

Vergaderjaar 2022–2023

36 406

Initiatiefnota van de leden Dassen en Bikker over het versterken van de Tweede Kamer: «Een sterke parlementaire democratie vraagt om onderhoud»

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Samenvatting

Het eeuwenoude Binnenhof staat momenteel in de steigers. Elk huis moet eens in de zoveel tijd worden versterkt en verbouwd, zo ook het huis van de democratie. Het vertrouwen in de overheid en politiek was namelijk niet eerder zo laag. Slechts een kleine 40% van de Nederlanders vertrouwt de politiek voldoende. Mensen vragen zich af of de overheid en het parlement wel in staat zijn om oplossingen te bieden voor de grote uitdagingen van deze tijd. Is de Tweede Kamer nog wel voldoende uitgerust om te zorgen voor degelijke wetgeving, die recht doet aan het collectieve belang van alle Nederlanders?

De initiatiefnemers Dassen en Bikker pleiten in deze initiatiefnota voor een versterking van de Tweede Kamer. Cultuurverandering en institutionalisering gaan daarbij hand in hand en zijn beiden noodzakelijk.

Over het groeiende disfunctioneren van onze democratie wordt al langere tijd veel gesproken. Maar er is nog weinig veranderd om dat op te lossen. Daarom doen de initiatiefnemers samen, ter aanvulling op de bestaande pogingen, de volgende drie voorstellen om ons parlement te versterken. Voorstellen die de werking van ons parlement fundamenteel veranderen.

1. Door die «waan-van-de-dag-politiek» zien we steeds vaker wetten met grote negatieve gevolgen voor verschillende mensen – denk aan het verschrikkelijke toeslagenschandaal. De initiatiefnemers stellen daarom voor de Kamer vanaf het begin mee te nemen in wetsvoorstellen van het kabinet. **Dat doen we met de parlementaire wetsverkenning.** In andere landen waar dit al gebeurt, gaat de kwaliteit van wetten er zichtbaar op vooruit.
2. Te vaak is de politiek bezig met de waan van de dag, en veel te weinig met de juiste keuzes maken voor morgen – denk aan de klimaat- en stikstofcrises. De initiatiefnemers stellen daarom voor **visiedebatten te houden** die gaan over de **lange termijn, de doelen en hoe daar te komen.** Daar debatteren we niet over de laatste nieuwskoppen, maar over oplossingen die de grote uitdagingen echt aanpakken.

3. Nederland verdient beter; een sterkere volksvertegenwoordiging. Maar de Tweede Kamer kan dat nu niet leveren. De initiatiefnemers stellen daarom voor **het aantal Kamerleden uit te breiden van 150 naar 250**, zodat Kamerleden meer ruimte hebben om dieper in de inhoud te duiken, wetten te schrijven en voorbij de waan van de dag te kijken. Nederland heeft in vergelijking met andere Europese landen een van de kleinste parlementen ten opzichte van het aantal inwoners.

Met deze drie voorstellen beginnen we een nieuw hoofdstuk in onze democratie: een democratie waarin de lange termijn centraal staat, goede wetgeving wordt geleverd, en Tweede Kamerleden de middelen hebben om hun rol als volksvertegenwoordiger gedegen uit te voeren.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Inhoudsopgave	2
1. Een sterke parlementaire democratie vraagt om onderhoud	2
1.1 Vertrouwen	3
1.2 Voorstellen	3
2. Een sterke democratie verdient een sterke Tweede Kamer	4
2.1 Aandacht voor wetgeving	4
2.2 Aandacht voor controle	6
2.3 Cultuurverandering of institutionele verandering?	7
3. Voorstel 1: Parlementaire wetsverkenning	7
3.1 Iers voorbeeld	8
3.2 Aansluiting op aanbevelingen commissie-Van der Staaij	10
3.3 Voorstel	11
4. Voorstel 2: Visiedebatten	12
4.1 Voorstel	12
4.2 Nut en noodzaak	13
5. Voorstel 3: Uitbreiding Tweede Kamer naar 250 zetels	13
5.1 Voorstel	14
5.2 Historische ontwikkeling van het Nederlandse parlement	14
5.3 Uitbreiding is nodig	16
5.4 Uitbreiding is logisch	17
6. Financiële gevolgen	20
7. Beslispunten	21

1. Een sterke parlementaire democratie vraagt om onderhoud

Al eeuwenlang vergaderen politici aan het Binnenhof, de plek met de oudste parlementaire vergaderzaal ter wereld die nog steeds in gebruik is. Het is de plek waar we onze geschillen niet met geweld maar met woorden beslechten. Dat is kostbaar.

Onze parlementaire democratie mogen we koesteren. In een wereld waarin alleenheersers miljoenen mensen onmondig en onvrij maken, kunnen wij in vrijheid onze volksvertegenwoordigers en politieke leiders kiezen. Nederlanders verdienen een sterk, zorgvuldig en effectief parlement. Een volksvertegenwoordiging die luistert naar de samenleving en voor haar opkomt. Met het vertrouwen dat Kamerleden is gegeven, hebben zij de taak om dit hoog te houden.

1.1 Vertrouwen

Het vertrouwen in de overheid en politiek was nog nooit zo laag.¹ Een kleine 40% van de Nederlanders vertrouwt de politiek voldoende. Mensen twifelen of de regering en het parlement wel voldoende daadkracht en visie hebben om oplossingen te bieden voor de grote uitdagingen van deze tijd. Heeft het parlement nog het vermogen om samen te werken? Weet «Den Haag» wel wat er speelt en is zij in staat om daar vervolgens op te leveren? Hebben Kamerleden voldoende tijd om te zorgen voor degelijke wetgeving, die recht doet aan het collectieve belang van alle Nederlanders?²

Ook de Kamer zelf signaleert problemen. In 2021 stelt commissie-Bosman in haar rapport *Klem tussen balie en beleid* dat burgers in de knel komen door slechte samenwerking tussen overheid, de Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Ze constateert daarbij een blinde vlek voor de uitvoering bij de Kamer.³ Dit komt onder meer door een gebrek aan informatie, kennis en interesse. Dat leidt tot steeds complexere wet- en regelgeving. Deze zijn daardoor zelfs voor medewerkers van uitvoeringsorganisaties niet meer te doorgronden.⁴ In 2021 komt ook de commissie-Van der Staaij in opdracht van het presidium met aanbevelingen om de wetgevende, controlerende en volksvertegenwoordigende functies van de Kamer te versterken, mede vanwege de veelvuldig opgeworpen vraag over de effectiviteit van de Kamer.⁵ In de recentelijk verschenen *Eindmonitor* concludeert de commissie dat er op deze gebieden stappen zijn gezet, onder meer door het vaker benoemen van wetgevingsrapporteurs en door op meerdere manieren beter aandacht te hebben voor de uitvoering.⁶

1.2 Voorstellen

Het eeuwenoude Binnenhof staat momenteel in de steigers. Elk huis moet eens in de zoveel tijd worden verstevigd en verbouwd, zo ook het huis van de democratie. Dat geldt in letterlijke (fysieke) zin, maar ook een moderne parlementaire democratie moet worden onderhouden.

In plaats van het bedrijven van incidentenpolitiek in de waan van de dag, is een groter gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de lange termijn nodig. In plaats van het voeren van een plenair debat vooral voor de bühne, is een gedegen inhoudelijke discussie over wetgeving nodig. En in plaats van de aandacht vestigen op politici moet het weer gaan over idealen en ideeën. Minder Haags gedoe en meer gesprekken over de grote problemen en uitdagingen, over inhoudelijke verschillen en de manier waarop we toch gezamenlijk de goede keuzes voor vandaag en morgen kunnen maken.

Om het parlement te versterken gaan cultuurverandering en institutionalisering hand in hand. Vanuit deze overtuiging stellen de initiatiefnemers

¹ Ridder, Broek, Hul, *Burgerperspectieven 2023 bericht 1*, SCP 20 april 2023, p. 13–14.

² Ridder e.a., p. 18 e.v.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 2 (Rapport tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties «Klem tussen balie en beleid»).

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 362, nr. 321, p. 21 (Staat van de Uitvoering 2022).

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 992, nr. 1, p.12 (Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen).

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 35 992, nr. 21 (Van der Staaij e.a., *Eindmonitor Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen*).

Dassen en Bikker in deze initiatiefnota een aantal aanpassingen van het parlementair stelsel voor:⁷

1. **We voeren een parlementaire wetsverkenning in**, waarbij belangrijke wetgeving in een vroeg stadium naar de Tweede Kamer wordt gestuurd en de Kamer de wetgeving toetst en met aanbevelingen terugstuurt naar het kabinet. Hiermee wordt de wetgevende taak van het parlement versterkt en komt er meer aandacht voor zorgvuldige toetsing van wetgeving in de Kamercommissie.
2. **We houden visiedebatten** bij de vaste Kamercommissies die gaan over de lange termijn, de doelen en hoe daar te komen.
3. **We breiden de Tweede Kamer uit naar 250 zetels**, zodat het parlement in staat is om haar controlerende en wetgevende taak goed uit te voeren.

Deze initiatiefnota zal eerst een bredere probleemschets geven. Vervolgens worden de drie voorstellen achtereenvolgens toegelicht. De initiatiefnota eindigt met een aantal beslispunten.

2. Een sterke democratie verdient een sterke Tweede Kamer

De initiatiefnemers beogen met dit voorstel de medewetgevende en controlerende taak van de Tweede Kamer te versterken. Zowel de Tweede Kamer zelf als experts van buiten, zien deze noodzaak tot versterking.

2.1 Aandacht voor wetgeving

Eén van de taken van de Tweede Kamer is medewetgeving. Artikel 81 van de Grondwet luidt: «*de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk*». Al jaren blijkt dat de Kamer aandacht verliest voor haar medewetgevende taak. Volgens critici wordt er te weinig tijd besteed aan de medewetgevende taak en neemt de Kamer in discussie met bewindslieden te weinig een eigen standpunt in.⁸

Ook uit het onderzoek van platform voor onderzoeksjournalistiek Investico, samen met de Groene Amsterdammer, Trouw en Argos blijkt dat de aandacht voor wetgeving in de Tweede Kamer laag is.⁹ Zij concluderen dat 38% van de wetgeving onder het kabinet Rutte-III onbesproken bleef, waar dat onder het kabinet Balkenende-IV 32% was.¹⁰ De commissie-Van der Staaij concludeerde eveneens dat de Tweede Kamer steeds meer plenaire debatten voert over andere onderwerpen dan wetgeving.¹¹

⁷ Andere ideeën, bijvoorbeeld rondom de parlementaire ondervraging, worden momenteel besproken in de Commissie van Werkwijze. Daarom komen dergelijke voorstellen niet aan bod in deze nota.

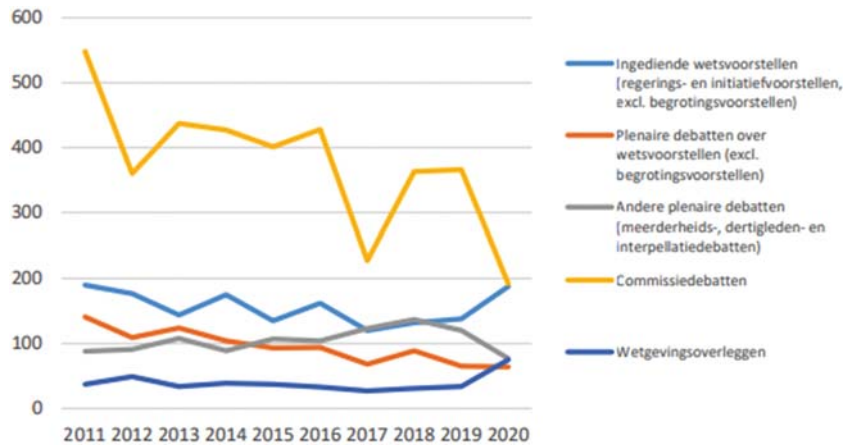
⁸ Zie o.a. De Jong en Kummeling, *De teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever*, 2009 in *De staat van wetgeving: opstellen aangeboden aan C.A.J.M. Kortmann*, p. 67–97.

⁹ Kuijpers e.a., *Wat geeft de wetgever om de wetten?*, Investico en De Groene Amsterdammer, 10 maart 2021, via *Wat geeft de wetgever om de wetten?* – De Groene Amsterdammer.

¹⁰ De corona-periode is niet meegenomen in de grafiek. De lijst met wetten is actueel tot 1 maart 2021.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 992, nr. 1, p. 14.

Figuur 1: Uit rapport versterking functies Tweede Kamer: Aantal wetsvoorstellen en debatten 2011–2020 (bron: Staat van de Tweede Kamer). N.B. Het jaar 2020 vertoont een afwijkend beeld, wat vermoedelijk samenhangt met de coronapandemie en de maatregelen die daarmee gepaard gingen.



De bovenstaande cijfers betekenen niet per se dat wetgevingskwaliteit daalt of stijgt, of dat de kwaliteit van (de voorbereiding op) wetgevingsdebatten toe- of afneemt.¹² Zoals ook hoogleraar Staatsrecht Hansko Broeksteeg beaamt: «Indien een wetsvoorstel beleidsmatig en juridisch «in orde» is bij indiening door de regering, dan betekent het aantal afgenomen amendementen niet dat de kwaliteit minder is geworden.»¹³ Wél zeggen deze cijfers, zeker als zij in onderling verband worden gezien, iets over de aandacht van de Tweede Kamer voor wetgeving.

Hieruit ontstaat het beeld van een Kamer die meer aandacht heeft voor parlementaire controle ten koste van de (mede)wetgevende taak, al dan niet vanwege politieke actualiteiten en incidenten. Wetgeving lijkt dan de sluitpost te worden van de parlementaire taakuitoefening. Dat is problematisch. Minder aandacht voor wetgeving kan en zal immers waarschijnlijk gevolgen hebben voor de wetgevingskwaliteit.¹⁴

Dit terwijl uit verschillende rapporten juist blijkt dat er méér tijd en aandacht zou moeten zijn voor wetgeving.¹⁵ Op deze manier gaat de kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetten omhoog, maar wordt ook het vermogen van mensen om in actie te komen, het «doenvermogen», van burgers beter meegewogen.^{16 17} Bij het advies om meer oog te hebben voor de uitvoering van wetgeving wordt gesteld dat Kamerleden beter zouden moeten luisteren naar uitvoerende organen.¹⁸

¹² Ten aanzien van de afname van plenaire wetgevingsdebatten wordt dit geconcludeerd in het rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, p. 14.

¹³ Broeksteeg, *Wetgeving als sluitpost?*, parlement.com 29 augustus 2022, via *Wetgeving als sluitpost?* – Parlement.com

¹⁴ Broeksteeg.

¹⁵ Rapporten: Bovens en Keizer, Doenvermogen: van toets naar tools, WRR 17 september 2020; Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2 (Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, Ongekend onrecht); Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 2 en Raad van State, Brief aan Minister van Algemene Zaken, Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit, 19 april 2021.

¹⁶ Rapporten: Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 2; Kamerstukken II 2008/9, 31 845, nr. 3 (Stuurgroep parlementaire zelfreflectie, *Vertrouwen en zelfvertrouwen*); Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2 en Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 9 (Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*).

¹⁷ Rapporten: Bovens en Keizer; Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 2 en Kamerstukken II 2008/9, 31 845, nr. 3.

¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 2

Het is overigens niet zo dat de Tweede Kamer helemaal niets om haar medewetgevende taak geeft. Uit het onderzoek van Investico blijkt dat het aantal ingediende initiatiefwetsvoorstellen stijgt. Onder het kabinet Balkenende-IV werden 34 initiatiefwetsvoorstellen ingediend en onder Rutte-III 56.¹⁹ Hoogleraar parlementair stelsel Bert van den Braak plaatst daar wel een kanttekening bij: «*Veel zijn bedoeld voor de buitenwereld en minder om een resultaat te behalen*».²⁰

De Kamer zou ook meer gebruik kunnen maken van instrumenten als technische briefings, werkbezoeken en de lichte vorm van parlementaire onderzoeken om zich te verdiepen hoe het écht gaat met de uitvoering van wet- en regelgeving en de effecten hiervan op mensen, en zo minder te leunen op informatie vanuit de ministeries, zo concludeert commissie-Bosman.²¹ Als de Kamer meer onderzoek doet naar de resultaten en de maatschappelijke effecten van geldende wetten zou de Kamer zich nadrukkelijker kunnen manifesteren als schakel tussen burger en overheid, zo adviseert de Staatscommissie parlementair stelsel.²²

Er zijn initiatieven om wetgeving te verbeteren, zoals de internetconsultatie knellende wetgeving, waarin burgers melding kunnen doen van wetten en regels waardoor mensen in de knel komen.²³ Uit het tussentijdse rapport blijkt dat praktische aanbevelingen om de medewetgevende functie te verbeteren actief worden opgepakt.²⁴ Denk aan de frequentere inzet van rapporteurs en wetgeving-woensdagen.²⁵ Ook uit de *Eindmonitor* van de commissie-Van der Staaij blijkt dat de Kamer actief werkt met de aanbevelingen van de commissie, onder andere door te starten met parlementaire verkenningen.²⁶

2.2 Aandacht voor controle

Dat de Tweede Kamer meer moet doen aan de wetgevende taak betekent niet dat er minder tijd moet worden besteed aan de controlerende taak. Al jaren klinken klachten dat de Kamer vooral reageert op incidenten en te weinig vooruitkijkt. In het rapport van de Stuurgroep parlementaire zelfreflectie, *Vertrouwen en zelfvertrouwen* stond daarover het volgende:

«(...)» Discussies over incidenten moeten door leden voorzien worden van een degelijke follow-up. Het strategische karakter van het agenderen van een vraagstuk moet zichtbaar worden gemaakt. Het gaat dan immers niet meer om een hype maar om een symptoom van falend beleid of falende uitvoering of gebrekkige controle, enzovoort. Op die manier kan de Kamer zich ook ontworstelen aan de «Bermuda Triangle» van het kortetermijndenken van politiek, media en bedrijfsleven, dat het inhoudelijke debat naar beneden trekt en het gezag van de politiek ondermijnt.»²⁷

¹⁹ Kuijpers e.a.: Onder Balkenende IV werden zeventien initiatiefwetsvoorstellen aangenomen, onder Rutte III negen. NB: dit beeld is wat vertekend omdat het onderzoek van Investico is uitgebracht in 2021 en initiatiefwetsvoorstellen gemiddeld 2,5 jaar erover doen om te worden aangenomen.

²⁰ Kuijpers e.a.

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 2

²² Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 9, p. 61.

²³ Zie website: <https://www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels/b1>

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 35 992, nr. 19 (tussentijdse monitor bij Rapport versterken functies Tweede Kamer: Meer dan de som der delen): Hieruit blijkt dat in verschillende commissies is besloten om wetgevingsrapporteurs te benoemen en er zijn verdere plannen gemaakt voor verbetering van de kennispositie. Daarnaast wordt een proef gedaan met versterking van de ambtelijke ondersteuning.

²⁵ Zie website: <https://www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels/b1>

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 35 992, nr. 21.

²⁷ Kamerstukken II 2008/9, 31 845, nr. 3, p. 11.

Bij het controleren van de regering hoort het agenderen van incidenten. Dan fungeert de Kamer als «ventiel» of «uitlaatklep» van maatschappelijke onrust.²⁸ Het is een gegeven, dat de Tweede Kamer sinds enige jaren nieuwe records breekt qua aantallen (kleinere) partijen die vertegenwoordigd zijn. Dit is een direct gevolg van maatschappelijke fragmentatie: verschillend denkende kiezersgroepen stemmen op partijen met nauwer afgebakende doelen, wat politieke fragmentatie, meer partijen in de Tweede Kamer oplevert. Voor elke partij moet tijd en ruimte worden gemaakt, wat resulteert in langer durende vergaderingen en debatten, maar ook in méér debataanvragen. Deze toename in aanbod staat niet meer in verhouding tot de beperkte capaciteit die de huidige structuur biedt.

De controlerende taak van de Tweede Kamer moeten we ook gebruiken om structurele, brede problemen te onderzoeken en vervolgens aan te pakken. Als er in de Tweede Kamer te weinig tijd is of wordt gemaakt om zelfstandig vraagstukken te onderzoeken, is de Kamer afhankelijk van de informatie van de regering of van lobbyisten, onderzoeksjournalisten en wetenschappers. Die informatie is niet altijd belangeloos, met als gevolg dat het moeilijker is voor Kamerleden om tot een evenwichtige en geïnformeerde oordeelsvorming te komen.

Om die reden moet er voldoende tijd beschikbaar zijn om vanuit verschillende hoeken informatie te vergaren, deze kritisch te toetsen en zorgvuldig af te wegen. Ook moet het parlement voldoende capaciteit en tijd hebben om zelf onderzoek te doen, advies in te winnen en te spreken met alle belanghebbenden (of deze nu wel of niet georganiseerd zijn als belangengroep met lobbyisten in dienst) in een bepaald maatschappelijk vraagstuk.²⁹ Het is bovendien essentieel dat volksvertegenwoordigers de tijd nemen om te luisteren naar wat er speelt in de samenleving door rechtstreeks bij burgers informatie op te halen.

2.3 Cultuurverandering of institutionele verandering?

Gelet op het bovenstaande dient de vraag zich aan wat de beste manier is om de wetgevende en controlerende taak van de Kamer te versterken. Hierbij is volgens de initiatiefnemers een cultuurverandering van de Kamer als geheel gewenst, we moeten nadenken welke institutionele wijzigingen nodig zijn om die cultuurverandering te verwezenlijken.

De voorstellen in deze initiatiefnota dragen bij aan de versterking van de Tweede Kamer. De parlementaire wetsverkenning geeft de Tweede Kamer handvatten om haar rol als medewetgever te verstevigen, en de visiedebatten stellen de Tweede Kamer in staat om vooruit te kijken en langetermijnoplossingen te vinden. We zien ook dat de druk op de Tweede Kamer en Kamerleden groeit en dat deze voorstellen daar alleen maar aan zullen bijdragen. Daarom moeten we het aantal Tweede Kamerzetels uitbreiden. De initiatiefnota zal de voorstellen hierna verder toelichten.

3. Voorstel 1: Parlementaire wetsverkenning

De initiatiefnemers stellen voor om een pilot naar een nieuw politiek instrument uit te voeren: de parlementaire wetsverkenning. Dit is geïnspireerd op een politiek instrument dat in het Ierse parlement succesvol wordt toegepast en sluit aan bij de conclusies en aanbevelingen die zijn gedaan, bijvoorbeeld door

²⁸ Kamerstukken II 2008/9, 31 845, nr. 3, p. 269.

²⁹ Hierbij adviseerde de Werkgroep Van der Staaij Kamerleden om de krachten te bundelen. Daarnaast om te werken met rapporteurs die informatie ordenen.

commissie-Van der Staaij.³⁰ Door in een vroeg stadium als commissie wetgeving gezamenlijk te toetsen wordt de medewetgevende functie van de Kamer versterkt.

De initiatiefnemers zien de parlementaire wetsverkenning als volgt voor zich: een vaste commissie van de Tweede Kamer («Kamercommissie») krijgt de mogelijkheid om in een eerder stadium een ontwerp van een wetsvoorstel vanuit het kabinet te krijgen toegestuurd, zonder dat de wettekst al in steen is gebeiteld. Door middel van diverse, veelal bestaande, instrumenten als hoorzittingen, onderzoek en open en/of gerichte vraag om input vanuit de samenleving en uitvoeringspraktijk, toetst de commissie gezamenlijk het wetsvoorstel. Na deze toetsing presenteert de commissie een rapport met haar beoordeling, inclusief aanbevelingen, die ze naar de Minister stuurt. De Minister reageert op de conclusie. Dit al dan niet aangepaste wetsvoorstel kan vervolgens publiekelijk worden geconsulteerd en de rest van het wetstraject volgen zoals ook nu het geval is.

De aanbevelingen zullen doorgaans niet van zeer politieke aard zijn (daar is nog steeds in het debat de plaats voor), maar de toetsing is volgens de initiatiefnemers wel zeer geschikt om uitvoeringsvraagstukken en praktische aspecten vroegtijdig te signaleren. Hierdoor komt er in een eerder stadium van het wetgevingstraject meer aandacht voor de doorwerking van beleid op uitvoering. Daarmee willen de initiatiefnemers tegemoetkomen aan een grote gedeelde wens om het beleid beter op de praktijk te laten aansluiten.

3.1 Iers voorbeeld

Het parlement van Ierland, de Oireachtas, maakt evenals het parlement van het Verenigd Koninkrijk gebruik van «pre-legislative scrutiny» (PLS), oftewel pre-wetgevingstoetsing. De PLS vindt daar zijn oorsprong in 2011, als onderdeel van afspraken tussen coalitiepartners. Uit onderzoek blijkt dat PLS in beide parlementen de wetgevende taak van het parlement versterkt.³¹

Veel academische literatuur concludeert dat het Ierse parlement (in ieder geval vóór de invoering van de PLS) relatief zwak was in haar controlerende functie en in het beïnvloeden van de wetgevingsagenda van de regering.³² De zwaktes in het Ierse politieke systeem werden al langer onderkend, maar door de relatief gezonde Ierse economie werd de noodzaak om te hervormen niet voldoende gevoeld. Dat veranderde in 2008 als gevolg van de economische crisis. Pas toen het slecht ging, werden politieke hervormingen een onderwerp van belang op de Ierse politieke agenda. De oorzaak van de economische crisis werd onder andere gevonden in zwakke politieke instituties en slecht toezicht.^{33 34} Tegen die achtergrond werden in het coalitieakkoord van na de verkiezingen in 2011 diverse parlementaire hervormingen voorgesteld om de

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 35 992, nr. 21, p. 12–13: Voorstel heeft overeenkomsten met de parlementaire verkenning, voorgesteld door de commissie Van der Staaij.

³¹ Martin, *The impact of pre-legislative scrutiny on legislative and policy outcomes*, Oireachtas Library & Research Service december 2017, p. 14: Dit artikel onderzoekt de effectiviteit van het instrument in Ierland. De auteur geeft aan dat het instrument ook in het Verenigd Koninkrijk positieve gevolgen heeft voor de wetgevende functie van het parlement. Sinds 1997 is het in dat land een gevestigd instrument.

³² Martin, p. 16.

³³ Lynch C., O'Malley E., Reidy T., Farrell D., Suiter J., *Dáil reforms since 2011: Pathway to power for the «puny» parliament?*. *Administration*, 2017, 65:2, p. 47–48. Zie Lynch et al. voor een bredere analyse van de zwaktes van het Iers parlement.

³⁴ Lynch C e.a., p. 37–57

Oireachtas effectiever en efficiënter te laten werken. Het eerder betrekken van volksvertegenwoordigers in het wetgevingsproces was hier onderdeel van.³⁵

PLS werd in 2011 voor het eerst geïntroduceerd in het regeerakkoord (*Government for National Recovery 2011–2016*) met als doel om het democratische proces te versterken door volksvertegenwoordigers eerder in het wetgevingsproces te betrekken.³⁶ Na de eerste positieve ervaringen, is het instrument in 2013 onderdeel geworden van de vaste gereedheidskist van de Oireachtas. Tussen maart 2011 en februari 2016 is voor ca. 20% van alle wetgeving een complete PLS uitgevoerd.³⁷

Uit onderzoek blijkt dat de invoering van PLS in het Ierse parlement positieve gevolgen heeft gehad voor het betrekken van belanghebbenden in het wetgevingsproces. Het instrument geeft het parlement de ruimte om verbinding te zoeken met experts, belangengroepen uit het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden waardoor het wetgevingsproces transparanter wordt. Ruim 40% van de aanbevelingen die door het parlement middels PLS worden gedaan, worden door Ministers overgenomen.³⁸ De rol van het parlement in het wetgevingsproces is in die zin dus versterkt.³⁹

Het is de taak van een Oireachtas-commissie om een PLS uit te voeren. In een rapport komt de commissie vervolgens met een aantal aanbevelingen, die breed tot zeer specifiek kunnen zijn.⁴⁰

PLS wordt in de commissies van de Oireachtas als volgt uitgevoerd:⁴¹

1. De Minister publiceert een General Scheme van wetgeving en stuurt deze door naar de relevante commissie van de Oireachtas.
2. De commissie besluit of ze een PLS uitvoert.
3. De commissie doet een oproep voor inzendingen over het conceptvoorstel. Deze oproep kan open of gericht zijn aan specifieke partijen.
4. De commissie vraagt de Oireachtas Library & Research om onderzoek.
5. De commissie kan publieke verhoren houden met ambtenaren, stakeholders en/of experts.
6. De commissie vergadert om de zaken te bespreken die bij de toetsing naar voren zijn gekomen.
7. De commissie publiceert haar beoordeling van het General Scheme en stuurt deze naar de Minister.
8. De commissie (of haar voorzitter) spreekt tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel, vervolgens vindt het plenaire debat plaats.
9. Er komt (vrijwel altijd) een formele reactie van de Minister op het PLS-rapport, waarin aanbevelingen al dan niet worden overgenomen.

³⁵ Martin, p. 16–17.

³⁶ Martin, 17.

³⁷ Martin, p. 20: Hierbij merkt de onderzoeker op dat de PLS pas sinds november 2013 als eis in de *Standing Orders* wordt aangemerkt. Sinds die datum werden 121 wetten gepubliceerd (en 266 sinds maart 2011).

³⁸ Een analyse van 31 wetten in het Ierse parlement laat zien dat de Ministers 146 van de 350 aanbevelingen overnamen, oftewel 41,7%.

³⁹ Martin, p. 8.

⁴⁰ Martin, p. 7.

⁴¹ Martin, p. 19; en Artikel 174A van de Consolidated Dáil Éireann Standing Orders van september 2022.

3.2 Aansluiting op aanbevelingen commissie-Van der Staaij

De parlementaire wetsverkenning sluit aan op diverse aanbevelingen van de commissie-Van der Staaij. Zo raadt de commissie aan om verder vooruit te kijken naar aankomende wetgeving en om de behandeling van de wetgeving in de Kamercommissies te versterken. Dit laatste kan bijvoorbeeld met een plan voor eigenstandige commissiebrede informatievergaring en het vaker benoemen van wetgevingsrapporteurs.⁴² De initiatiefnemers onderschrijven deze aanbevelingen en zien net als de commissie dat de Kamer hier steeds meer gebruik van maakt. Dit voorstel sluit daarop aan en neemt, aangezien het al bestaande instrumenten stroomlijnt, het advies ter harte om instrumenten, adviezen en goede voorbeelden beter te benutten en slimmer samen te werken door de leden van het parlement.⁴³

In het kader van het versterken van de *controlerende* functie van de Kamer stelt de commissie-Van der Staaij voor om met het nieuwe instrument van de parlementaire verkenning gestructureerd een complex beleids- of uitvoeringsvraagstuk te verkennen. Dit instrument voorziet in de lacune tussen de incidentele inzet van kennisinstrumenten in de vaste commissie en een uitgebreider parlementair onderzoek door een tijdelijke commissie.⁴⁴ Sinds 2022 vinden deze verkenningen ook daadwerkelijk plaats. Onlangs werd de eerste parlementaire verkenning «*Prestaties in de strafrechtketen*» succesvol afgerond.⁴⁵ De rapporteurs hebben daarbij schriftelijke input gevraagd van organisaties in de strafrechtketen en verder technische briefings en een rondetafelgesprek ingezet om het eindrapport voor te bereiden.⁴⁶ De initiatiefnemers stellen voor om een vergelijkbaar instrument ook voor wetgeving in te zetten. Zo versterken we de positie van commissies in hun rol. Daarmee menen de initiatiefnemers dat ook de kwaliteit en effectiviteit van de Tweede Kamer zal toenemen.^{47 48}

Tijdens de parlementaire wetsverkenning kan, net als bij de parlementaire verkenning, gebruik worden gemaakt van instrumenten die de Kamer nu al heeft, zoals rondetafelsessies en technische briefings met externe experts en uitvoeringsorganisaties. Door dit echter in een vroeg stadium te gebruiken voor de toetsing van een concreet conceptwetsvoorstel (in tegenstelling tot een parlementaire verkenning), zorgt het instrument ervoor dat wetgeving in de ontwerpfase al kan worden verbeterd vanuit de Kamer. Door de krachten te bundelen wordt het bovendien makkelijker voor individuele Kamerleden en de Kamer als geheel om efficiënt en effectief met wetgeving bezig te zijn.^{49 50}

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 35 992, nr. 1, p.5.

⁴³ Kamerstukken II 2021/22, 35 992, nr. 1, p.3.

⁴⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 992, nr. 1, p. 29–31.

⁴⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 804.

⁴⁶ Kamerstukken II 2022/23, 35 992, nr. 1, p. 12–13.

⁴⁷ In het rapport van de commissie die de parlementaire wetsverkenning uitvoert, komen concrete suggesties om het conceptwetsvoorstel te verbeteren. Ervaringen uit andere landen leren (zie later deze nota) dat een substantieel deel van de aanbevelingen ook daadwerkelijk worden overgenomen. Hierdoor worden met name praktische aspecten – zoals uitvoeringsproblemen – vroegtijdig verholpen.

⁴⁸ Mickler, *Committee autonomy in parliamentary systems – coalition logic or congressional rationales?*, The Journal of Legislative Studies 2017 23:3, p. 367–391: De positie van commissies in de Tweede Kamer is ten opzichte van andere landen relatief zwak. Zoals eerder beschreven doet o.a. commissie-Van der Staaij de aanbeveling om de rol van commissies te versterken.

⁴⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 2, p. 11: Meer gebruik maken van instrumenten zoals technische briefings en hoorzittingen, voldoende tijd voor wetgeving en uitvoeringstoetsen en vaker het gesprek voeren met burgers en vertegenwoordigers en medewerkers van uitvoeringsorganisaties zijn ook aanbevelingen die de commissie-Bosman doet.

3.3 Voorstel

De initiatiefnemers stellen voor om, net als in Ierland, te onderzoeken of en hoe de invoering van een parlementaire wetsverkenning het wetgevingstraject kan versterken. Daarvoor stellen zij voor om met deze parlementaire wetsverkenning ten minste drie pilots uit te voeren.

Parlementaire wetsverkenning in de Tweede Kamer

De initiatiefnemers denken voor de parlementaire wetsverkenning aan vijf fasen:

Fase I: Voorbereiding parlementaire wetsverkenning

- De regering stuurt een overzicht van de geplande wetsvoorstellen.
- De Kamercommissie stelt een lijst op met de wetsvoorstellen waarop zij een parlementaire wetsverkenning wil uitvoeren.

Fase II: Aanvang parlementaire wetsverkenning

- De regering zendt een wetsvoorstel op hoofdlijnen aan de relevante commissie van de Tweede Kamer.
- De Kamercommissie besluit met een meerderheid van aanwezige fracties (één stem per fractie) of ze een parlementaire wetsverkenning willen uitvoeren. Zo niet, dan kan de Minister het wetsvoorstel verder ontwerpen. Zo ja, dan volgt de verkenning.

Fase III: Onderzoek en inventarisatie

- De Kamercommissie doet een open of gerichte oproep voor de indiening van zienswijzen op het wetsvoorstel op hoofdlijnen.
- De Kamercommissie vraagt de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer om voorbereidend onderzoek te doen (stafnotitie/wetenschappelijke oriëntatie).
- De Kamercommissie kan publieke verhoren houden met rijksambtenaren, belanghebbenden en/of experts.

Fase IV: Besluitvorming en rapportage

- De Kamercommissie vergadert onder leiding van de (plaatsvervangende) commissievoorzitter om de zaken die bij de verkenning naar voren zijn gekomen te bespreken. Om de vrije gedachtewisseling te bevorderen vindt dit gesprek achter gesloten deuren plaats. De commissie komt tot aanbevelingen, die zich richten op uitvoerings- en andere praktische aspecten van het wetsvoorstel op hoofdlijnen.
- De Kamercommissie publiceert haar beoordeling van het wetsvoorstel op hoofdlijnen in de vorm van een rapport en stuurt dit naar de regering.

Fase V: Reactie parlementaire wetsverkenning

- De regering stuurt een formele reactie op de beoordeling van de Kamercommissie.
- De regering maakt het wetsvoorstel met de inbreng vanuit de parlementaire wetsverkenning aanhangig bij de Tweede Kamer. De reguliere wetgevingsprocedure in Tweede Kamer vangt aan.

Om ervoor te zorgen dat het wetgevingstraject niet onnodige vertraging oploopt, wordt de doorlooptijd van de parlementaire wetgevingsverkenning beperkt tot 12 weken. De termijn begint te lopen vanaf het moment van toezending van het wetsvoorstel op hoofdlijnen aan de Tweede Kamer.

⁵⁰ Martin, p. 8.

Fases één tot en met drie duren samen maximaal acht weken. De regering heeft vervolgens vier weken voor een formele reactie. Daarna staat het de regering vrij om te bepalen wanneer ze het wetsvoorstel aanhangig maken bij de Tweede Kamer. In de eerste acht weken is het de bedoeling dat de regering de werkzaamheden met betrekking tot het wetsvoorstel tijdelijk neerlegt.

4. Voorstel 2: Visiedebatten

We houden visiedebatten die gaan over de langere, kabinetsoverstijgende termijn. Door stevige inhoudelijke en politieke debatten te voeren, zorgen we ervoor dat de moeilijke keuzes voor toekomstige generaties worden gemaakt. Denk aan onderwerpen die op de lange termijn zeer ingrijpend voor alle Nederlanders zullen zijn, zoals klimaat, groeiende vermogensongelijkheid, digitalisering, de toekomst van de zorg of een weerbare democratie.

Op dit moment wordt volgens de initiatiefnemers onvoldoende gebruikgemaakt van het parlement als marktplaats voor ideeën. Te vaak voeren we debatten over de waan van de dag, over het laatste nieuws. Dat is niet per se verkeerd en zelfs een taak van de Tweede Kamer, maar door zich in debatten te richten op het laatste nieuws, verschuift de aandacht van structurele oplossingen voor toekomstige generaties naar het oplossen van incidenten in het hier en nu. Dat terwijl structurele oplossingen ertoe zullen leiden dat in de toekomst minder incidenten zullen voorkomen en dus ook minder incidentenpolitiek nodig is. Bovendien wordt volgens de initiatiefnemers onvoldoende gekeken naar de effecten op de lange termijn. Niet één, twee of vijf jaar vooruit. Maar tien, dertig of vijftig jaar in de toekomst. Hoe willen we dat de wereld er dan uitziet?

4.1 Voorstel

De initiatiefnemers stellen voor om **periodiek visiedebatten** te houden, waarbij de voorbereiding en regie bij de vaste Kamercommissies liggen.

- Ten minste één keer per twee jaar krijgen de vaste Kamercommissies ruimte om een onderwerp aan te dragen voor een visiedebat. De Kamercommissie stelt deze onderwerpen vast tijdens een strategische procedurevergadering, waarbij elke fractie één stem heeft. Zo borgen we dat het een debat betreft over een onderwerp dat over de breedte van de samenleving leeft.
- De onderwerpen worden door de vaste Kamervoorzitters doorgeleid naar het presidium. Het presidium plant de visiedebatten vervolgens in op de plenaire agenda.
- De visiedebatten worden door de Kamercommissies voorbereid en in de plenaire zaal gevoerd. Dat betekent dat de Kamercommissies kunnen nadenken over welke kennisinstrumenten zij inzetten in de voorbereiding van deze debatten. Zoals technische briefings, wetenschappelijke rapporten en rondetafelgesprekken. De inzet van kennisinstrumenten draagt bij aan een geïnformeerd debat.

Door de regie en voorbereiding bij de vaste Kamercommissies te leggen, versterken we de rol van de commissies. Het ligt voor de hand om dit bij de commissies neer te leggen, omdat het zwaartepunt van het werk in de Tweede Kamer – net als in andere parlementen – bij de Kamercommissies ligt. Per onderwerp treedt al een vaste groep Kamerleden aan om voorbereidend werk te doen voor plenaire vergaderingen en wetgeving voor te bereiden. Het voordeel van het versterken van de rol van

Kamercommissies is dat meer gebruik wordt gemaakt van specifieke kennis en dat dossiers meer diepgang krijgen.⁵¹

In tegenstelling tot andere Europese landen worden commissies nog weinig ingezet als voorbereidende organen. Zo hebben commissies in de Tweede Kamer relatief weinig autonomie in het wetgevingsproces ten opzichte van landen als Duitsland, België en Zweden. Ook kunnen commissies in de Zweedse Riksdag wetgeving herschrijven, terwijl dit in Nederland via de plenaire vergadering moet. Bovendien heeft de Zweedse Riksdag, vergeleken met het Nederlandse parlement, een grotere ambtelijke ondersteuning.⁵² Door het zwaartepunt van het werk in de Tweede Kamer nog meer bij de Kamercommissies te leggen, kan de samenwerking tussen coalitie en oppositiepartijen worden versterkt. Het geeft de Kamer de ruimte om meer diepgang te zoeken op onderwerpen.

4.2 Nut en noodzaak

In de Eerste Kamer wordt al gewerkt met periodieke debatten, zoals het tweejaarlijkse debat over de Staat van de rechtsstaat. Dat doen we nu ook in de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie Arib c.s.⁵³ Als reactie op de bevindingen uit het rapport *Ongekend onrecht*, waarin werd geconstateerd dat de grondbeginselen van de rechtsstaat werden geschonden, sprak de Kamer uit om jaarlijks een debat te voeren over de Staat van de Rechtsstaat. Het gevolg is, dat we nu periodiek in de breedte van het onderwerp ideeën en gedachten uitwisselen over de rechtsstaat.

Een ander periodiek debat dat jaarlijks wordt gevoerd, is het debat over de Staat van de Uitvoering, naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties «*Klem tussen balie en beleid*».⁵⁴ Het debat over de Staat van de Uitvoering wordt voorafgegaan door rondetafelgesprekken en een jaarlijks rapport waarin de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de publieke dienstverlening en de staat waarin zij verkeert.

Door geïnformeerde en brede debatten te voeren over grote, complexe onderwerpen, wordt het mogelijk om vergezichten te creëren en als Kamer, samen, antwoorden te vinden op grote vraagstukken. Zo voorkomen we bijvoorbeeld dat we over vijftig jaar geen goede zorg of onderwijs meer krijgen, of dat we niet in staat zijn om iedereen van schoon drinkwater en groene energie te voorzien, omdat we op dit moment onvoldoende vooruit hebben gekeken.

5. Voorstel 3: Uitbreiding Tweede Kamer naar 250 zetels

Onze Tweede Kamer is te klein. In vergelijking met de andere Europese landen zijn de Nederlandse kiezers slecht vertegenwoordigd en zij krijgen de minste democratische waar voor hun stem. De bevolking van Nederland groeit, er zijn steeds meer bewindslieden, de samenleving is diverser, er zijn meer internationale verplichtingen en de wereld wordt steeds complexer. Ondanks deze veranderingen, is het aantal Kamerleden sinds 1956 met 150 gelijk gebleven. Een grotere Tweede Kamer is nodig om de wetgevende en controlerende taak van de Tweede

⁵¹ Otjes, *Hoeveel zetels moet de Tweede Kamer hebben?*, parlement.com 26 oktober 2020, via: Hoeveel zetels moet de Tweede Kamer hebben? – Parlement.com.

⁵² Mickler, Otjes, *Door sterkere commissies een sterker parlement*, Stuk Rood Vlees 6 september 2018, via: Door sterkere commissies een sterker parlement – StukRoodVlees; Mickler, p. 11.

⁵³ Kamerstukken II 2020/21, 35 570, nr. 64.

⁵⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 2.

Kamer te versterken, en vooral om de taak van volksvertegenwoordiging beter te vervullen.

5.1 Voorstel

De initiatiefnemers stellen voor om de Tweede Kamer uit te breiden van 150 naar 250 zetels. Het is belangrijk dat alle Nederlanders goed worden vertegenwoordigd en dat zij zich ook goed vertegenwoordigd weten. Dat is met de huidige invulling van de evenredige vertegenwoordiging als bedoeld in artikel 53 lid 1 van de Grondwet het geval. De volksvertegenwoordiging in de Tweede Kamer moet een spiegel zijn van de diversiteit en pluriformiteit in de samenleving. Voor het uitbreiden van de Tweede Kamer is een grondwetswijziging nodig, waarbij het aantal Kamerleden in artikel 51 lid 2 van de Grondwet wijzigt van honderdvijftig naar tweehonderdvijftig leden.

5.2 Historische ontwikkeling van het Nederlandse parlement

Tot Thorbecke

De Tweede Kamer bestond niet altijd uit 150 leden. Over het gewenste aantal Kamerleden is veel gediscussieerd. Door de jaren heen is soms gekozen voor een vast aantal Kamerleden en soms voor een aantal dat afhankelijk is van het inwoneraantal. In 1798 bestond de volksvertegenwoordiging uit een Vertegenwoordigend Lichaam, met een Eerste en Tweede Kamer. Het Vertegenwoordigend Lichaam was inwonersafhankelijk: er was één Kamerlid per 20.000 inwoners. De Tweede Kamer bestond uit dertig leden. De omvang van de Eerste Kamer was afhankelijk van het inwoneraantal.⁵⁵

In 1801 verdween het Vertegenwoordigend Lichaam. In plaats daarvan kwam een Wetgevend Lichaam. Dit was een getrappt gekozen nationaal parlement.⁵⁶ Het Wetgevend Lichaam bestond in 1801 uit 35 leden en in 1806 uit 39 leden. In 1805–1806 was er geen Wetgevend Lichaam maar een Vergadering van Wetten bestaande uit 19 leden. Deze Vergadering had een vaste omvang, onafhankelijk van het inwoneraantal.⁵⁷ In het jaar 1814 werden de Staten-Generaal opgericht. De Staten-Generaal bestonden uit leden die in districten benoemd werden. In 1814 waren dit 35 leden. In 1815 werd een tweekamerstelsel ingevoerd.⁵⁸ Sindsdien bestaan de Staten-Generaal uit de Eerste en Tweede Kamer. De Tweede Kamer bestond toentertijd uit 110 leden.⁵⁹

Inwonersafhankelijk of vast aantal?

In 1848 vond na voorafgaand advies van de Staatscommissie-Thorbecke een grondwetsherziening plaats. Voor de Tweede Kamer werden rechtstreekse verkiezingen ingevoerd. Ook werd een verband tussen het aantal Tweede Kamerzetels en het Nederlandse inwoneraantal ingevoerd. De commissie adviseerde dit omdat «*alleen regeling naar de bevolking in haar oog een juiste maatstaf voor het getal afgevaardigden konde opleveren*».⁶⁰ Er gold de regel dat voor 45.000 inwoners één Kamerlid

⁵⁵ Artikelen 30, 51 en 53 van de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798.

⁵⁶ parlement.com, *Wetgevend Lichaam 1801–1805*, via https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsk1yv/wetgevend_lichaam_1801_1805.

⁵⁷ Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek, deel I*, Gouda/Kwint 1883, p. 434.

⁵⁸ Staten-Generaal, *Geschiedenis*, via *Geschiedenis – Staten-Generaal*.

⁵⁹ Artikel 79 van de Nederlandse Grondwet van 1814.

⁶⁰ Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek van de wijzigingen in 1887 ingevoerd, deel III*, p. 160.

was. ledere vijf jaar diende het aantal Kamerleden aangepast te worden naar het inwoneraantal.⁶¹

Met de grondwetswijziging van 1887 is gekozen voor een vast aantal Kamerleden. De commissie was van mening dat een vast aantal leden de voorkeur verdiende boven een afwisselend aantal leden: *«niet de vraag welk zielental de bevolking bedraagt, moet ten deze beslissen, maar alleen de overweging welk getal leden op zichzelf den meesten waarborg geeft voor ene regelmatige en vruchtbare behandeling van zaken»*.⁶² In 1917 werd het systeem van evenredige vertegenwoordiging ingevoerd.

150 zetels

In 1951 adviseerde de Staatscommissie-Van Schaik om de Kamer met vijftig zetels uit te breiden. Zij vond dat nodig omdat: (i) de werklast te zwaar was geworden; (ii) er nieuwe internationale verplichtingen waren bijgekomen; (iii) er behoefte was aan een versterking van de band tussen Kamerleden en burgers; en (iv) het Nederlandse parlement een kleine omvang had in vergelijking met andere landen.⁶³

Zowel in 1951 als in 1952 werden voorstellen om uit te breiden tot 150 zetels verworpen. Dat kwam onder meer omdat een deel van het voorstel uit 1952 stemoverdracht en een wijziging van het quorum omvatte. De Eerste Kamer stemde in de tweede lezing tegen het wetsvoorstel vanwege de stemoverdracht.⁶⁴ In 1956 werd uiteindelijk een wetsvoorstel aangenomen waarmee de Tweede Kamer werd uitgebreid naar 150 zetels. Daarbij werden de argumenten van de Staatscommissie-Van Schaik aangedragen als voornaamste motivering.

Daar hield de discussie niet op. Zo werd in 1971 een rapport uitgebracht door de Staatscommissie-Cals/Donner waarin acht van de zeventien commissieleden stemden vóór een vermindering van het aantal Kamerleden.⁶⁵ Hun voornaamste argument was dat Kamerleden te specialistisch waren geworden. Als het aantal Kamerleden zou verminderen, zouden Kamerdebatten meer over algemeen beleid gaan in plaats van over details. Dat zeer kleine fracties door een verlaging van het aantal leden overbelast zouden kunnen worden, werd door de acht leden niet als argument gezien om het aantal Kamerleden te handhaven. De meerderheid van de commissie stemde voor handhaving van 150 Kamerleden. Het eindrapport leidde zowel in 1976 als in 1978 tot discussie over het aantal Kamerleden. Er waren ook partijen die de werkdruk juist toegenomen vonden en daarom uitbreiding eerder logisch zouden vinden dan inkrimping. Er is telkens besloten om het aantal Kamerleden niet te veranderen.⁶⁶

⁶¹ parlement.com, *Ledental Tweede en Eerste Kamer sinds 1815*, via Ledental Tweede en Eerste Kamer sinds 1815 – Parlement.com.

⁶² Verslag der Grondwetscommissie- J. Heemskerk 1883 p.15.http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1883_cie_heemskerk_azn/verslag/plenair/data/1884-01-25/1884-01-25.pdf

⁶³ Staatscommissie-Van Schaik, 1954, p. 147–149, via http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1950a_cie_van_schaik/verslag/plenair/data/1954-01-06/1954-01-06.pdf.

⁶⁴ Handelingen I 31 juli 1952, p. 2003–2016.

⁶⁵ Eindverslag Staatscommissie-Cals/Donner p. 99–101.http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1967a_cie_cals-donner/verslag/plenair/data/1971-03-29/1971-03-29.pdf.

⁶⁶ Kamerstukken II 1976/77, 14 222, nr. 3, p. 9–10; en Kamerstukken II 1978/79, 14 222, nr. 7, p. 18.

Ook recentelijk is een voorstel gedaan om het aantal Tweede Kamerleden terug te brengen van 150 naar 100 leden. Het kabinet zat midden in een economische crisis en vond daarom dat ook bezuinigd moest worden op de overheid. Niet alleen het kabinet, maar ook de Tweede Kamer zou daarvoor moeten slinken. De Raad van State was kritisch op het voorstel.⁶⁷ Zo was er onvoldoende rekening gehouden met de zelfstandige positie van de Kamer en waren er veel internationale verplichtingen. Dit wetsvoorstel is uiteindelijk ingetrokken.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het aantal Kamerleden geen vaststaand gegeven is. Er is veel discussie over geweest, maar sinds 1887 is één sentiment gelijk gebleven: het functioneren van de Kamer moet leidend zijn bij het bepalen van de omvang van de Kamer. Met die gedachte in het achterhoofd zijn de initiatiefnemers van oordeel dat een uitbreiding van het aantal Tweede Kamerleden noodzakelijk is.

5.3 Uitbreiding is nodig

Het uitbreiden van de Tweede Kamer is noodzakelijk om het instituut van de Tweede Kamer te versterken. Zoals eerder in de nota wordt toegelicht neemt de tijd die de Tweede Kamer kan besteden aan haar wetgevende taak af. Tegelijkertijd neemt de complexiteit van de samenleving toe, hebben we meer bewindslieden en staan we voor grote uitdagingen.

Grote en complexe samenleving

De toenemende complexiteit van de samenleving zien we in een toename van het aantal actoren dat deelneemt. We zijn sinds 1956, toen het aantal Kamerzetels voor het laatst wijzigde, van 11 miljoen Nederlanders naar ruim 17 miljoen Nederlanders in 2023 gegaan. De vertegenwoordigende taak van Kamerleden is toegenomen, mede door een grotere verscheidenheid in opvattingen, gewoonten en belangen in de samenleving, zo schrijft de Raad van State.⁶⁸

Voor de Staatscommissie-Van Schaik was één van de redenen om de Tweede Kamer uit te breiden, dat er nieuwe internationale verplichtingen waren voor de Kamer.⁶⁹ We zien dat er steeds meer internationale economische integratie plaatsvindt en de internationalisering van wet- en regelgeving heeft een enorme vlucht genomen; wetgeving is complexer geworden.⁷⁰ Daarnaast heeft de wetgeving vanuit de Europese Unie invloed op het werk van de Tweede Kamer.^{71 72}

Ook de sterke groei in omvang van de uitvoerende macht en toegenomen publiek-private samenwerkingen sinds de jaren «50 zorgen voor grotere complexiteit van de controlerende taak van de Tweede Kamer.⁷³ We hebben te maken met 29 bewindspersonen en ongeveer 120.000 ambtenaren tegenover 150 Kamerleden met ongeveer 1300 personen aan

⁶⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 345, nr. 4.

⁶⁸ Zie o.a. Kamerstukken I, 2011/12, 33 345, nr. 4, p. 8

⁶⁹ Staatscommissie-Van Schaik, 1954, p. 147–149, via http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1950a_cie_van_schaik/verslag/plenair/data/1954-01-06/1954-01-06.pdf.

⁷⁰ Zie o.a. Kamerstukken I, 2011/12, 33 345, nr. 4, p. 6.

⁷¹ Poncin, *Hoeveel van onze wetten komen uit de EU? «Op heel veel terreinen is de invloed toegenomen»*, EenVandaag 15 september 2022, via *Hoeveel van onze wetten komen uit de EU? «Op heel veel terreinen is de invloed toegenomen» – EenVandaag* (avrotros.nl).

⁷² Zie o.a. Kamerstukken I, 2011/12, 33 345, nr. 4, p. 7.

⁷³ Zie o.a. Kamerstukken I, 2011/12, 33 345, nr. 4, p. 6.

ondersteuning.⁷⁴ Deze verhoudingen zijn volgens de initiatiefnemers niet meer verantwoord en vereisen aanpassing.

Door innovatie en de komst van nieuwe digitale communicatietechnologie is bovendien sprake van toenemende interactie tussen verschillende actoren. Dat heeft invloed op de manier waarop we keuzes maken en de gevolgen van die keuzes. De samenleving en besluitvorming worden complexer en dat vraagt meer van degenen die de keuzes maken.

Hoge werkdruk

Dat zien we ook terug in de druk die op (individuele) Kamerleden ligt en de gevolgen die dat heeft op de uitvoerbaarheid van het ambt. In de verschillende adviesrapporten die de afgelopen jaren zijn gepubliceerd, worden verschillende oplossingen aangedragen om de functies van de Tweede Kamer te versterken, net als de initiatiefnemers in deze nota aanvullende voorstellen doen.⁷⁵

De werkdruk voor Tweede Kamerleden neemt toe en dat blijft niet zonder gevolgen. De afgelopen tijd vielen opvallend veel Kamerleden uit.⁷⁶ De hoeveelheid werk die moet worden verricht in de tijd die daarvoor staat, is groot. De hoeveelheid Kamerwerk voor individuele Kamerleden neemt toe, de druk die wordt ervaren door (sociale) media en de toenemende rol van politieke partijen maken het werk nog complexer. Het gesprek daarover wordt ook binnen deze Kamer vaker gevoerd, maar de oplossing – het uitbreiden van het aantal Kamerzetels – is al een tijd niet besproken in de Tweede Kamer. Het gevolg van een te kleine Tweede Kamer ten opzichte van een groeiende overheid en bevolking en toename van complexiteit van vraagstukken, is dat de volksvertegenwoordiging verzwakt.⁷⁷

5.4 Uitbreiding is logisch

Kamerzetels niet meer in verhouding tot bevolking

Sinds 1956 bestaat de Kamer uit 150 zetels. Toen woonden er nog 10,82 miljoen mensen in Nederland.⁷⁸ Nu zijn dat er 17,81 miljoen. Het inwoneraantal is dus intussen met ongeveer 65% gestegen zonder dat het aantal Kamerzetels verhoudingsgewijs toenam. Als we hadden vastgehouden aan de verhouding van Thorbecke van één Kamerlid per 45.000 inwoners, dan hadden we op dit moment 397 Kamerleden gehad.⁷⁹ Daarvan is nu geen sprake, maar een positief gevolg van een uitbreiding van het aantal Kamerzetels is dat er meer mogelijkheden zullen zijn voor Kamerleden om contact te hebben met burgers en de maatschappij. Dat was ook een van de redenen van de Staatscommissie-Van Schaik om in

⁷⁴ Otjes, «*Niet alles kan*», Montesquieu Instituut, 26 juli 2023 via «Niet alles kan» – Montesquieu Instituut (montesquieu-instituut.nl).

⁷⁵ Onder meer: Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 9; Kamerstukken II 2021/22, 35 992, nr. 1.

⁷⁶ De Goede, *De Tweede Kamer is een burn-outfabriek: «Het roer moet om»*, RTL Nieuws 29 december 2022, via *De Tweede Kamer is een burn-outfabriek: «Het roer moet om»* | RTL Nieuws.

⁷⁷ Sjouwerman, *De democratie lijdt eronder als politici opbranden*, Financieel Dagblad 25 januari 2023, via <https://fd.nl/samenleving/1465596/de-democratie-lijdt-eronder-als-politici-opbranden-qze3caBKYJDx>.

⁷⁸ Bevolkingsteller Centraal Bureau voor de Statistiek via <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingsteller>.

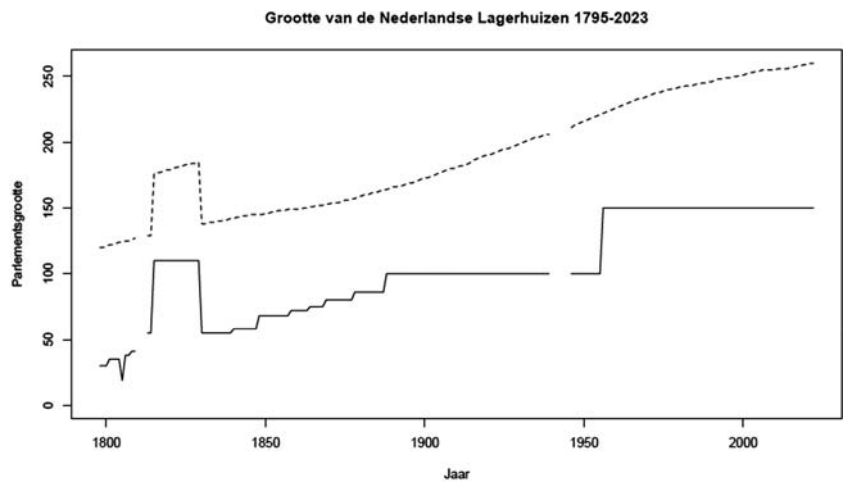
⁷⁹ Bevolkingsteller Centraal Bureau voor de Statistiek telde in april 2023 17.850.301 inwoners, via Bevolkingsteller (cbs.nl).

1951 te adviseren om het aantal Kamerleden te verhogen.⁸⁰ We zijn een Tweede Kamer met 150 zetels dus ontgroeid. Voor een regelmatige en effectieve werking van de Kamer is de huidige omvang van de Kamer te beperkt.⁸¹

Derdemachtswortel

De Estse politicoloog Rein Taagepera trekt in zijn studies het verband tussen de bevolkingsomvang en het aantal Kamerleden.⁸² Dit is de «cube root law» oftewel: wet van de derdemachtswortel. De formule gaat ervan uit dat parlementariërs de meeste tijd kwijt zijn aan het contact met de samenleving en andere parlementariërs. Als je daarvan uitgaat, dan wil je dat elke burger direct of indirect contact kan hebben met Kamerleden en dat Kamerleden tijd overhouden om met elkaar in contact te staan. Er is volgens de formule dus een verband tussen de bevolkingsomvang en het aantal Kamerleden.⁸³ In de volgende grafiek is de daadwerkelijke grootte van de Tweede Kamer, naast de grootte volgens de derdemachtswortel van Taagepera weergegeven.

Figuur 2 Doorgetrokken lijn is werkelijke parlamentsgrootte, Stippellijn is parlamentsgrootte volgens derdemachtswortel van Taagepera (bron: Otjes, *Hoeveel zetels moet de Tweede Kamer hebben?*)



Politicoloog Simon Otjes beschrijft dat de derdemachtswortel een «sterke voorspellende kracht» heeft omdat het aantal parlamentszetels van veel landen overeenkomt met de formule. Volgens de derdemachtswortel zou de Tweede Kamer uit 261 zetels moeten bestaan.

Verhouding Kamerleden per burger in vergelijking met andere Europese landen

Daarnaast hebben we voor ons inwoneraantal een klein parlement in vergelijking tot andere Europese landen. Nederland heeft 119.002 inwoners per Tweede Kamerlid.⁸⁴ In Zweden en Denemarken is deze

⁸⁰ Staatscommissie-Van Schaik, 1954, p. 147–149, via http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1950a_cie_van_schaik/verslag/plenair/data/1954-01-06/1954-01-06.pdf.

⁸¹ Jacobs en Otjes, *Meer of minder Kamerleden?*, Stuk Rood Vlees 8 december 2015, via <https://stukroodvlees.nl/meer-of-minder-kamerleden/>.

⁸² Taagepera, *The Size of National Assemblies*, Social Science Research 1, p. 385–401. The size of national assemblies (escholarship.org)

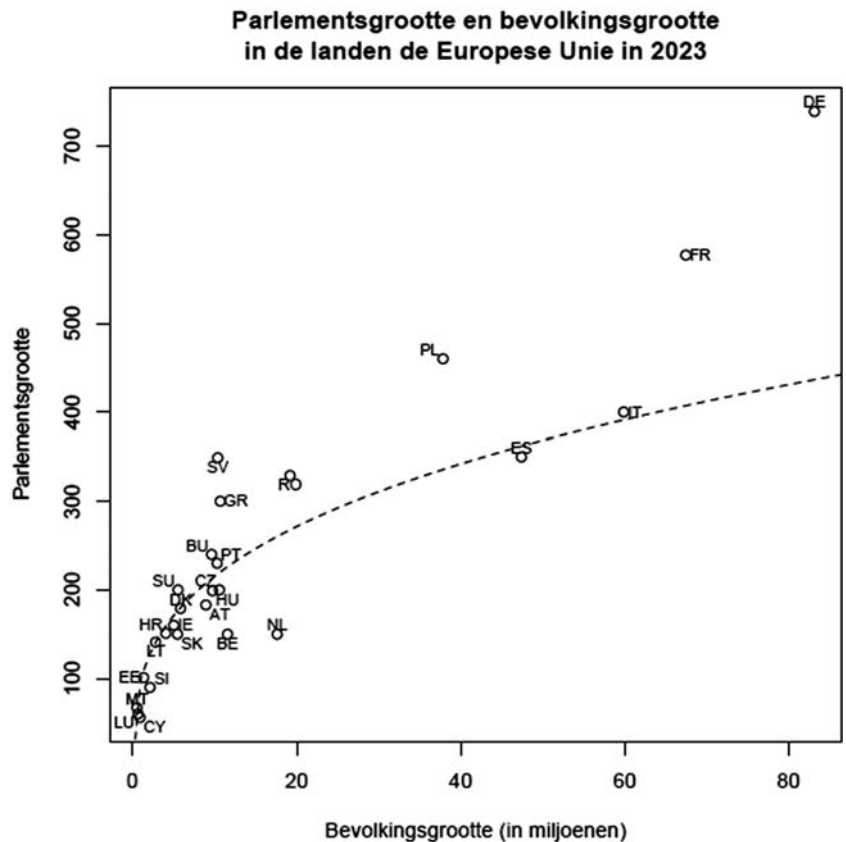
⁸³ Taagepera, p. 388.

⁸⁴ Bevolkingsteller Centraal Bureau voor de Statistiek telde in april 2023 17.850.301 inwoners, via Bevolkingsteller (cbs.nl).

verhouding bijvoorbeeld veel lager, namelijk 32.720 inwoners per Kamerlid in Denemarken en 29.845 Kamerleden per inwoner in Zweden.^{85 86} Zowel Zweden als Denemarken hebben overigens een eenkamerstelsel.⁸⁷ Gezien het verschil in constitutionele inrichting (wel of geen districtenstelsel, een- of tweekamersysteem, kiesdrempels etc.) kun je de omvang van buitenlandse parlementen niet precies vergelijken met de Nederlandse.

Desondanks kan je concluderen dat de parlamentsgrootte in verhouding tot de bevolkingsgrootte in Nederland klein is, en dat Nederland dus veel volksvertegenwoordiging mist ten opzichte van andere Europese landen. Dat was ook één van de redenen van de Staatscommissie-Van Schaik om in 1951 te adviseren dat de Tweede Kamer moest worden uitgebreid.

Figuur 3: Zwarte stippellijn geeft omvang parlement volgens derdemachtswortel van Taagepera weer.



Alles op een rij gezet, zijn de initiatiefnemers dus van oordeel dat de Tweede Kamer aan uitbreiding toe is. Het Nederlandse parlement is klein in verhouding tot het aantal inwoners en andere Europese landen. Door het aantal Kamerleden uit te breiden, wordt de druk op Kamerleden verlicht en hebben zij meer ruimte om dieper de inhoud in te duiken, wetten te schrijven en voorbij de waan van de dag te kijken.

⁸⁵ Er is gerekend met het Deense inwoneraantal van 2021: 5.856.733. Bron: <https://data.worldbank.org/country/denmark>

⁸⁶ Er is gerekend met het Zweedse inwoneraantal van 2021: 10.415.811. Bron: Sweden | Data (worldbank.org)

⁸⁷ Artikel 28 constitutie van Denemarken en artikel 1 hoofdstuk 4 van de constitutie van Zweden.

6. Financiële gevolgen

De versterking en het onderhoud van onze democratie vragen ook om een financiële inspanning. Gezien het belang van een goed functionerend parlement voor onze samenleving is dit volgens de initiatiefnemers zeer goed te rechtvaardigen.

De voorstellen uit deze initiatiefnota hebben financiële gevolgen. De kosten voor de eerste twee voorstellen zijn beperkt. Zowel voorstel één als voorstel twee gaan over de interne werkwijze van de Kamer en zijn enkel procesmatig van aard. De kosten voor deze voorstellen zullen hoogstens bestaan uit eventuele kosten voor extra ambtelijke ondersteuning om de Kamerleden te faciliteren in de aangepaste werkwijze. De initiatiefnemers gaan daar in deze paragraaf daarom niet verder op in.

Het derde voorstel – de uitbreiding van het aantal Tweede Kamerzetels – vraagt om een structurele financiële inspanning. De initiatiefnemers willen vooropstellen dat een investering in de Tweede Kamer een investering in tegenmacht en democratie is. De initiatiefnemers zijn dan ook van oordeel dat financiële bezwaren, op zich, geen dragende motivering kunnen zijn om het voorstel af te wijzen. Daarvoor is de democratie te waardevol en het tanende vertrouwen in de democratische rechtsorde geeft voldoende aanleiding om alle zeilen bij te zetten.

De exacte kosten voor het uitbreiden van de Tweede Kamer zijn op dit moment lastig te schatten omdat deze berekening afhankelijk is van een aantal nog te bespreken factoren, maar de kosten zullen in ieder geval uit de onderstaande posten bestaan:

- Uitgaven voor extra Kamerleden en oud-Kamerleden.
- Uitgaven voor extra ambtelijke diensten en fractieondersteuning.
- Huisvestings- en verbouwingkosten.
- Uitvoeringskosten.

Kosten extra Kamerleden en oud-Kamerleden

Bij een uitbreiding van het aantal Kamerleden van 150 naar 250 leden, zullen de kosten evenredig meegroeien. De kosten bestaan uit een schadeloosstelling van Tweede Kamerleden; reis- en overige kostenvergoedingen; wachtgeld van oud-Kamerleden, en pensioenen van oud-Kamerleden en hun nabestaanden. In totaal komen die kosten in 2023 neer op een bedrag van **€ 34.771.000**.⁸⁸ Wanneer je die kosten evenredig zou omrekenen naar 250 leden, kom je dus op een bedrag van **€ 57.951.667**. Dit betekent dat de additionele jaarlijkse financiële inspanning € 23.180.667 bedraagt.

Kosten voor extra ambtelijke diensten en ondersteuning

De ambtelijke diensten zorgen ervoor dat de Tweede Kamer draaiende blijft. Denk bijvoorbeeld aan het ambtelijke apparaat, facilitaire diensten, kennis en onderzoek en fractieondersteuning. De totale kosten komen in 2023 neer op een bedrag van **€ 173.696.000**.⁸⁹ Wanneer je die kosten evenredig zou omrekenen naar 250 leden, kom je dus op een bedrag van **€ 289.493.333**. Dit betekent dat de additionele jaarlijkse financiële inspanning € 115.797.333 bedraagt.

⁸⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 328, nr. 2–3.

⁸⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 328, nr. 2–3.

Huisvestings- en verbouingskosten

Op het moment van schrijven van deze initiatiefnota wordt het Binnenhof, inclusief het Tweede Kamergebouw, verbouwd. De kosten voor de verbouwing zijn aanvankelijk begroot op 475 miljoen euro, maar dat bedrag is inmiddels bijgesteld naar 749 miljoen euro. Het is zeer waarschijnlijk dat die kosten verder zullen oplopen. Een uitbreiding van het aantal zetels naar 250, zal extra verbouingskosten meebrengen. Bovendien moet ruimte worden gecreëerd om de extra Kamerleden inclusief de ambtelijke ondersteuning te huisvesten. De kosten voor die verbouwing zijn lastig te schatten en een berekening van de kosten is daarom noodzakelijk.

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten voor de voorstellen zullen beperkt zijn en bestaan uit het opstellen van de wetgeving en dienstverlening rondom de daadwerkelijke uitbreiding van de Tweede Kamer.

7. Beslispunten

De initiatiefnemers doen drie voorstellen om de Tweede Kamer te versterken. Door het institutionaliseren van visiedebatten, het vroegtijdig betrekken van de Kamercommissies in het wetgevingsproces en het uitbreiden van het aantal Kamerzetels, plegen we het noodzakelijke onderhoud aan de parlementaire democratie. De Kamer wordt gevraagd om met de volgende beslispunten in te stemmen:

Parlementaire wetsverkenning

1. De Tweede Kamer voert drie pilots uit met het instrument van de parlementaire wetsverkenning zoals omschreven in voorstel 1.
2. De Tweede Kamer evalueert de pilots van de parlementaire wetsverkenning en bij welbevinden wordt de parlementaire wetsverkenning vast onderdeel van de beschikbare Kamerinstrumenten.

Visiedebatten

3. De Tweede Kamer start met het voeren van periodieke visiedebatten, waarbij alle Kamercommissies eens per twee jaar de mogelijkheid krijgen om een onderwerp aan te dragen voor een visiedebat, zoals omschreven in voorstel 2.

Uitbreiding Tweede Kamer

4. De Tweede Kamer besluit tot een uitbreiding van de Tweede Kamer van 150 naar 250 zetels.

Dassen
Bikker