 't Hart, 2002: 143-144

66 Ibidem: 145

67 Raad voor het openbaar bestuur, 2007: 117

68 W. Witteveen, 'Het dictaat van de waan van de dag: of hoe een Onverschrokken Heilige het opnam tegen de Vrouw van Staal'. In: C. van Baalen, et al, 2006: 14

69 Raad voor het openbaar bestuur, 2007: 61

orde komen. Patronen in politieke druk kunnen immers alleen begrepen worden tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe factoren. Deze zijn ontleend aan de literatuur die rond het thema 'parlementair activisme' is geschreven. Daarnaast is er uit e-mailcontact met Tweede Kamerleden bruikbare informatie gegenereerd ter aanvulling van de literatuur. De verklaringsfactoren betreffen veronderstellingen: de factoren bieden mogelijk verklaringen voor de ontwikkeling in politieke druk door de jaren heen.

3.4.1 De externe factoren: maatschappelijke en economische context

Kloof tussen burger en politiek en de zwevende kiezer. De groeiende welvaart en de uitbouw van de verzorgingsstaat hebben vanaf de jaren zestig geleid tot individualisering, ontideologisering en ontzuiling in de samenleving en de politiek. Burgers hebben zich losgemaakt van traditionele klasse- en religieuze bindingen: de zuilen vielen weg.⁷⁰ Naast het individualistischer worden van de burger, stond deze kritischer tegenover gezag. Dit zorgde voor een sterke achteruitgang in ledenaantallen van politieke partijen en een toename van het aantal zwevende kiezers.⁷¹ Partijen verloren hun vaste achterban en moesten zich steeds meer profileren in de strijd op de kiezersmarkt.

Er wordt steeds vaker gesproken over de toegenomen kloof tussen burgers en politiek. Nu de band tussen politieke partijen en de kiezers losser is geworden, is de vertrouwensbasis van deze verhouding weggevallen. Het vertrouwen in politici, politieke partijen en de Tweede Kamer is tanende.⁷² Het gezag lijkt zich voortdurend te moeten bewijzen en (be)vestigen.

Het gegeven dat Kamerleden minder weet hebben van wie hun achterban is, zou kunnen leiden tot een toename van parlementair activisme. Als niet bekend is voor wie je strijdt, reageer je immers op alles wat de actualiteit haalt.⁷³ Daarnaast moet het Kamerlid zich steeds meer inzetten om het vertrouwen van de kiezer te winnen. Het is immers geen vanzelfsprekendheid dat degene die op jou heeft gestemd, dit de volgende keer weer zal doen. Dit was ten tijde van de verzuiling veel minder aan de orde. Het zijn vooral de controle-instrumenten waarmee de Kamerleden zich in de kijker kunnen spelen en snel kunnen 'scoren'. De toename van het aantal zwevende kiezers en de verminderde ledenaantallen van de politieke partijen zouden zodoende bij kunnen dragen aan de lange termijn stijging van de politieke druk.

Toegenomen rol (parlementaire en commerciële) media. Informatie kan sneller en makkelijker worden verspreid dankzij de moderne communicatietechnologieën. De media zijn een steeds grotere rol gaan spelen in de informatievoorziening. Door de opkomst van de commerciële media is het nieuws voorwerp geworden van (economische) competitie om kijkers en marktaandeel.⁷⁴ Ze bepalen met hun berichtgeving voor een groot deel de politieke agenda en beïnvloeden tevens het publieke debat. Veel zaken die door de media worden geagendeerd

70 M.A.P. Bovens, et al., 2007: 348

71 Raad voor het openbaar bestuur, 2004: 16-17

72 Ibidem, 2007: 22-23

73 A. Wille, 2005: 415

74 G. Burgers, et al., 2006: 21

worden overgenomen door politici. Het is ook een vorm van gemakzucht: in plaats van zelf op zoek te gaan naar misstanden, reageren Kamerleden steeds meer op signalen uit de omgeving, waaronder de media. In 2004 ging het om driekwart van de vragen welke afkomstig waren uit de media.⁷⁵

Volgens Wille is de rol van de media als bron voor Kamerinterventies het gevolg van de verschuiving in de controlelogica van de Kamer van de 'politiepatrouille' naar het 'brandalarm'.⁷⁶ Bij de politiepatrouille gaan Kamerleden zelf op zoek naar misstanden in het overheidsbeleid, terwijl er bij het brandalarm primair wordt gereageerd op signalen uit de omgeving, waaronder de media. Het is een goedkope en minder tijdrovende manier, maar zorgt er wel voor dat de parlementaire controle een 'hyperig' karakter krijgt met de nadruk op incidentalisme. Door de toegenomen werkdruk van de Kamerleden lijkt het echter onontbeerlijk dat met betrekking tot hun controletaak het brandalarm steeds meer de boventoon zal voeren.

Volgens Hans Jeekel in 'De ontbrekende dialoog' zijn er een aantal wetten in de media waarmee ambtenaren kunnen voorzien welke dossiers op media-aandacht kunnen rekenen.⁷⁷ Hiervan is het meest van belang dat veel potentieel nieuws niet wordt opgepikt door journalisten, omdat het te moeilijk is of niet interessant voor een groot publiek. De thema's die de krant wel halen zijn onder andere zaken die mensen geld kosten, vraagstukken over leven en dood en vraagstukken over veiligheid en vreemdelingen.

Naast de agenderingsfunctie zorgen de media ook voor publiciteit voor het werk van de Kamer. De aanwezigheid van de media op het Binnenhof heeft voor veranderingen gezorgd. Het aantal parlementaire verslaggevers is de laatste decennia explosief gestegen. Al deze verslaggevers moeten met informatie worden 'gevoed'.⁷⁸ De stijgende kijkcijfers van het mondelinge vragenuurtje laten zien dat politiek steeds populairder wordt. Parlementariërs maken gebruik van de media door zich letterlijk in de kijker te spelen.⁷⁹ Politiek wordt steeds populairder, zo lijkt het. De media gaan ook steeds meer een stempel drukken op de beeldvorming van de politiek bij de burgers. In een onderzoek onder parlementariërs naar het dalende vertrouwen in politici en politieke partijen komt de wijze waarop journalisten verslag doen van de politiek als belangrijkste oorzaak uit de bus.⁸⁰ De invloed van de media is aldus niet te verwaarlozen.

De wisselwerking tussen media en politiek impliceert een stijging van het aantal Kamerinterventies. De twee voeden elkaar: de media leveren agendapunten en de Kamerleden leveren materiaal voor in de krant. De toegenomen rol van de media kan dus een verklaring bieden voor de lange termijn stijging van de politieke druk. Ook kan het een verklaring bieden voor de onevenredige politieke drukverdeling tussen de departementen. Een graadmeter voor politieke en maatschappelijke aandacht van een departement is de dagelijkse knipselkrant. Sommige departementen hebben moeite de knipselkrant te vullen, terwijl bijvoorbeeld Justitie elke dag een omvangrijke berichtenstroom

75 A. Wille, 2005: 417

76 Ibidem

77 Algemene Bestuursdienst, 2006: 20

78 A. Wille, 2005: 416

79 Ibidem

80 Raad voor het openbaar bestuur, 2007: 28

heeft.⁸¹ Bepaalde deelterreinen, zoals veiligheid en integratie, staan meer in de publieke belangstelling dan andere. Hier geldt ook, hoe gevoeliger de portefeuille, hoe vaker de bewindspersoon naar de Kamer wordt geroepen.

Crisis en incidenten. De politieke agenda en stemming kunnen flink schommelen als gevolg van plotselinge, ingrijpende veranderingen. Vooral bij crises doen zich acute verstoringen van het maatschappelijke leven en de politiek-bestuurlijke orde voor.⁸² Er zijn ook crises die op de langere termijn impact hebben op de maatschappelijke verhoudingen, zoals economische crises.

De media spelen een belangrijke rol in de mate waarmee een departement door het parlement wordt geconfronteerd met incidenten en crises. De wijze waarop gebeurtenissen in de media verschijnen, bepalen grotendeels het beeld dat door de samenleving wordt gevormd. Daarnaast is er in de media sprake van een toenemende aandacht voor politieke incidenten. Er wordt niet bericht over succesvol beleid, maar enkel over zaken die misgaan of waarover controverse bestaat.

Incidenten van zowel binnen als buiten de politiek staan volop in de belangstelling en kunnen zich vertaald zien in een toename van het parlementair activisme. Hoe meer incidenten, des te vaker bereikt het departement de krant. Vaak worden de incidenten opgepakt door politici, als middel om de minister aan de tand te voelen.⁸³ De minister wordt naar de Kamer geroepen om verantwoording af te leggen. De tijd die hierin gaat zitten gaat ten koste van andere taken van de departementen, zoals het tot stand brengen van beleid en wetgeving. Met andere woorden, incidenten zorgen voor verhoogde politieke druk. Departementen die veel met incidenten te maken hebben zullen meer schommelingen in politieke druk ervaren. Niet alle departementen worden evenveel geconfronteerd met incidenten. Op bepaalde deelterreinen spelen de 'grote kwesties'. Hierbij valt bij Justitie te denken aan vreemdelingenzaken, criminaliteit en terrorisme. De uitvoering van dit beleid wordt sneller onder een vergrootglas gelegd en er is er makkelijk publiek voor te vinden. Een (tijdelijke) toename van politieke druk kan het gevolg zijn.

3.4.2 De interne factoren: politieke en institutionele context

Breedte kabinet en ideologische oriëntatie coalitiepartijen. Onder de interne factoren vallen de veranderingen binnen het bestuurlijke en politieke veld. De kleur van het kabinet, alsmede zijn samenstelling en de verhouding coalitie-oppositie, kunnen van invloed zijn op het parlementaire activisme. De verwachting is dat een breed kabinet leidt tot een vermindering van het activisme uit de Kamer. Wanneer een kabinet regeert met een kleine Kamermeerderheid zal de druk daarentegen hoog zijn. Het aandeel oppositie is dan immers hoger. Ook wanneer de partijen in de Kabinet op ideologisch vlak sterk verschillen, zou de druk omhoog kunnen gaan. Zo is er volgens Wille een trend zichtbaar dat coalitiepartijen meer vragen stellen in de Kamer. Dit is vooral een manier om de coalitiepartner te controleren. Hoe groter de ideologische verschillen tussen coalitiepartijen, hoe groter het parlementaire activisme vanuit deze partijen.⁸⁴ De samenstelling van het kabinet zou aldus een verklaring kunnen bieden voor schommelingen in politieke

81 G. Burgers, et al., 2006: 11

82 M.A.P. Bovens, et al., 2007: 133

83 G. Burgers, et al., 2006: 11

84 A. Wille, 2005: 420

druk door de jaren heen. In box 1 wordt een overzicht gegeven van de kabinetten.

Box 1. Kabinetssamenstelling per kabinetsperiode:⁸⁵

- Kabinet-Lubbers I (1982-1986). CDA-VVD. 81 zetels.
- Kabinet Lubbers-II (1986-1989). Het CDA en de VVD. 81 zetels.
- Kabinet Lubbers-III (1989-1994). Het CDA en de PvdA. 103 zetels.
- Kabinet Kok-I (1994-1998). PvdA-VVD-D66. 92 zetels.
- Kabinet Kok-II (1998 – 2002). PvdA-VVD-D66. 97 zetels.
- Kabinet-Balkenende I (2002-2003). CDA-VVD-LPF. 93 zetels.
- Kabinet-Balkenende II (2003-2006). CDA-VVD-D66. 78 zetels.
- Kabinet-Balkenende III (2006-2007). CDA-VVD. 71 zetels.
- Kabinet-Balkenende IV (2007-heden). CDA-PvdA-ChristenUnie. 80 zetels.

De (kleine) oppositiepartijen en opkomst single-issuepartijen. Oppositiepartijen grijpen vaker naar parlementaire instrumenten dan de coalitiepartijen.⁸⁶ Volgens Wille stellen oppositiepartijen tweemaal zoveel Kamervragen als de coalitiepartijen, aangezien de oppositiepartijen niet, zoals de coalitiefracties, over directe lijnen met het kabinet beschikken. Paul Ulenbelt, Kamerlid voor de SP, omschreef zijn taak als oppositielid als volgt: 'Onze taak is druk opvoeren. Als wij niet prikken en porren in de coalitie, worden ze zelfgenoegzaam'.⁸⁷ De intensiteit waarmee er oppositie wordt gevoerd is geen vast gegeven. Een sterk gepolariseerde Kamer en een monistische verhouding tussen regering en parlement zorgen voor verhoogde activiteit van de oppositie. Daarnaast bepaalt de aard van de oppositiepartijen in welke mate er druk wordt uitgeoefend op de verschillende departementen. De aanwezigheid van een single-issuepartij kan zorgen voor onevenredig grote druk op een bepaald departement.

Er is een aantal partijen dat een vaste plaats in de oppositie heeft verworven, terwijl er tevens partijen zijn die hun positie in de coalitie en de oppositie afwisselen. De twee belangrijkste linkse partijen met een vaste plek bij de oppositie zijn GroenLinks en de Socialistische Partij (SP). GroenLinks werd in 1990 opgericht als fusie van de CPN, EVP, PPR en PSP. Bij de verkiezingen van 1989 behaalde de partij 6 zetels. Sindsdien is het zetelaantal nagenoeg gelijk gebleven. De SP bestond al langer, maar nam pas vanaf 1994 zitting in de Tweede Kamer. In dat jaar zat de partij met 2 zetels in de kamer, bij de laatste verkiezingen waren dit er 25.

Door de jaren heen zijn er verschillende single-issuepartijen actief geweest in de Kamer. Zo behaalden bij de verkiezingen van 1994 twee ouderenpartijen, de AOV en de Unie55+ een kortstondig succes. Zij waren samen goed voor zeven zetels. Bij de volgende verkiezingen waren zij echter alweer van het toneel verdwenen.

Vanaf 2002 is er sprake van de opkomst van (extreem)rechtse partijen. LPF (Fortuyn), Leefbaar Nederland, PVV (Wilders) en recentelijk TON (Verdonk). Het zijn populistische partijen die gekenmerkt worden door charismatisch

⁸⁵ Ontleend aan <http://www.parlement.com>, geraadpleegd op 24 maart 2008 en J.J. Woltjer, 2005

⁸⁶ A. Wille, 2005: 419

⁸⁷ M. Peepkorn & S. Sitalsing, 'Spoeddebat omdat het op tv komt', Volkskrant, 11 oktober 2007

leiderschap, de nadruk op het 'gewone volk' en vaderlandsliefde en de afkeer van partijestablishment.⁸⁸ De LPF behaalde in 2002 zoveel zetels bij de verkiezingen, dat zij zitting mocht nemen in het kabinet. De onderdelen integratie en criminaliteitsbestrijding zijn belangrijke peilers voor deze partijen. De departementen die dit in hun portefeuille hebben kunnen dan ook op druk van deze partijen rekenen. De jaren tachtig kende ook een periode waarin nationalistische partijen kleine verkiezingssuccessen boekten. De Centruumpartij behaalde bij de verkiezingen van 1982 één zetel. Een deel van de CP splitste zich in 1984 en ging verder als de Centrumdemocraten. De CD, met als omstreden voorman Janmaat, bezat onder de kabinetten-Lubbers III en Kok I respectievelijk één en drie zetels in de kamer.⁸⁹

Na de laatste verkiezingen in 2006 deed de Partij voor de Dieren (PVDD) haar intrede in de Tweede Kamer met twee zetels. Nederland werd hiermee het eerste land met een partij waarvan dierenwelzijn het belangrijkste agendapunt is. Het parlementair activisme van deze partij is dan ook haast uitsluitend gericht op het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Daarnaast zijn er de kleine confessionele partijen, de SGP en de ChristenUnie, waarvan de laatste in het huidige kabinet een plaats in de coalitie heeft verworven.

De aanwezigheid van single-issuepartijen in het parlement zou verschillen in politieke druk tussen departementen kunnen verklaren. De toename van het aantal single-issuepartijen en de grotere activiteit van oppositiepartijen kan ook een verklaring bieden voor de lange termijn stijging van politieke druk. Deze partijen kenmerken zich immers onder andere door profileerdrang.

Verhouding regering en parlement. In de verhouding tussen de regering en het parlement wisselen monistische en dualistische periodes elkaar af.⁹⁰ Al eerder is naar voren gekomen dat de termen dualisme en monisme vaak worden gebruikt om de mate van onafhankelijkheid van het parlement ten opzichte van het kabinet aan te duiden. Want hoewel Nederland een dualistisch stelsel heeft, treedt het parlement in de praktijk niet altijd even onafhankelijk op. Dat komt het sterkst tot uiting tijdens kabinetsformaties, wanneer fracties nauw betrokken zijn bij het opstellen van het regeringsprogramma.⁹¹

Tijdens de kabinetten-Kok was er sprake van een monistische trend, wat zou hebben geleid tot een toename van het aantal Kamervragen, ten opzichte van de kleurloze jaren tachtig. De kabinetten werkten innig samen met de coalitiepartijen in het parlement. Door de dichtgetimmerde regeerakkoorden en de praktijk van de 'achterkamertjespolitiek' voelen de oppositiepartijen zich vaak buitenspel gezet en grijpen zij vaker naar parlementaire instrumenten.

Verhouding parlement en ambtenaren van ministeries. Formeel gezien is er geen directe relatie tussen Kamerleden en

88 <http://www.wikipedia.nl/populisme>, geraadpleegd op 7 april 2009

89 <http://www.parlement.com>, geraadpleegd op 7 april 2009

90 A. Wille, 2005: 419

91 <http://www.parlement.com>, geraadpleegd op 28 maart 2009

ambtenaren op de ministeries. Zo'n dertig jaar geleden was het voor Kamerleden heel gebruikelijk om even naar het ministerie te bellen met een vraag. Tijdens Paars zijn er echter richtlijnen vastgesteld inzake de directe contacten tussen ambtenaren en kamerleden in de zogenaamde 'Oekaze-Kok'. Teneinde de ministeriële verantwoordelijkheid nadrukkelijk te markeren, werd het ambtenaren vanaf 1998 verboden direct in contact te treden met Kamerleden. In 2007 kwam de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Bestuurlijke Vernieuwing Nicolai met een Leidraad, waarin de Oekaze-Kok werd aangescherpt. Per departement worden de richtlijnen verschillend toegepast: het is aan de minister om te bepalen of zijn ambtenaren contact mogen hebben met Kamerleden.⁹²

Elk ministerie heeft een parlementair contactambtenaar, welke het verkeer tussen ministerie en Kamer bijhoudt. Daarnaast worden bewindslieden begeleid door een politiek assistent (PA).⁹³ Deze assistent is de persoonlijke vertrouwenspersoon die de bewindvoerder in alles ondersteunt en helpt. Hij is in ambtelijke dienst, maar alles behalve neutraal, hij heeft immers een politieke functie.⁹⁴ Uit gesprekken met Kamerleden blijkt dat de politiek assistenten de gewoonte hebben ontwikkeld om alle fracties voorafgaand aan het debat naar hun inbreng te vragen, zodat een adequaat antwoord kan worden voorbereid. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijk of voor een bepaald voornemen voldoende steun is en op welke wijze de bestuurder de benodigde steun kan vergaren.⁹⁵ Er kan zo op informele wijze worden afgestemd, waardoor het uiteindelijke debat productiever kan verlopen. De PA fungeert in die zin als een intermediair tussen de Kamer en het departement. Het fenomeen van de politiek assistent is relatief recent. Pas vanaf 2002 had vrijwel elke bewindspersoon een PA, tijdens Paars was dit nog ongeveer de helft.⁹⁶

De inperking van het contact tussen ambtenaren en Kamerleden zou ertoe geleid kunnen hebben dat het parlementair activisme is toegenomen. Een belangrijke manier om in contact te treden met het ministerie voor de Kamerleden is immers verdwenen. Een manier om de Kamer pro-actief te informeren is immers weggefallen. Juist de ambtenaren op de ministeries beschikken over technische en beleidsrelevante kennis. Wanneer deze kennisbron niet meer door de Kamerleden kan worden aangeboord, dan zullen zij gaan zoeken naar andere bronnen, zoals de media. Daarnaast wordt nu vaak gekozen voor het stellen van een Kamervraag, terwijl een simpel telefoontje met een ambtenaar ook zou kunnen volstaan. Door de aanstelling van politiek assistenten is er echter een nieuwe vorm van contact tussen Tweede Kamerleden en de ministeries ontstaan, wat deze inperking enigszins zou kunnen ondervangen.

Institutionele veranderingen. Veranderingen in de aard, werkwijze en bevoegdheden van de Tweede Kamer kunnen zorgen voor schommelingen in politieke druk. Wanneer bijvoorbeeld de mogelijkheden voor het toepassen van een bepaald instrument worden verruimd kan dit immers leiden tot een toename in het gebruik ervan. Er zijn door de jaren heen verschillende veranderingen doorgevoerd.

Met betrekking tot het recht van initiatief dienden wetsvoorstellen vanaf 1983 door één of meer leden aanhangig te worden gemaakt. De indiener(s) kunnen zelf het wetsvoorstel intrekken. Tot 1983 was dat formeel een beslissing die

92 P. 't Hart, et al., 2002 : 140

93 Algemene Bestuursdienst, 2006: 25

94 M. van der Steen et al., 2009: 10

95 Algemene Bestuursdienst, 2006: 24

96 M.A.P. Bovens, et al., 2007: 319

door de Tweede Kamer werd genomen.⁹⁷ Sinds 1989 heeft de Tweede Kamer tevens de verplichting om rechtstreeks advies te vragen aan de Raad van State over initiatiefvoorstellen.⁹⁸ Dit betekende een aanzienlijke tijdsbesparing, daar kritiek meteen kan worden verwerkt. Ook wordt de regering meer betrokken bij de procedure rond de behandeling van initiatiefwetten. Initiatieven konden vanaf toen in een vroeg stadium al worden geblokkeerd.

In 1984 en 1991 werden er belangrijke wijzigingen aangebracht met betrekking tot het vragenuurtje. Vanaf 1984 vindt het wekelijkse vragenuurtje plaats op dinsdag, zodat er gereageerd kon worden op zaken die zich in het weekend hadden voorgedaan. Er werd ook een zeer beperkte spreektijd ingesteld en de mogelijkheid voor andere Kamerleden om op de vragen te reageren. Zodoende ontstond er een levendiger debat.⁹⁹ Sinds 1991 krijgen de bewindspersonen niet meer de vraag voorafgaand aan het vragenuurtje toegezonden, maar slechts het onderwerp wat zal worden besproken.

Het spoeddebat is in 2004 geïntroduceerd door toenmalig Kamervoorzitter Frans Weisglas. Hij trachtte het politieke debat te verlevendigen door de noodzakelijke steun voor een spoeddebat terug te brengen tot dertig voorstanders. Ook werd het zo voor de oppositiepartijen makkelijker om een spoeddebat aan te vragen. Voor die tijd was er altijd de steun nodig van tenminste één coalitiepartij. De enige rem op het spoeddebat is de bepaling dat honderd tegenstemmende Kamerleden een voorstel kunnen blokkeren.¹⁰⁰

Institutionele veranderingen bieden een verklaring voor de fluctuaties in de inzet van de verschillende parlementaire instrumenten. Daarnaast zijn vooral de mogelijkheden voor het gebruik van controle-instrumenten door de jaren heen verruimd, wat zou kunnen bijdragen aan de lange termijn stijging van politieke druk.

Specialisatie en verjonging van de Kamer. De aard van het parlementaire werk is veranderd. Kamerleden hebben zich in toenemende mate gespecialiseerd op deelreinen. Dit komt onder andere naar voren in de vele commissies waarin de Kamerleden actief zijn. Deze ontwikkeling was het gevolg van een sterke drang tot professionaliseren en meebesturen van de Kamer. Kamerleden spitsen zich toe op kleine onderdelen van beleid en stellen hier vragen over. Daarnaast is de samenstelling van het parlement veranderd. Er heeft verjonging plaatsgevonden en het Kamerlidmaatschap is geprofessionaliseerd tot fulltime baan. Ook zijn er grote wisselingen geweest als gevolg van electorale verschuivingen, de omloopsnelheid (zittingsduur van Kamerleden) is verhoogd. Vooral na 2002 kwamen er veel nieuwe, veelal onervaren politici in de Kamer. Dit was het gevolg van verkiezingsuitslagen en de vervanging van zittende leden van partijen door nieuwe, onervaren leden. Nieuwe Kamerleden voelen de drang zich te bewijzen en doen dit door het stellen van Kamervragen.¹⁰¹ Dit kan een verklaring bieden voor een lange termijn stijging van de politieke druk.

Het gebruik maken van een parlementair instrument heeft voor Kamerleden naast de instrumentele functie, namelijk

97 H.M. Franssen. 1986: 13-14

98 P.P.T. Bovend'eert & H.R.B.M. Kummeling, 2004: 177

99 C. van Baalen, et al, 2006: 92-93

100 Ibidem: 99

101 A. Wille, 2005: 413-414

het vervullen van de controlerende en medewetgevende taak, ook een expressieve functie. Het is een manier om de aandacht op je te vestigen en om de achterban te laten weten waar je voor staat.¹⁰² Vooral leden van de oppositie proberen zich middels het stellen van vragen in de kijker te spelen. Profileerdrang wordt door het grote aantal zwevende kiezers en het dalende vertrouwen in de politiek steeds belangrijker. Het is een overlevingsstrategie geworden, publieke aandacht is een voorwaarde om herkozen te worden.¹⁰³ Een toename van de politieke druk zou het gevolg kunnen zijn.

Gepercipieerde effectiviteit parlementaire instrumenten. In een onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is de door kamerleden gepercipieerde effectiviteit van verschillende parlementaire instrumenten onderzocht.¹⁰⁴ Hierbij is het jaar 2006 vergeleken met 1990. Het instrument dat duidelijk naar voren komt als het meest effectief is de parlementaire enquête. Het gebruik ervan is door de jaren heen gelijk gebleven. Daar dit een zeer tijdrovend en 'zwaar' instrument is, wordt het zelden toegepast. Het indienen van de mondelinge vraag heeft sterk aan effectiviteit ingeboet. De gepercipieerde effectiviteit van de motie is daarentegen sterk toegenomen. De effectiviteit van de schriftelijke vraag en de initiatiefwet zijn gelijk gebleven. De veronderstelde effectiviteit zou terug te zien moeten zijn in het gebruik van de instrumenten. Wanneer Kamerleden een instrument immers effectief achten, zullen zij dit vaker inzetten dan wanneer de effectiviteit in twijfel wordt getrokken.

Politieke effectiviteit van de bewindspersoon. De bewindspersoon is grotendeels zelf verantwoordelijk voor de presentatie van het beleid van zijn departement en zijn eigen imago. De bewindspersoon heeft een viertal rollen te vervullen. De beleidsrol (o.a. agendering en beleidsvorming), de politieke rol (belangenbehartiger van het departement in het kabinet en in de Kamer, representant van een politieke partij), de managersrol (hoofd van het departement) en de PR-rol (relaties met belangengroeperingen, de media en het publiek). De manier waarop de bewindspersoon invulling geeft aan elk van deze rollen is bepalend voor de effectiviteit van zijn handelen. Voor een effectieve invulling van de politieke rol dient de bewindspersoon vasthoudend te zijn. Hij moet een 'rechte rug' hebben. Ook werken politieke ervaring en affiniteit met het politieke spel in zijn voordeel.¹⁰⁵ Tact en de juiste toonzetting zijn bepalend voor de reputatie van een bewindspersoon in de Kamer. Daarnaast zou een minister van een grote partij op meer macht in de Kamer kunnen rekenen dan een bewindspersoon van een kleine partij. Ook de reputatie van de bewindspersoon in de media is van belang. Een professionele uitstraling zorgt voor een betere reputatie. Teneinde het imago van de bewindspersoon te verbeteren wordt steeds vaker gebruik gemaakt van de communicatie- en voorlichtingsdiensten van de departementen.

Het imago van de bewindspersoon lijkt van belang voor de belangstelling voor het departement in de Kamer. Dit bleek ook uit het e-mailcontact met leden van de Tweede Kamer. Zo antwoordde een Kamerlid als volgt op de vraag wat de rol van de minister is met betrekking tot het genereren van politieke druk: 'Wie er als minister een potje van maakt kan op lastige vragen vanuit de Kamer rekenen.' Een minister met onvoldoende daadkracht, visie en politiek gevoel kan op meer weerstand rekenen in de Kamer, wat zich vertaald kan zien van een toename in het aantal Kamervragen en

102 A. Wille, 2005: 415

103 Ibidem, 2005: 416

104 Raad voor het Openbaar Bestuur, 2007

105 P 't Hart et al., 2002: 82-83

debatten.

3.5 Conclusie

De politieke druk is aan schommelingen onderhevig. De oorzaken van deze schommelingen zijn divers. Er kunnen vier soorten trends worden ontwaard, welke in tabel 1 zijn weergegeven. Ten eerste is er sprake van een langdurig patroon. Het behelst de lange termijn ontwikkeling, waarbij we op basis van de literatuur kunnen stellen dat de controle-instrumenten structureel vaker worden ingezet, terwijl de wetgevingsinstrumenten in afnemende mate worden toegepast. Op de lange termijn is er een stijging van de politieke druk zichtbaar. Dit zou onder andere worden veroorzaakt door de opkomst van de zwevende kiezer en de kloof tussen burger en politiek, de toegenomen rol van de media en de aard van de oppositie. Ten tweede zijn er de tussentijdse fluctuaties, die op de korte termijn kunnen leiden tot een toename of afname van politieke druk. De derde trend betreft het verschil in druk tussen de departementen. Zo zijn er de incidenten die ertoe kunnen leiden dat een ministerie plotseling veel in de belangstelling staat. Sommige ministeries zijn hier, gezien hun portefeuille, gevoeliger voor dan andere. De laatste trend betreft de verschillen tussen de parlementaire instrumenten. De hierbij genoemde factoren kunnen ertoe leiden dat bepaalde instrumenten vaker worden ingezet, of juist aan populariteit inboeten.

Tabel 1. Verklaringsfactoren politieke druk ingedeeld naar soort trend

Lange termijn trend	Tussentijdse fluctuaties	Verschillen tussen departementen	Verschillen tussen instrumenten
Kloof tussen burger en politiek en de zwevende kiezer	Breedte kabinet en ideologische oriëntatie coalitiepartijen	Crises en incidenten	Institutionele veranderingen
Toegenomen rol (parlementaire en commerciële) media	Verhouding regering en parlement	De (kleine) oppositiepartijen en opkomst single-issuepartijen	Gepercipieerde effectiviteit parlementaire instrumenten
De (kleine) oppositiepartijen en opkomst single-issuepartijen		Toegenomen rol (parlementaire en commerciële) media	
Specialisatie en verjonging van de Kamer		Politieke effectiviteit van de bewindspersoon	
Verhouding parlement en ambtenaren van ministeries			
Institutionele veranderingen			

4. Methodologisch kader

4.1 Inleiding

In dit onderzoek is getracht middels een kwantitatieve analyse van het gebruik van de controlerende, (mede)wetgevende en overige bevoegdheden van de Tweede Kamer, meer inzicht te krijgen in de politieke druk die wordt uitgeoefend op de departementen. Er zal zo een beeld ontstaan van de lange termijn ontwikkeling van politieke druk. Alvorens de onderzoeksresultaten zullen worden gepresenteerd, zal eerst de gehanteerde onderzoeksmethode worden verantwoord.

4.2 Onderzoeksmethode algemeen

De onderzoeksstrategie die is toegepast betreft het bureauonderzoek. Er is hierbij primair gebruik gemaakt van reeds geproduceerd materiaal. Het onderzoek is opgedeeld in literatuuronderzoek en secundair empirisch kwantitatief onderzoek. Door middel van het literatuuronderzoek worden de analytische vragen beantwoord. De onderzoeksvragen worden met behulp van kwantitatief onderzoek beantwoord. De resultaten van beide onderzoeken zullen een antwoord bieden op de hoofdvraag.

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen worden verschillende soorten interventies vanuit de Kamer in beeld gebracht. De interventies zijn deels gegeneerd uit het VIP-systeem¹⁰⁶, het geautomatiseerde registratiesysteem van de Tweede Kamer. Het gaat om de schriftelijke Kamervragen, mondelinge Kamervragen en interpellaties. Deze kunnen per tijdvak per bewindspersoon en ministerie worden opgezocht. Voor de overige instrumenten is gebruik gemaakt van de jaarverslagen van de griffie van de Tweede Kamer. Uit deze jaarverslagen kan informatie worden gehaald over de initiatiefwetten, moties en spoeddebatten. Voor een overzicht van de parlementaire onderzoeken en enquêtes is gebruik gemaakt van de website van het Parlementair Documentatiecentrum Leiden, www.parlement.com.

Uit praktische overwegingen is ervoor gekozen om niet verder terug in de tijd te gaan dan 1981. Enerzijds om de omvang van het onderzoek te beperken en anderzijds omdat de database van de Tweede Kamer informatie bevat vanaf 1980. Voor Kamerinterventies van vóór 1980 zouden de registers geraadpleegd moeten worden, wat een zeer tijdrovend karwei zou betekenen. Om de ontwikkeling van politieke druk in beeld te brengen wordt een periode van 28 jaar echter voldoende geacht. Er is voor gekozen om het jaar 1981 als aanvangsjaar te nemen, daar in dat jaar een nieuw kabinet van start ging (Van Agt II).

Om een volledig beeld te krijgen is een breed scala aan interventiemogelijkheden in het onderzoek betrokken. Er is gekeken naar schriftelijke Kamervragen, mondelinge Kamervragen, interpellaties, spoeddebatten, moties, initiatiefwetten, parlementaire onderzoeken en parlementaire enquêtes. Per instrument zal er een beeld geschetst worden hoe de politieke druk zich heeft ontwikkeld door de jaren heen.

106 De afkorting VIP staat voor Virtueel Informatie Punt

Naast een overzicht van de gebruikte instrumenten zullen er een aantal verklarende factoren worden uiteengezet. Deze zijn uit de literatuur gegenereerd. In de analyse zullen er verbanden worden gelegd tussen de ontwikkeling van politieke druk en enkele contextfactoren die mogelijk van invloed zijn op deze druk. Het gaat om interne en externe factoren. De interne factoren betreffen de ontwikkelingen binnen het politieke en bestuurlijke veld. Bij de externe factoren gaat het om maatschappelijke trends en gebeurtenissen die de politiek van buitenaf beïnvloeden. Met andere woorden, tegen welke achtergrond heeft de ontwikkeling van de politieke druk zich voltrokken in deze periode? De factoren komen naar voren in boeken en artikelen over politiek en parlementair activisme. Tevens is er een e-mail uitgegaan naar alle 150 Tweede Kamerleden, waarin onder andere de vraag is gesteld waaraan zij de toename en wisselingen in politieke druk wijten. De verscheidene reacties hierop kunnen ter ondersteuning dienen voor het empirische materiaal.

4.3 Onderzoeksmethode per parlementair drukmiddel

4.3.1 Schriftelijke Kamervragen

De schriftelijke Kamervragen zijn uit het VIP-systeem gegenereerd. Per departement en per jaar moesten de schriftelijke vragen opgezocht worden. Er is gezocht op de naam en de functie van de bewindspersoon. Alvorens hiermee aan de slag kon worden gegaan, moest er een overzicht komen van alle bewindspersonen vanaf 1981. De website www.parlement.com bood hiervoor uitkomst. Alle kabinetten en hun bewindspersonen zijn op deze website terug te vinden.

Het opzoeken van de gegevens in het VIP-systeem is geen volledig valide methode. Met betrekking tot de schriftelijke vragen leverde dit de volgende problemen op. Tot 2005 werden alleen de naam en functie van het beantwoordende ministerie in het VIP-systeem bijgehouden. Soms wordt een vraag echter aan meerdere ministeries gesteld. Vanaf 2005 staan die ook met naam en functie in het systeem, onder de noemer 'mede namens'. Hierdoor komt het aantal Kamervragen vanaf het jaar 2005 hoger uit. Wanneer een vraag aan twee ministeries is gesteld, wordt deze als twee afzonderlijke vragen gezien. Voor het totale overzicht van de schriftelijke vragen zullen voor de jaren vanaf 2005 daarom deels de gegevens uit de jaarverslagen worden gebruikt. Het gaat hierbij om de grafiek die de totale ontwikkeling van het gebruik van de instrumenten weergeeft en de grafiek die de ontwikkeling van het gebruik van de instrumenten onderverdeeld naar kabinetsperiodes laat zien. Voor het departementale overzicht en de overige grafieken zijn wel de gegevens uit het VIP-systeem gebruikt. De jaarverslagen gaan immers niet in op het departementale niveau. Er moet hierbij in het achterhoofd worden gehouden dat er een kleine discrepantie is tussen de jaren voor 2005 en de jaren erna.

Voorts bood het VIP-systeem nog een aantal andere problemen, waardoor er kleine verschillen met de werkelijke aantallen zijn ontstaan. Soms staan bijvoorbeeld niet de juiste namen bij de functies, of er is in het geheel geen naam of functie ingevuld. Sommige namen van bewindspersonen kloppen niet, of ze staan er meerdere keren in. Ook is er sprake van een discrepantie tussen het moment van indiening van de vraag en de behandeling. In het systeem wordt de datum van behandeling gebruikt. Het komt hierdoor voor dat een vraag is ingediend bij een minister, terwijl deze door een andere (nieuw aangestelde) minister is behandeld. Daarnaast worden in incidentele gevallen de vragen door een interim-minister beantwoord. Bij afwezigheid van de minister treedt normaliter de staatssecretaris op als

plaatsvervanger. Is ook de staatssecretaris afwezig, dan treedt een andere minister op als minister ad interim (a.i.). Daar het zo sporadisch voorkomt dat een minister a.i. de vragen beantwoordt, is dit buiten het onderzoek gelaten.

Om een beeld te vormen van de ontwikkeling van de schriftelijke vragen die door de jaren heen zijn gesteld, heb ik verschillende grafieken gemaakt. De volgende trends zijn in beeld gebracht:

- Totale ontwikkeling van het gebruik van schriftelijke Kamervragen;
- Ontwikkeling van het gebruik van schriftelijke Kamervragen onderverdeeld naar kabinetsperiodes;

Vervolgens wordt er per departement in beeld gebracht hoe de inzet van het instrument van de schriftelijke vraag zich heeft ontwikkeld door de jaren heen. Uit de grafieken komen een aantal opvallendheden naar voren. Deze zullen worden besproken tegen de achtergrond van de interne en externe contextfactoren die in het theoretisch kader zijn besproken.

4.3.2 Mondelinge vragen en interpellaties

De mondelinge vragen en interpellaties zijn eveneens uit het VIP-systeem gehaald. Bij deze instrumenten komt het, net als bij de schriftelijke vragen, voor, dat er meerdere bewindspersonen een reactie geven aan de Kamer op één vraag of interpellatie. Hierdoor komt het voor dat enkele mondelinge vragen dubbel zijn geteld. De mondelinge vragen en interpellaties zijn echter voor alle onderzochte jaren op dezelfde wijze gedocumenteerd. Er is dus geen discrepantie tussen de jaren voor 2005 en de jaren erna. Daarnaast is het zo dat wanneer er twee bewindspersonen naar de Kamer worden geroepen, dit voor beide ministeries druk oplevert. Om die reden is er voor gekozen om toch de gegevens uit het VIP-systeem voor alle jaren te gebruiken. Zodoende kan er een juist beeld gegeven worden van de politieke druk die middels deze instrumenten is uitgeoefend op de departementen. Er zal dus echter wel een klein verschil zijn met de jaarverslagen. De mondelinge vragen zijn als volgt in beeld gebracht:

- Totale ontwikkeling van het gebruik van mondelinge Kamervragen;
- Ontwikkeling van het gebruik van mondelinge Kamervragen onderverdeeld naar minister/staatssecretaris;
- Ontwikkeling van het gebruik van mondelinge Kamervragen per departement;
- Ontwikkeling van het gebruik van mondelinge Kamervragen onderverdeeld naar kabinetsperiodes;

Er is voor de departementen afzonderlijk niet ingezoomd op de jaarlijkse ontwikkeling van de mondelinge vragen. Voor de interpellaties is alleen de totale ontwikkeling van het gebruik van dit instrument in beeld gebracht. Dit vanwege het feit dat de aantallen te klein zijn om duidelijke patronen te ontwaren.

4.3.3 Initiatiefwetten, moties en spoeddebatten

De initiatiefwetten, moties en spoeddebatten zijn terug te vinden in de jaarverslagen van de Tweede Kamer. Hierin staan de jaarlijkse aantallen vermeld. Er is helaas geen overzicht op departementaal niveau beschikbaar. Hierdoor kan er voor deze instrumenten slechts een totaaloverzicht worden gegeven.

4.3.4 Parlementaire onderzoeken en enquêtes

Voor het in beeld brengen van de parlementaire onderzoeken en enquêtes is gebruik gemaakt van de gegevens die door het documentatiecentrum van de Tweede Kamer werden verstrekt. Daarnaast is er gebruik gemaakt van het overzicht van parlementaire enquêtes op de website www.parlement.com.

5. De ontwikkeling van politieke druk vanuit de Tweede Kamer in de periode 1981-2008

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van politieke druk centraal. Deze druk vanaf 1981 zal per instrument op verschillende manieren in beeld worden gebracht. Er zal eerst een algemeen beeld geschetst worden van het jaarlijkse gebruik van een parlementair instrument. Vervolgens worden, indien mogelijk, per departement de patronen in beeld gebracht.

5.2 Schriftelijke Kamervragen

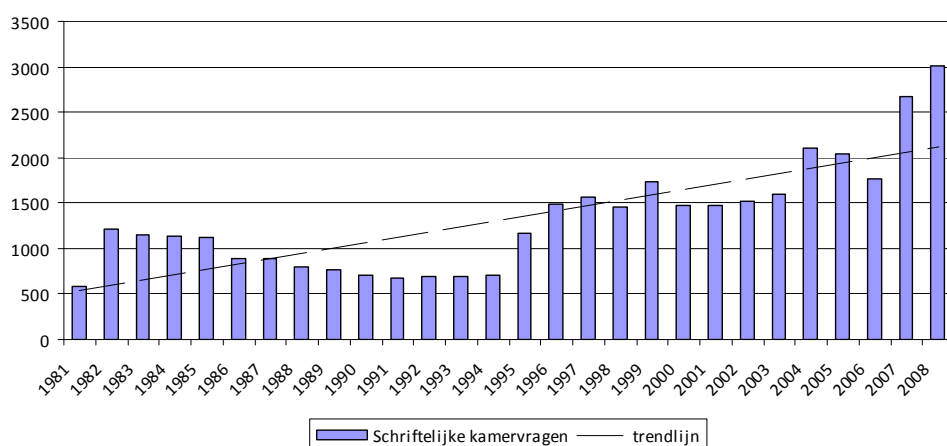
Er is de afgelopen jaren steeds meer kritiek gekomen op het gebruik van de schriftelijke vraag. Waar voorheen slechts voor relevante zaken gebruik werd gemaakt van dit instrument, zou er nu over alles vragen worden afgevuurd op de departementen. Het zou er toe geleid hebben dat het instrument 'bot' is geworden.¹⁰⁷ Na een inventarisatie van de gestelde schriftelijke vragen vanaf 1981 zullen de patronen in beeld worden gebracht. Er wordt gekeken naar de totale ontwikkeling van de schriftelijke vraag en de ontwikkeling per departement afzonderlijk.

5.2.1 Totaaloverzicht

Er zullen verschillende trends in beeld worden gebracht:

- Totale ontwikkeling van het gebruik van schriftelijke Kamervragen;
- Ontwikkeling van het gebruik van schriftelijke Kamervragen onderverdeeld naar kabinetsperiodes;
- Ontwikkeling van het gebruik van schriftelijke Kamervragen per departement;

Figuur 2. Totaal aantal schriftelijke vragen per jaar in de periode 1981-2008

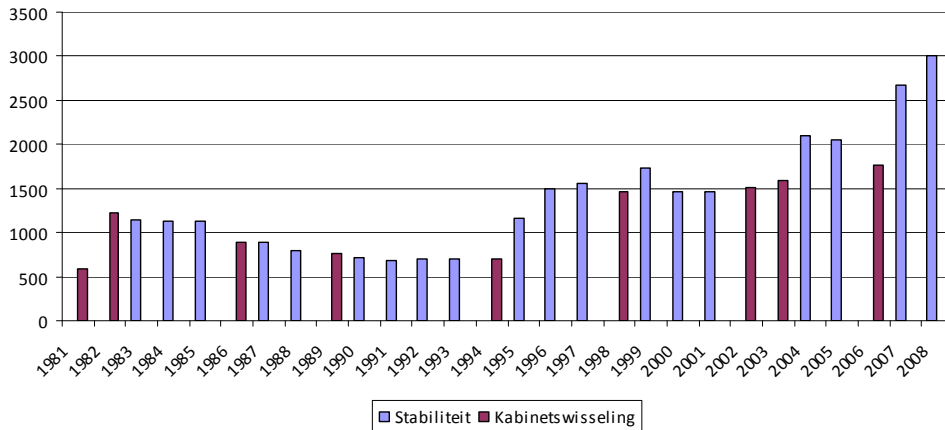


Figuur 2 toont het aantal schriftelijke vragen dat sinds 1981 jaarlijks is gesteld. Vanaf 1982, met het aantreden van de kabinetten-Lubbers, begint het aantal vragen langzaam te dalen. In 1986 duikt het vragenaantal zelfs onder de 1000-grens. Na het aantreden van het eerste kabinet-Kok (1994) is er weer een stijging zichtbaar. Een aantal jaren blijft het aantal vragen schommelen rond de 1500. Dit blijft zo, ook wanneer Balkenende in 2002 het stokje overneemt van Kok.

107 A. Wille, 2005: 407

Pas in 2004 is er weer een sterke stijging zichtbaar, het aantal vragen passeert in dat jaar de 2000. Na de kabinetswisseling in 2006 is het hek van de dam: de Tweede Kamer bereikt in 2007 en 2008 een recordaantal vragen.

Figuur 3. Schriftelijke Kamervragen onderverdeeld naar jaren zonder kabinetswisseling (stabiliteit) en jaren waarin een kabinetswisseling plaatsvond

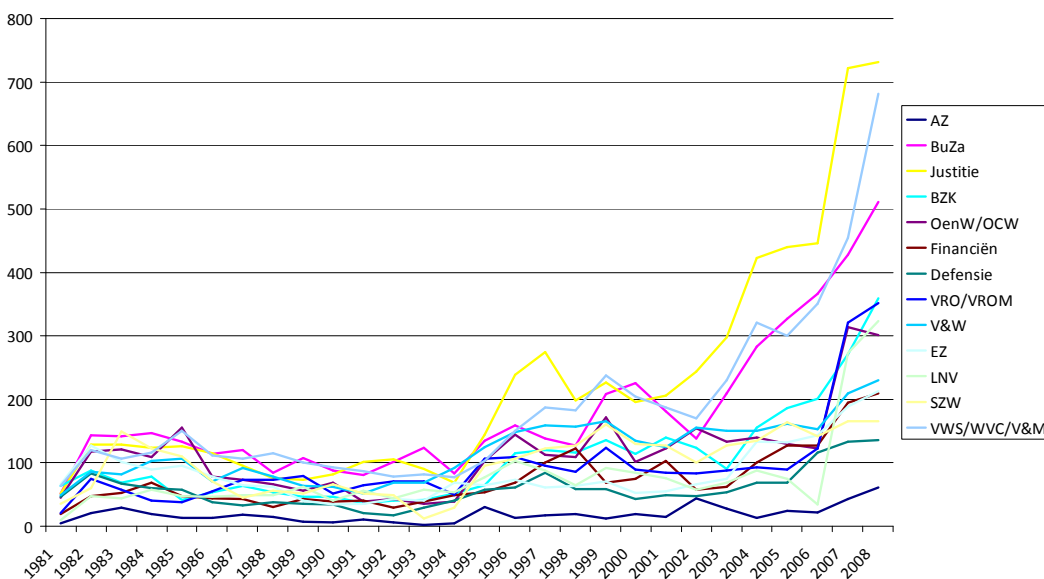


Figuur 3 geeft informatie over de verschillen in het aantal gestelde vragen en de periodiciteit van de kabinetsperiode. Vooral vanaf het eerste kabinet-Kok is er een toename zichtbaar in het aantal gestelde vragen in het jaar na de kabinetswisseling. In de jaren daarvoor bleef de vragenstroom redelijk gelijk, ongeacht of het een verkiezingsjaar was of niet. Vanaf de kabinetswisseling in 2006 is er een forse stijging zichtbaar. Het lijkt alsof de nieuwe kamerleden steeds meer de kans grijpen om zich direct te profileren.

5.2.2 Schriftelijke Kamervragen per departement

In figuur 4 staan alle departementen en hun jaarlijkse vragenstroom weergegeven.

Figuur 4. Aantal schriftelijke Kamervragen onderverdeeld naar departementen in de periode 1981-2008

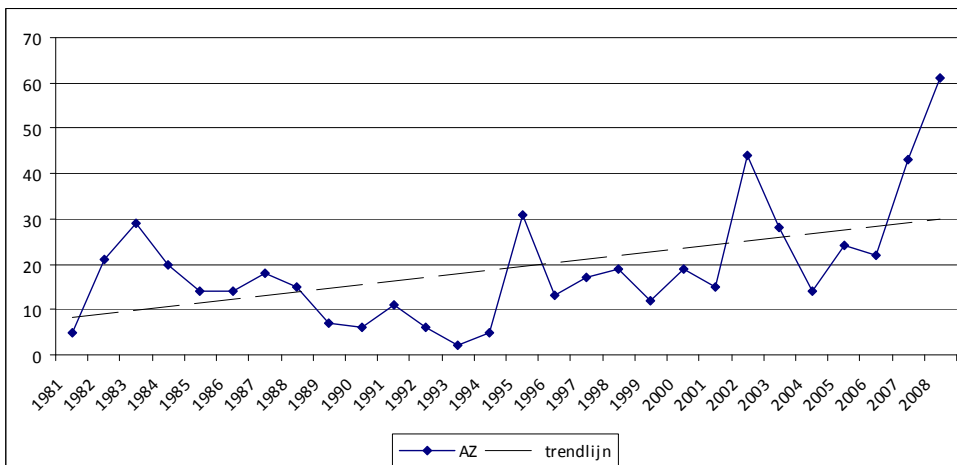


De belangstelling vanuit de Kamer voor de verschillende departementen is niet evenredig verdeeld. Figuur 4 toont aan dat er departementen zijn die meer vragen om de oren krijgen dan andere. Zo krijgen Justitie, VWS en Buitenlandse zaken door de jaren heen de meeste vragen, terwijl vooral Algemene Zaken (AZ) en Defensie erg laag zitten. Landbouw behoort ook lang tot de 'lage groep', maar kreeg vanaf 2006 te maken met een sterke stijging. Eén ding is duidelijk: de schriftelijke Kamervragen nemen exponentieel toe in aantal. Vooral justitie springt er uit.

Om beter zicht te krijgen op de verschillen tussen de departementen zullen deze ook afzonderlijk in beeld worden gebracht. Er wordt een tweetal beelden geschetst. In de eerste plaats wordt er voor het departement als geheel een beeld geschetst van de ontwikkeling van politieke druk door de jaren heen. Daarnaast wordt er een overzicht gegeven per departement van de vragen die aan minister en staatssecretaris afzonderlijk zijn gesteld. De staatssecretaris heeft wel een specifiek beleidsterrein onder zijn hoede en legt hiervoor zelfstandig verantwoording af aan het parlement, de minister is medeverantwoordelijk voor het beleid. Er wordt overigens niet op elk ministerie een staatssecretaris aangesteld. Of er een staatssecretaris wordt aangesteld hangt af van de 'zwaarte' en de omvang van een ministerie. Wanneer er een programmaminister of een minister zonder portefeuille is aangesteld op het departement, dan wordt deze ook weergegeven.

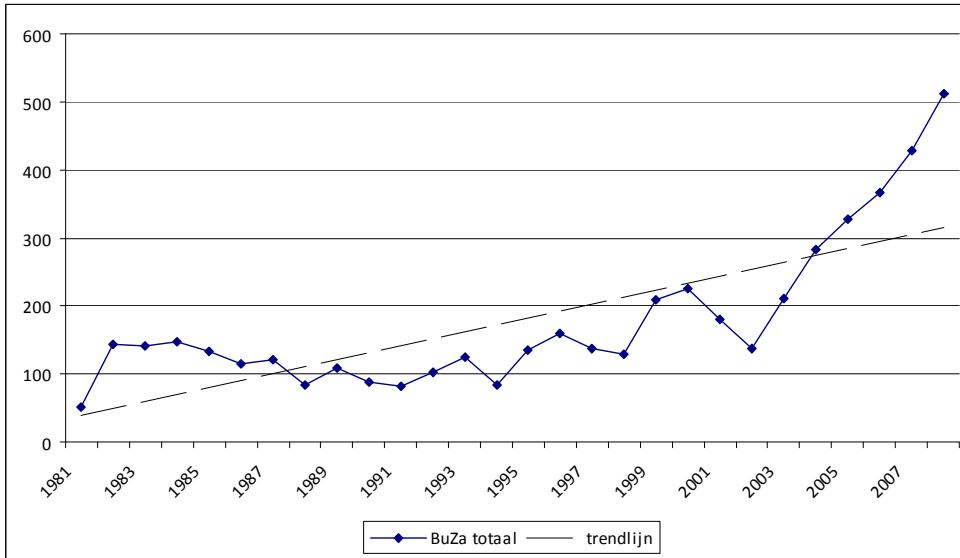
Algemene Zaken

Figuur 5. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van AZ

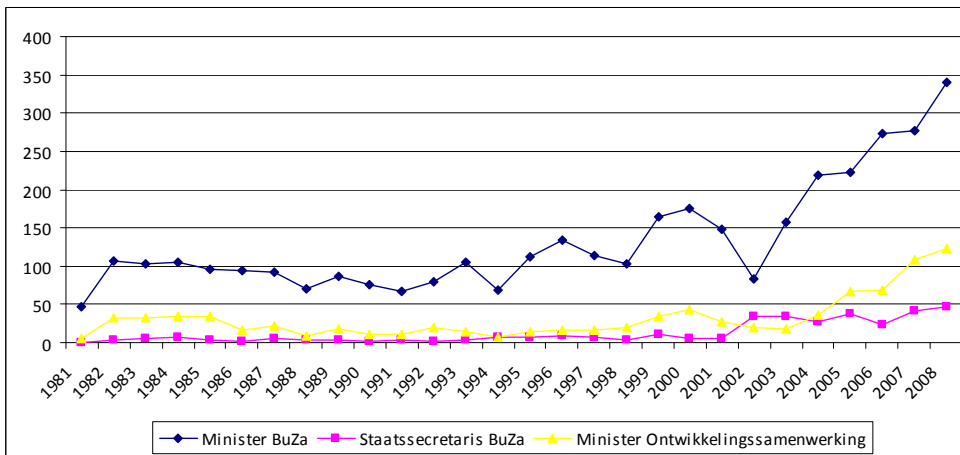


Het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) heeft altijd laag gescoord wat betreft de Kamervragen. Er zijn schommelingen zichtbaar met enkele pieken, in 1983, 1995 en 2002. De laatste jaren is er wederom een stijgende trend zichtbaar.

Figuur 6. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van BuZa

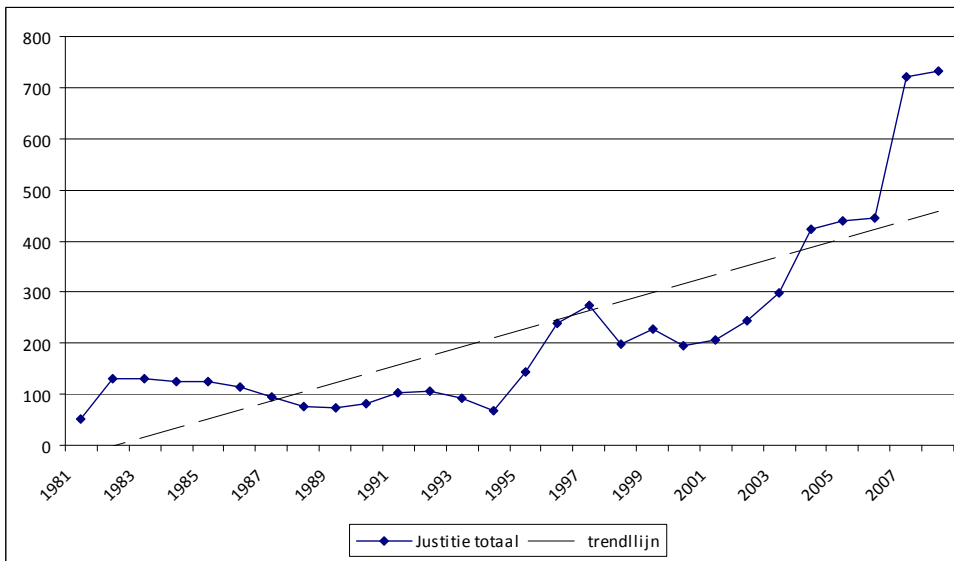


Figuur 7. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris

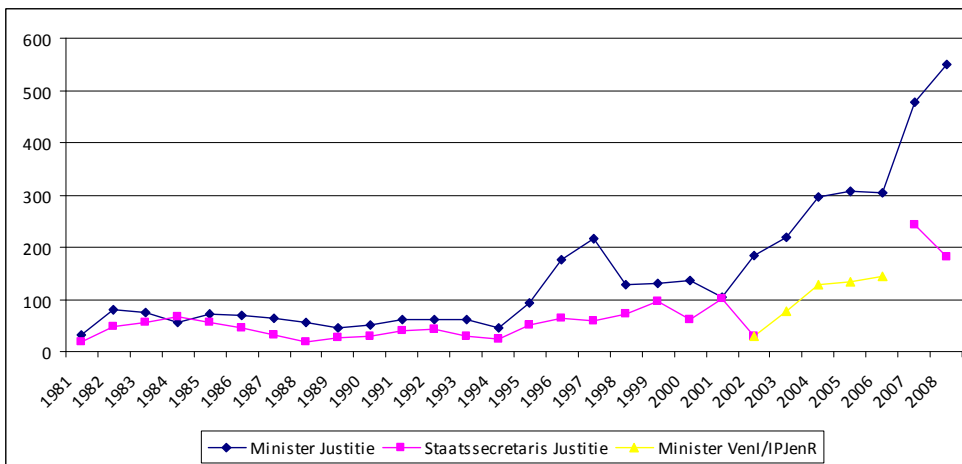


Voor de minister van Buitenlandse Zaken (BuZa) bleef de stroom schriftelijke vragen jarenlang redelijk gelijk. Vanaf de jaren negentig is er een opwaartse trend zichtbaar, met een dal in 2002. Hierna groeit het aantal Kamervragen weer sterk. De staatssecretaris en de Minister van Ontwikkelingssamenwerking (welke ook onder dit departement valt) scoren door de jaren heen laag. Vanaf 2003 is er echter ook bij het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking een duidelijke stijgende lijn zichtbaar.

Figuur 8. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van Justitie

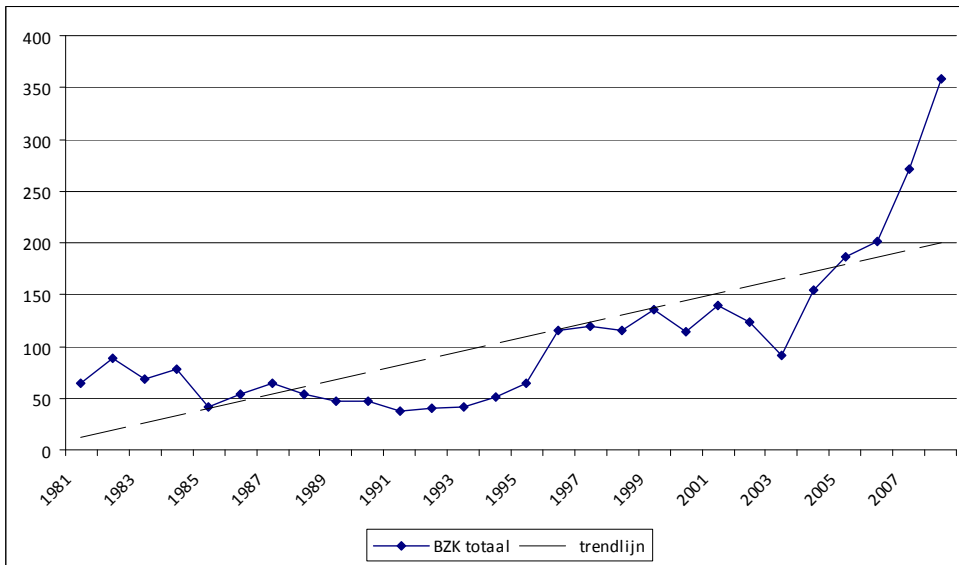


Figuur 9. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris

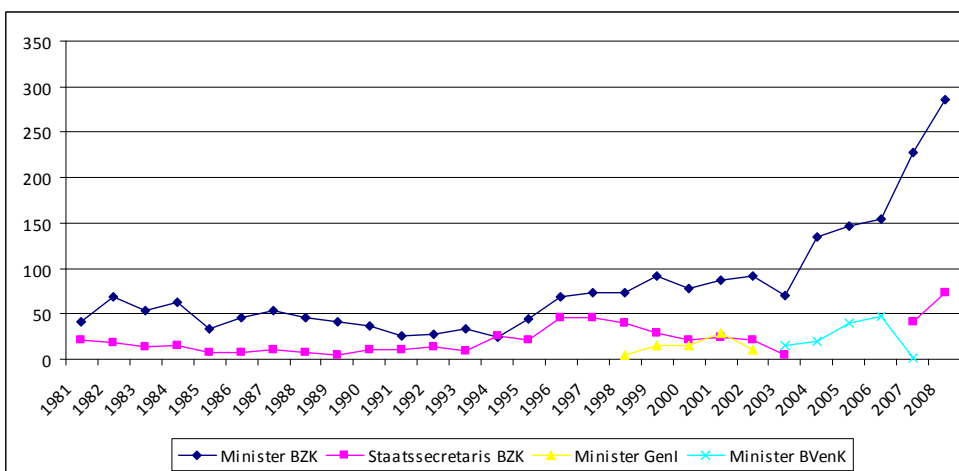


Justitie krijgt verhoudingsgewijs zeer veel vragen op zich afgevuurd. Het aantal blijft jarenlang relatief gelijk. Tussen 1994 en 1998 is er een sterke stijging zichtbaar, waarna de trend zich weer normaliseert. Vanaf 2002 wordt Justitie bijgestaan door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (VenI) en later de Minister voor Integratie, Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering (IPJenR). Na 2006 wordt Integratie onderdeel van VROM. Hiervoor in de plaats wordt er weer een staatssecretaris aangesteld. Het is opvallend dat er vanaf dat jaar een zeer sterke stijging zichtbaar van het aantal Kamervragen.

Figuur 10. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van BZK

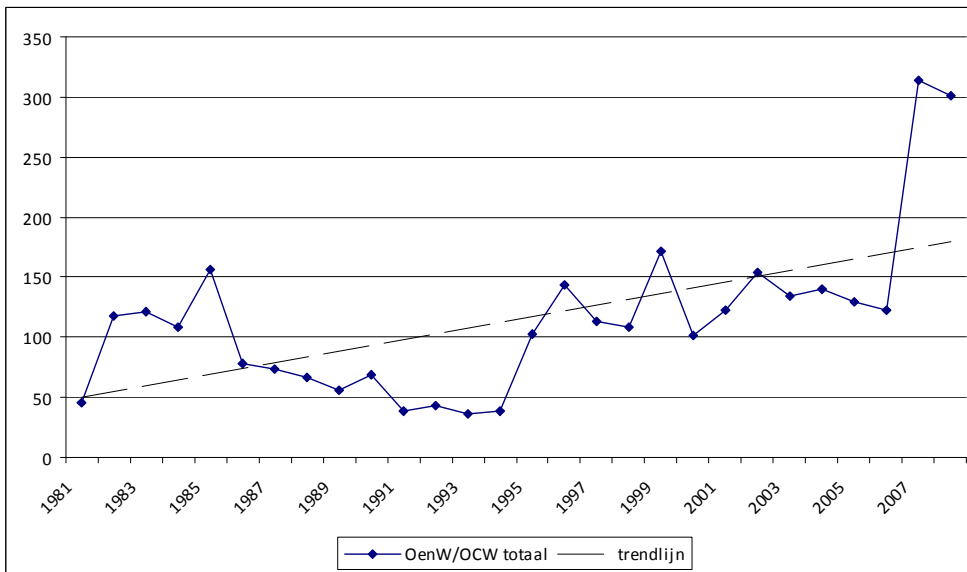


Figuur 11. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris

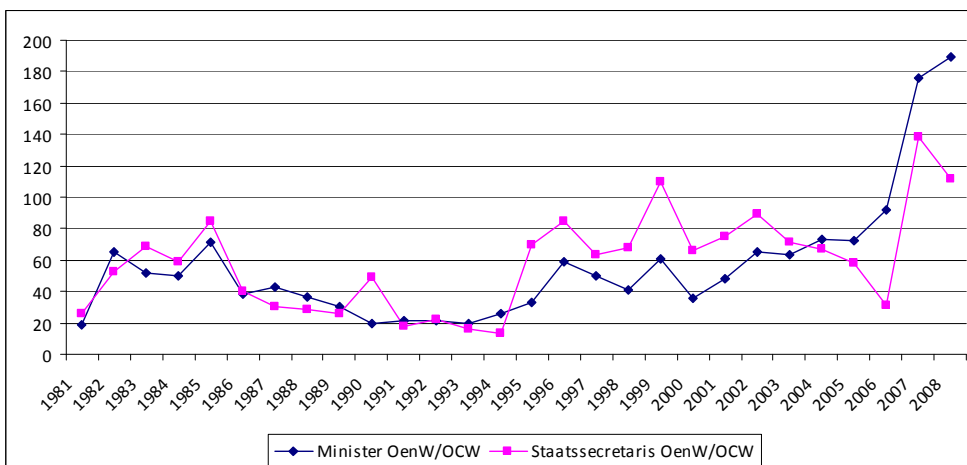


Het aantal Kamervragen gericht aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) blijft jarenlang redelijk gelijk. Tussen 1981 en 1991 daalt het aantal Kamervragen licht, waarna er weer een stijging zichtbaar is. Tussen 1996 en 2006 blijft het aantal redelijk gelijk, met een sterke daling in 2003. Na 2006 stijgt het aantal schriftelijke Kamervragen weer sterk. De minister wordt bijna de gehele periode bijgestaan door een staatssecretaris. Alleen tussen 2003 en 2007 is er tijdelijk geen staatssecretaris, maar een Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelaties (BVenK). Tussen 1998 en 2002 is er eveneens een Minister zonder portefeuille werkzaam op dit ministerie, belast met Grotesteden- en Integratiebeleid (Genl).

Figuur 12. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van OenW/OCW

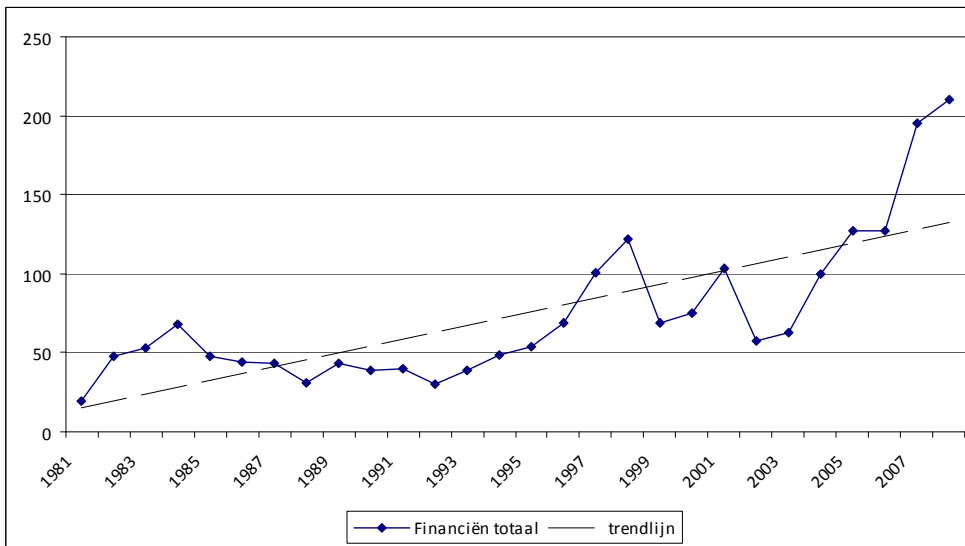


Figuur 13. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris

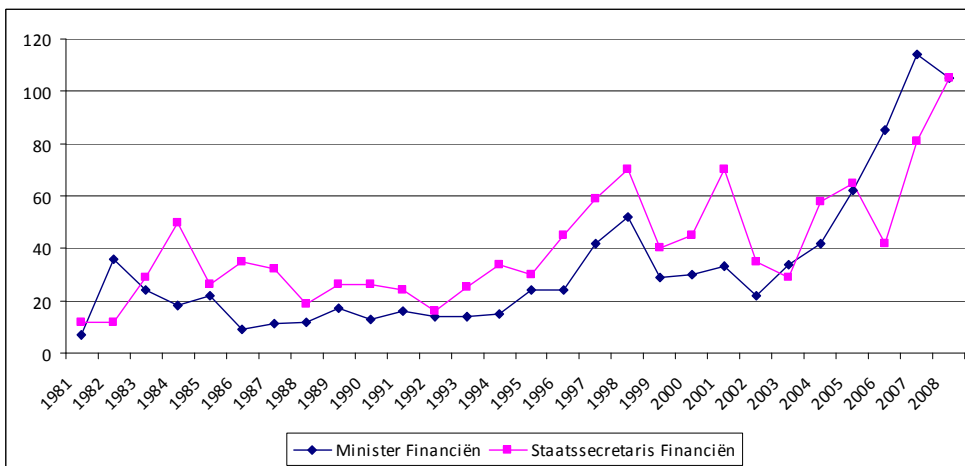


De ontwikkeling van de schriftelijke Kamervragen bij OCW (tot 1998 OenW) vertoont een grillig verloop. In 1985 is er een piek, waarna er een daling intreedt. Vanaf 1994 is er een stijging zichtbaar, met pieken in 1996, 1999 en 2002. Na 2006 is er een zeer sterke stijging zichtbaar. Opvallend is dat de aandacht van de Kamer zich afwisselend op de minister en de staatssecretaris richt. Er zijn jaren, waarin de staatssecretaris vaker bevroegd wordt dan de minister. Dit is bijvoorbeeld tussen 1995 en 2003 het geval.

Figuur 14. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van Financiën



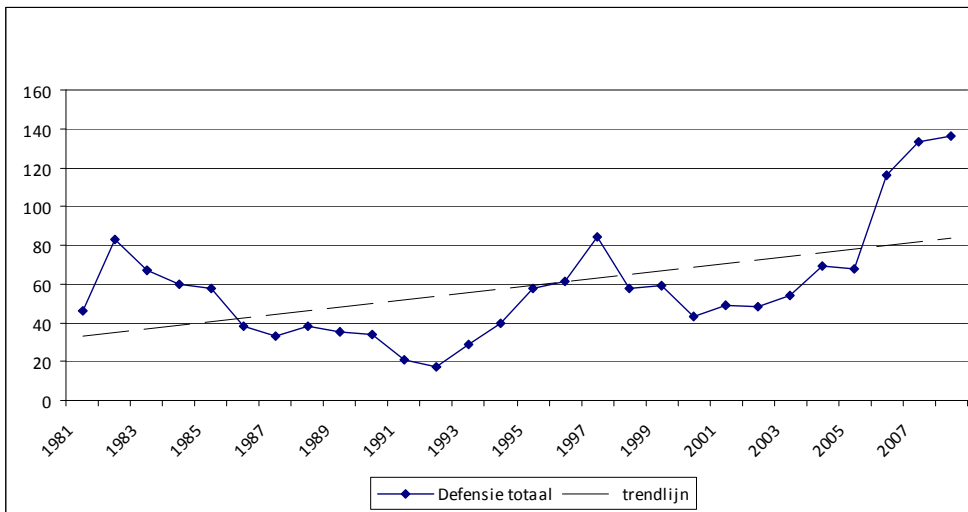
Figuur 15. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris



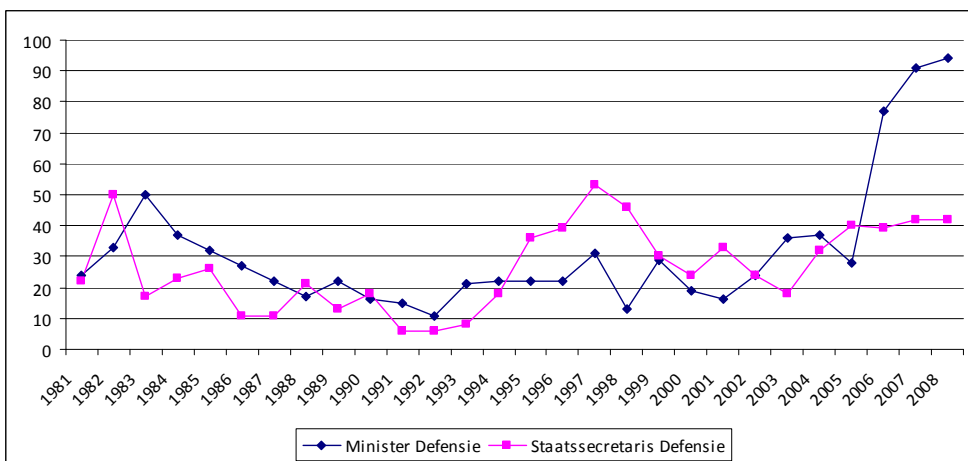
Het Ministerie van Financiën heeft altijd erg laag gescoord wat betreft de Kamervragen. De minister werd altijd bijgestaan door een staatssecretaris. Beide kregen ongeveer evenveel vragen om de oren, de staatssecretaris vaak zelfs meer dan de minister. Er zijn enkele pieken te ontwaren. In de jaren tachtig scoort Financiën nog redelijk hoog. Ook bij dit ministerie is er *overall* een duidelijke opwaartse trend zichtbaar.

Defensie

Figuur 16. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van Defensie

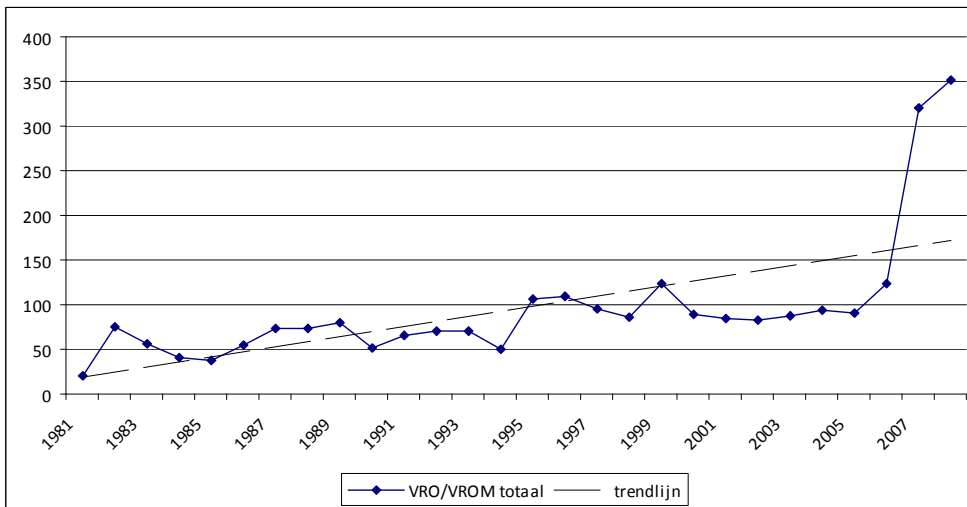


Figuur 17. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris

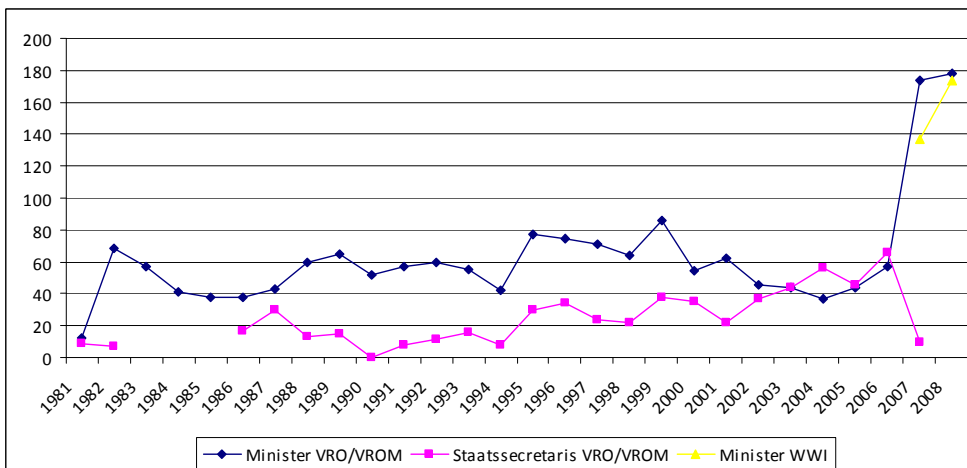


De Minister en de Staatssecretaris van Defensie wisselen elkaar af met betrekking tot de aandacht vanuit de Kamer. Er zijn pieken aan het begin van de jaren tachtig en halverwege de jaren negentig. Vanaf 2006 is vooral het aantal schriftelijke Kamervragen aan de minister sterk gestegen.

Figuur 18. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van VRO/VROM

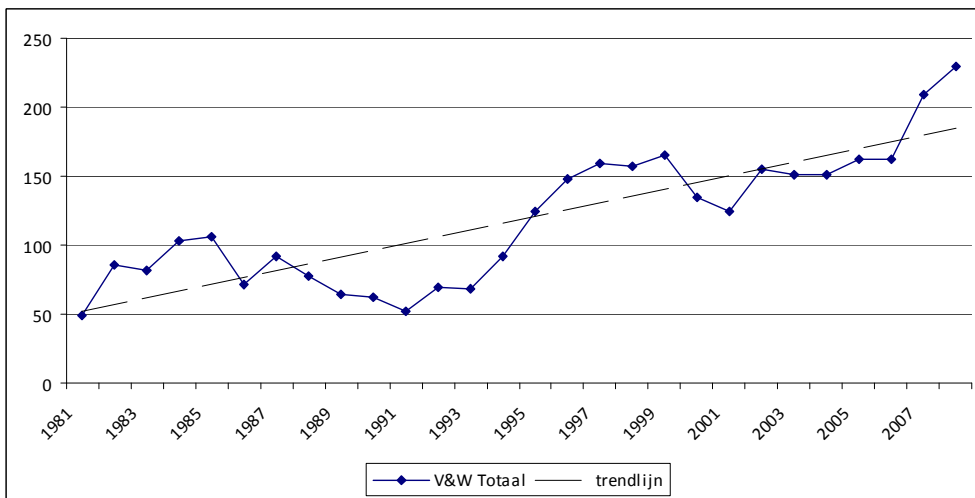


Figuur 19. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris

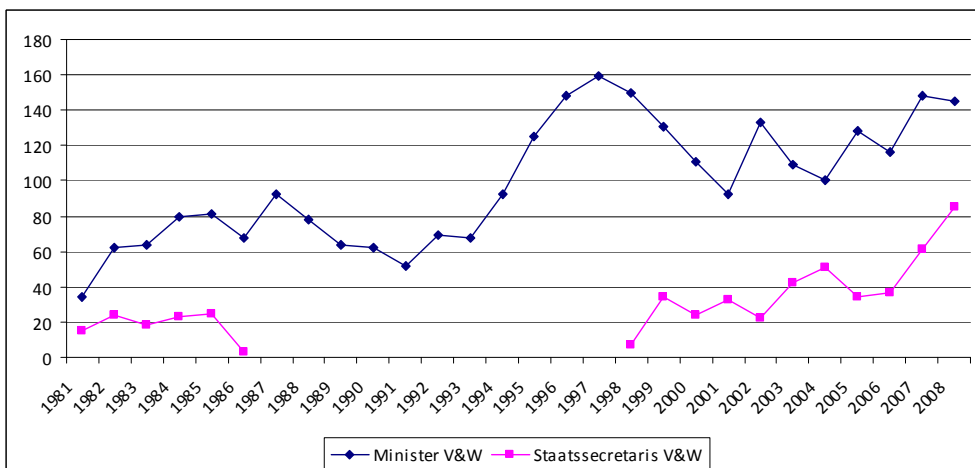


Het aantal aan het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM, tot 1982 VRO) gestelde schriftelijke vragen is door de jaren heen redelijk gelijk gebleven. Het aantal vragen aan de minister heeft jarenlang tussen de 40 en de 80 gezweefd. Na 2006 stijgt het aantal vragen flink. In die jaren is er ook een programmaminister aangesteld, de Minister voor Wonen, Werken en Integratie (WWI). Ook deze scoort hoog.

Figuur 20. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van V&W

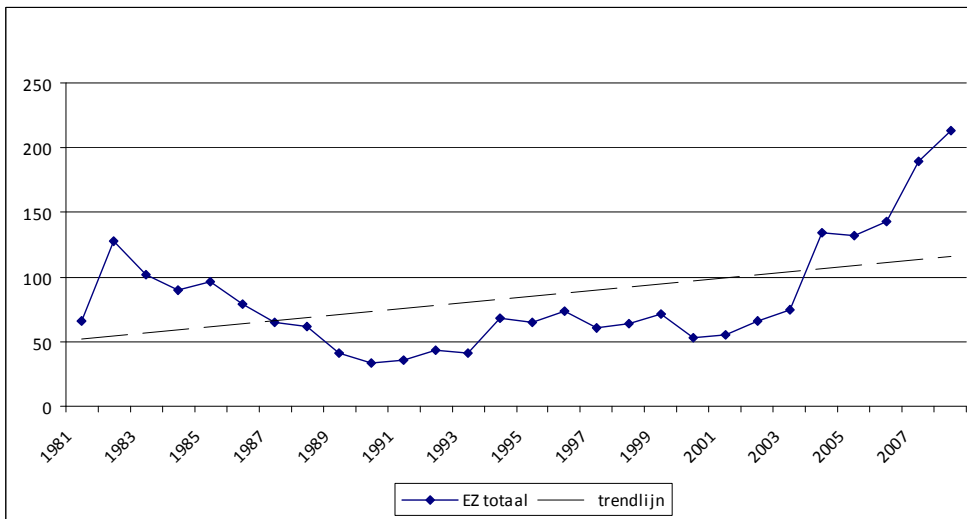


Figuur 21. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris

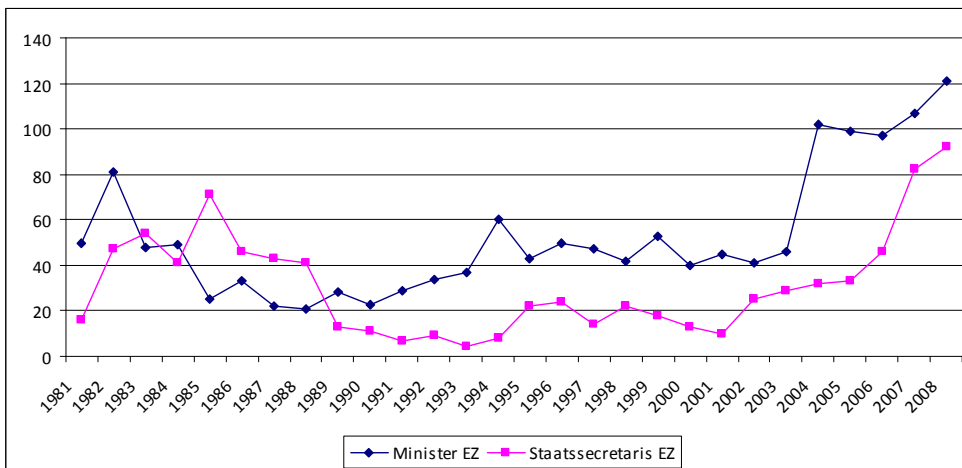


Verkeer en Waterstaat (V&W) kent een hoge piek aan het eind van de jaren negentig. In die jaren is er geen staatssecretaris aangesteld. Wanneer de minister vanaf 1998 weer wordt bijgestaan door een staatssecretaris, is er een daling zichtbaar. Over het algemeen stijgt het aantal vragen dat aan dit ministerie wordt gericht.

Figuur 22. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van EZ

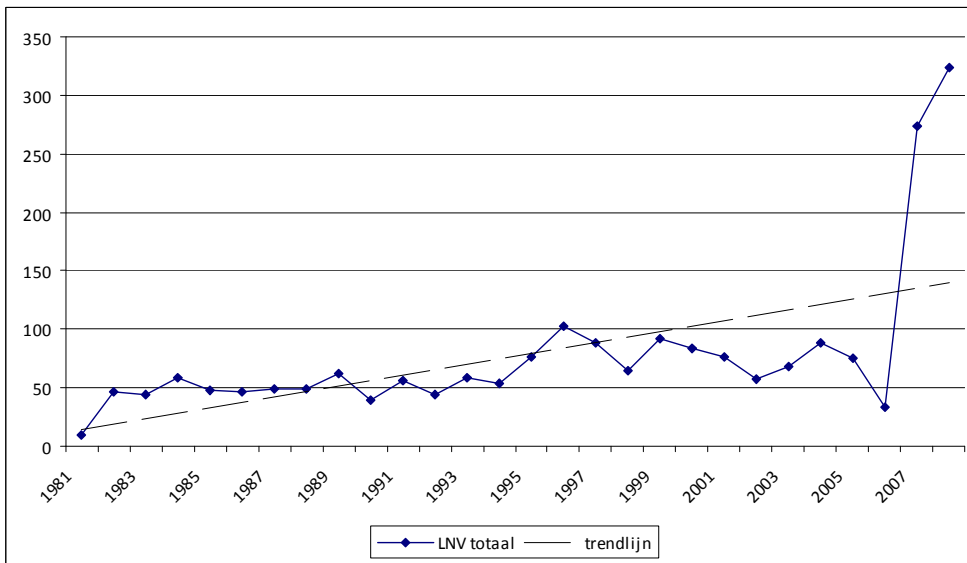


Figuur 23. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris

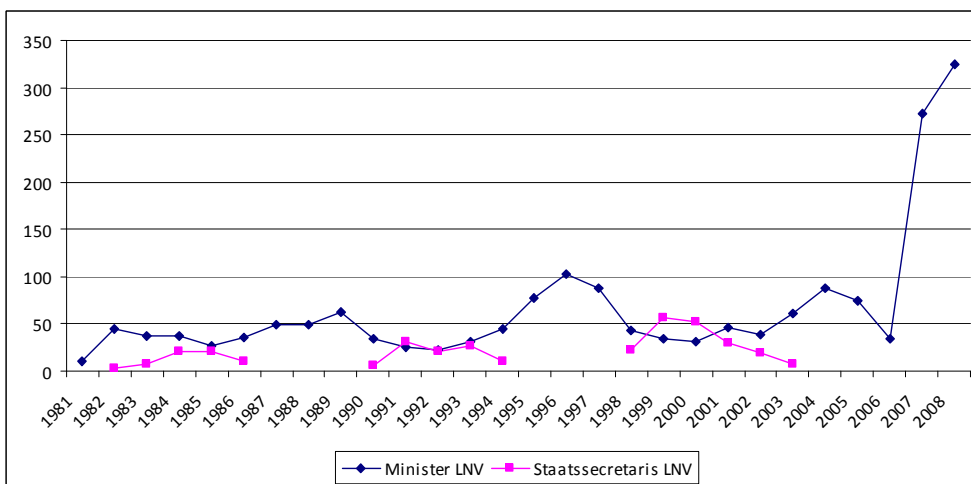


Aan het begin van de jaren tachtig scoort het Ministerie van Economische Zaken (EZ) nog relatief hoog wat betreft de schriftelijke vragen. Hierna volgt een daling, waarna in de jaren negentig de vragenstroom weer gestaag toeneemt. Vooral na 2003 is er een sterke stijging zichtbaar.

Figuur 24. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van LNV

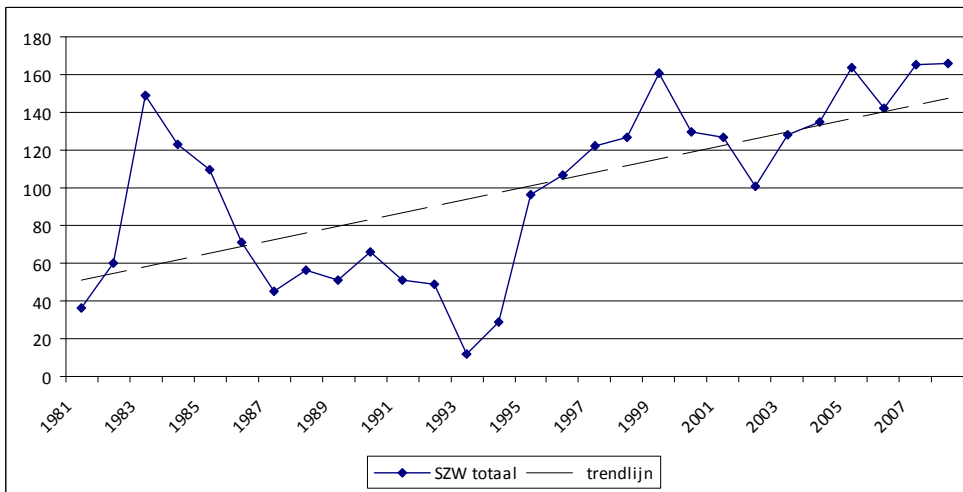


Figuur 25. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris

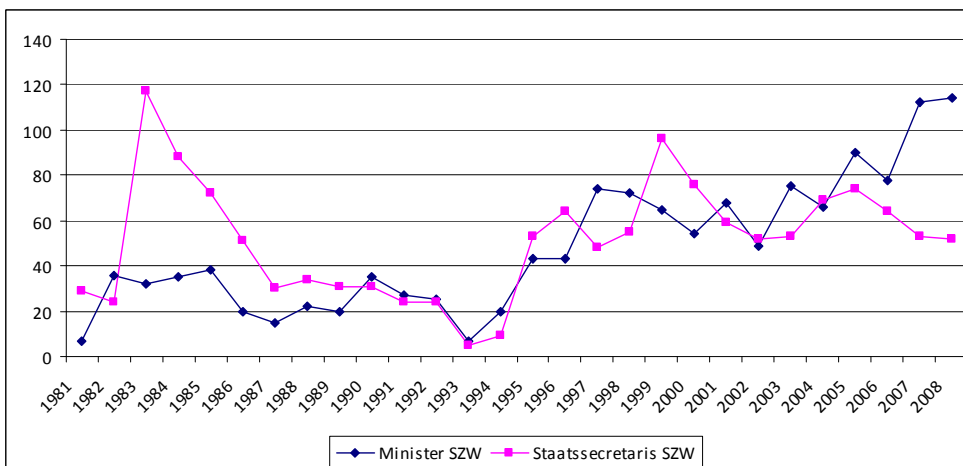


Landbouw (LNV) stond jarenlang niet erg in de belangstelling van de Kamer. De periodes met en zonder staatssecretaris wisselen elkaar af. Wanneer er een staatssecretaris is aangesteld, worden er duidelijk minder vragen gesteld aan de minister. In 1997 is er een piek zichtbaar. Na 2006 stijgt het aantal vragen enorm. Hier lijkt een duidelijke verklaring voor: in die jaren heeft de eerste dierenpartij (PVDD) zitting genomen in de Kamer. Een aanzienlijk deel van het vragentotaal is van deze partij afkomstig.

Figuur 26. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van SZW

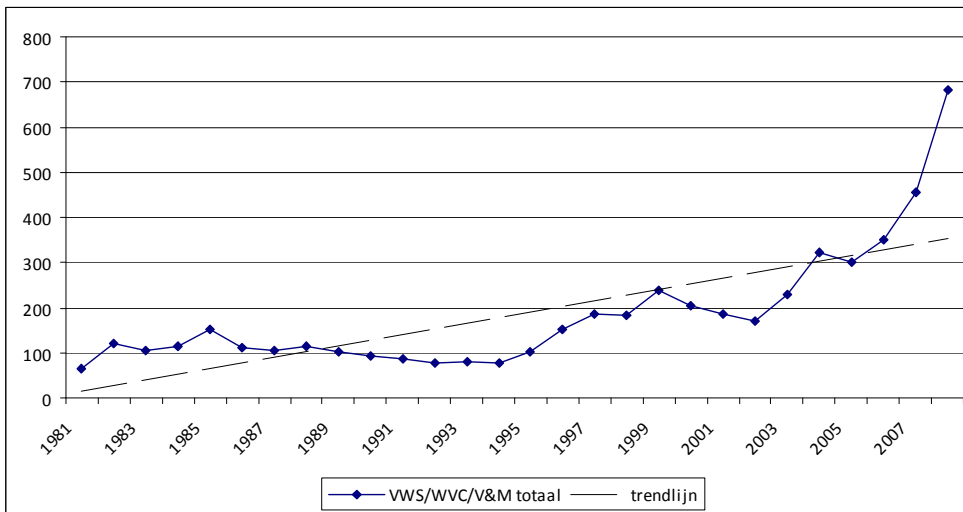


Figuur 27. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris

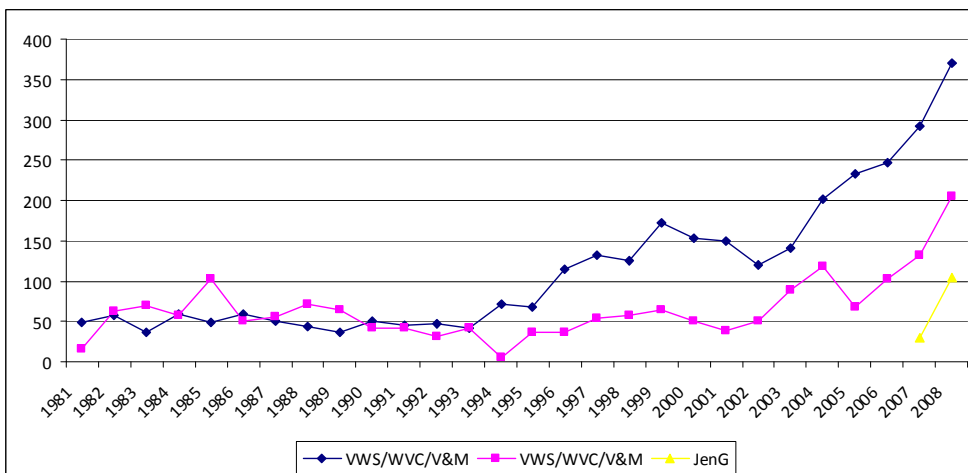


Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) kreeg vooral in de jaren tachtig veel Kamervragen om de oren. Begin jaren negentig staat SZW minder in de belangstelling van de Kamer. Na 1993 begint het aantal schriftelijke vragen echter weer te stijgen, met een hoge piek in 1999. De opwaartse trend zet zich voort in de 21^e eeuw.

Figuur 28. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van V&M/WVC/VWS



Figuur 29. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris



Het vragenaantal aan de minister en staatssecretaris met volksgezondheid (achtereenvolgens V&M, WVC en VWS) in de portefeuille ligt jarenlang rond de 50. Daarna neemt het aantal weer enigszins af, om vervolgens na 2002 weer flink toe te nemen. De aanwezigheid van het programmaministerie Jeugd en Gezin binnen het departement zorgt geenszins voor vermindering van de vragenstroom. De staatssecretaris krijgt doorgaans minder vragen dan de minister.

Impact fluctuaties

Alle departementen hebben door de jaren heen veranderingen doorgemaakt in politieke druk. De pieken en dalen, alsmede het tijdsbestek waarbinnen veranderingen hebben plaatsgevonden verschillen. Ook is er sprake van grote verschillen in schaalgrootte. Het is interessant na te gaan in welke mate de departementen van elkaar verschillen wat betreft fluctuaties in politieke druk.

Een manier om de mate van veranderlijkheid te meten is het uitrekenen van de zogenaamde Impactindex. Hierbij

wordt de laagste score van de hoogste score afgetrokken en vervolgens gedeeld door het tijdsbestek waarbinnen de veranderingen hebben plaatsgevonden. In dit geval is dit het tijdsbestek waarover het onderzoek zich strekt. Scoort een departement hoog, dan heeft deze te maken met grote fluctuaties en een grote stijging door de jaren heen.

$$\frac{\text{hoogste - laagste score}}{\text{tijdsbestek (in jaren)}} = \text{impact index}$$

Tabel 2. Impactscores departementen

Departement	Impact index
AZ	2
BuZa	16
Justitie	25
BZK	12
OCW	10
Financiën	7
Defensie	4
VROM	12
EZ	7
V&W	7
LNV	11
SZW	6
VWS	22

In tabel 2 staan de impactscores van de verschillende departementen weergegeven.¹⁰⁸ De departementen die hoog scoren zijn Justitie, BuZa en VWS. De departementen BZK, VROM, LNV en OCW vormen de middengroep. De departementen die laag scoren zijn SZW, V&W, EZ, Financiën, Defensie en AZ.

5.2.3 Conclusie

Het aantal schriftelijke Kamervragen is in de loop der jaren toegenomen. De stijgende trend zet zich nog steeds voort. De laatste jaren lijkt het erop of er vooral in het jaar na de kabinetswisseling meer vragen worden gesteld. Op de trendlijn zijn tussentijdse fluctuaties zichtbaar, de lijn is niet volledig lineair. De afzonderlijke departementen vertonen hetzelfde patroon: de stijgende lijn vertoont schommelingen. Er zijn departementen die altijd in de belangstelling van de Kamer staan, waardoor zij over de gehele periode hoog scoren. Logischerwijs ontvangen ministers meer Kamervragen dan staatssecretarissen. Wel is het doorgaans zo dat de staatssecretarissen de minister ontlasten. Wanneer er tijdelijk geen staatssecretaris is aangesteld, dan piekt de minister.

¹⁰⁸ Bij de berekening is 1981 niet meegerekend. In dat jaar is pas begonnen met het tellen van de Kamervragen bij de start van Kabinet-van Agt II.

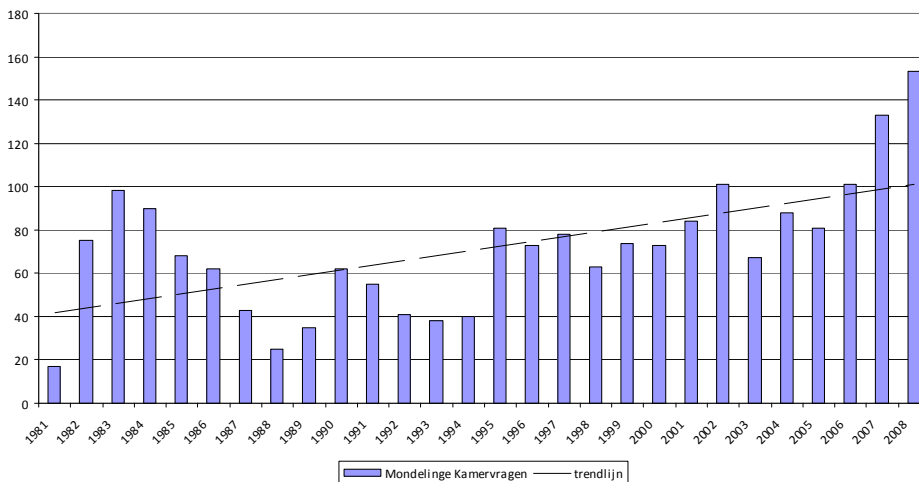
5.3 Mondelinge Kamervragen

Kamerleden grijpen minder vaak naar de mondelinge vraag dan naar de schriftelijke variant. Desalniettemin is een analyse van de ontwikkeling van de mondelinge vraag zinvol. Deze vragen worden behandeld tijdens het wekelijkse Vragenuurtje op dinsdag.

Er zullen verschillende trends in beeld worden gebracht:

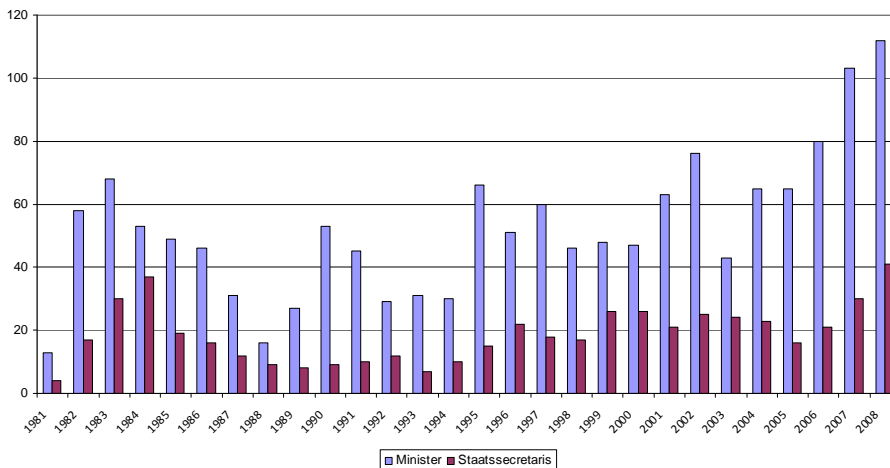
- Totale ontwikkeling van het gebruik van mondelinge Kamervragen;
- Ontwikkeling van het gebruik van mondelinge Kamervragen onderverdeeld naar minister/staatssecretaris;
- Ontwikkeling van het gebruik van mondelinge Kamervragen per departement;
- Ontwikkeling van het gebruik van mondelinge Kamervragen onderverdeeld naar kabinetperiodes;

Figuur 30. Totaal aantal mondelinge vragen per jaar in de periode 1981-2008



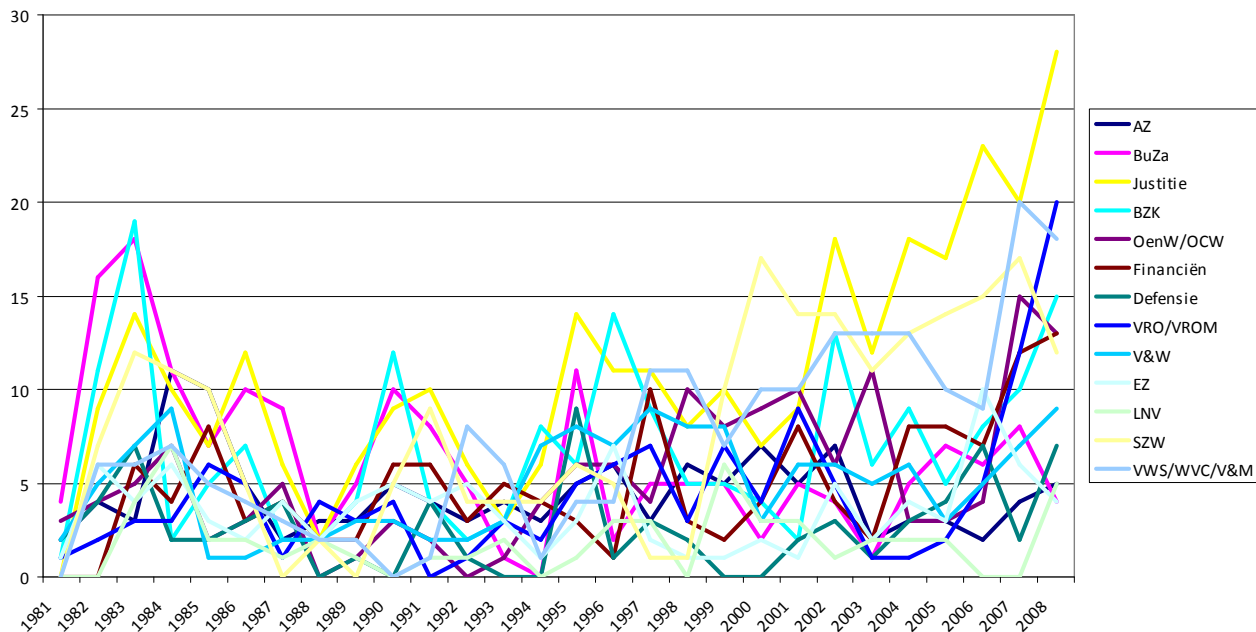
Bovenstaande figuur laat het totale verloop van de gestelde mondelinge vragen zien. Begin jaren tachtig werden er veel vragen gesteld. Halverwege dit decennium nam het aantal af, met als dieptepunt 1988. Daarna begonnen de aantallen weer te stijgen. Vooral de laatste jaren is er een grote toename zichtbaar.

Figuur 31. Aantal mondelinge Kamervragen onderverdeeld naar minister en staatssecretaris in de periode 1981-2008



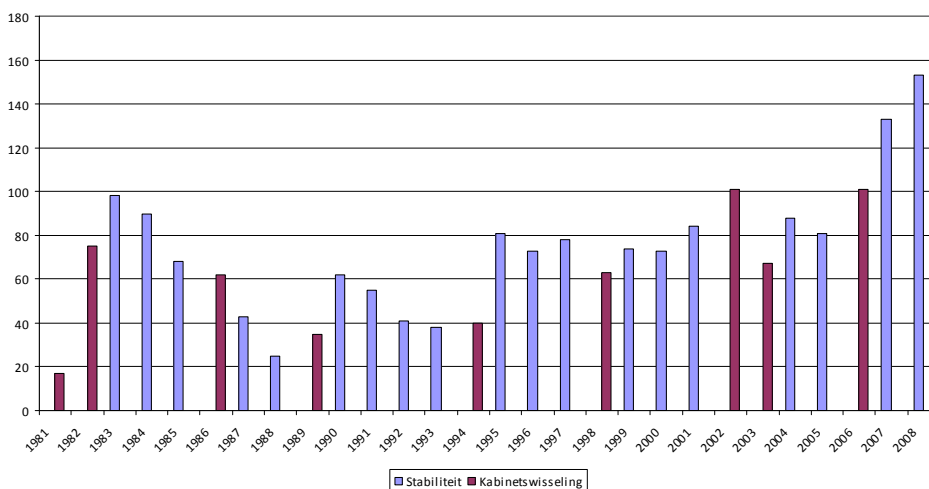
Figuur 31 laat de verdeling in vragen naar minister en staatssecretaris zien. De minister krijgt meer mondelinge vragen dan de staatssecretaris. Verder is het patroon redelijk gelijk.

Figuur 32. Aantal mondelinge Kamervragen onderverdeeld naar departementen in de periode 1981-2008



In figuur 32 staat de ontwikkeling van de mondelinge Kamervragen per departement weergegeven. Er zijn grote schommelingen zichtbaar. Justitie steekt met kop en schouders boven de rest uit in 2008. Op afstand volgen VWS en VROM. SZW, Financiën, OCW en BZK staan in de middenmoot. LNV, EZ, Defensie, BuZa en AZ krijgen relatief weinig mondelinge vragen.

Figuur 33. Mondelinge Kamervragen onderverdeeld naar jaren zonder kabinetswisseling (stabiliteit) en jaren waarin een kabinetswisseling plaatsvond

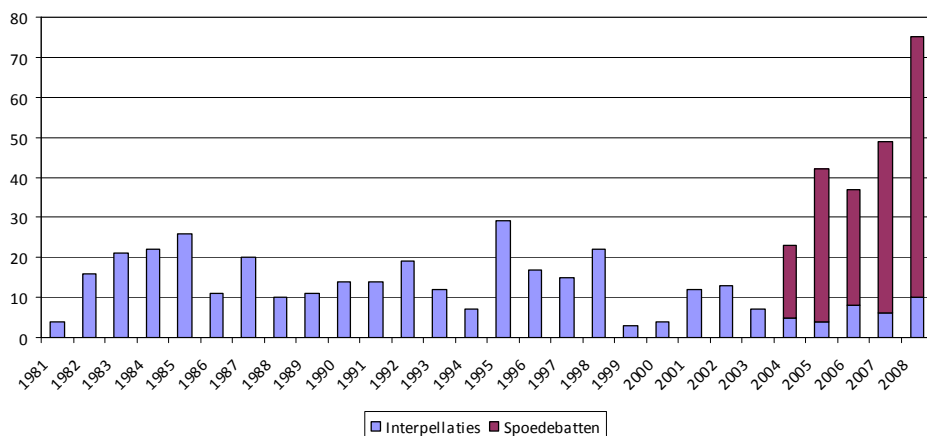


Het jaar na een kabinetswisseling is er haast altijd een toename van het aantal mondelinge Kamervragen zichtbaar. Nieuwe kamerleden gaan aldus direct aan de slag met hun controletaak.

5.4 Interpellaties en spoeddebatten

De ontwikkeling van de inzet van de interpellatie zal in deze paragraaf naar voren komen. Er wordt een totaaloverzicht gegeven aan de hand van gegevens uit het documentatiesysteem van de Tweede Kamer. Daarnaast wordt de ontwikkeling van de inzet van het spoeddebat weergegeven. Hiervoor zijn de jaarcijfers gebruikt. De cijfers van de spoeddebatten gaan niet verder terug dan 2004. Er werden voor dat jaar al spoeddebatten gehouden, hoewel in veel mindere mate. Pas in 2004 werd het spoeddebat een officieel instrument en als zodanig opgenomen in het Reglement van Orde.

Figuur 34. Totaal aantal interpellaties en spoeddebatten per jaar in de periode 1981-2008



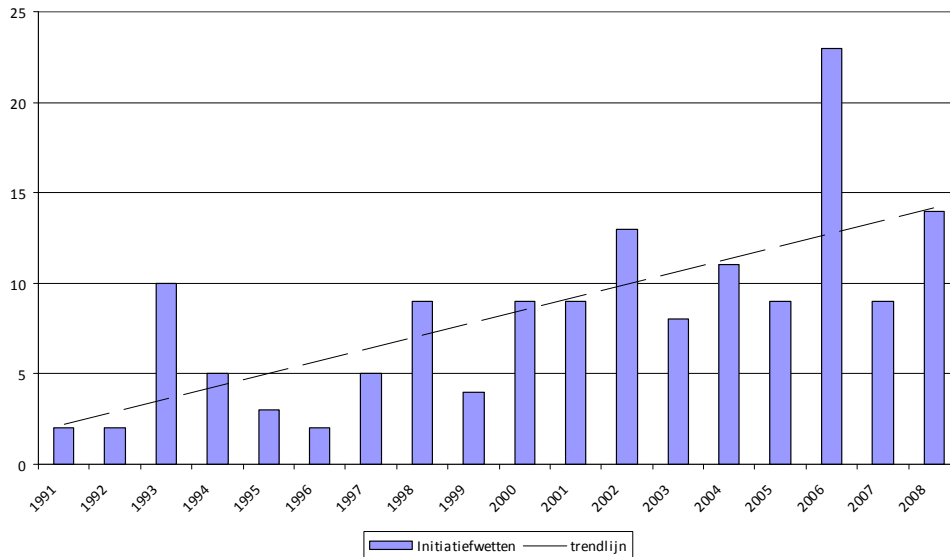
De grafiek laat zien dat niet alle activiteiten in de Kamer zijn toegenomen. Wat betreft de interpellaties is er een dalende trend zichtbaar. Aan het begin van de jaren tachtig werd het instrument nog veelvuldig gebruikt, waarna de daling is ingezet. Vaak wordt als reden voor de afname de introductie van het spoeddebat in 2004 genoemd. Dit instrument lijkt inderdaad de interpellatie te hebben verdrongen

Vanaf de introductie van de dertig-ledenregel is het spoeddebat een vast onderdeel van de parlementaire agenda geworden. Figuur 34 laat zien dat er in 2006 nog een lichte afname is ten opzichte van 2005. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met het feit dat er in 2006 een kabinetswisseling plaatsvond. Vooral in 2007 en 2008 is het aantal spoeddebatten sterk gestegen. Er zijn toen nieuwe partijen in de regering gekomen. Vooral de single-issuepartijen PVDD en PVV maken graag gebruik van het spoeddebat om de politieke druk op te voeren. Steeds vaker wordt er naar dit instrument gegrepen om de aandacht te vestigen op een actueel maatschappelijk probleem.

5.5 Initiatiefwetten

Er wordt gesuggereerd dat de wetgevende taak van de Tweede Kamer aan het verdwijnen is. Een grafische weergave van de initiatiefvoorstellen kan laten zien of dit beeld juist is. De jaarverslagen bieden slechts informatie over de initiatiefwetten vanaf 1991.

Figuur 35. Aantal initiatief wetsvoorstellen in de periode 1991-2008

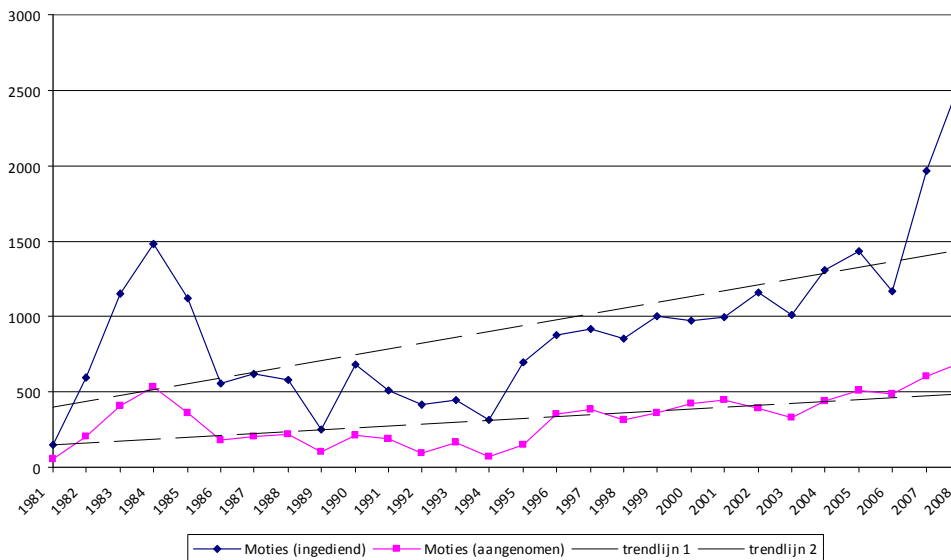


Een overzicht van het aantal initiatiefvoorstellen laat een gestage stijging zien. Vooral in 2006, toen er een nieuwe kabinetsperiode van start ging, is er een hoge piek te zien. Het beeld dat de rol van de Kamer als medewetgever zou zijn uitgespeeld lijkt niet juist. Kamerleden lijken juist meer naar het instrument van het initiatiefvoorstel te grijpen. Dit overzicht van het aantal initiatiefwetsvoorstellen zegt overigens niets over de daadwerkelijke realisering van een wet. Er volgt immers nog een heel traject na indiening van een wetsvoorstel. Het duurt soms jaren voordat een voorstel daadwerkelijk een wet wordt, en soms verdwijnt een voorstel zelfs in de la. Voor het profileeraspect is daadwerkelijke realisering echter niet nodig; wanneer een kamerlid een voorstel indient en hiermee de krant haalt, is het doel al grotendeels bereikt.

5.6 Moties

De ontwikkeling van de inzet van de parlementaire motie is geanalyseerd aan de hand van de gegevens uit de jaarverslagen. Er zal een totaalbeeld worden geschetst van de jaarlijks ingediende en aangenomen moties in de Tweede Kamer.

Figuur 36. Aantal ingediende en aangenomen moties in de periode 1981-2008



Figuur 36 laat zien dat de ontwikkeling van de ingediende motie een grillig verloop vertoont. Na een hoge piek in het begin van de jaren tachtig volgde een rustige periode waarin het aantal ingediende en aangenomen moties relatief laag bleef. Met het aantreden van de kabinetten-Kok begon de stroom aan moties na 1994 weer te stijgen. Een aantal jaren bleef het aantal ingediende moties rond de duizend schommelen. Het bleek echter stilte voor de storm, vanaf 2003 is het aantal moties zeer sterk gestegen, met hoge pieken in 2007 en 2008. Wanneer we de grafiek doortrekken is de verwachting dat het aantal moties dat wordt ingediend alleen maar verder zal stijgen

De ontwikkeling van het aantal aangenomen moties kent minder fluctuaties. De grafiek schommelt tussen de 0 en 500. Alleen in de laatste twee jaar komt de lijn boven de 500-grens. De verwachting is dat ook deze stijgende lijn zal doorzetten, maar minder sterk dan de ingediende moties. De verhouding tussen het aantal ingediende en aangenomen moties is veranderlijk. Wanneer het aantal ingediende moties toeneemt, is het aantal moties dat wordt aangenomen verhoudingsgewijs lager.

5.8 Parlementaire onderzoeken en enquêtes

Deze paragraaf richt zich op parlementaire enquêtes en onderzoeken vanaf het begin van de jaren tachtig. In de onderstaande tabel zijn de drie meest gehanteerde vormen van parlementair onderzoek voor de periode 1980-2008 naast elkaar geplaatst.

Tabel 3. Parlementaire onderzoeken en enquêtes in de periode 1980-2008¹⁰⁹

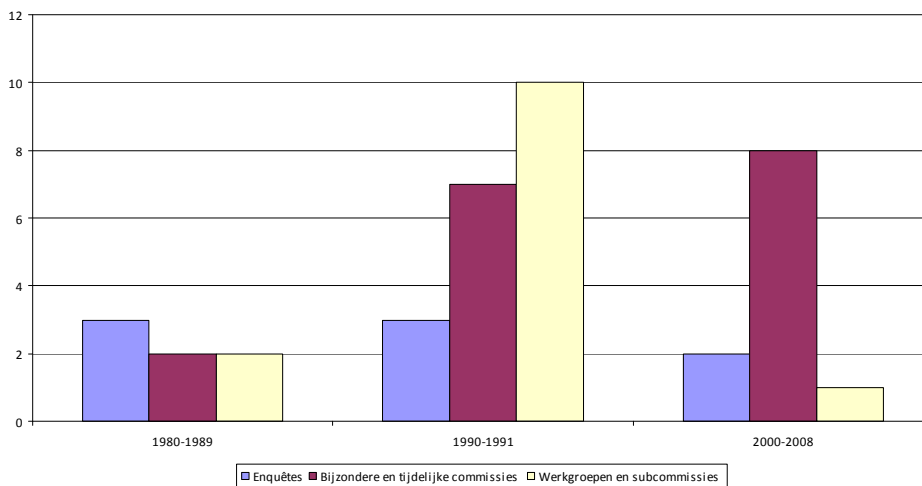
Onderzoeksvorm	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Enquêtes	1983: Rijn-Schelde-Verolme 1986: Bouwsubsidies 1988: Paspoortproject	1992: Uitvoeringsorganen sociale verzekering 1994: Opsporingsmethoden 1998: Vliegcrash Bijlmermeer	2002: Bouwnijverheid 2002: Srebrenica
Bijzondere en tijdelijke commissies (specifiek opgesteld op grond van artikel 18 van het RvO)	1980: Gedragingen van multinationale ondernemingen 1980: Zaak-Khan	1991: Affaire-Bosio 1994: Toezicht verzekeringskamer 1995: Stichting Woningbeheer Limburg 1995: Klimaatverandering en broeikaseffect 1996: CTSV-affaire 1998: Evaluatie opsporingsmethoden 1999: TCBU	2001: Biotechnologie 2001: Bouwfraude 2002: NIOD-rapport 2002: Integratiebeleid 2003: Zorguitgaven 2003: Infrastructuurprojecten 2005: Tbs-stelsel 2007: Onderwijsvernieuwingen
Werkgroepen en subcommissies	1980: Godsdienstige sekten 1986: Visquoteringsregelingen	1990: Kinderbescherming 1993: Bijstand 1993: Onderzoek besluitvorming volksgezondheid 1995: Subsidieverlening Tankercleaning 1997: Technolease 1997: Problematiek Rioolstorten 1997: Asbestproblematiek Cannenberg 1998: Srebrenica, werkgroep-Blaauw	2005: NATO Response Force, werkgroep-Van Baalen

109 ontleend aan <http://www.parlement.com>, geraadpleegd op 30 maart 2009

		1999: Herculesramp 1999: Vijfde nota RO	
--	--	--	--

De resultaten zijn tevens weergegeven in onderstaande grafiek, waarbij de drie meest gehanteerde vormen van parlementair onderzoek zijn onderverdeeld in drie tijdsvakken.

Figuur 37. Parlementaire onderzoeken tussen 1980 en 2008



In de jaren negentig is een toename van het aantal parlementaire onderzoeken zichtbaar ten opzichte van de jaren ervoor. Het aantal bijzondere en tijdelijke commissies blijft na het jaar 2000 ongeveer gelijk, terwijl er juist minder werkgroepen en subcommissies worden ingesteld. Het parlementaire onderzoek is dus vanaf de jaren negentig een belangrijk instrument geworden om een bepaald onderwerp nader te onderzoeken. Het aantal gehouden, meer intensieve parlementaire enquêtes blijft door de jaren heen gelijk.

5.9 Conclusie

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling van de politieke druk per parlementair drukmiddel beschreven. Hieruit is het volgende beeld naar voren gekomen. Het aantal schriftelijke Kamervragen is sterk toegenomen. Het aantal vragen is sinds begin jaren tachtig verdrievoudigd. Het aantal mondelinge vragen is eveneens toegenomen sinds het begin van de telling. Het is een grillig patroon met ook enkele dieptepunten, waarbij het vragenaantal juist erg laag was. Vooral de laatste jaren is er weer een sterke stijging zichtbaar. Er worden minder interpellatiedebatten gehouden dan in de jaren tachtig, terwijl het aantal spoeddebatten juist sterk is toegenomen. Dit is het gevolg van de institutionele wijziging in 2004, wat leidde tot de versoepeling van het indienen van een spoeddebat. Ook het aantal initiatiefwetten dat is ingediend is de laatste jaren gestegen. Er zijn door de jaren heen steeds meer moties ingediend, maar het aantal dat werd aangenomen is ongeveer gelijk gebleven. Alleen de laatste jaren lijkt er een duidelijke stijging te zijn. De ontwikkeling van de inzet van het motie-instrument komt overeen met de gepercipieerde effectiviteit van dit instrument. In 1990 werd de motie nog als weinig effectief gezien. De veronderstelde effectiviteit was in 2008 sterk gestegen. Voor de mondelinge Kamervragen zou het omgekeerde patroon zichtbaar moeten zijn volgens het ROB-rapport. Dit lijkt echter niet het geval, het aantal mondelinge vragen is gestegen. Dit kan het gevolg zijn van de institutionele wijzigingen met betrekking tot het mondelinge vragenuurtje. Door de jaren heen zijn enkele pogingen ondernomen om het debat te verlevendigen. Dit kan ertoe hebben geleid dat Kamerleden toch graag van dit instrument gebruik maken. Er wordt ook vaker parlementair onderzoek gedaan sinds de jaren tachtig. Het aantal enquêtes is door de jaren heen gelijk gebleven.

6. Patronen en verklaringen

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aan de hand van empirische data een beeld geschetst van de ontwikkelingen in politieke druk in de periode tussen 1981 en 2008. Hierbij zijn de verschillende drukmiddelen, ofwel parlementaire instrumenten, afzonderlijk behandeld. Er zal nu een poging worden gedaan patronen te ontwaren in de beelden die naar voren zijn gekomen. Ook wordt er gezocht naar verklaringen voor deze patronen. Dit zal worden gedaan aan de hand van de verklaringsfactoren die in hoofdstuk 3 zijn behandeld.

6.2 Algemene patronen in de activiteit van de Tweede Kamer

Algemene trend: stijging!

De politieke druk vanuit het parlement is gestegen. De ontwikkeling per drukmiddel laat haast zonder uitzondering een stijgende lijn omhoog zien. Er worden meer schriftelijke en mondelinge vragen gesteld, er worden vaker moties ingediend en het aantal (spoed)debatten neemt toe. Van de controle-instrumenten nemen alleen de interpellaties af, maar dit laat zich eenvoudig verklaren door de invoering van het spoeddebat in 2004.

Voor wat betreft wetgeving is het beeld minder eenduidig. Een analyse van de initiatiefwetten die zijn ingediend vanaf 1991 laat echter zien dat ook hier een opwaartse trend zichtbaar is. Het parlement maakt blijkbaar nog steeds graag gebruik van haar medewetgevende taak, ondanks de suggestie dat het zwaartepunt in het parlementaire werk is verschoven richting het controleren van de regering.

Het parlementaire onderzoek is ook een vorm van controle van de regering, maar wordt niet als zodanig aangeduid, daar het een indirecte vorm van controle betreft. Ook hier is een duidelijke stijging zichtbaar sinds het begin van de jaren tachtig. Vooral het meer laagdrempelige onderzoek komt vaker voor. De parlementaire enquête kent een nagenoeg vergelijkbare frequentie door de jaren heen. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de zwaarte en de impact van dit middel. De uitkomsten van een enquête leiden dikwijls tot het aftreden van één of meerdere ministers, of zelfs een heel kabinet.

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er steeds meer politieke druk wordt uitgeoefend door het parlement op de departementen. Hierbij laten de Kamerleden zich vooral dienen door de controlebevoegdheden die hen ter beschikking staan. Het gevolg is dat bewindspersonen vaker ter verantwoording naar de Kamer worden geroepen en de druk op de ambtelijke staf in de ministeries toeneemt.

Er zijn verschillende verklaringen voor de opwaartse trend die zichtbaar is geworden. Een causaal verband tussen de verklaringsfactoren en de stijging in parlementaire belangstelling is moeilijk te leggen. Toch lijken de genoemde factoren plausibele verklaringen voor deze stijging. 'Profileerdrang' is hierbij het sleutelwoord. Dit blijkt onder andere uit het gegeven dat in een jaar na een kabinetswisseling, het aantal schriftelijke en mondelinge vragen sterk stijgt. Dit

is vooral de laatste jaren goed zichtbaar. De verbrokkelde relatie tussen de burger en de politiek (afname partijlidmaatschap, toename zwevende kiezers), de aanwezigheid van nieuwe, kleine partijen en de verjonging van de Kamer hebben ertoe geleid dat Kamerleden er belang bij hebben zich meer en meer in de kijker te spelen. Ze moeten beter hun best doen om de kloof met de kiezer te dichten en moeten zich profileren om te overleven. De steeds grotere aanwezigheid van de (parlementaire) media heeft deze ontwikkeling versterkt. Er wordt steeds vaker gereageerd op de 'waan van de dag'. Ook speelt de aanwezigheid van 'profileerpartijen' in de Kamer mee. Het zijn partijen die zich bedienen van expressieve politiek. Doordat de directe lijnen tussen ambtenaren in de ministeries en het parlement na de 'Oekaze-Kok' grotendeels zijn verdwenen, hebben de Kamerleden zich meer moeten toelagen op het aan de tand voelen van de bewindspersonen in de Kamer. Voorts zijn middels enkele institutionele wijzigingen de mogelijkheden tot het inzetten van parlementaire instrumenten verruimd. Ook dit kan een goede verklaring zijn voor de toename aan druk vanuit de Kamer.

Tussentijdse fluctuaties

Met betrekking tot de politieke druk vanaf 1981 is er geen lineaire lijn omhoog zichtbaar. Er hebben zich tussentijdse schommelingen in druk voorgedaan. Er is een duidelijke piek in het begin van de jaren tachtig, vanaf het eerste kabinet-Lubbers. Dit is bij haast alle instrumenten zichtbaar. Halverwege het decennium begint de druk weer te dalen. Begin jaren negentig is het relatief rustig in de Kamer, om vervolgens vanaf ongeveer 1994 (eerste kabinet-Kok) weer te stijgen. Deze stijging duurt nog steeds voort. Vanaf 2006 (derde kabinet-Balkenende) is de groei van de politieke druk exponentieel toegenomen.

Verklaringsfactoren voor de schommelingen op de algemene trendlijn zijn de wisselingen in kabinetssamenstelling en de verhouding tussen regering en parlement. Een breed kabinet zou minder vragen genereren dan een kleine meerderheid. Een ideologisch sterk uiteenlopend en gepolariseerd kabinet zou tot meer vragen leiden, de coalitiepartijen wantrouwen elkaar. Voorts zou bij een meer monistische trend de vragenstroom vanuit de oppositie zijn toegenomen.

Meer monisme?

Tijdens Paars kwam vaak het verwijt dat er sprake was van een te nauwe samenwerking tussen het kabinet en de coalitiefracties. Ook de dichtgetimmerde regeerakkoorden zouden ertoe leiden dat de oppositie buitenspel werd gezet. Deze monistische trend heeft zich, ondanks pogingen van onder andere Pim Fortuyn om er een einde aan te maken, tot op heden voortgezet. Dit zou een verklaring kunnen bieden voor de opwaartse trend die zichtbaar is na 1994.

Breedte kabinet en ideologische oriëntatie coalitiepartijen

De kleur van het kabinet, alsmede zijn samenstelling, en de verhouding coalitie-oppositie in de Kamer, zouden eveneens van invloed zijn op het parlementaire activisme. De verwachting was dat een breed kabinet zou leiden tot een vermindering van het activisme uit de Kamer. Wanneer een kabinet regeert met een kleine Kamermeerderheid zal de druk daarentegen hoog zijn. Het aandeel oppositie is dan immers hoger. Deze veronderstelling lijkt juist te zijn. De coalitiepartijen in de eerste twee kabinetten-Lubbers hadden slechts een kleine meerderheid in de Kamer. Het aandeel oppositie was toen hoog, wat de toename aan vragen in deze periode zou kunnen verklaren. Het derde kabinet-

Lubbers (1989-1994) had daarentegen een zeer grote meerderheid, wat zich vertaald ziet in een afname aan Kamervragen en debatten. Vanaf 1994 neemt het aantal vragen weer toe. De laatste grote piek betreft de periode na 2006. Ook dit kabinet heeft slechts een kleine meerderheid van 80 zetels. Dit zou één van de verklaringen kunnen zijn voor de sterke groei aan Kamerinterventies in dit tijdsvak.

Ook wanneer de partijen in het kabinet op ideologisch vlak sterk verschillen, zou de druk omhoog kunnen gaan. Zo zou er een trend zichtbaar zijn dat coalitiepartijen meer vragen stellen in de Kamer. Deze factor komt in de analyse echter niet overtuigend naar voren. Het sterk gepolariseerde kabinet-Balkenende I genereerde minder vragen dan de 'hechtere' kabinetten erna. Of de aanwezigheid van gepolariseerde kabinetten leidt tot een actievere Kamer is daarom moeilijk te bewijzen. Een gepolariseerde Kamer kan wel een rol spelen. Volgens Wille weerspiegelen fluctuaties in politieke druk een vaste historische golfbeweging, waarin de 'koude', politiek gedistantieerde, bestuurlijke en kleurloze periodes de 'warme' en meer ideologische periodes afwisselen. Dit lijkt zichtbaar in de ontwikkeling van de politieke druk. De grote toename van de laatste jaren kan een gevolg zijn van de grote ideologische verschillen en de 'warmte' van de periode. Zowel links als rechts zijn er grote oppositiepartijen die geregeld uitgesproken kritiek hebben op het regeringsbeleid. In de 'koudere' periodes, zoals tijdens de jaren negentig, waren de ideologische verschillen tussen de partijen in de Kamer minder groot en waren er geen grote partijen op rechts en links om de druk op te voeren.

6.3 Patronen in politieke druk, de verschillen tussen departementen

Algemene trend: stijging!

Voor alle departementen is afzonderlijk in beeld gebracht hoe de politieke druk vanuit de Tweede Kamer middels de inzet van de schriftelijke Kamervraag zich heeft ontwikkeld vanaf 1981 tot en met 2008. Alle grafieken vertonen dezelfde trend: het aantal Kamervragen is gestegen. De stijging is niet voor alle departementen gelijk. Bij Justitie is het aantal vragen meer toegenomen dan bijvoorbeeld bij VROM en Defensie.

De politieke druk vanuit de Tweede Kamer is niet evenredig verdeeld tussen de departementen. Sommige departementen staan sterker in de parlementaire belangstelling dan andere. De gegevens over de Kamervragen kunnen meer inzicht verschaffen in de patronen in politieke druk voor de verschillende departementen en hoe zij zich tot elkaar verhouden.

In de eerste jaren liggen de departementen nog redelijk dicht bij elkaar. Enkele ministeries scoren hoger dan anderen, maar het verschilt niet veel. Ook wisselen ze elkaar af: er zijn sterke schommelingen tussen de departementen. Ongeveer vanaf 1994 beginnen de lijnen meer uit elkaar te lopen. Justitie is duidelijk koploper, gevolgd door VWS en BuZa. Na 2002 maken deze departementen ook de sterkste stijging door. Deze stijging na 2002 is ook bij de meeste andere departementen zichtbaar. Vanaf 2006 is er bij haast alle departementen een enorme stijging zichtbaar. Het gaat ook om ministeries die voorheen altijd een redelijk gelijkmatige score hadden en opeens de lucht in schoten, zoals LNV, VROM en OCW.

Politieke gevoeligheid portefeuilles

Het feit dat bepaalde departementen altijd meer in de belangstelling staan dan anderen, lijkt het gevolg te zijn van de politieke gevoeligheid van de portefeuilles. De onderwerpen staan in het middelpunt van het maatschappelijk debat en hebben grote impact op de samenleving. Deze kunnen dan ook op grotere aandacht van de Kamer rekenen, zo bleek ook uit het contact met de Kamerleden. De departementen die altijd hoog scoren zijn Justitie en VWS.

Het zijn ook de departementen die relatief vaker te maken krijgen met incidenten, en deze worden sneller en uitgebreider opgepakt dan op andere ministeries. Incidenten die betrekking hebben op een bepaald beleidsterrein worden breed uitgemeten in de media en kunnen rekenen op vragen in de Kamer. Departementen die te maken hebben met kwesties die gaan over 'leven en dood' staan nu eenmaal meer in de belangstelling dan beleidsterreinen waar minder urgente kwesties spelen. Wanneer er een tbs-er ontsnapt wordt heel Nederland gealarmeerd. Door de toegenomen rol van de media worden maatschappelijk gevoelige kwesties nog breder uitgemeten. Daarnaast pikken Kamerleden tegenwoordig vaker dingen op uit de media. De stelregel dat de voorpagina van de krant van invloed is op de Kameragenda lijkt nog steeds correct.

Fluctuaties op de trendlijn

Naast de algemene stijgende trend geldt ook voor de departementen dat er zich tussentijdse pieken en dalen hebben voorgedaan. Deze kunnen in de meeste gevallen worden gekoppeld aan ingrijpende beleidswijzigingen en aan crises en incidenten. Dergelijke gebeurtenissen geven dikwijls aanleiding voor een toename in parlementair activisme. Niet alle pieken zijn echter op deze manier te duiden.

Zo lijken er een aantal pieken aan het begin van de jaren tachtig het gevolg te zijn van de economische neergang in die tijd. Bepaalde departementen scoren hoog in tijden van laagconjunctuur, doordat ze vaker worden geconfronteerd met bezuinigingen (OCW, Zorg) en werkloosheid (SZW). Gezien hun portefeuille scoren EZ en Financiën in deze tijd ook hoog.

Justitie is de koploper wat betreft aandacht van de Kamer. In de piekperiode 1994-1998 is er veel aandacht voor het Nederlandse asiel- en integratiebeleid, waarbij er zelfs vragen over individuele gevallen (de 'witte' illegaal Gümüs) aan de Kamer worden gesteld. Na 2002 is er wederom een sterke stijging zichtbaar.

Onderwijs werd aan het begin van de jaren tachtig sterk getroffen door bezuinigingen. Dit kan de piek in deze periode verklaren. Tijdens de jaren negentig zijn er eveneens een aantal piekmomenten. Verschillende ingrijpende stelselwijzigingen, zoals de invoering van de basisvorming (1993), de Tweede Fase (1998) en het Vmbo (1999), zouden hieraan hebben bijgedragen.

Defensie piekt aan het begin van de jaren tachtig, eind jaren negentig en na 2006. De piek in de jaren tachtig zou onder andere kunnen worden toegeschreven aan de grote maatschappelijke discussies over de plaatsing van kruisraketten in die tijd. In de negentiger jaren is er veel kritiek op de rol van Nederlandse VN-militairen in Srebrenica, waar in 1995 genocide op duizenden moslimmannen plaatsvindt. Het leidt zelfs tot een parlementaire enquête. Tevens wordt in 1997 de dienstplicht opgeschort. De piek na 2006 zou kunnen worden toegeschreven aan de voortdurende

discussie over de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-missie in Afghanistan.

Opkomst single-issuepartijen

De ontwikkeling van de politieke druk vertoont voor alle departementen dezelfde stijgende trend. Voor een aantal departementen geldt vanaf 2006 een grote afwijking van de trendlijn, doordat vanaf dit jaar een extreme piek zichtbaar is. Dit laat zich onder andere verklaren door de opkomst van een aantal partijen die hun politieke aandacht primair op een aantal specifieke beleidsterreinen heeft gericht. Zo stijgt LNV na 2006 enorm, terwijl in de jaren daarvoor een zeer gestage stijging zichtbaar is. Dit kan worden verklaard door de intrede van de Partij voor de Dieren in de Tweede Kamer. Ook de partij van Geert Wilders, de PVV, heeft een beperkt aandachtsveld. De stijging in Kamervragen voor de departementen VROM (integratie) en Justitie zijn deels aan deze partij te danken.

Single-issuepartijen zorgen ervoor dat de politieke druk op bepaalde departementen in een bepaalde periode enorm stijgt. Dit wordt vooral zichtbaar na 2006, wanneer de PVV en de PvdD zitting hebben genomen in de Kamer. Het zijn partijen die hun pijlers richten op specifieke beleidsterreinen en hun bestaansrecht ontleen aan profilering middels het uitoefenen van hun controletaak.

Politieke effectiviteit bewindspersoon

Het imago en de bestuurskwaliteit van de bewindspersoon lijkt ook van belang voor de politieke druk die op een ministerie wordt uitgeoefend. Daadkracht, visie en politiek gevoel zijn belangrijke voorwaarden voor de politieke steun aan de bewindspersoon vanuit de Kamer. Wanneer een minister voortdurend in conflict is met de Kamer en negatief wordt afgeschilderd in de media, dan kan het departement rekenen op verhoogde druk. Deze conclusie komt vooral voort uit reacties die verschillende Tweede Kamerleden gaven in e-mailcontact naar aanleiding van dit onderzoek. Zij gaven aan dat 'zwakke' ministers inderdaad meer vragen genereren dan 'sterke' bewindspersonen. Het kwantitatief aantonen hiervan is echter haast onmogelijk.

Ministers zijn doorgaans gevoeliger voor schommelingen in parlementair activisme dan staatssecretarissen. Zo kennen de grafieken van de staatssecretarissen van BuZa, Justitie, BZK en VROM een minder grillig verloop dan de ministers. Het is doorgaans zo dat de staatssecretarissen de minister ontlasten. Wanneer er tijdelijk geen staatssecretaris is aangesteld, dan piekt de minister. Dit is goed zichtbaar bij V&W en LNV. Er zijn ook ministeries waarbij de staatssecretaris en de minister elkaar afwisselen wat betreft politieke druk. Dit is het geval bij OCW, Financiën, EZ, SZW en VWS. Hier piekt de ene keer de minister en de andere keer de staatssecretaris. De aanwezigheid van een programmaminister zorgt voor verhoogde druk op het departement. Er is dan immers een extra portefeuille aanwezig waar vragen over kunnen worden gesteld.

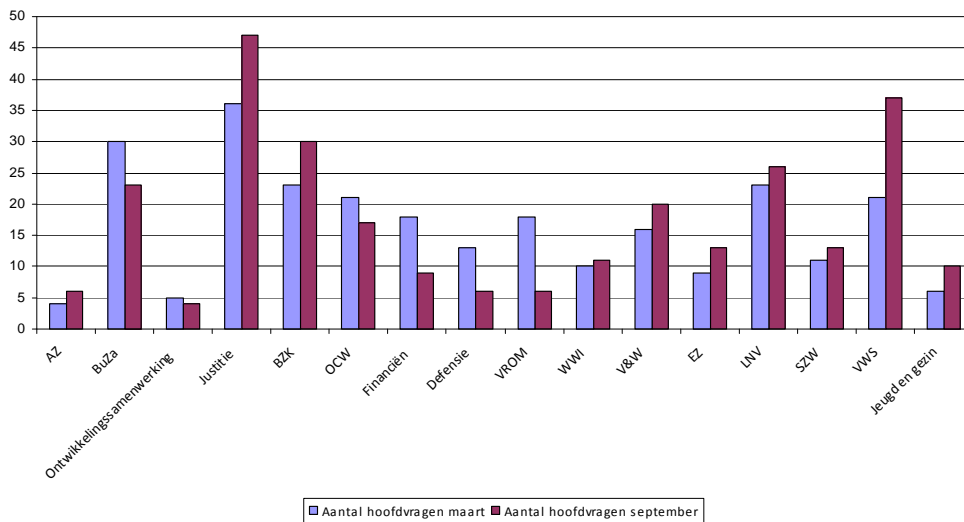
6.3 Schriftelijke Kamervragen in 2008, twee maanden uitgelicht

Om meer inzicht te krijgen in de verschillen tussen departementen in politieke druk, zijn de in maart en september 2008 gestelde schriftelijke Kamervragen nader geanalyseerd.

Verschillen tussen departementen

In figuur 38 is het aantal vragen per antwoordend departement in beeld gebracht. De gestelde Kamervraag is in deze grafiek gekoppeld aan het antwoordend ministerie. Vragen worden soms aan meerdere ministeries tegelijk gesteld. Er is dan doorgaans één bewindspersoon die het antwoord geeft aan de kamer. De andere (medebeantwoordende) ministeries zijn weggelaten in deze analyse.

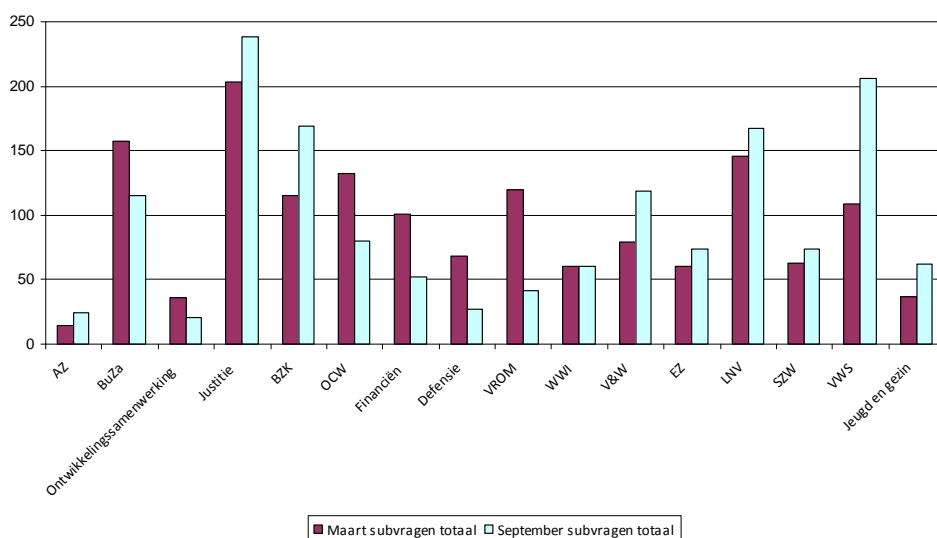
Figuur 38. Schriftelijke Kamervragen per departement in maart en september 2008



Er zijn grote verschillen te zien tussen de ministeries. Vooral Justitie springt er uit, gevolgd door VWS. Een aantal ministeries scoort daarentegen in beide maanden laag, zoals AZ en Ontwikkelingssamenwerking. Bij sommige ministeries fluctueert het vragenaantal. VROM en Defensie zijn hiervan goede voorbeelden. In maart kregen zij meer dan tweemaal zoveel vragen als in september.

Per schriftelijke vraag worden er meerdere subvragen gesteld. De minister dient al deze vragen van een antwoord te voorzien. Wanneer per ministerie in beeld wordt gebracht hoeveel subvragen er worden gesteld, kan inzichtelijk worden of ook hierin verschillen bestaan tussen ministeries.

Figuur 39. Totaal aantal subvragen per departement in maart en september 2008



Wanneer de resultaten hiervan (figuur 39) worden vergeleken met de resultaten in figuur 38, dan zien we dat er weinig verschil is. In tabel 4 is inderdaad te zien dat het gemiddelde aantal subvragen niet veel verschilt onder de ministeries. Behalve AZ, krijgen alle ministeries tussen de 5 en 7 subvragen per schriftelijke vraag. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er per schriftelijke Kamervraag voor elk departement gemiddeld evenveel subvragen worden gesteld.

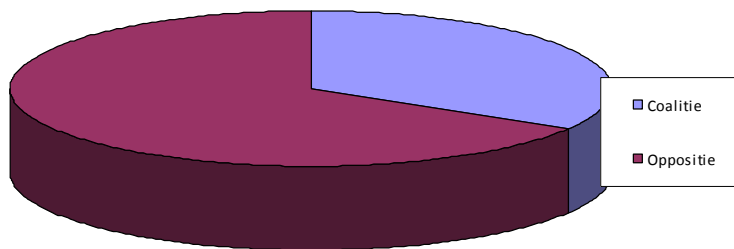
Tabel 4. Gemiddeld aantal subvragen per schriftelijke vraag

Ministerie	Gemiddeld aantal subvragen
AZ	3,8
BuZa	5,1
Ontwikkelingssamenwerking	6,3
Justitie	5,3
BZK	5,4
OCW	5,6
Financiën	5,7
Defensie	5
VROM	6,7
WWI	5,7
V&W	5,5
EZ	6,1
LNV	6,4
SZW	5,7
VWS	5,4
Jeugd en gezin	6,2

Verschillen in parlementair activisme

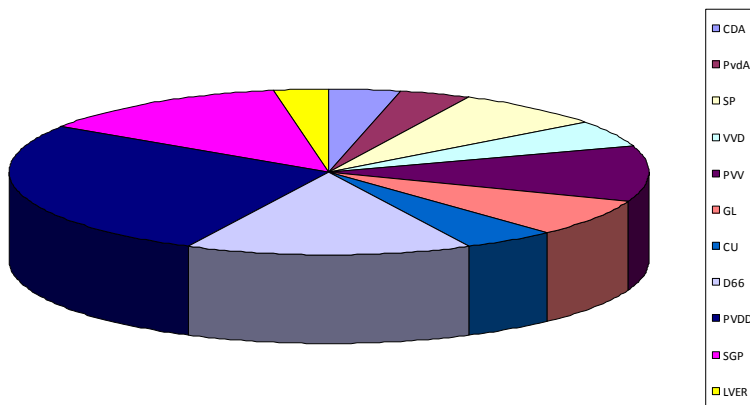
De fracties in de Tweede Kamer maken in verschillende mate gebruik van het vragenrecht. Er is ook een verschil tussen de coalitie- en oppositiepartijen in de Kamer.

Figuur 40. Schriftelijke Kamervragen naar verhouding oppositie- en coalitiefracties, de maanden maart en september 2008 bij elkaar opgeteld



Zoals verwacht komen de meeste schriftelijke Kamervragen van de oppositiepartijen. Figuur 40 laat absolute aantallen zien. Wanneer er verhoudingsgewijs zou worden gekeken, dan zou het aandeel van de oppositie nog groter zijn. De schriftelijke vraag blijkt dan ook echt een instrument van de oppositie.

Figuur 41. Het gemiddelde aantal schriftelijke vragen per Kamerzetel van elke fractie

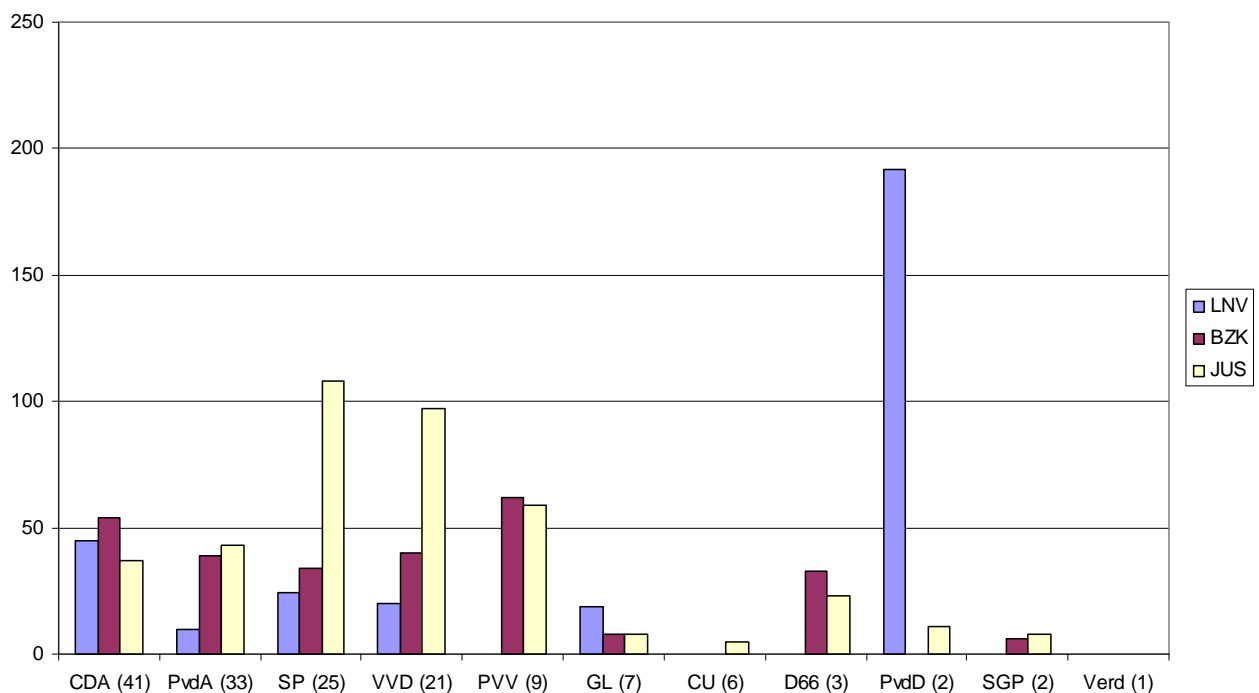


In figuur 41 is het aantal schriftelijke Kamervragen per Kamerzetel in beeld gebracht. De verhoudingen liggen dan inderdaad opeens heel anders. Er komen relatief veel schriftelijke Kamervragen van kleine oppositiepartijen, terwijl de coalitiepartijen slechts een klein aandeel hebben. Vooral de nieuwe single-issuepartijen PVDD en PVV stellen veel vragen aan de bewindspersonen. Verder komen er verhoudingsgewijs veel vragen van de al langer bestaande partijen SGP en D66.

Aandachtsvelden Kamerfracties voor departementen

De vraag is of ieder departement dezelfde aandacht krijgt van de verschillende fracties. Een van de problemen waar de Kamerfracties mee worstelen is de maatschappelijke complexiteit. Daarnaast is er nog steeds sprake van grote ideologische verschillen tussen partijen. Dit leidt ook bij Kamerfracties tot het stellen van prioriteiten als het gaat om aandachtsgebieden en de focus op bepaalde departementen. De verschillen tussen partijen in aandachtsverdeling voor de ministeries Justitie, BZK en LNV staan weergegeven in onderstaande figuur.

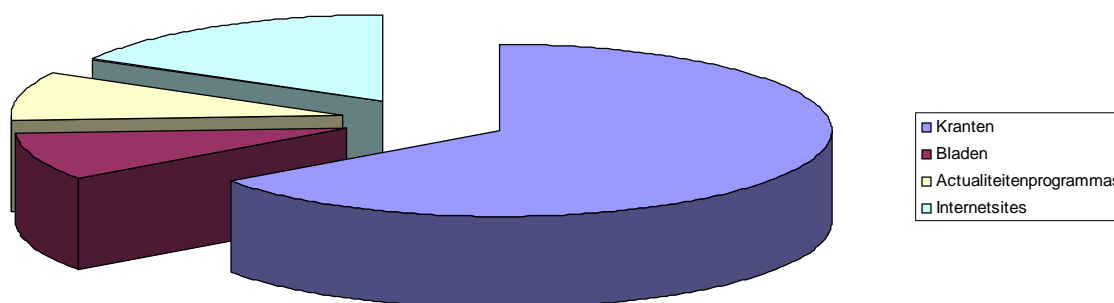
Figuur 42. Verdeling Kamervragen gericht aan LNV, BZK en Justitie naar Kamerfracties, maart en september samengevoegd



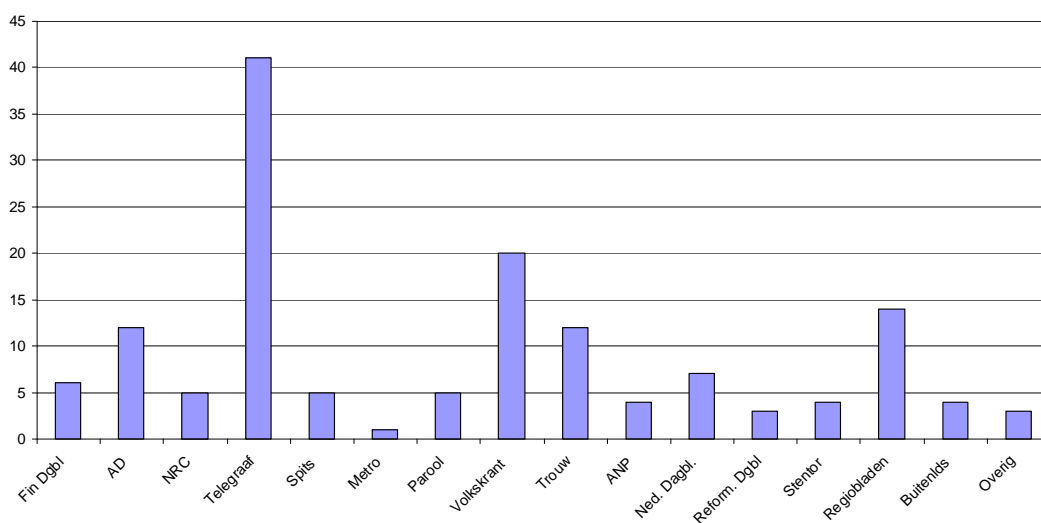
De figuur laat zien dat de aandacht vanuit de fracties voor de departementen verschilt. Er zijn duidelijke prioriteiten aan te wijzen. LNV wordt vooral met vragen bestookt door de PvdD en het CDA. Bij Justitie zijn vooral de SP, VVD en PVV actief. Bij BZK is de aandacht wat meer verdeeld onder de partijen, hoewel ook hier de PVV koploper is. Er is tevens een verschil zichtbaar in de mate van parlementair activisme (het aantal Kamervragen). De oppositiepartijen, en dan vooral de single-issuepartijen, zijn actiever dan andere partijen. Een aantal fracties voert continu druk uit op de departementen, het aantal vragen is dan in beide maanden ongeveer gelijk. Dit geldt onder andere voor de PvdD bij LNV en de SP en de VVD bij Justitie. Het stellen van vragen lijkt voor deze partijen een doel op zich.

Tevens is onderzocht welke bronnen werden aangehaald die aanleiding gaven voor het stellen van de vraag. Uit de literatuur kwam reeds naar voren dat in 2004 driekwart van de vragen afkomstig waren uit de media. In onderstaande figuur is een overzicht weergegeven van de mediabronnen die in september 2008 werden aangehaald.

Figuur 43. Gebruikte informatiebronnen Kamerfracties in september 2008



Figuur 44. Verdeling aangehaalde kranten in september 2008



De twee maanden in 2008 laten zien dat voor haast alle Kamervragen berichten uit de media aanleiding waren voor het stellen van de vraag. Vooral krantenartikelen bieden stof tot het stellen van vragen. De klassieke media (kranten) blijken nog steeds belangrijker dan de nieuwe media (internet), maar de vraag is voor hoe lang dit nog zal zijn. Opvallend is ook de veelvuldige verwijzing naar de Telegraaf. Deze krant steekt met kop en schouders boven de andere kranten uit.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de patronen in de ontwikkeling van politieke druk uiteengezet. Naast een algemene trend van stijging zijn er door de jaren heen pieken en dalen geweest. Dit geldt zowel op rijksbreed als op departementaal

niveau. De redenen voor deze stijging en de tussentijdse fluctuaties zijn uiteenlopend. Er is getracht enkele verklaringen aan de patronen te koppelen. Door middel van een verdieping in de gestelde schriftelijke Kamervragen in de maanden maart en september 2008 is getracht bevestiging te vinden voor enkele verklaringen. Ten eerste is hier de hoofdrol van de media voor de agendering van zaken welke door kamerleden worden opgepikt naar voren gekomen. Het verwijt dat Kamerleden zich steeds vaker laten leiden door de 'waan van de dag' lijkt te kloppen. De 'brandalarm'-logica prevaleert boven de 'politiepatrouille'. Ten tweede komt de focus van enkele (single-issue)partijen duidelijk naar voren en hun aandeel in de verhoging van de politieke druk voor bepaalde departementen. Ten derde is er een algemene tendens zichtbaar, waarbij de oppositie vaker gebruikt maakt van het instrument van de schriftelijke vraag dan de coalitiepartijen. Hieronder is nogmaals de tabel met verklaringsfactoren weergegeven. Dikgedrukt staan de factoren die het sterkst naar voren kwamen in deze analyse.

Tabel 5. Verklaringsfactoren politieke druk ingedeeld naar soort trend

Lange termijn trend	Tussentijdse fluctuaties	Verschillen tussen departementen	Verschillen tussen instrumenten
Kloof tussen burger en politiek en de zwevende kiezer	Breedte kabinet en ideologische oriëntatie coalitiepartijen	Crisis en incidenten	Institutionele veranderingen
Toegenomen rol (parlementaire en commerciële) media	Verhouding regering en parlement	De (kleine) oppositiepartijen en opkomst single-issuepartijen	Gepercipieerde effectiviteit parlementaire instrumenten
De (kleine) oppositiepartijen en opkomst single-issuepartijen		Toegenomen rol (parlementaire en commerciële) media	
Specialisatie en verjonging van de Kamer		Politieke effectiviteit van de bewindspersoon	
Verhouding parlement en ambtenaren van ministeries			
Institutionele veranderingen			

7. Conclusie en aanbevelingen

7.1 Beantwoording hoofdvraag

In dit onderzoek is getracht een antwoord te vinden op de volgende hoofdvraag:

Hoe is de ontwikkeling in politieke druk vanuit de Tweede Kamer op de verschillende departementen in de periode 1981 tot en met 2008, welke patronen zijn hierin te ontwaren en hoe zijn deze patronen te verklaren?

Teneinde deze vraag te kunnen beantwoorden is er aan de hand van de cijfers van de Tweede Kamer een kwantitatieve analyse gemaakt van de ontwikkeling van de politieke druk over deze periode. De beelden die zo ontstonden lieten enkele patronen zien in deze druk, zowel op rijksbreed als op departementaal niveau. Aan de hand van enkele contextfactoren die in de literatuur naar voren kwamen is getracht verklaringen te bieden voor deze patronen.

De politieke druk vanuit de Tweede Kamer is vanaf 1981 toegenomen en de verwachting is dat deze druk de komende jaren verder zal stijgen. Met name de controlebevoegdheden worden vaker ingezet, vooral door de oppositie. Profileerdrang is een vast onderdeel geworden van de parlementaire cultuur. Daarnaast spelen de commerciële en parlementaire media een steeds grotere rol in de aanlevering van agendapunten en het in beeld brengen van het werk van de Kamerleden. Kamerleden reageren via de media op incidenten. Ook de inperking van de mogelijkheden voor Kamerleden om in contact te treden met ambtenaren heeft voor een verhoogde druk gezorgd.

De druk kan periodiek afnemen wanneer er bijvoorbeeld een brede meerderheidskabinet zetelt. Ook een meer dualistische verhouding tussen regering en parlement kan de drang van de oppositie tot parlementair activisme verminderen. Wanneer de oppositie zich buitenspel gezet voelt, worden er meer vragen gesteld en spoeddebatten aangevraagd. Bij grote ideologische verschillen tussen partijen in de Kamer is de druk ook hoger.

De druk op de afzonderlijke departementen zal blijven schommelen als gevolg van incidenten, crises, grote stelselwijzingen of andere zaken waardoor een bepaald deelterrein tijdelijk sterker in de belangstelling staat van politiek en media. Ook de aanwezigheid van single-issue partijen leidt tot pieken op bepaalde deelterreinen. Daarnaast kan een 'onhandige' minister zorgen voor verhoogde druk. Door de politieke en maatschappelijke gevoeligheid en de 'zwaarte' van bepaalde portefeuilles, staan bepaalde departementen altijd sterker in de belangstelling dan andere.

Er is dus naast een lange-termijn stijging van politieke druk sprake van periodieke schommelingen. Het is nu de vraag of deze druktoename verwerpelijk is en vraagt om maatregelen. Wanneer de inzet van parlementaire drukmiddelen wordt ingeperkt, snijdt het mes aan twee kanten. Enerzijds wordt de druk op de departementen verlicht. Wanneer bewindspersonen en ambtenaren niet meer om de haverklap hoeven te reageren op alles wat er rond hun beleidsterrein speelt, dan houden zij meer tijd over voor beleidsvoorbereiding- en ontwikkeling. Anderzijds kunnen de Kamerleden effectiever gebruik maken van hun bevoegdheden, om zodoende het aanzien van de Kamer te laten

stijgen. Er gaat al jaren een discussie over de overmatige inzet van parlementaire rechten, en dan vooral het gebruik van het vragenrecht en het recht van motie. Ook de aantallen spoeddebatten nemen sterk toe. Deze rechten zouden zijn 'uitgehouden' en hun inzet zou steeds minder indruk maken op de bewindspersonen. De verwachting is dat bij het selectievere gebruik van parlementaire middelen, de effectiviteit groter zal worden.

Toch is het de vraag of dergelijke maatregelen wenselijk zijn. Moet er gestreefd worden naar een structurele afname van parlementair activisme? Er is reeds aangetoond dat de druk periodiek kan afnemen wanneer er bijvoorbeeld een 'koude' regeerperiode aanbreekt, of als er een ruime meerderheidskabinet zetelt. Er kan dus enige nuance worden aangebracht in de veelgedane uitspraak dat het activisme van de Kamer de pan uit rijst. Daarnaast is het van belang te benadrukken dat de Tweede Kamer te allen tijde haar aan de Grondwet ontleende bevoegdheden moet kunnen uitvoeren. Deze vormen immers de basis van onze democratische rechtstaat. De onderzochte drukmiddelen bieden de parlementariërs de mogelijkheid om naast de controlerende en (mede)wetgevende taak, hun volksvertegenwoordigende rol (het doorgeven van signalen uit de samenleving) uit te oefenen. Een rantsoenering van interventiemogelijkheden, bijvoorbeeld een plafonnering van Kamervragen, is derhalve verwerpelijk. Het lijkt evenwel noodzakelijk dat er maatregelen worden genomen om het parlementair activisme beter te organiseren, teneinde de druk op de ministeries te verlichten. Bovenal kan ervoor gezorgd worden dat politieke druk beter beheersbaar wordt. Hiervoor liggen verschillende mogelijkheden bij de departementen. Er zullen hiertoe enkele aanbevelingen worden gedaan.

7.2 Aanbevelingen

Verbeterde informatievoorziening op departementen en contacten met ambtenaren versoepelen

Ten eerste moet er op de departementen gestreefd worden naar een goede informatievoorziening en open communicatie. Om dit te bereiken dienen de mogelijkheden tot het pro-actief informeren van de Kamer te worden verbeterd. Hiervoor is een belangrijke taak weggelegd voor de communicatie- en voorlichtingsafdelingen van de departementen. Dit is vooral van nut bij incidenten en crises. Alvorens een incident een hype wordt en aanleiding geeft tot Kamervragen, kan het ministerie pro-actief informatie verstrekken over de kwestie.

Om de politieke druk verder te verlichten moeten Kamerleden in staat worden gesteld voor weinig urgente, soms zelfs triviale vragen, direct in contact te treden met ambtenaren op de ministeries. De communicatiekanalen tussen de departementen en de Tweede Kamer moeten derhalve worden verbeterd. Dit zou kunnen worden bereikt door de mogelijkheden van contact tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries te versoepelen. Sinds de Oekaze-Kok in 1998 is deze praktijk sterk aan banden gelegd. Vaak wordt door dit strakke regime voor weinig urgente zaken de minister naar de Kamer geroepen, terwijl in sommige gevallen een simpel telefoontje met de ambtenaar zou volstaan. Kamerleden hebben reeds aangegeven veel heil te zien in versoepeling van het contact met de ambtenaren. Het zou alle betrokkenen, dus Kamerlid, bewindspersoon en ambtenaren in het ministerie, een hoop tijd schelen.

Bij Justitie is reeds getracht de informatievoorziening richting de Kamer te verbeteren op het terrein van Vreemdelingenzaken. Voor vragen over individuele gevallen is er een telefonisch informatieloket ingesteld.

Kamerleden kunnen, alvorens zij de betrokken bewindspersoon naar de Kamer roepen, eerst de gewenste informatie via dit kanaal trachten te ontsluiten. Zo kan worden voorkomen dat Kamerleden (onnodig) vragen gaan stellen of debatten aanvragen. Het Kamerlid treedt direct in contact met de betrokken en deskundige ambtenaar. Het instellen van dergelijke informatieloketten zou ook kunnen worden ingesteld op andere departementen, om zodoende de druk op hun organisatie te verlichten. Dit zou vooral een uitkomst zijn voor departementen die veelvuldig te maken hebben met incidenten en waarvan de onderwerpen grote impact hebben op de samenleving.

Wanneer de mogelijkheden voor Kamerleden om in contact te treden met ambtenaren worden verruimd, roept dit de vraag op of de bestaande verantwoordingsarrangementen nog wel volstaan. De Oekaze-Kok is immers destijds ingesteld ter markering van de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister is degene die inlichtingen verstrekt en verantwoording aflegt over het gevoerde beleid. Ambtenaren dienen loyaal te zijn aan hun minister. Er moet daarom een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen wat politiek is en wat informatief in de contacten tussen ambtenaren en Kamerleden. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt niet aangetast zolang het contact tussen ambtenaar en Kamerlid beperkt blijft tot informatie-uitwisseling. Politieke debatten moeten in de Kamer plaatsvinden; vragen over technische details kunnen direct door ambtenaren worden beantwoord. Door middel van de instelling van een informatieloket en het openbaar maken van de verschaft informatie aldaar, kan het gat in de verantwoording worden gedicht.

Het managen van media-aandacht

De druk die indirect via de media wordt uitgeoefend kan eveneens worden verlicht. Zoals eerder is beschreven neemt de macht en invloed van de media toe. Momenteel staan de departementen bij de wisselwerking tussen politiek en media min of meer buitenspel. De kranten bieden de Kamerleden munitie waarmee ze op bewindspersonen kunnen schieten. Door zelf naar buiten te treden voordat onderwerpen door de media op een andere wijze wordt opgepikt, kan de berichtgeving meer in de hand worden gehouden. Er is voor overheidsvoorlichters een belangrijke taak weggelegd om de berichtgeving door de media te beïnvloeden, bijvoorbeeld door het strategisch naar buiten brengen van nieuws over beleidskwesties of de betrokken bewindspersoon. Vaak berichten journalisten over zaken, terwijl ze relevante inhoudelijke kennis ontberen. Dit komt vooral voor bij ingewikkelde, technische beleidskwesties. Door journalisten pro-actief te informeren kan worden voorkomen dat onjuistheden in de media verschijnen. Door bij te dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van berichtgeving, kan indirect het aantal Kamerinterventies worden teruggedrongen. De media kunnen tevens gebruikt worden om de aandacht voor verschillende beleidsterreinen te analyseren. Welke onderwerpen worden veelvuldig opgepikt door de media en vervolgens door Kamerleden overgenomen?

Het monitoren van politieke druk

Ten slotte moet er worden gestart met het monitoren van de politieke druk. Het anticiperen op ontwikkelingen in politieke druk kan worden bereikt wanneer er periodieke scans plaatsvinden. Het doel van de scans is het volgen van de patronen in politieke druk en het hier vervolgens op inspelen. Er is reeds aangetoond dat er patronen zijn te ontwaren in de politieke druk. Bij bepaalde departementen is er een sterker patroon zichtbaar dan bij anderen. Vooral voor departementen die structureel hoog scoren en door de jaren heen een sterke stijging hebben doorgemaakt zijn deze scans interessant. Ook voor departementen die laag scoren wat betreft politieke druk is periodieke scanning

nuttig. Wanneer er veranderingen zichtbaar zijn kan er dan vroegtijdig voor worden gekozen een strategie aan te passen of te adopteren.

Door systematisch de druk te monitoren kan worden bijgehouden of de patronen zich doorzetten en of er onder bepaalde omstandigheden inderdaad een toename zichtbaar is. Zijn de trends continu of zijn er veel schommelingen? Waar gaan de vragen en debatten over en van wie zijn ze afkomstig? Het in kaart brengen en het vroegtijdig signaleren van opkomende golven van politieke druk kan de departementen verschillende voordelen bieden. Hiertoe dient er een monitoringsysteem opgezet te worden, zowel op departementaal als op rijksbreed niveau. Middels dit systeem kunnen er betere inzichten ontstaan in de ontwikkeling van het parlementair activisme en de schommelingen hierin. Dit zou het gevoel kunnen wegnemen dat politiek een onbeheersbare factor is, "iets dat je overkomt".

Een handig instrument om te controleren hoe hoog een departement scoort wat betreft politieke druk is het maken van een 'checklist'. Op deze lijst staan factoren die veranderingen in parlementair activisme teweeg kunnen brengen. Uit dit onderzoek zijn al enkele factoren naar voren gekomen die ervoor kunnen zorgen dat de politieke druk verandert. Wanneer deze factoren onder elkaar worden geplaatst en hier vervolgens een score aan wordt gekoppeld, kan de mate van druk in een bepaalde periode worden gemeten. Zo kan er worden gekeken naar de onderwerpen die spelen op het departement. Zijn het thema's die op veel media- en Kameraandacht kunnen rekenen? Een andere factor is de aandacht vanuit de oppositie. Zijn er partijen die hun aandacht primair op een beleidsterrein van het betreffende departement vestigen? Ook kan er worden gekeken naar kabinetssamenstelling. Wanneer er bijvoorbeeld een kabinet zitting neemt met slechts een kleine meerderheid in de Kamer, kan er vanuit worden gegaan dat de politieke druk toeneemt. Zo kunnen er nog verschillende andere factoren worden toegevoegd.

Vervolgens dient er in kaart gebracht te worden hoe er op ministeries pro-actief gereageerd kan worden op opkomende politieke druk. Het ministerie kan hierop voorbereid zijn, door bijvoorbeeld haar personeelsbeleid op fluctuaties in politieke druk af te stemmen.

7.3 Politieke druk: een onbeheersbare factor?

Dit onderzoek heeft aangetoond dat het parlementair activisme door de jaren heen is toegenomen. Dit activisme, in de vorm van Kamerinterventies, is gebruikt als variabele om de politieke druk te meten. Wanneer er wordt uitgegaan van deze variabele, dan is de druk inderdaad toegenomen: een actiever parlement levert dan immers meer politieke druk op. Er is echter niet uitgezocht wat de daadwerkelijke impact is op de departementen. Krijgen de ambtenaren op de ministeries het inderdaad 'drukker' als gevolg van de toename? En zo ja, lijden ze onder deze druktoename en gaat het ten koste van andere belangrijke werkzaamheden? Dit kan blijken uit gesprekken met vertegenwoordigers op de ministeries. Hiervoor is aanvullend kwalitatief onderzoek nodig.

Hoewel de veronderstelling dat departementen lijden onder de druktoename niet is aangetoond, is het realiseren van een efficiëntere aanpak van het incasseren van politieke druk mijns inziens wel degelijk aanbevelenswaardig. Het verbeteren van de informatiestromen richting de Tweede Kamer, het versoepelen van de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren op de ministeries en het managen van de media-aandacht zorgen ervoor dat de wisselwerking tussen

parlement en ministeries beter kan verlopen. De aanbevelingen richten zich primair op het beter organiseren van het contact tussen Kamerleden en bewindspersonen en ambtenaren op de ministeries. Ze kunnen eraan bijdragen om het 'overbodige' deel van de druk te verlichten. Dit levert voor beide partijen voordeel op. Het monitoringsysteem zorgt er tevens voor dat een deel van de politieke druk inzichtelijk en dus enigszins beheersbaar wordt.

De Tweede Kamer zal echter actief blijven en het uitoefenen van politieke druk op de ministeries zal doorgaan. Dit heeft te maken met het feit dat de parlementaire instrumenten ook een expressieve functie hebben: het doorgeven van signalen uit de samenleving en het in de kijker spelen van het Kamerlid bij de kiezer. Of zoals Wiegel het ooit verwoordde: 'Als je als politicus je naam in de krant wilt hebben stel je een vraag; wil je iets weten dan bel je het departement.'¹¹⁰ Daarnaast is het 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.

110 Hans Wiegel, geciteerd in Th. L. Bellekom, et al., 1991: 271

Bronvermelding

Geraadpleegde literatuur:

- Algemene Bestuursdienst (2006). *Bekend maakt bemind. Tweede Kamerleden en ambtenaren in gesprek*. Den Haag: ABD.
- Baalen, C. van, et al. (2008). *Het feest van de democratie: rituelen, symbolen en tradities. Jaarboek parlementaire geschiedenis 2008*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Baalen, C. van, et al. (2006). *De waan van de dag. Jaarboek parlementaire geschiedenis 2006*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Bellekom, Th.L., et al. (1991). *Inleiding staatkunde*. Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Benchmarken Benchlearning Rijk (2009). *Beleidsdruk in beeld. 8 DG'n treden uit de schaduw. Resultaten praktijktoets en schaduwtoets*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Benchmarken Benchlearning Rijk (2009). *Beleidsdruk verkend. Een interdepartementale quickscan*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Bovend'eert, P.P.T. & H.R.B.M. Kummeling (2004). *Het Nederlandse Parlement*. Deventer: Kluwer.
- Bovens, M.A.P., et al. (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Burgers, G., et al. (2006). *Haagse hectiek. Een incidentenstrategie voor justitie*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Deth, W. van & C.P.M. Vis (2000). *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*. Assen: Van Gorcum.
- Franssen, H.M., et al. (1986). *Het parlement in actie. Bevoegdheden van de Staten-Generaal*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Hart, P. t' et al. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.
- Koole, R. (1986). *Binnenhof binnenste buiten. Slagen en falen van de Nederlandse parlementaire democratie*. Weesp: De Haan.

- Muller, E.R. & N.J.P. Coenen (2002). *Parlementair onderzoek in Nederland*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Steen, M. van der, et al. (2009). *Strategiseren in de schaduw van de macht. Politiek assistenten van bestuurders als verborgen verbinders*. Den Haag: NSOB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2004). *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2005). *Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2007). *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: ROB.
- Visscher, G. (1994). *Parlementaire invloed op wetgeving*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Visser, R.K. (2008). *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*. Amsterdam: Boom.
- Woltjer, J.J. (2005). *Recent verleden. Nederland in de twintigste eeuw*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Wille, A. (2005). 'Kamervragen en de dagelijkse drang van politieke controle'. *Bestuurswetenschappen*. (59) 5: 406-430.

Geraadpleegde websites:

- <http://www.parlement.com>
- <http://www.tweedekamer.nl>
- <http://www.politiekcompendium.nl>
- <http://www.wikipedia.nl>

Overige bronnen:

- Debat Conferentie Parlementaire Zelfreflectie, 25 maart 2009, Den Haag.
- Diverse kranten
- E-mailcontact met verschillende Tweede Kamerleden

Bijlage 1. Overzicht figuren

<i>Figuur 1. Model beleidsdruk</i>	<i>13</i>
<i>Figuur 2. Totaal aantal schriftelijke vragen per jaar in de periode 1981-2008</i>	<i>37</i>
<i>Figuur 3. Schriftelijke Kamervragen onderverdeeld naar jaren zonder kabinetswisseling (stabiliteit) en jaren waarin een kabinetswisseling plaatsvond</i>	<i>38</i>
<i>Figuur 4. Aantal schriftelijke Kamervragen onderverdeeld naar departementen in de periode 1981-2008.....</i>	<i>38</i>
<i>Figuur 5. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van AZ</i>	<i>39</i>
<i>Figuur 6. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van BuZa</i>	<i>40</i>
<i>Figuur 7. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris</i>	<i>40</i>
<i>Figuur 8. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van Justitie</i>	<i>41</i>
<i>Figuur 9. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris</i>	<i>41</i>
<i>Figuur 10. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van BZK</i>	<i>42</i>
<i>Figuur 11. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris</i>	<i>42</i>
<i>Figuur 12. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van OenW/OCW</i>	<i>43</i>
<i>Figuur 13. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris</i>	<i>43</i>
<i>Figuur 14. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van Financiën</i>	<i>44</i>
<i>Figuur 15. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris</i>	<i>44</i>
<i>Figuur 16. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van Defensie.....</i>	<i>45</i>
<i>Figuur 17. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris</i>	<i>45</i>
<i>Figuur 18. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van VRO/VROM.....</i>	<i>46</i>
<i>Figuur 19. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris</i>	<i>46</i>
<i>Figuur 20. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van V&W</i>	<i>47</i>
<i>Figuur 21. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris</i>	<i>47</i>
<i>Figuur 22. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van EZ.....</i>	<i>48</i>
<i>Figuur 23. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris</i>	<i>48</i>
<i>Figuur 24. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van LNV</i>	<i>49</i>
<i>Figuur 25. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris</i>	<i>49</i>
<i>Figuur 26. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van SZW</i>	<i>50</i>
<i>Figuur 27. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris</i>	<i>50</i>
<i>Figuur 28. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen aan het ministerie van V&M/WVC/VWS.....</i>	<i>51</i>
<i>Figuur 29. Totaaloverzicht schriftelijke Kamervragen verdeeld naar minister en staatssecretaris</i>	<i>51</i>
<i>Figuur 30. Totaal aantal mondelinge vragen per jaar in de periode 1981-2008.....</i>	<i>53</i>
<i>Figuur 31. Aantal mondelinge Kamervragen onderverdeeld naar minister en staatssecretaris in de periode 1981-200853</i>	
<i>Figuur 32. Aantal mondelinge Kamervragen onderverdeeld naar departementen in de periode 1981-2008</i>	<i>54</i>
<i>Figuur 33. Mondelinge Kamervragen onderverdeeld naar jaren zonder kabinetswisseling (stabiliteit) en jaren waarin een kabinetswisseling plaatsvond</i>	<i>54</i>
<i>Figuur 34. Totaal aantal interpellaties en spoeddebatten per jaar in de periode 1981-2008.....</i>	<i>55</i>
<i>Figuur 35. Aantal initiatief wetsvoorstellen in de periode 1991-2008</i>	<i>56</i>
<i>Figuur 36. Aantal ingediende en aangenomen moties in de periode 1981-2008</i>	<i>57</i>
<i>Figuur 37. Parlementaire onderzoeken tussen 1980 en 2008</i>	<i>59</i>
<i>Figuur 38. Schriftelijke Kamervragen per departement in maart en september 2008.....</i>	<i>66</i>
<i>Figuur 39. Totaal aantal subvragen per departement in maart en september 2008</i>	<i>67</i>
<i>Figuur 40. Schriftelijke Kamervragen naar verhouding oppositie- en coalitiefracties, de maanden maart en september 2008 bij elkaar opgeteld.....</i>	<i>68</i>
<i>Figuur 41. Het gemiddelde aantal schriftelijke vragen per kamerzetel van elke fractie</i>	<i>68</i>
<i>Figuur 42. Verdeling Kamervragen gericht aan LNV, BZK en Justitie naar Kamerfracties, maart en september samengevoegd</i>	<i>69</i>
<i>Figuur 43. Gebruikte informatiebronnen Kamerfracties in september 2008</i>	<i>70</i>
<i>Figuur 44. Verdeling aangehaalde kranten in september 2008.....</i>	<i>70</i>

Bijlage 2. Overzicht tabellen

<i>Tabel 1. Verklaringsfactoren politieke druk ingedeeld naar soort trend</i>	<i>33</i>
<i>Tabel 2. Impactscores departementen</i>	<i>52</i>
<i>Tabel 3. Parlementaire onderzoeken en enquêtes in de periode 1980-2008</i>	<i>58</i>
<i>Tabel 4. Gemiddeld aantal subvragen per schriftelijke vraag</i>	<i>67</i>
<i>Tabel 5. Verklaringsfactoren politieke druk ingedeeld naar soort trend</i>	<i>71</i>